

Administração Pública central e local: continuidade e mudança

Ao preparar a sua entrada na Comunidade Económica Europeia, tem-se tornado progressivamente mais evidente, tanto entre funcionários públicos como na opinião pública, a necessidade de Portugal proceder a uma alteração de fundo na sua Administração Pública. O imperativo de acção é particularmente forte nesta área, pois ou a acção dos serviços públicos melhora significativamente, ou é difícil conceber como o Governo irá conseguir fomentar grande número das políticas relacionadas com os termos da adesão. E é tanto mais assim quanto é reduzido o impacte de todos os esforços reformadores até agora empreendidos.

Desde há muito que a principal função do aparelho administrativo do Estado tem sido a de empregador e garante do *status quo*, o que é compreensível à luz das limitadas ofertas de emprego da economia interna e da mudança significativa operada no regime. Se, durante quase meio século, o apoio às preferências políticas de Salazar era um *sine qua non* para se ser funcionário público, depois de 1974, os competidores na luta pelo controlo do centro decisório do Estado estiveram igualmente cientes da necessidade de conservar nos escalões superiores da burocracia pública funcionários simpatizantes dos seus próprios pontos de vista. Mas este tipo de reacções às realidades políticas e económicas mais imediatas pouco têm que ver com o apuramento da capacidade do Estado para implementar uma política de administração pública, particularmente agora, quando os programas de transformação da economia e de crescimento da competitividade do empreendimento português ao nível internacional constituem uma grande exigência.

Em regime de economia mista, uma estratégia exequível para promoção de mudanças socioeconómicas requer uma percepção do contexto institucional em que a política de administração pública é praticada e implementada, mais apurada do que a que tem existido. Todavia, esta afirmação assenta numa premissa prévia, que é necessário ser explicada antes de prosseguirmos e que resulta da observação, em especial por parte de historiadores económicos, de que, em todos os estados sujeitos a um processo de modernização mais tardio, os governos respectivos tiveram de assumir um papel activo no despoletar das transformações socioeconómicas necessárias a uma recuperação no sentido de haver uma maior aproximação dos centros tecnológicos mais avançados, originariamente localizados no Noroeste da Europa e, hoje em dia, também na América do Norte e no Japão.

* Institute of Latin American Studies, Universidade do Texas.

A minha classificação dos países menos desenvolvidos, ou seja, segundo um outro conjunto de critérios, com um processo de modernização mais atrasado, assenta na utilização da primeira guerra mundial como linha de demarcação entre os Estados mais antigos e os mais novos¹. O que separa os Estados mais antigos em vias de modernização, tais como Portugal, do Terceiro Mundo propriamente dito é o facto de os primeiros terem desenvolvido um complexo conjunto de instituições públicas e privadas completamente congruente com uma cultura nacional, as quais antecedem o início dos esforços de modernização e continuam a perseguir uma dinâmica independente das preocupações de desenvolvimento económico. Em cada um destes países, os êxitos decorrentes de uma modernização menos tardia — cuja primeira fase decorre entre 1880 e 1890 — produziram um padrão de desenvolvimento que é extraordinariamente difícil inverter, com concentração, em regiões específicas, de recursos económicos e potencialidades empresariais, a incapacidade de este facto produzir um desenvolvimento social mais vasto e a subsequente divisão interna em regiões desenvolvidas e subdesenvolvidas.

A esta perspectiva liga-se a observação de que, nos Estados mais antigos, os conceitos sobre organização e as formas de pensar a burocracia estão de tal modo enraizados na cultura circundante, que se tornam relativamente impermeáveis a mudanças impostas do exterior. Quanto mais os reformadores procuram transformar as políticas administrativas, importando do estrangeiro as técnicas de gestão mais recentes e impondo-as por decreto aos seus subordinados, maior se torna a discrepância entre as formas burocráticas e as realidades administrativas. Quando os conflitos entre as normas e a realidade administrativa se tornam particularmente agudos, os analistas políticos e os especialistas de gestão têm de ser capazes de distinguir, com maior clareza, as acções que se destinam a aumentar a capacidade dos burocratas para se adaptarem a novas condições, e assim absorverem os novos recursos vindos do exterior, das que promovem um comportamento inovador, rupturas institucionais e uma incorporação significativa de novas tecnologias.

Numa qualquer sociedade — seja qual for a relação existente entre o económico e o político — é extraordinariamente difícil levar a cabo a reforma da burocracia pública ao ponto de produzir padrões de comportamento substancialmente novos e resultados diferentes no trabalho do sector público. Quanto mais velho é o Estado, mais difícil se torna instituir mudanças de carácter burocrático. Existem dois estudos fundamentais para a análise da burocracia pública que tratam precisamente deste tema, apesar de os autores chegarem a conclusões muito diversas quanto às origens dos obstáculos à mudança. Depois de uma análise pormenorizada de dois organismos públicos franceses — um clerical, com um vasto sector de pessoal feminino, e o outro, uma empresa pública caracterizada por um grave conflito de relações de trabalho —, Michel Crozier conclui que a principal fonte das dificuldades que obstam à transformação da burocracia francesa reside no facto de a Administração Pública e o Estado se terem envolvido na cultura circundante e haverem estabelecido modelos de tra-

¹ Este conjunto de ideias é desenvolvido com maior fôlego no capítulo da minha autoria «Public Policy Administration in Comparative Perspective: Cross-national Applications of the Intergovernmental Relations Construct», in Howard J. Wiarda (org.), *New Directions in Comparative Politics*, Boulder, Colorado, Westview Press (no prelo).

tamento das situações de conflito. Donald Warwick, pelo contrário, evita o tipo de análise de Crozier e, em lugar de partir de dois casos intra-organizacionais envolvendo relações de poder no âmbito de um sistema de administração nacional para uma análise da interacção entre a burocracia e a sociedade, concentra-se na incapacidade da burocracia pública norte-americana para realizar reformas, chamando a atenção para um organismo nuclear do aparelho administrativo — o Department of State — e para a interacção que se foi desenvolvendo ao longo do tempo entre a política, as personalidades e a organização deste sistema governativo. Onde Crozier conceptualiza o problema em termos de meio cultural, Warwick conclui que foi a ingenuidade quanto à primazia da política e das relações de poder instituídas que tornou impossível sustentar as reformas intra-organizacionais da burocracia federal norte-americana².

Se se considerar a questão segundo este ponto de vista, o primeiro passo na elaboração de uma efectiva estratégia de mudança da administração pública de qualquer nação tem que ver com a identificação das fontes da continuidade e da mudança no respectivo aparelho administrativo e a consciência do impacte cumulativo que os desenvolvimentos da sociedade política têm na burocracia pública.

O LEGADO DO ESTADO NOVO

Segundo este ponto de vista, são dois os legados herdados do passado. O primeiro, de natureza institucional, tem atribuído à Administração Pública a função maior de coordenação e controlo, no sentido de assegurar continuidade à administração do Estado.

Dadas as mudanças abruptas de regime que percorrem todo o século xx, este conjunto de atitudes burocráticas realça a ordem e a coerência como valores essenciais para a manutenção da legitimidade do Estado. O segundo consiste na formação de um aparelho estatal suficientemente bem desenvolvido que assegure aos burocratas com responsabilidade de gestão a possibilidade de afirmarem a sua autoridade sobre grupos sociais e políticos externos e minimizarem as pressões exteriores tendentes à dinamização de políticas com as quais esses grupos não estão de acordo.

Nestes legados convergem dois importantes modelos de experiência portuguesa. O primeiro, que implica uma íntima interacção entre burocracia e sociedade, remonta às origens do Estado português e identifica-se com os valores de continuidade e de coerência de uma comunidade nacional distinta em que a identidade entre Estado e sociedade é uma³. O outro diz respeito à institucionalização bastante posterior de um conjunto de relações político-administrativas bem definido, cuja consequência administrativa foi a consolidação de um aparelho estatal autónomo.

Visto nestes termos, o registo deixado pelo Estado Novo é o de um Estado que desenvolveu a tal ponto um papel de mediano, que isso se

² Michel Crozier, *The Bureaucratic Phenomenon*, Chicago, University of Chicago Press, 1964, e Donald P. Warwick, *A Theory of Public Bureaucracy: Politics, Personality and Organization in the State Department*, Cambridge, Harvard University Press, 1975.

³ O conceito mais claro que encontrei sobre este assunto foi o de Raymundo Faoro sobre as origens do Estado brasileiro. Ver *Os Donos do Poder: A Formação do Patronato Nacional*, Rio de Janeiro, edição revista, Porto Alegre, Editora Globo, 1977, vol. I, cap. 213.

tornou a principal determinante da interacção entre os interesses externos e os internos. Consequentemente, quando desafiados por grupos competindo entre si ou líderes individuais com adeptos distintos, os funcionários portugueses tiveram maior capacidade do que antes de 1945 para retardar ou transformar acções externas num campo administrativo separadamente constituído. A situação ainda hoje se mantém assim, pesem embora o desafio dos capitães em Abril de 1974 e a rapidez com que desapareceram as manifestações exteriores do Estado Novo.

Posteriormente, os acontecimentos vieram tornar bem claro que a revolta de 1974 não assinalava uma ruptura profunda nas relações entre Estado e sociedade, mas sim um hiato de cerca de dois anos, após o qual as forças do centro e da direita se reagruparam e restabeleceram o controlo sobre o centro. O resultado da entrada de novos actores na cena política portuguesa e a formação de novas coligações governamentais saídas do seio daqueles mesmos sectores sociais tem sido o de enxertar novas instituições políticas de natureza democrática num núcleo burocrático estatal que tomara forma ao longo dos anteriores cinquenta anos. Não existe nenhum indicador mais claro da continuação do segundo destes dois legados do que a constituição de um novo Ministério da Agricultura depois da Revolução, a anulação da ocupação de terras em 1974-75, particularmente no Alentejo, e a imposição de um novo conjunto de programas e políticas agrícolas para esta região depois de 1975.

Precedendo o ascenso do Estado Novo e fundindo-se com ele, existe uma mais antiga tradição unitarista e centralista que continua a influenciar toda a política pública do País. Apesar da experiência de democracia parlamentar, primeiramente sob a forma de monarquia constitucional, no século XIX, de forma mais clara, mais tarde, sob a Primeira República (1910-26), e, mais recentemente, com a Constituição de 1976, o predomínio das instituições burocráticas sobre as representativas tem uma longa história. Tendo sido um dos primeiros Estados-nação a emergir na Europa, Portugal criou, com a expansão ultramarina, um sistema imperial caracterizado pela possessão extensiva de território não europeu e por uma burocracia regulamentadora, orientada para o exterior. Se as compararmos com o desenvolvimento operado no continente, a expansão do poder monárquico, bem como a centralização e a racionalização das estruturas estatais, teriam produzido eventualmente um regime de monarquia absoluta. Mas, contrariamente ao exemplo quer da França pré-revolucionária, quer da Espanha dos Borbons, o Estado Português manteve o olhar essencialmente voltado para o exterior, focado para longe do interior do País, orientado para a mediação entre os interesses externos e os internos.

Consequentemente, enquanto bem cedo surgia uma burocracia governamental com ministérios centrais modelados segundo a experiência francesa, no interior nunca emergiu um sistema de administração caracterizado por uma representação uniforme das autoridades centrais e com serviços públicos estritamente regulamentados. Muito do Portugal europeu permaneceu uma hinterlândia e, durante séculos, os recursos disponíveis foram concentrados no desenvolvimento do comércio ultramarino e numa infra-estrutura de ligação entre cidades, aldeias e aglomerados densamente distribuídos ao longo da costa. O impacte actual deste desenvolvimento dualístico é visível no facto de, apesar de representarem apenas 37% do território do continente, os distritos litorais que se distribuem de Setúbal a Viana do Castelo integram 80% da população e fornecerem 90% do PIB

(produto interno bruto), correspondendo-lhes 95% da população industrial do País e 65% da sua população agrícola⁴.

Apesar destes padrões de centralismo e unitarismo característicos de anteriores governos, o aparelho governamental herdado por Salazar estava pobremente equipado para servir a centralização, com a qual se encontrava comprometido. Ao mesmo tempo que conservava a Presidência da República e a Assembleia Nacional, Salazar transformou o Estado Português, convertendo o papel de primeiro-ministro no de mola principal do sistema. Relegando os deputados para um lugar periférico no processo político, fez deles mais ratificadores das ordens do executivo do que participantes do processo de feitura da legislação e, com a criação de uma segunda Câmara consultiva, mudou a base de representação. Nesta Câmara, mais influente, a representação não assentava numa divisão em regiões políticas, como tinha acontecido com a Assembleia Nacional, mas em interesses corporativos da sociedade em geral, reconhecidos e legitimados pelo próprio Salazar. Finalmente, alterou o conteúdo da Administração Pública, colocando ao nível executivo pessoal simpatizante dos seus valores.

A principal mudança ocorrida nos escalões superiores dos serviços públicos respeitou mais ao lugar de origem dos funcionários do que aos seus antecedentes de classe.

Se é verdade, relativamente aos valores de ordem política, terem existido diferenças assinaláveis entre aqueles que ocuparam cargos ao nível do executivo durante a Monarquia constitucional e a Primeira República, em ambos os casos os funcionários provinham de estratos sociais superiores e médios. Sob Salazar, e pelo que é possível apurar com base nos poucos elementos disponíveis sobre o quadro de funcionários do Governo, os antecedentes de classe dos burocratas dos níveis intermédio e superior permaneceram idênticos. Contudo, ao compararmos o lugar de origem dos que se encontravam mais próximos do primeiro-ministro e o dos que pertenciam a instituições representativas, uma apreciável mudança se operou⁵. Enquanto, anteriormente, o Governo português se caracterizava por uma super-representação dos centros mais cosmopolitas — Lisboa e Porto —, a *élite* governativa do Estado Novo provinha predominantemente da província e da periferia. Ao longo do tempo, este facto foi tendo impacte na Administração Pública, pois os serviços públicos, recursos e gabinetes de administração foram-se expandindo para os centros urbanos do interior.

Embora ainda esteja por fazer uma pesquisa aturada sobre os funcionários públicos portugueses deste período, o trabalho efectuado por Schmitter e Opello fornecem já elementos que corroboram a afirmação quanto às origens.

⁴ António Sousa Gomes, «Desequilíbrios regionais e integração europeia, in *Conferência sobre Regionalização e Desenvolvimento, Outubro de 1982*, Lisboa, Imprensa Nacional e Instituto de Estudo para o Desenvolvimento, 1984, p. 416.

⁵ As principais fontes para esta afirmação são Hugh Kay, *Salazar and Modern Portugal*, Londres, Egre e Spottiswoode, 1970, na argumentação que desenvolve sobre as origens provincianas de Salazar e dos seus colaboradores mais próximos; Jorge Campinos, *O Presidencialismo do Estado Novo*, Lisboa, Perspectivas e Realidades, 1978, para a ênfase dos valores da continuidade, da tradição e do conformismo que Salazar esperava dos seus subordinados; Philippe C. Schmitter, «The 'Regime d'Exception' That Became the Rule: Forty-eight Years of Authoritarian Domination in Portugal», in Lawrence S. Graham e Harry M. Mahler (orgs.), *Contemporary Portugal: The Revolution and Its Antecedents*, Austin University of Texas Press, 1979, na análise da *élite* governativa durante os anos de formação do regime.

Na bem documentada análise de Schmitter sobre a *élite* governativa do Estado Novo (centrada nos elementos que compõem a Assembleia Nacional e a Câmara Corporativa durante os anos de formação do Estado Novo, 1934-42), os funcionários públicos constituem a categoria mais numerosa. Na sua classificação destes em duas categorias — apoiantes indefectíveis e não tão indefectíveis —, Schmitter identifica 48% dos da primeira e 63,5% dos da segunda no exercício de cargos públicos. Quanto ao lugar de origem, 79,2% dos apoiantes indefectíveis do regime e 74,6% dos não tão indefectíveis provinham de fora de Lisboa e Porto. Opello, por seu lado, centra a sua análise num período bastante posterior e numa amostragem mais restrita (directores-gerais portugueses em 1980), dividindo os directores-gerais conforme a respectiva nomeação tivesse ocorrido antes ou depois de 1974. A amostragem dos directores-gerais com nomeação anterior a 1974 indica, para além de idade mais avançada, o predomínio de uma origem provinciana: 69,8% são oriundos da província, 23,3% de Lisboa e 4,7% do Porto⁶. A consequência de tal mudança foi garantir a selecção de funcionários burocráticos mais em sintonia com os valores tradicionais de uma sociedade rural do que identificados com as mudanças que ocorriam fora do espaço português.

No sentido de garantir um funcionalismo público responsável pela execução das ordens emanadas do gabinete do primeiro-ministro, Salazar expurgou aqueles que não mereciam confiança, regularizou os procedimentos burocráticos com o estabelecimento de uma rigorosa responsabilidade fiscal e elevou o Ministério das Finanças a uma posição fiscalizadora que fazia dele o primeiro dentre todos os ministérios. Uma vez levadas a cabo estas medidas, aumentou a importância do papel dos burocratas no processo político. À medida que o regime se institucionalizava, a feitura e a implementação da política de Administração Pública do Estado faziam uma viragem para o campo burocrático, onde podiam ser regulamentadas segundo acordos estritamente hierárquicos.

Durante a vigência de Salazar, o poder manteve-se concentrado nas suas mãos, enquanto primeiro-ministro. Ostensivamente definido como um Estado corporativo, as realidades do poder do Estado Novo eram tais que a caracterização mais adequada do seu processo político seria a de um regime meramente administrativo. Com Salazar no vértice do sistema a tomar decisões sobre todos os assuntos importantes, desenvolveu-se uma cadeia de comando unitária. Dentre as entidades burocráticas formais, a Presidência do Conselho tornou-se a instituição-chave: uma rede frouxa de gabinetes governamentais centrados em torno do primeiro-ministro e responsáveis por darem andamento a todos os assuntos que eram para ele de importância fundamental. O Conselho de Ministros só raramente se reunia como instituição colectiva. Em vez disso, Salazar consultava individualmente os seus ministros ou pequenos grupos deles sobre as matérias políticas que requeriam a sua intervenção. Se esta não era imprescindível, as decisões tomavam-se por defeito, no âmbito de cada um dos sectores burocráticos, onde ministros, secretários de Estado e subsecretários de Estado tinham autonomia e responsabilidade para encontrar soluções para

⁶ Ver quadro n.º 1-8, «Formative Political Elite in Authoritarian Portugal, 1934-1942», e a argumentação desses dados feita por Schmitter na p. 18, bem como Walter C. Opello, Jr., «Portugal's Administrative Elite: Social Origins and Political Attitudes», in *West European Politics*, 6: 1, Janeiro de 1983, p. 69.

as matérias que lhes competiam. Do ponto de vista formal, a Constituição reconhecia estatuto legal quer ao Conselho de Ministros, quer ao Conselho de Estado, mas era com cada um dos seus elementos, individualmente, ou com pequenos grupos deles, e não colectivamente, que Salazar se aconselhava. Entre os que mais frequentemente estavam em contacto com ele encontravam-se os responsáveis pelas Finanças, pela Administração Interna, pela Defesa e pelos Assuntos Coloniais.

Este Estado administrativo estava tão bem institucionalizado, que foi capaz de passar a agir sem grande orientação por parte de Salazar, à medida que este foi envelhecendo. As crises e os desafios feitos ao regime resolviam-se, sempre que necessário, com a substituição dos gestores públicos e delegando em indivíduos-chave a responsabilidade de criar novas respostas e impulsionar novos programas. O mais claro exemplo disto foi a autonomia concedida a Adriano Moreira para, como ministro do Ultramar, neutralizar as incursões da guerrilha em Angola através da criação de novos esquemas e programas de desenvolvimento destinados a integrarem mais rapidamente as populações locais numa ordem social portuguesa estruturada. Com os militares tendo a seu cargo a defesa do espaço português, quando o movimento armado da guerrilha se espalhou pela África portuguesa, A. Moreira salientava a necessidade de desenvolver o potencial económico das colónias, de acordo com objectivos previamente seleccionados. Estando os recursos concentrados em Angola — território detentor do maior potencial de desenvolvimento disponível —, A. Moreira empreendeu programas inovadores para os quais eram recrutados burocratas civis que promoviam a actividade comercial, a exploração do subsolo, a agricultura e os transportes. Neste processo emergiu em Angola um sistema administrativo muito mais extensivo, como jamais acontecera na metrópole. Responsáveis pelo controlo e coordenação de actividades dos vários distritos sob sua jurisdição, tanto governadores civis como directores e directores-gerais tinham também de se preocupar com a promoção do desenvolvimento socioeconómico dessas áreas.

Confrontado com uma eterna falta de recursos, o resultado deste esforço tardio de desenvolvimento dos territórios ultramarinos e de integração deles num estado extracontinental foi um sistema administrativo em que as populações, as instituições e os recursos se concentravam ao longo da costa de Angola, primeiramente, e de Moçambique, depois, e finalmente ao longo das linhas ferroviárias que ligavam os centros produtivos isolados do interior com os portos através dos quais se efectuavam as trocas comerciais controladas pelos Portugueses.

A transição do poder das mãos de Salazar para as de Marcelo Caetano envolveu duas transformações no seio do Estado Novo. A activação do mecanismo do Conselho de Estado, que Salazar tinha começado a impulsionar no sentido de assegurar a sua sucessão quando abandonasse a cena política, introduziu um elemento de decisão colectiva até agora ausente. Esta conversão do Estado administrativo de Salazar do pós-segunda guerra mundial, proveniente de uma hierarquia de instituições, num sistema burocrático e autoritário (caracterizado por um limitado pluralismo institucional e entidades colectivas concorrentes com poder decisório), criou um modelo de poder muito diferente. A partir de agora, todas as decisões importantes tinham de ser tomadas através de consulta e com o apoio dos mais importantes grupos que integravam o Estado Novo, deixando assim de existir um árbitro supremo, com poderes para resolver as divergências inconciliáveis e impossíveis.

A ênfase posta na continuidade durante os anos de governação marcelista encobriu aos olhos de muitos a viragem da estrutura monocrática de poder para uma estrutura pluralista, se bem que se tratasse de um pluralismo com limites, confinado aos que eram reconhecidos como legítimos detentores do poder dentro do regime estabelecido⁷. Assim, enquanto o presidente do Conselho de Ministros (agora Caetano) continuava a ser a mola principal do sistema e os órgãos agrupados em torno dele, na Presidência do Conselho, continuavam a ser as instituições-chave através das quais se fazia e se implementava a política, emergia, por outro lado, um sistema burocrático muito mais complexo.

Entre a clientela mais próxima de Caetano encontravam-se os seus ministros de Estado. Em regra, ao longo da história do Estado Novo, houve quinze postos políticos de topo ocupados por entre dez e quinze indivíduos. Enquanto Salazar adoptou a prática de delegar autoridade em indivíduos específicos, escolhidos dentre os seus adeptos mais próximos — sem que o grau hierárquico nos ministérios fosse necessariamente um indicador do *status*, num regime em que os directores-gerais podiam ser frequentemente identificados como primeiras figuras —, Caetano dependia mais directamente dos seus ministros e nomeava para esses cargos homens identificados com clientelas cruciais. Assim, com Caetano, as nomeações ministeriais específicas passaram a ser, com muito mais frequência, um indicador da hierarquia de autoridade que ele procurou instituir. O rasto deixado por nomeações de ministros, secretários de Estado e subsecretários tornou-se um mecanismo crucial para os analistas políticos, que podiam assim acompanhar a evolução da política do regime. Através do recurso à nomeação de ministros de coordenação, Caetano dava continuidade à prática de Salazar de agrupar os ministros por sectores-chave, estabelecendo assim padrões de consulta separados. Mas estas nomeações também adquiriam um novo significado, enquanto indicadores para ele de áreas políticas-chave, para as quais necessitava de constituir, manter e negociar apoio. Eram elas quatro: a do ministro da Defesa, que era simultaneamente ministro do Exército; a do ministro da Economia, que também era ministro das Finanças; a do ministro das Obras Públicas, que acumulava a pasta das Comunicações, e a do ministro das Corporações e Segurança Social, também ministro da Saúde Pública. Complementarmente, havia três outras nomeações cruciais: as dos ministros do Interior, do Ultramar e da Educação. Este modelo vigorou de 1970 até Novembro de 1973, quando a coerência burocrática que Caetano procurava estabelecer se tornou inconsistente e o regime se encaminhou para um beco sem saída, apenas interrompido pela revolta militar de Abril de 1974.

O sistema autoritário e burocrático que emergira ao longo das duas últimas décadas de vida do Estado Novo funcionou bastante bem enquanto

⁷ Esta argumentação sobre a dinâmica do regime de Caetano, bem como sobre o pluralismo limitado e a terminologia relativa à luta pelo poder, é retirada do meu ensaio *Portugal: The Decline and Collapse of an Authoritarian Order*, Sage Professional Papers in Comparative Politics, vol. 5, série n.º 01-053, Beverly Hills e Londres, Sage Publications, 1975. Ali se faz referência à origem destes termos no trabalho de Juan Linz e Charles Andersen. O núcleo central desta análise está construído em torno da ideia de *élite*, em entrevistas em profundidade efectuadas na metrópole e no ultramar. Destas, 43 tiveram lugar em Lisboa, durante a segunda metade de 1971, 32 em Angola e 36 em Moçambique, em 1972. Na sua maioria, os entrevistados eram oriundos dos níveis superiores da burocracia civil; 36 (32%), todavia, provinham de grupos elitistas do exterior — militares, financeiros e sistema político exterior.

a situação herdada se manteve e as políticas de modernização para Portugal continental e províncias ultramarinas puderam ser debatidas dentro da ordem estabelecida. Mas, à medida que se avolumavam as pressões de mudança no continente e não se encontrava nenhuma saída fácil para a insustentável posição militar que se mantinha em África, instalou-se a ossificação. Em última análise, a única solução para os dilemas políticos de Caetano, em que uma acção inovadora, tomasse ela o sentido que tomasse, ameaçava alienar conjuntos de interesses de importância crucial para o primeiro-ministro, seria a revolta militar que, em 1974, levava o Estado Novo a um fim abrupto.

O IMPACTE DA REVOLUÇÃO NO GOVERNO CENTRAL

Na sequência da queda do Governo de Caetano, as reacções ao controlo burocrático moveram-se em dois sentidos. Os esforços para dismantelar instituições que apoiavam a velha ordem centraram-se na Presidência do Conselho de Ministros — enquanto supraministério —, no Ministério das Corporações — como instrumento regulador do trabalho —, no aparelho de segurança interna — como meio de assegurar uma população quieta — e no Ministério do Ultramar — como veículo do colonialismo português. O afastamento dos burocratas do velho regime de cargos em que detinham autoridade assumiu a forma de *saneamentos*⁸. Enquanto, nos finais dos anos 20 e princípios dos anos 30, Salazar tinha utilizado o processo de *saneamento* para afastar os burocratas identificados com os ideais republicanos e liberais, os *gonçalvistas* — os civis e os militares identificados com o Governo do capitão (mais tarde general) António dos Santos Vasco Gonçalves (o segundo dos cinco governos provisórios, 1974-75) — utilizaram as mesmas técnicas (embora com formas diferentes) para afastar os mais intimamente identificados com as práticas autoritárias, corporativistas e repressivas do Estado Novo. Ou por influência de pressões directas sobre eles exercidas, ou por medo de represálias por parte dos radicais que se tinham apoderado do aparelho de Estado em finais de 1974, a maior parte dos gestores públicos (directores e directores-gerais) abandonaram os seus cargos. Estes abandonos, que tinham o seu paralelo no sector privado, eram consequência, não tanto de timidez, como da percepção muito lúdica de que constituíam alguns dos alvos mais visíveis contra os quais a hostilidade popular poderia ser descarregada. Do ponto de vista dos *gonçalvistas*, o seu afastamento era parte indispensável da movimentação para o controlo rápido e decisivo do aparelho do Estado.

Sob o impacto destes acontecimentos, em cima, e do caos, em baixo, que acompanhava a mobilização das massas, o sistema administrativo deixou de funcionar como um corpo coerente de instituições. Uma vez desaparecidos os controlos centrais, as movimentações tendentes à reorganização dos organismos públicos portugueses coincidiram com acções

⁸ Existe uma análise pormenorizada destas questões no capítulo da minha autoria «Bureaucratic Politics and the Problem of Reform in the State Apparatus», in Lawrence S. Graham e Douglas L. Whuler (orgs.), *In Search of Modern Portugal: The Revolution and Its Consequences*, Madison, The University of Wisconsin Press, 1982. A discussão posterior sobre o período de 1974-76 em Portugal assenta nestes materiais.

no seu seio, através das comissões de trabalhadores, para transformar as condições de trabalho no sector público.

É difícil determinar a medida exacta da reviravolta operada no pessoal governamental entre 1974 e 1976, pois, uma vez amainada a turbulência política, muitos funcionários públicos de carreira regressaram a reclamar os seus postos no sector público. O levantamento dos directores-gerais, efectuado por Opello em 1980, por exemplo, relata que 40,3% dos que exerciam o cargo tinham sido nomeados depois de 1974⁹. Mas não existe nenhuma forma fácil de determinar com precisão o que se passou nos anos seguintes. Enquanto estes números podiam ser utilizados para subestimar o clima revolucionário e o significado das transformações ocorridas entre Maio de 1974 e Dezembro de 1975 (correspondendo ao período entre o golpe de 25 de Abril e o contragolpe de 25 de Novembro), o que aqui deve ser sublinhado é a extensão em que o poder individual dos mais velhos, mais provincianos e elitistas sobre programas e actividades públicas-chave foi quebrado. É este precisamente o ponto que Opello salienta na conclusão da sua discussão sobre a *élite* administrativa portuguesa.

Mais importante do que estas transformações ao nível superior da gestão, em que os directores-gerais ocupavam posições cimeiras do funcionalismo público, foi a expansão global do emprego do sector público. Embora seja impossível obter números que dêem uma imagem completa, em termos comparativos, ao longo do tempo, dada a cada vez maior incoerência do aparelho administrativo, a comparação dos censos do funcionalismo público entre 1968 e 1978 permite, todavia, uma aproximação, como ilustra o quadro n.º 1:

Número de empregados governamentais antes e depois de 1974

(QUADRO N.º 1)

	1968	1978	1983
Administração Central	160,919	302,604	442,000
Conselhos de desenvolvimento regional	2,757	—	—
Governos regionais	—	16,760	(16,760)
Administração local	44,105	63,944	72,562
Totais	207,781	383,308	514,562

Fontes: Instituto Nacional de Estatística, Serviços Centrais, *Inquérito-Inventário dos Servidores do Estado, 31 de Dezembro de 1968, Continente e Ilhas Adjacentes*, Lisboa, 1970, pp. 3-17; António Barreto, «Estado central e descentralização: antecedentes e evolução, 1974-84», in *Análise Social*, vol. XX, n.ºs 81-82, 1984, pp. 191-218 (comunicação apresentada em Durham, NH: International Conference Group on Portugal, Junho de 1984).

Nota — A compilação de A. Barreto não inclui uma categoria relativa aos governos regionais da Madeira e dos Açores; supõe-se aqui tratar-se antes de emprego estático do que de uma redução de quantidade ou de aumento dramático desta.

Ao compararmos estes números, deveríamos centrar a nossa atenção nas categorias intermédias que não são comparáveis. As entidades designadas por «conselhos de desenvolvimento regional» são *juntas distritais e gerais* (conselhos distritais e gerais), como são conhecidas, que funcio-

⁹ Enquanto Opello afirma ter obtido respostas de 68 dos 120 directores-gerais portugueses, no seu levantamento efectuado em 1980, os números agora fornecidos pelo quadro n.º 2, que incluem as nomeações anteriores e posteriores a 1974, referem um total de 72. A percentagem acima referida baseia-se pois nestes números corrigidos. Ver Opello, p. 69.

naram antes de 1974, ao nível subnacional, para acudir às necessidades de desenvolvimento dos governos locais. Estritamente controlados pelo Governo central e sendo-lhes concedidos modestos recursos, não passavam de organizações periféricas. Depois da Revolução, ou foram abolidos, ou incorporados em comissões de desenvolvimento local, denominadas *gabinetes de apoio técnico*, considerando-se o seu pessoal como pertencendo às comissões de planeamento regional; os números relativos ao emprego para estas entidades são agora referidos segundo os dados do Secretariado para o Planeamento. A categoria de «governo regional» fica restringida aos governos autónomos da Madeira e dos Açores, que foram criados depois de 1974, como resposta à exigência de autonomia regional daquelas zonas. Todavia, as disparidades introduzidas por estes números não têm consequências em termos do conjunto geral.

Quando seria de esperar que o emprego estatal nas instituições autárquicas fosse objecto de um certo crescimento, dada a revitalização da administração local e a transferência para os municípios de muitas responsabilidades dos serviços públicos urbanos, um aumento de cerca de 20 000 postos de trabalho, ao nível local, sugere nomeações políticas de funcionários e a primazia da criação de postos de trabalho sobre a expansão dos serviços. Quando a estes números se acrescentam mais de 140 000 novos empregados do Governo central — exclusivamente de firmas em que se deu a intervenção do Estado —, não são necessárias muitas mais provas para concluir que a função primeira da Administração estatal depois de 1974 foi a de aprovisionamento de postos de trabalho. E mesmo quando estes números são corrigidos para passarem a contabilizar os funcionários públicos regressados do ultramar — uma média de 40 000 para um período de dois anos —¹⁰, torna-se evidente que o principal legado do período revolucionário não foi tanto a radicalização do funcionalismo público — pois que tal tentativa depressa definhou e desapareceu de cena —, mas antes o rápido crescimento do fardo do emprego, assumido pelo Estado Português, numa economia em que o sector privado não estava em posição de fornecer grande número de novos empregos e em que os custos com o sector público aumentavam rapidamente sem que houvesse a possibilidade de novas receitas.

Este rápido aumento de emprego no sector público, juntamente com a desorganização institucional e a ausência de controlo central, destruíram a coerência do velho sistema administrativo sem lhe proporcionarem um sucedâneo. Neste contexto, a Administração Pública andou ao sabor das circunstâncias de 1975-76 até 1977-78. Enquanto o presidente Eanes tentava provocar uma reforma administrativa durante a vigência dos gabinetes ministeriais tecnocratas (período que se estendeu desde o colapso do segundo governo de Soares, no Verão de 1978, até ao primeiro governo de Sá Carneiro, no Outono de 1979), nenhum governo de base partidária deu qualquer contributo que não fossem elogios meramente cerimoniais ou circunstanciais. As questões mais importantes respeitavam às novas instituições políticas e aos problemas de responsabilidade e controlo entre a Presidência da República e a Assembleia Nacional, na qual o Governo, sob a liderança do primeiro-ministro, reflectia as maiorias parlamentares.

¹⁰ Os números disponíveis flutuam entre 45 000 e 35 000. Assim, a média a que se chegou é apenas uma aproximação grosseira. Ver Graham, «Bureaucratic Politics (...)», p. 238.

Depois de 1974 ocorreram importantes mudanças de carácter institucional no campo da burocracia, tendo-se notado algum progresso em certos sectores no que respeita a novos programas e actividades de natureza desenvolvimentista. Mas o registo global, em 1980, era misto e desde essa altura que não tem havido alterações significativas. Dado que nem o Ministério das Corporações nem o do Ultramar tinham lugar na nova ordem, foram objecto de reorganização e reestruturação durante a fase inicial da Revolução. O Conselho da Revolução, de base militar, ocupou o antigo Ministério do Ultramar e foi criada uma pequena direcção-geral responsável por questões de pormenor relacionadas com a independência dos territórios ultramarinos. No lugar das corporações emergiu um novo Ministério do Trabalho, ao mesmo tempo que outras actividades relacionadas com a segurança social foram transferidas para o Ministério dos Assuntos Sociais (saúde); o que dizia respeito à habitação foi atribuído a um Ministério das Obras Públicas remodelado.

Do velho Ministério da Economia saíram três novos Ministérios, apondo a prioridade a ser dada ao desenvolvimento económico: os Ministérios do Comércio, da Indústria e da Agricultura. De entre estes, foi o da Agricultura o que sofreu maior expansão, no que se refere tanto a pessoal como a número de actividades, mas sem incrementar o tipo de aparelho que pudesse ter impacte na província. Na verdade, em 1983, quando foram avaliados os resultados neste campo e a retórica das disposições legais, indicando a importância dos serviços de expansão, se separava da realidade concreta, os programas de acção — todos eles serviços orientados para as herdades quer de pequenos quer de grandes proprietários — continuavam a ser mínimos. Do ponto de vista dos agricultores, pouco tinha mudado na relação entre cidadão interessado (por assim dizer, cliente) e funcionário público.

As transformações institucionais foram ainda mais notórias na Educação e na Saúde. Ambos os Ministérios aumentaram o número dos seus funcionários e adquiriram novos serviços. O aspecto mais interessante desta evolução, contudo, não era tanto o seu carácter pós-revolucionário como o facto de, nas vésperas da Revolução, uma liderança ministerial inovadora, correspondendo a uma transformação socioeconómica independente da política, ter já iniciado um planeamento a longo prazo e encetado novos esforços programáticos.

Com a prioridade dada à expansão dos serviços sociais depois de 1974, o estabelecimento de um quadro governamental mais estável depois de 1976 e a existência de novos recursos económicos externos, as duas instituições estavam em condições de beneficiar de novas oportunidades. Assim, uma vez obtido o apoio externo, os dois Ministérios eram os organismos mais capazes de avançar na expansão dos seus equipamentos, programas e serviços¹¹.

Embora as estruturas organizativas internas tenham sofrido de facto uma mudança pouco significativa e os serviços públicos sejam hoje, em larga medida, administrados segundo os processos vigentes no passado, o

¹¹ As observações referentes aos programas para a agricultura, a saúde e a educação baseiam-se no relatório *Portugal: Program and Management Impact Evaluation*, de Frederick F. Simmons, Juan J. Buttari e Lawrence S. Graham, apresentado à Agency for International Development pelo contrato N. PDC-0000-I-03-3077-00, Work Order No. 3, Washington, D. C., Development Associates, Julho de 1983.

comportamento burocrático sofreu uma alteração decisiva. Aparentemente, o mundo burocrático de Lisboa reflecte modificações diminutas. Os edifícios e os gabinetes são os mesmos e continuam a ser os mesmos os preceitos legais utilizados. Do mesmo modo, as designações utilizadas ao nível da organização interna dos departamentos não sofrem alteração significativa, exceptuando, aqui e além, o nome de um ou outro organismo.

Mas os velhos padrões de acatamento, segundo os quais as ordens vindas de cima eram para ser cumpridas sem serem questionadas, o respeito pela hierarquia e a deferência para com os superiores eram esperados da parte de todos e era dever dos funcionários colocarem-se integralmente ao serviço do Estado, praticarem a moral pública e aceitarem salários reduzidos e regalias insignificantes, esses, tinham visivelmente desaparecido. Em seu lugar encontramos uma vasta gama de organizações de funcionários públicos a defenderem os interesses de vários grupos profissionais da Administração Pública e numerosas clientelas políticas recentemente surgidas que interferem com o funcionalismo público.

Do mesmo modo, houve novos conceitos de planeamento que surgiram. Com base no que existia do velho Secretariado Técnico anterior a 1974, ampliou-se o seu raio de acção no sentido de incluir unidades de planeamento regional e foi possível um avanço significativo no desenvolvimento de um sistema nacional de planeamento. Todavia, ao nível da implementação passa a haver uma desarticulação interinstitucional como jamais existira. Além disso, foram poucos os novos elos criados para ligação dos organismos administrativos que se haviam desenvolvido e racionalizado sob o antigo regime às novas instituições políticas nacionais, de natureza democrática.

A VISÃO POR BAIXO

A maior divergência entre as estruturas políticas e as administrativas reside ao nível dos serviços de campo, em que os programas e actividades específicas são levados a cabo em contacto com as comunidades locais. Esta situação é consequência de três factores: primeiro, os organismos provinciais do Governo central permanecem constrangidos pela centralização de funções em Lisboa e, em menor extensão, em centros regionais, como o Porto e Coimbra. Hoje em dia, não só os fundos são tão limitados como o eram no passado, como ainda os representantes provinciais têm menor capacidade para influenciar os assuntos locais. Sob o Estado Novo, os organismos governamentais tinham importantes funções regulamentadoras e poucas actividades podiam iniciar-se ao nível local sem a prévia aprovação das autoridades governamentais. As transformações ocorridas a partir de 1974 vieram atribuir grande importância às autonomias administrativa e política locais. Responsáveis perante o eleitorado local, as autoridades locais procuram maximizar as actividades que dão aval às suas proclamações sobre o exercício de funções públicas em consonância com a satisfação das necessidades públicas. São fiscais e técnicas as principais alavancas de que podem dispor os funcionários provinciais, correspondendo aos recursos externos para porem em prática os programas locais, mas ambas são escassas; em segundo lugar, faltam aos conselhos municipais equipas profissionais com formação adequada para a criação ou a expansão de novos serviços públicos. Embora fortes, em termos de repre-

sentação, os conselhos municipais e presidentes das câmaras têm pouca ou nenhuma influência na economia local e a sua capacidade para conseguir novos recursos monetários é hoje tão limitada como no passado; terceiro, as estruturas intermédias prevalecentes, todas elas de criação recente, também possuem fundos diminutos, pouco pessoal técnico e reduzida influência para poderem dar resposta às necessidades locais.

Todavia, não têm faltado esforços inovadores para tratar destes problemas. Desde o primeiro governo socialista que as autoridades do governo central têm tentado desenvolver estratégias no sentido de formar, profissional e tecnicamente, maior número de funcionários para a província, para o contacto com os grupos locais que necessitam da prestação de serviços. Merecem particular referência os esforços desenvolvidos para o alargamento dos serviços de extensão agrícola e o impulsionar da criação de equipas móveis de assistência técnica, os *gabinetes de apoio técnico* (GATs), responsáveis por grupos de municípios e localizadas por todo o País, em cidades e vilas de natureza estratégica. Mas desde o início, em 1978, que, quer uns quer outros, têm permanecido mais fortes em teoria do que na prática, pois também eles se diluíram nos problemas mais vastos do Estado Português, onde a fragmentação dos serviços se faz sentir de forma aguda e a compartimentação de pessoal técnico, distribuído por gabinetes isolados, é difícil de ultrapassar. Na província, as pessoas continuam tão cépticas quanto antes acerca das intenções que animam os actos dos agentes do Governo central.

Em síntese, embora permaneça forte ao nível da representação, o novo sistema político possui fraca capacidade para fomentar programas de desenvolvimento, quer regionais quer locais. As expectativas dos cidadãos continuam a orientar-se para Lisboa, enquanto fonte de mudança e lugar de onde deverão provir a iniciativa para a acção, os fundos e o pessoal adequado, se alguma coisa houver para levar a cabo. Os distritos continuam a ser essencialmente demarcações políticas de reduzida importância, excepto no que se refere à capital de distrito, que continua a ser o lugar aonde nos devemos dirigir quando se tornam necessários contactos com os serviços provinciais dos ministérios centrais. Hoje, como no passado, tem de se estar disposto a ir até aos centros regionais, como tal reconhecidos, ou à capital nacional, para eventualmente resolver algum problema local que extravase o âmbito das operações de rotina. Quando, num levantamento das autoridades locais, dirigido pelo autor do presente artigo, no Outono de 1980, se formula a pergunta sobre quais eram as figuras mais representativas da Administração Pública, do ponto de vista dos programas, a resposta foi invariavelmente a de que eram os directores e os directores-gerais. E, quanto ao local onde, em última instância, eram tomadas as decisões que podiam resolver algum problema, a resposta foi, sem excepção, o Porto, Coimbra e Lisboa, em especial esta última¹².

Assim, de um ponto de vista administrativo, Portugal continua a ser um Estado altamente centralizado. Ainda assim, tal facto não permite concluir que a acção concertada e o controlo sejam facilmente realizáveis. As práticas administrativas, as formas organizacionais dos indivíduos e as rela-

¹² Estas observações baseiam-se numa pesquisa de campo conduzida em três distritos, no Outono de 1980, e numa amostragem de 62 autoridades governamentais desses distritos. Para uma análise preliminar destes dados ver «O Estado Português visto a partir de baixo», in *Análise Social*, n.ºs 72-74, p. 18.

ções entre os gabinetes centrais e os provinciais variam grandemente. Cada sector segue a sua própria dinâmica. Aonde a autoridade política que deseja a prestação de um dado serviço ou solucionar uma necessidade local deverá dirigir-se depende do tipo de serviço pretendido; mas o que é sempre certo é ser forçada a deslocar-se para fora da sua localidade.

Mais agora do que no passado, se nos colocarmos na perspectiva dos de baixo e examinarmos a capacidade desenvolvimentista do actual sistema de governo, encontramos pouca substância. Deste ponto de vista, a situação caracteriza-se, com muito mais precisão, como uma situação de relações intergovernativas desconexas. Este modelo não é, todavia, novo: é velho, muito velho, e é um dos que têm sido compostos pela natureza híbrida das instituições políticas surgidas depois de 1975. Promovidos a estruturas administrativas, em que a anterior lógica organizacional e de controlo é incompatível com as normas de uma sociedade democrática, os desafios de natureza desenvolvimentista continuam inatingíveis.

Ao nível programático, o problema continua a ser como desenvolver e efectivar programas destinados a aumentar a produtividade nas fábricas, no comércio, na indústria e na agricultura.

Nada do meu sector de entrevistas realizadas em 1980 com autoridades locais e regionais abriu, de facto, novas perspectivas, quer através das perguntas directivas, quer das não directivas. No essencial, estes dados vieram confirmar o que, em Portugal, tem sido comentado por muitos: que o actual sistema de autonomia política local concede ampla representação à opinião pública no seio das estruturas municipais, mas que poucos desses municípios têm capacidade para satisfazer, através dos seus serviços, as aspirações das populações locais e muito menos para incrementar novos serviços que ultrapassem os rudimentares projectos de auto-ajuda. Com o actual sistema administrativo, os serviços provinciais continuam a ser dirigidos pelos ministérios centrais e a actuar segundo a sua própria lógica interna, as autoridades centrais dirigem numerosos programas ao nível local para os quais não existe financiamento adequado e os representantes provinciais gozam de uma influência sobre os assuntos locais insuficiente para ultrapassar as rotineiras operações do dia-a-dia. Trata-se de um sistema burocrático em que as novas estruturas intermédias, sejam elas específicas ou genéricas no conjunto das organizações de planeamento regional, são essencialmente tutelares e normativas. Embora teoricamente promissoras, têm sido, de facto, incapazes de preencher o hiato entre as directivas governamentais e as necessidades locais.

EMPRESAS E PARTICIPAÇÕES DO ESTADO

Se, relativamente aos aparelhos administrativos central e local, é verdade que se nos deparam problemas e dificuldades, eles são obscurecidos pelos que encontramos no sector público empresarial. Enquanto as dificuldades da administração central e local respeitam à rápida expansão do número de funcionários públicos, à excessiva centralização da autoridade, ligada à dispersão do poder para agir, bem como à absorção das receitas públicas por obrigações fixas (manutenção das instalações, operações, salários), a participação directa do Estado na economia veio constituir mais um fardo financeiro, que vai muito além dos recursos públicos.

O conflito ideológico que se gerou em torno das empresas e participações do Estado transformou o debate sobre o papel do Estado na economia num debate explosivo. Os defensores do direito à propriedade privada sublinham a ineficácia e o défice financeiro como consequências da intervenção directa do Governo e desmantelariam a maior parte, se não todas as instâncias de envolvimento directo do Governo em empresas de actividade produtiva. Outros, identificados com a ideia de uma distribuição mais equitativa dos recursos económicos da Nação, afirmam que as nacionalizações de 1975-76 eram essenciais para pôr fim à concentração da riqueza nas mãos de um punhado de grupos privados. Segundo eles, uma reversão da participação do Estado na economia implica o ressurgimento das bases em que assentava a velha *élite* económica. Entre uns e outros situam-se os que entendem que o Estado deve conservar um papel preponderante na reorientação da economia, mas não deixam, ao mesmo tempo, de exercer pressões no sentido de o Governo reduzir as suas obrigações financeiras. E, pondo de parte os problemas ideológicos, referem que muitas, se não a maior parte, das instâncias com participação maioritária do Estado em empresas não financeiras acabaram por necessitar de um financiamento do défice existente.

Em face destes pontos de vista divergentes, é importante clarificar os factos básicos que deram forma à actual mescla pública-privada existente em Portugal. Em primeiro lugar, nas vésperas da Revolução, a grande maioria dos recursos económicos de Portugal pertenciam a um reduzido número de grupos privados: 168 (0,4%) das 40 051 sociedades que em 1971 operavam na metrópole possuíam 53% do activo líquido total das sociedades. Entre elas distinguiam-se 7 conglomerados principais: a CUF (com 112 empresas), o BPA (com 70), o Borges e Irmão (com 40), o BNU (com 22), o Fonsecas e Burnay (com 22), o Espírito Santo (com 20) e o Champalimaud (com 14)¹³. Em segundo lugar, depois de 1974, e em consequência das transformações revolucionárias ocorridas, entre 14 de Março de 1975 e 25 de Julho de 1976 foram nacionalizadas 244 empresas privadas. Dado que estas possuíam também capitais noutras empresas e os que dirigiam os destinos nacionais depois do contragolpe de 25 de Novembro continuaram a alargar o controlo estatal sobre a economia até Julho de 1976, o número total de empresas afectadas pela participação directa do Estado passou a ser, em 1979, de 1022. Incluem-se nestes números oito categorias de empresas: empresas completamente nacionalizadas, empresas nacionalizadas em que o Estado detém a maioria do capital, empresas nacionalizadas em que o Estado tem uma participação minoritária, empresas estatais propriamente ditas, empresas públicas sujeitas à legislação vigente no sector privado, empresas em que a participação do sector público ultrapassa os 50%, outras em que a sua participação se situa entre os 10% e os 50% e outras ainda em que a participação é inferior a 10%¹⁴.

¹³ Maria Belmira Martins, *Sociedades e Grupos em Portugal*, Lisboa, 1973, conforme citação em Eric N. Bahlanoff, «The State and Economy in Portugal: Perspectives on Corporatism, Revolution, and Incipient Privatization», in William Glade e Horácio Boneo (orgs.), *State Striving: A Comparative Inquiry into Privatization*, Austin, Institute of Latin American Studies, University of Texas (no prelo). Ver também o relatório editado pelo Ministério da Indústria e Energia, Gabinete do Ministro, *O Sector Empresarial do Estado na Indústria e Energia: Análise e Propostas de Actuação*, Dezembro de 1984, pp. 12-13.

¹⁴ Os números baseiam-se em Maria Belmira Martins e José Chaves Rosa, *O Grupo Estado: Análise e Listagem Completa das Sociedades do Sector Público Empresarial*, Lisboa, Edições Jornal Expresso, 1979.

Em terceiro lugar, embora o Portugal pós-revolucionário emergisse com um sector público muito ampliado, este foi sendo posteriormente reduzido para um nível comparável ao dos outros países europeus. Segundo Bahlanoff, o sector consolidado, em 1976, montava a «47% do investimento fixo bruto do país (FBCF), 30% do valor acrescentado total (VA) e 24% do emprego para o sector público tradicional», enquanto em 1973 os valores eram «10% do investimento fixo, 9% do valor acrescentado e 13% do emprego para o sector público tradicional»¹⁵. Em 1978, contudo, estes números tinham baixado para 18,4% do valor acrescentado, 34,3% do investimento fixo bruto e 6,8% do emprego. Em 1980 eram referidos 13,6% do valor acrescentado, 18,1% do investimento fixo bruto e 5,2% do emprego¹⁶.

Quarto: ainda não é fácil chegar-se a um inventário preciso e completo de todas as empresas existentes no sector público. Desde 1974 que a fluidez da dimensão do sector público tem sido consequência da oscilação entre as forças políticas de direita, centro e esquerda. Quer a reprivatização, quer a reorganização, quer ainda a consolidação têm tido impacte na dimensão do sector público, para não falar no facto de ter sido atribuída a vários órgãos governamentais responsabilidade para supervisionar aspectos diversos do sector público. Utilizando dados da Caixa Geral de Depósitos, Silva Lopes, por exemplo, faz, em 1983, uma listagem das empresas de propriedade estatal, distinguindo 79 empresas públicas totalmente possuídas pelo Estado com o estatuto legal de organismos públicos e cerca de 90 com o estatuto legal de empresas privadas, em que o Estado, directa ou indirectamente, detém a maioria do capital¹⁷. Os meus números, compilados em Julho de 1974, referem um número menor delas directamente sob tutela de organismos do Governo central: 46 empresas públicas definidas como pertencentes ao sector empresarial do Estado (em fichas utilizadas pelo Departamento Central do Planeamento); 66 empresas mistas com montantes variáveis de participação do Estado, sob jurisdição do reorganizado Instituto de Investimentos e Participações do Estado (nas fichas deste, de 31 de Dezembro de 1983); 32 empresas nacionalizadas e mistas pertencentes ao sector financeiro (15 bancos e 17 companhias de seguros). Este grupo nuclear integra um total de 144 empresas e participações do Estado. Deste total excluem-se, todavia, aquelas empresas em que o Estado tem partici-

¹⁵ Bahlanoff, p. 9.

¹⁶ Ao compararmos estes números, não é possível determinar se a sua base de dados é a mesma ou não, uma vez que têm diferentes proveniências. Bahlanoff afirma que os seus dados de 1976 provêm do Instituto de Participações do Estado e que excluem as empresas privadas com intervenção temporária do Estado, empresas com uma participação estatal minoritária, bem como as empresas autogestionárias e as cooperativas agrícolas. Quanto aos dados de 1978, diz ainda Bahlanoff tratar-se de compilações retiradas dos relatórios da OCDE que, por seu turno, se reportam às Contas Nacionais tal como são referidas pelo Instituto Nacional de Estatística (Bahlanoff, pp. 9-10). Este conjunto de elementos inclui as empresas nacionalizadas e controladas pelo Estado em que este detém mais de 50% da participação. Os dados de 1980 são retirados do relatório do Ministério da Indústria, *O Sector Empresarial do Estado (...)* (SEE), p. 18. A hipótese aqui colocada é a de que o que em Português se chama SEE e em Inglês é designado por sector público consolidado é aproximadamente o mesmo durante os três anos. O problema inerente a todas estas representações numéricas é o de que uma medição consistente ao longo do tempo é extremamente difícil, dado que a informação divergente quanto às empresas que deverão ser consideradas como pertencentes ao sector público e posterior consolidação e reprivatização.

¹⁷ J. Silva Lopes, *State Owned Enterprises in Portugal*, comunicação não publicada a uma conferência (mimeografada), Maio de 1984, p. 1.

pação, de uma forma ou de outra, que não se enquadra nos canais anteriormente mencionados e cujo número é substancial: o total correcto revisto, segundo o Departamento Central de Planeamento, era, em Julho de 1974, de 856 participações em 421 empresas. Enquanto para o primeiro grupo de empresas públicas (as 144 para as quais existe documentação rigorosa do Governo central) existem numerosos estudos, sobre as restantes sabe-se bastante menos. Em síntese, pode dizer-se que está ainda por compilar um inventário actualizado e definitivo do sector público em Portugal acessível ao público em geral.

O que é certo é que, se pode ser verdade que o número total de empresas do sector público baixou nos últimos anos, no mesmo período, o peso económico deste aumentou se tomarmos como termo de comparação o que se passa na privada. Silva Lopes calcula em cerca de 5%, entre 1976 e 1982, o aumento da participação das empresas de propriedade estatal no total do valor acrescentado interno¹⁸. Reportando-se a um período de tempo mais curto, o grupo de estudo sobre o sector público, de que fizeram parte António Costa Leal e outros (Grupo de Trabalho, o Sector Empresarial do Estado), regista também o peso crescente na economia nacional das empresas de propriedade estatal, especialmente se a esta categoria se acrescentarem instituições financeiras nacionalizadas pelo Estado e empresas mistas com participação estatal maioritária. Contudo, como se pode observar nos quadros n.ºs 2 e 3¹⁹, as tendências registadas não são tão uniformemente lineares quanto Silva Lopes parecia sugerir.

Empresas não financeiras de propriedade estatal

(QUADRO N.º 2)

	1978	1979	1980	1981	1982
Valor acrescentado	12,7%	14,4	13,6	14,2	15,4
Emprego	5,3%	5,3	5,3	5,2	5,3
Investimento fixo bruto	21,5%	20,1	18,8	19,1	17,5

Total das empresas de propriedade estatal (participação directa e indirecta)

(QUADRO N.º 3)

	1978	1979	1980	1981	1982
Valor acrescentado	—	21,3%	21,5	23,0	24,1
Emprego	—	7,6%	7,6	7,6	7,8
Investimento fixo bruto	—	28,9%	30,3	35,3	38,2

Fonte: relatório sectorial: «O sector empresarial do Estado», in *Conferência: Políticas de Desenvolvimento Económico e Social*, Lisboa, Instituto de Estudos para o Desenvolvimento, Fevereiro de 1985, p. 7.

Os cálculos da distribuição por sectores das empresas de propriedade estatal variam consoante as datas e as fontes utilizadas. Uma citação

¹⁸ J. Silva Lopes, *op. cit.*, p. 1.

¹⁹ Relatório sectorial: «O sector empresarial do Estado», in *Conferência: Políticas de Desenvolvimento Económico e Social*, Lisboa, Instituto de Estudos para o Desenvolvimento, Fevereiro de 1985, p. 7.

particularmente útil é a que foi compilada por Fernando Gonçalves, com base nos dados de 1982 do Banco de Portugal. De acordo com os seus cálculos, as empresas públicas constituem 100% do valor total acrescentado de electricidade, gás e água; 75% dos transportes e comunicações; 27% das indústrias extractivas transformadoras; 19% dos serviços comerciais; 4% do comércio; 4% da pesca, e 3% da construção e obras públicas²⁰.

Se separarmos as empresas públicas financeiras das não financeiras e subdividirmos estas últimas em sectores, a actuação de cada uma das empresas estatais varia consideravelmente. É Silva Lopes quem refere que os organismos pertencentes ao sector público produziram, globalmente, em 1982, um lucro total de 250 milhões de dólares, mas acrescenta, logo em seguida, que uma grande parte deste lucro tem de ser atribuído às operações do Banco central relacionadas com o seu papel de autoridade monetária em Portugal. Cita os lucros dos bancos de comércio e de desenvolvimento como situando-se precisamente abaixo dos 190 milhões de dólares. Pelo contrário, Silva Lopes referencia as perdas totais na indústria transformadora como tendo aumentado de 260 milhões de dólares, em 1982, para cerca de 470 milhões, em 1983. Particularmente assinaláveis, diz ele, são os prejuízos da Companhia Nacional de Petroquímica, da Quimigal (Química de Portugal), dos estaleiros da Setenave e da Siderurgia, correspondendo a 200, 75, 65 e 46 milhões de dólares, respectivamente. Em compensação, contudo, os lucros no cimento, na polpa da madeira e no tabaco foram moderados ou mesmo satisfatórios. São também referidas as grandes perdas no sector dos transportes, com a linha férrea nacional — cerca de 100 milhões —, as companhias de navegação nacionalizadas, com um prejuízo de 55 milhões, e a transportadora aérea nacional, com 35 milhões de défice²¹.

Não há dúvida de que o número considerável de empresas públicas-chave não financeiras suportaram prejuízos, mas nem todos os aceitam como factos isolados. Silva Lopes refere que o impacto destes défices pode ser contestado, enquanto consequência da distorção produzida pela inflação, das restrições impostas pelo controlo dos preços pelo Governo e do impacto da crise económica internacional. Ao analisar estes prejuízos, há seis empresas que se destacam como empresas em crise — a CNN (navegação), a CP (caminhos-de-ferro), a TAP (linhas aéreas), a CNP (petroquímica), a Quimigal (produtos químicos e fertilizantes) e a SN (aço). A missão do Banco de Portugal que visitou o País em Novembro de 1983, identificou-as como tendo grandes problemas de viabilização a curto e longo prazos e necessitando de reestruturação urgente. A esta lista deveriam acrescentar-se outras duas empresas — a Carris e a Rodoviária Nacional —, uma vez que a referida missão as identificou como tendo problemas financeiros idênticos, embora menos complexos²².

²⁰ Fernanda Gonçalves, «Algumas reflexões sobre o sector empresarial do Estado enquanto vector dinamizador da economia nacional no contexto da actual crise (...)», in *Evolução Recente e Perspectivas de Transformação da Economia Portuguesa*, conferência realizada em 27, 28 e 29 de Abril de 1983, 4 tomos, Lisboa, Centro de Investigações sobre Economia Portuguesa, Instituto Superior de Economia, Universidade Técnica de Lisboa, 1983, p. 2265.

²¹ J. Silva Lopes, *op. cit.*, pp. 3-4.

²² *Review of Non-Financial Public Enterprises in Portugal*, relatório do Banco Mundial (mimeografado), 14 de Fevereiro de 1984, p. 25.

Ao avaliar o impacto do sector empresarial do Estado na economia em geral, a consulta da lista das maiores empresas portuguesas mostra, de forma inequívoca, o peso delas na economia. Com efeito, segundo os dados de 1983 da Caixa Geral de Depósitos, as oito maiores empresas portuguesas caem no âmbito da categoria de empresa pública. Estas oito — Petrogal (petróleo), EDP (electricidade), Quimigal (produtos químicos e fertilizantes), Tabaqueira (tabaco), Siderurgia Nacional (aço), Portucel (polpa de madeira), Cimpor (cimento) e CNP (petroquímica) —, quando alinhadas por ordem decrescente, ocupam a primeira, segunda, quinta, oitava, nona, décima, décima segunda e décima quarta posições no total das empresas do País. A maior empresa comercial portuguesa, que se encontra em terceiro lugar, é a EPAC, empresa pública que se ocupa do negócio de cereais. Quanto às empresas de transportes e comunicações, as seis primeiras também são propriedade do governo: TAP (linhas aéreas), CTT (correio e telecomunicações), TLP (telefones de Lisboa e Porto), Rodoviária Nacional (carreiras interurbanas), CP (caminhos-de-ferro) e CTM (navegação). Quando comparadas com a posição geral das restantes empresas portuguesas, elas ocupam, por ordem decrescente, o 6.º, o 17.º, o 13.º, o 15.º, o 22.º e o 33.º lugares²³.

Quando, ao tomar em consideração o peso financeiro de todo o sector, se tenta captar um quadro mais vasto da situação, torna-se óbvio por que razão a politização das operações efectuadas por essas empresas, a partir de 1974, constitui objecto de grande preocupação. Mais uma vez, embora não em termos absolutos para todos os casos, se podem identificar algumas tendências básicas: primeiro, a utilização preferencial de um critério político na nomeação dos gestores do Estado nessas empresas e, em segundo lugar, a introdução de uma organização sindical activa nas relações colectivas de trabalho. Se é legítima a crítica, por parte de quase todos os quadrantes, quanto às consequências nefastas que decorrem da utilização de um critério político de nomeação dos gestores em detrimento de um critério de competência, no que respeita à politização da força de trabalho, o assunto é outro. As reivindicações da classe trabalhadora quanto a salários e outras regalias, condições de trabalho e despedimento foram substanciais por ocasião da Revolução e um dos grandes feitos desta consiste na melhoria — ainda que limitada —, das condições de trabalho. Estes factores, combinados com uma inflação persistente e o aumento dos custos da alimentação, da habitação e dos serviços sociais, significam muito simplesmente que tais pressões irão certamente prosseguir e farão parte do actual enquadramento social, económico e político.

Actualmente abundam os projectos alternativos, todos eles oferecendo uma solução para os problemas de coordenação e de controlo no sector e sugerindo mecanismos que tornem estas empresas mais competitivas, com redução dos custos. Enquanto as soluções não se apresentam claras, o que há a verificar é o facto de a existência de um controlo duplo (por um lado, do Ministério das Finanças, por outro, do respectivo ministério técnico que supervisiona as operações substantivas destas empresas) conduzir a conflitos de competências.

²³ Honorato Cavaco Duarte, *As Principais Empresas em Portugal*, Lisboa, Caixa Geral de Depósitos, 1983, pp. 12, 35 e 49.

Mas, comparando esta situação com a de há dois anos, a viragem operada no sentido de que os organismos do sector empresarial do Estado sejam avaliados segundo um critério de viabilidade financeira constitui um primeiro passo importante. Do mesmo modo, a reorganização do Instituto de Participações do Estado, em Agosto de 1982, no actual Instituto de Investimentos e Participações do Estado foi igualmente um passo encorajador. Através da utilização no sector público de critérios válidos no privado, o IPE, já depois de reorganizado, tem tido a seu cargo a responsabilidade da administração das participações nas empresas económicas, de acordo com os princípios do mercado. Todas estas acções apontam num sentido promissor, em direcção a uma política de privatização limitada, sem que seja desmantelado o núcleo do sistema empresarial público assente nas empresas de propriedade estatal.

CONCLUSÕES

A consequência de tudo isto tem sido, para o Estado, um rápido crescimento das suas obrigações financeiras e uma crise fiscal a todos os níveis que exige redução nas suas despesas públicas. Juntamente com as pressões externas para um distanciamento da burocracia pública no sentido de um Estado mais empresarial, as novas realidades impuseram uma situação para a qual a única saída parece ser uma privatização com limites, de acordo com as tendências que se desenvolvem no resto da Europa ocidental. Trata-se da reacção necessária à internacionalização da economia portuguesa e nada disto inverte, de forma fundamental, o papel mais importante adquirido pelo Estado na economia depois do 25 de Abril; antes consolidará — se o Governo for capaz de manter o seu curso actual — uma economia mista, em que o Estado leva a melhor, centrando-se no aperfeiçoamento da actuação económica, quer pública quer privada, e reorientando-se, a si próprio e à sociedade, para a modernização da economia.

No entanto, uma vez que tudo isto deverá passar-se no contexto de um âmbito de instituições estatais, uma reorientação do aparelho administrativo do Estado implica — se as novas orientações políticas em discussão ganharem força —, uma transformação administrativa de fundo. É aqui que os legados do passado e a consciência do seu impacto são muito importantes. Todas as anteriores tentativas de reformas globais falharam e há poucas probabilidades de vir a ser diferente.

Todavia, não se trata de um problema *sui generis* de Portugal, sendo comum todos os governos contemporâneos, à medida que foi crescendo a complexidade institucional e os papéis do Estado se diversificaram. A consciência do contexto português, aliada a uma perspectiva comparativa mais ampla, apontam para a necessidade de uma estratégia administrativa centrada ao nível programático, no contexto de sectores específicos e orientada para as bases.

Ao lançarmos um olhar à década que passou, há indícios novos na Administração portuguesa que nos dão alguma esperança na criação de esquemas institucionais que vão de encontro às condições de Portugal: os governos autónomos dos Açores e da Madeira (que responderam aos desejos e aspirações das populações locais) e os gabinetes de apoio técnico (GATs) (enquanto meios de ligação entre as entidades administrativas do Governo central e os governos locais com grandes necessidades de assis-

tência técnica). Se estas inovações institucionais irão florescer, ainda está para se ver. O que é certo, todavia, é que, se não houver uma resposta convincente aos novos desafios colocados, ficará reduzida a capacidade de o Governo agir com autonomia no contexto mais amplo da Europa e da região norte-atlântica²⁴.

²⁴ O trabalho de campo que tornou possível este trabalho foi conduzido sob os auspícios da American Philosophical Society (subsídio de viagem) e do College of Liberal Arts of the University of Texas, Austin (despesas diárias).