

A organização do Estado depois da revolução de 1974

I — UMA JUSTIFICAÇÃO DE ORDEM PESSOAL

A organização do Estado é uma realidade demasiado extensa para poder ser objecto de uma comunicação necessariamente sujeita a limitações. No sentido amplo, a organização do Estado abrange, não apenas o Estado, mas a totalidade das pessoas colectivas públicas, quer de base territorial, quer de base funcional. Pode-se discutir se esta concepção alargada do Estado é ou não correcta, mas não se pode desconhecer que ela tem exercido uma influência sensível na construção do moderno direito público. Ao nível jurídico, as dificuldades surgem quando fazem parte do sector económico do Estado pessoas colectivas que assumam formas privadas, como é o caso das chamadas sociedades nacionais ou de capitais públicos. De qualquer modo, sempre que se fala na organização do Estado, levanta-se o problema de saber quais são as fronteiras dessa organização. Trata-se de um problema que não pode ser aqui discutido, mas que não pode deixar de estar presente, embora de uma forma subentendida.

A presente comunicação tem a sua raiz na necessidade que, depois da revolução do 25 de Abril, experimentei, como jurista e como funcionário público, de ter uma ideia sobre as alterações que o sistema jurídico e o aparelho da Administração Pública conheceram e sobre o sentido ou a significação dessas alterações. A partir do momento em que o processo revolucionário foi acelerado, tornou-se-me evidente que a tarefa ultrapassava largamente as minhas possibilidades. A necessidade a que ela correspondia mantinha-se, mas eu não podia assegurar a sua satisfação.

As dificuldades de ordem técnica eram tanto maiores quanto não havia, antes do 25 de Abril, qualquer obra que me pudesse servir de termo de referência e de comparação. A bibliografia portuguesa sobre o direito e o Estado não incluía nada que, de longe ou de perto, se assemelhasse ao que sonhava fazer. O ambiente à minha volta estava também demasiado carregado de ameaças contra os servidores do regime deposto que não tinham ido apressadamente filiar-se num partido ou numa associação política. A circunstância de eu não ter nítidos preconceitos partidários e de os meus interesses materiais não serem volumosos permitia-me ser um espectador algo assustado, mas bastante desapaixonado.

As dificuldades não me fizeram desistir totalmente do projecto. Era evidente que muitas (se não a maioria) das inovações revolucionárias estavam antecipadamente condenadas a ser apenas episódicas ou a assumir um carácter puramente programático. Daí que conviesse esperar que as alterações da Revolução fossem assentando mais ou menos lentamente no fundo do nosso poço. Por tudo isto, os meus apontamentos passaram a ser selectivos. Não podia tomar nota de

* Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa.

todas as modificações e muito menos aperceber-me do seu verdadeiro alcance.

Acabei por reduzir as minhas preocupações a um número limitado de temas, que, apesar da redução a que tinha sido submetido, continuou a ser bastante extenso. A circunstância de, após a Revolução, me ter preocupado, no exercício de funções docentes, com coisas tão aparentemente diferentes como a história de Portugal do século XIX, a segurança social, a fiscalidade, o direito económico, o direito comercial, a administração pública e o direito do trabalho contribuiu para uma aparente riqueza — que tem sido, no fundo, uma pobre dispersão. No entanto, a multiplicidade dos meus interesses teóricos dava-me uma visão relativamente ampla das coisas, ainda que ficasse extremamente aquém do meu projecto primitivo.

Uma parte desses apontamentos ou notas, necessariamente adaptados ao condicionamento de cada momento ou eventualmente provocados por esse condicionamento, veio já a lume, mas, no tocante ao tema da organização do Estado, havia coisas que eu não tinha publicado ou que tinham sido apenas grosseiramente rabiscadas e, portanto, insuficientemente pensadas. Além disso, havia pistas por percorrer, adivinhadas ou entrevistas ao longe e, por vezes, abandonadas. A presente comunicação limita-se fundamentalmente a utilizar ou a tirar do caixote algum desse material residual. Acresce que, por razões de vária ordem, pessoais e não pessoais, ela acabou por ser redigida em condições que será legítimo classificar como muito más. Daí o seu estilo predominantemente impreciso.

II — A PREOCUPAÇÃO DE CONTINUIDADE

A revolução de 25 de Abril de 1974 não pretendia provocar uma ruptura na organização e no funcionamento do Estado. Juridicamente, o Estado, após a Revolução, devia ser e foi — tanto na ordem interna como no plano das relações internacionais — o mesmo Estado que era anteriormente.

A Revolução pretendia sem dúvida substituir um sistema político por outro — o que implicava a elaboração e a aprovação de uma nova Constituição, a formação de novas organizações políticas, o aparecimento ou a emergência de uma nova classe política —, mas não estava em causa a continuidade jurídica do Estado. É o que resulta inequivocamente do Programa do Movimento das Forças Armadas Portuguesas, que deixou muito cedo de incluir o termo *Portuguesas* na sua designação, certamente por esta inclusão ter sido julgada supérflua.

De acordo com o Programa do Movimento das Forças Armadas, a Revolução propunha-se definir, concreta e objectivamente, uma política ultramarina que conduzisse à paz entre os portugueses de todas as raças e credos — o que só seria possível através do «saneamento» (*sic*) da política interna anteriormente prosseguida e das suas instituições. Este saneamento consistia na substituição, sem convulsões internas, do sistema político vigente por instituições democráticas, que passariam a ser as representantes indiscutidas do povo português. O saneamento político acarretava inevitavelmente consigo o saneamento do aparelho administrativo do Estado.

O Programa do Movimento das Forças Armadas entregava imediatamente o poder político a uma Junta de Salvação Nacional, donde seria escolhido o presidente da República no prazo máximo de três semanas. A queda do poder político anterior traduzia-se na destituição do presidente da República e do Governo anteriores à Revolução, na dissolução da Assembleia Nacional e do Conselho de Estado, na destituição dos governadores civis, dos governadores dos distritos autónomos e dos governadores-gerais e na extinção da Acção Nacional Popular, da Direcção-Geral de Segurança, da Legião Portuguesa e das organizações políticas da juventude. Além disso, era abolida a censura e exame

prévio, embora fosse criada transitoriamente uma comissão *ad hoc* para controlo dos meios de comunicação social.

A preocupação de continuidade no exercício do poder político e de continuidade administrativa é extremamente nítida no Programa do Movimento das Forças Armadas. O Programa pressupunha o respeito pelos compromissos internacionais decorrentes dos tratados em vigor e a prossecução das operações militares no ultramar, em que se continuava a contar com a colaboração da extinta DGS, que seria (mas só no ultramar) reorganizada como Polícia de Informação Militar. O novo presidente da República, escolhido de entre os membros da Junta de Salvação Nacional, manteria poderes semelhantes aos previstos na Constituição de 1933.

Esta intenção de assegurar a continuidade do Estado tornou-se ainda mais nítida quando a Lei n.º 3/74, de 14 de Maio, veio manter transitoriamente em vigor a Constituição de 1933 naquilo que não contrariasse os princípios expressos no Programa do Movimento das Forças Armadas e nas leis constitucionais publicadas ou a publicar. Certo era, porém, que o Programa do Movimento pressupunha já a manutenção em vigor da Constituição de 1933, visto ser por ela que se pautavam os poderes do novo presidente da República.

O Programa do Movimento das Forças Armadas previa a nomeação do Governo Provisório civil pelo presidente da República. O Governo Provisório não poderia adoptar grandes reformas de fundo, uma vez que as mesmas dependeriam da Assembleia Nacional Constituinte. Durante o período de excepção do Governo Provisório conservar-se-ia a Junta de Salvação Nacional, para salvaguarda dos objectivos proclamados no Programa.

Aquele que viria a ser o 1.º Governo Provisório elaborou um programa, que foi publicado como preâmbulo do Decreto-Lei n.º 203/74, de 15 de Maio, onde se estabeleceu a nova orgânica governativa. Esse programa, em que se adiavam as grandes reformas de fundo e (um tanto estranhamente) as medidas que afectassem o foro íntimo da consciência dos Portugueses, conheceu, depois do 11 de Março, sensíveis alterações que não foram expressamente formalizadas. De qualquer modo, o programa do Governo Provisório parece ter sido o antecedente em que se inspirou o dispositivo da Constituição de 1976 que obriga (por vezes inutilmente) cada Governo a apresentar o respectivo programa à apreciação da Assembleia da República.

Logo na formação do 1.º Governo Provisório se abandonou a expressão *presidente do Conselho* e se adoptou em sua substituição a expressão *primeiro-ministro*. Através desta substituição pretendia-se afastar as recordações do presidencialismo do presidente do Conselho, instituído entre nós pelo Dr. Salazar. O Decreto n.º 250/74, de 12 de Junho, procurou inclusivamente, na mesma linha, proceder a um desempolamento da Presidência do Conselho de Ministros (designação que, apesar de tudo, se conservou). No entanto, a Presidência do Conselho veio a ser em breve empolada com novos serviços.

III – A AMEAÇA DE RUPTURA

A Junta de Salvação Nacional viu os seus poderes aumentados pelas Leis n.ºs 3/75 e 4/75, respectivamente de 19 de Fevereiro e de 13 de Março. No entanto, foi só a partir do 11 de Março que se conheceu entre nós, embora no plano dos diplomas legislativos e das deliberações dos órgãos de soberania, algum aparente risco de ruptura política mais profunda. Do ponto de vista económico-social, iniciou-se então um processo de transformações, que veio a ser acolhido pela Constituição de 1976. No entanto, sem pretender pôr em causa o que havia de razoável na aceleração das transformações revolucionárias, o certo é que no período que decorreu entre o 11 de Março e o 25 de Novembro vivemos numa atmosfera surrealista de autismo político.

A Lei n.º 5/75, de 14 de Março, extinguiu a Junta de Salvação Nacional e o Conselho de Estado e instituiu o Conselho da Revolução e a Assembleia do Movimento das Forças Armadas, cujas atribuições nunca foram formalmente definidas. O Conselho da Revolução chamou a si a tarefa de proceder às reformas de estrutura da economia portuguesa, que, de acordo com o Programa do Movimento das Forças Armadas, só poderiam ser feitas depois da instauração da nova ordem constitucional.

Tinha-se entrado numa fase em que se confrontavam vários projectos revolucionários, mais ou menos dominados por um marxismo galopante e mal assimilado. A esquerda militar estava dividida perante esses projectos, mas o sentido da realidade acabou por prevalecer. Na verdade, cabe perguntar o que nos teria acontecido se em 1975 nos tivéssemos transformado, sem saber como, numa democracia popular de modelo europeu, ou num regime populista militar de inspiração terceiro-mundista.

O poder político durante o período iniciado com o 11 de Março esteve particularmente interessado em exercer o controlo efectivo do poder económico, através das nacionalizações, das intervenções estaduais nas empresas privadas e da legalização da Reforma Agrária. Embora o saneamento da função pública tivesse sido sujeito a um regime mais severo do que o inicialmente adoptado (cf. Decreto-Lei n.º 123/75, de 11 de Março, que revogou os Decretos-Leis n.ºs 277/74, de 25 de Junho, e 390/74, de 27 de Agosto), o certo é que a organização do Estado não conheceu grandes transformações formais durante esse período de aceleração revolucionária.

O modelo da orgânica constitucional negociado entre o Movimento das Forças Armadas e os partidos e constante da 1.ª Plataforma de Acordo Constitucional, assinada nas vésperas das eleições para a Assembleia Constituinte, traduzia-se na adopção de um sistema de governo predominantemente militar. Esse modelo afastar-nos-ia dos figurinos europeus e poderia vir a criar uma solução de continuidade na organização do Estado, não obstante o seu carácter transitório.

Com o 25 de Novembro e a negociação da 2.ª Plataforma de Acordo Constitucional, os partidos afastaram a ameaça do sistema de governo militar, embora tivessem aceite, a título temporário, o regime de democracia militarmente tutelada, que veio a ser consagrado na Constituição de 1976.

A Constituição de 1976 representava um compromisso entre os ideais da democracia política e a esperança ou a promessa do socialismo — compromisso cujo cumprimento ficou sujeito à vigilância ou ao controlo de um órgão militar de soberania (o Conselho da Revolução). Ao nível dos órgãos de soberania, a única originalidade constitucional consistia na manutenção do Conselho da Revolução como herança institucional do processo revolucionário. O espectro de uma ruptura político-administrativa estava definitivamente afastado.

IV — AS GERAÇÕES E AS CLASSES SOCIAIS NA REVOLUÇÃO

Haverá decerto que reconhecer que as revoluções são muito mais história do que lógica e, com isso, compreender ou admitir as paixões que desencadeiam, as variações de percurso a que estão sujeitas, os erros mais ou menos terríveis que cometem. Provavelmente, as únicas revoluções em que a lógica se faz história são aquelas em que desde o primeiro momento as forças revolucionárias são controladas por homens que conhecem perfeitamente o que querem, apenas cometem erros pequenos e estão dispostos a emendá-los rapidamente. No entanto, essas revoluções, conduzidas por homens e por vanguardas carismáticas, são à partida ditaduras. As revoluções democráticas estão necessariamente condenadas a conhecer flutuações, embora nem sempre se entenda de que lado é que os ventos foram soprando.

A influência dos elementos etários ou generacionais na revolução do 25 de Abril é muito evidente. A Revolução tem a sua origem num movimento de jovens capitães e pretende ser uma renovação da vida colectiva. Ela foi encarada pela juventude como o fim ou, pelo menos, a promessa do fim das guerras no ultramar e como a consagração de um clima de permissividade, que até então só tinha conhecido entre nós curtas lufadas. No entanto, não parece ter sido ainda abordada a importância dos factores etários na Revolução e na substituição do pessoal político-administrativo por ela desencadeada.

Em contrapartida, tem-se procurado explicar a revolução do 25 de Abril em termos classistas. É evidente que o regime deposto assentava sobre um consenso configurado pelos interesses da alta burguesia e que a sua queda era necessariamente grata aos que tinham uma aguda consciência das condições de exploração em que vivia o proletariado rural e a maior parte do proletariado industrial. Os intelectuais careciam de um clima de liberdade intelectual, embora tivessem já perdido o hábito de dialogar. A falta de obras de valor terá, no entanto, de ser justificada pela conjugação da falta do clima de liberdade com a falta de talentos.

De qualquer modo, a Revolução resultou directamente de um descontentamento militar e teve, portanto, a sua origem num movimento de reivindicações profissionais, surgido nas fileiras das forças armadas. Sem o descontentamento militar, agravado pelos aumentos de preços que marcaram no fim de 1973 o início da crise económica, o regime político teria tido grandes probabilidades de subsistir até aos nossos dias, embora não pareça fácil imaginar se a extrema-direita teria continuado a exercer a sua influência correctora sobre os pretensos desvios liberais do marcelismo.

Não se mostra possível ignorar ou menosprezar a participação das classes sociais no desenvolvimento do processo revolucionário. No entanto, não se afigura legítimo explicar o acto revolucionário do 25 de Abril como um fenómeno de classe. A origem de classe dos capitães foi já objecto de algumas investigações, bem assim como a influência ideológica que sobre eles exerceram os jovens licenciados ou estudantes universitários que cumpriam o serviço militar como oficiais dos quadros de complemento.

V – A LIQUIDAÇÃO DO REGIME DEPOSTO

As alterações da organização do Estado que vieram a verificar-se nos seis anos decorridos após a Revolução traduzem-se basicamente nas alterações impostas pela liquidação do regime deposto e pela sua substituição por um regime de democracia tutelada. A liquidação do regime deposto tem sido identificada com a liquidação do corporativismo, mas é demasiado evidente que o corporativismo constituía apenas entre nós a cobertura ideológica de uma ditadura consentida, que tinha sido incapaz de se adaptar inteligente e progressivamente às novas condições do mundo do após-guerra. Na prática, tudo se passou como se uma boa parte do mundo se tivesse adaptado no após-guerra à própria ditadura. A admiração internacional pela obra política do Dr. Salazar, a eclosão da guerra fria e a formação da NATO permitiram que o nosso autismo político se mantivesse sem grandes alterações até ao fim.

Ao contrário do que os maus observadores sempre julgaram, o nosso corporativismo era ideologicamente apenas um adorno de pôr e tirar. Mas tal não significa que a vontade política que se albergava sob a capa do corporativismo não tivesse sido capaz de instituir e montar estruturas no domínio social e da organização económico-profissional. Essas estruturas, criadas ou impostas pelo Estado, eram monolíticas, mas não deixavam por isso de ser ou poder vir a ser uma realidade. Uma vez afastada a cobertura ideológica do corporativismo, elas continuaram, na sua maioria, a existir. O corporativismo tinha sido a justificação

doutrinária para, através de uma acção estatal, dotar o País de estruturas que ele não possuía. Essas estruturas não estavam condenadas a perecer no dia em que desaparecesse o seu pretenso suporte ideológico.

A subsistência das organizações criadas pelo regime dito corporativo não é incompatível com o regime democrático, desde que, como aconteceu, elas tenham perdido o monopólio de representação e tenham passado a ser regidas pelos princípios da liberdade de associação (incluindo obviamente a liberdade sindical). Em contrapartida, afigura-se perigosa para a manutenção do regime democrático a recordação de um tempo em que Portugal era ou parecia ser um país respeitado no mundo ocidental, em que o seu escudo suportava a pressão dos movimentos monetários internacionais, em que a Administração Pública (embora pouco eficiente) ostentava uma aparência de dignidade e em que o Governo tinha força suficiente para impor o certo ou o errado que lhe desse na realíssima gana. A seu lado, a perda dos territórios ultramarinos afigura-se irrelevante. O povo português reconheceu-se sempre como vivendo num pequeno espaço e nunca se sentiu verdadeiramente dono ou senhor de um império. A perda da Índia (justificação tradicional e poetizada da nossa grande viagem pelo mundo) deixou-o praticamente indiferente em 1961. Falta entre nós um estudo sério sobre a imagem colectiva dos territórios ultramarinos ou coloniais — do mesmo modo que continuam a faltar indagações sobre as atitudes populares perante as guerras do ultramar. A emigração europeia foi muito mais motivada por razões de ordem económica do que por qualquer outra ordem de razões, embora ela possa corresponder profundamente a uma recusa às dimensões ultramarinas ou coloniais.

A liquidação do regime deposto e a sua substituição pelo novo regime não obedeceu — e dificilmente poderia obedecer — a um plano satisfatoriamente razoável. Os novos dirigentes políticos que foram sendo chamados aos Governos Provisórios tinham contra si uma visível falta de experiência. Os quarenta e oito anos de ditadura tinham inutilizado ou impedido a experiência política de várias gerações. Desde o primeiro momento, foi necessário recorrer à experiência técnica de pessoas politicamente comprometidas com o regime deposto, mas isso aconteceu nas áreas comumente consideradas mais melindrosas, como a política monetária ou o comércio internacional. Nos outros domínios havia, sem dúvida, alguma experiência técnica suficientemente aproveitável, mas o novo poder político utilizou o saneamento da função pública como uma forma de intimidação e de culpabilização dos funcionários que tinham adquirido a sua experiência ao serviço do regime deposto e simultaneamente como um processo de proceder à sua substituição por novas clientelas partidárias. As vicissitudes da detenção do poder político durante o processo revolucionário levou à sobreposição de várias camadas de clientelas nos quadros da Administração Pública. Em muitos casos, era demasiado evidente que se pretendia substituir os elementos das gerações mais velhas, e, por isso mesmo, inevitavelmente comprometidas com o regime anterior, por elementos das gerações mais novas, que não tinham tido ainda tempo para sujar a água que os lobos bebiam.

No fundo, o regime deposto tinha dado origem a uma crise da autoridade moral. Os condicionamentos de ordem espiritual criados e mantidos pelo regime eram de molde a não permitir que alguém tivesse, institucional ou pessoalmente, um mínimo de autoridade, a não ser que emergisse das trevas da clandestinidade ou dos calabouços. Os estragos morais produzidos pelo regime eram, no entanto, já irreparáveis. Os jornais que tinham procurado resistir à ditadura foram, depois da Revolução, os primeiros a embandeirar em arco pelo facto de grupos irresponsáveis queimarem em autos-de-fé as publicações chamadas reacconárias. As pessoas que pareciam ter mantido a sua coluna vertebral mais direita (sem prejuízo de algumas eventuais colaborações com o regime) apelavam, no auge do saneamento, para a denúncia dos factos cometidos durante a ditadura como um dever imposto pela democracia e pelo patriotismo.

VI – ALGUMAS PRECISÕES SOBRE A ORGANIZAÇÃO DO ESTADO

Em Abril de 1974, a organização do Estado obedecia aos modelos definidos pelo Governo do Dr. Salazar, com algumas alterações introduzidas durante o Governo do Prof. Marcelo Caetano. Na realidade, os cinco anos e meio do Governo do Prof. Marcelo Caetano não tinham feito muito mais do que adoptar algumas inovações mais ou menos pontuais. O aparelho do Estado e, sobretudo, a imagem do Estado continuavam a corresponder aos padrões do salazarismo.

Nos anos seguintes à Revolução tudo se passou como se toda a gente estivesse empenhada em exorcizar esses padrões, mas, ao nível da realidade administrativa, as coisas resistiram, para o bem e para o mal, à mudança dos nomes, à contradição das reorganizações, à busca (eventualmente inquieta) de novos modelos. Os vícios do aparelho do Estado não foram extirpados e há todas as razões para crer que aumentaram — pelo menos na própria proporção em que o aparelho do Estado se tornou mais pesado e mais complexo.

A Revolução e, na sequência, a Constituição de 1976 substituíram os órgãos estritamente políticos de soberania e, ainda mais nitidamente, os seus titulares. O presidente da República voltou a ser eleito por sufrágio universal, como na versão primitiva da Constituição de 1933, ainda que com a manifesta diferença de todos os cidadãos maiores terem passado a ter direito de voto e, além disso, se ter criado um clima satisfatório de liberdade eleitoral. A Assembleia Nacional cedeu o seu lugar à Assembleia da República, de expressão necessariamente partidária, mas livremente eleita pelos cidadãos. O Governo continuou a ter funções legislativas normais, mas a sua formação ficou dependente dos resultados das eleições para a Assembleia da República, se bem que, em 1978 e em 1979, se tivesse recorrido a governos de iniciativa presidencial como solução perante *impasses* políticos. Os órgãos do poder militar acabaram por se reduzir ao Conselho da Revolução, cujo regime de composição se não afigura inteiramente transparente, na medida em que prevê a designação de uma parte dos seus membros como representantes dos vários ramos das forças armadas sem que a duração dos mandatos tenha sido previamente determinada.

O aparelho do Estado é constituído, ao seu nível superior, pelos órgãos de soberania, incluindo os tribunais, que são política e tecnicamente independentes (cf. artigo 208.º da Constituição de 1976). Após a Revolução, a Lei n.º 2/74, de 14 de Maio, proibiu a existência de tribunais com competência específica para o julgamento de crimes contra a segurança do Estado e o Decreto-Lei n.º 250/74, de 12 de Junho, mandou integrar no Ministério da Justiça o Supremo Tribunal Administrativo e as auditorias administrativas. Em cumprimento dos preceitos contidos na Constituição de 1976, foi extinto o Tribunal Colectivo dos Géneros Alimentícios (Decreto-Lei n.º 551/76, de 13 de Julho), cuja constitucionalidade já era discutível na vigência do regime deposto, e foi publicada a Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais (Lei n.º 82/77, de 6 de Dezembro, alterada pelo Decreto-Lei n.º 348/80, de 3 de Setembro). Ao abrigo desta reorganização, os tribunais do trabalho passaram a ser tribunais judiciais.

Os órgãos de soberania têm, todos eles, serviços executivos ou operacionais, que lhes prestam o apoio de que carecem. Em consequência, todos os órgãos de soberania assumem dimensões administrativas, embora as suas funções administrativas possam, na prática, ser muito restritas. Em rigor, haverá que distinguir uma actividade administrativa puramente interna que todos os órgãos de poder exercem necessariamente em relação aos seus serviços privativos e uma actividade administrativa que diz respeito às relações das organizações públicas com os indivíduos e os grupos que lhes são estranhos, bem assim como com as outras organizações. É nesta faceta que se pensa acima de tudo quando se fala em Administração e em actividade administrativa. Inclusivamente, só os serviços executivos ou operacionais dos órgãos que exercem actividades administrativas neste sentido mais reduzido constituem a Administração Pública, embora

não haja qualquer razão para excluir do conceito amplo da Administração Pública os serviços de apoio da Assembleia da República ou do presidente da República.

De acordo com a Constituição de 1976, os únicos órgãos de soberania que exercem funções administrativas (neste sentido parcialmente convencional) são o Conselho da Revolução e o Governo. O aparelho do Estado é constituído, na sua maior parte, pelos serviços executivos ou operacionais que dependem dos órgãos de soberania. No nosso caso, esses serviços executivos são as forças armadas (dependentes do presidente da República e do Conselho da Revolução) e a Administração Pública (fundamentalmente dependente do Governo e das entidades públicas personalizadas, quer de base territorial, quer de base funcional).

Sempre que se pensa na organização do Estado, os aspectos mais salientes são, sem dúvida, o da organização do Governo e dos serviços de Administração colocados sob a sua directa dependência e o das relações entre Governo/Administração Central e as demais entidades públicas. Daí o interesse e a importância que assume a estrutura do Governo e da Administração Central como peças fundamentais da organização do Estado.

VII — A ESTRUTURA DO GOVERNO NO *INTERMEZZO* DO PROF. MARCELO CAETANO

Em Março de 1974, o Prof. Marcelo Caetano procedeu à última remodelação do seu Governo, que passou a ser constituído por quinze ministros (além do presidente do Conselho), catorze secretários de Estado e sete subsecretários de Estado. Na estrutura deste último governo do Prof. Marcelo Caetano havia nitidamente um núcleo que se mantinha desde a Monarquia até aos governos do Dr. Salazar, mas, em contrapartida, tinham-se verificado algumas alterações ocorridas a partir de 1968. Em Janeiro de 1970, o Prof. Marcelo Caetano tinha tentado uma experiência de articulação no seio da actividade governativa, através da nomeação de ministros coordenadores, encarregados de gerir cumulativamente dois ou mais departamentos ministeriais. Dessa experiência restava apenas, em Março de 1974, uma afloração: o titular das pastas das Obras Públicas e das Comunicações era a mesma pessoa. O Ministério das Obras Públicas tinha sido criado em 1852 e o Ministério das Comunicações, que tinha conhecido vários antecedentes, tinha sido autonomizado em 1946.

Dois dos ministros do Prof. Marcelo Caetano, à data da revolução, não tinham a seu cargo a gestão de departamentos ministeriais. Eram o ministro de Estado adjunto do presidente do Conselho e o ministro da Defesa. Os ministros do Interior, da Justiça, do Exército, do Ultramar, da Marinha, dos Negócios Estrangeiros e da Educação Nacional correspondiam, com algumas alterações de designação, a cargos criados durante a Monarquia e o começo da República. Em contrapartida, eram, no todo ou em parte, inovações o Ministério das Corporações e Segurança Social e o Ministério da Saúde (criados, respectivamente, em 1950 e em 1958, mas que tinham passado a ter as suas novas denominações em Novembro de 1973) e os Ministérios das Finanças e da Coordenação Económica, da Agricultura e do Comércio, e da Indústria e Energia, que acabavam de ser criados em Março de 1974.

E fácil reconhecer que as alterações e inovações na estrutura do Governo correspondiam fundamentalmente às funções económicas e sociais da Administração. O núcleo das funções tradicionais tinha-se mantido sem grandes modificações. Em contrapartida, os departamentos da Administração Central que se ocupavam da vida económica e dos problemas sociais e que tinham a sua origem remota no Ministério das Obras Públicas, Comércio e Indústria, tinham

conhecido, quer com a República, quer sobretudo com o salazarismo, nítidas flutuações.

A chegada ao poder do Prof. Marcelo Caetano, em Setembro de 1968, apenas provocou imediatamente pequenos arranjos na estrutura governamental. Só em 1970 foi adoptada a ideia (não muito bem sucedida) dos ministros coordenadores, a que se seguiram as reorganizações parcelares de Agosto de 1972, Novembro de 1973 e Março de 1974.

No entanto, era evidente que as alterações introduzidas por iniciativa do Prof. Marcelo Caetano não modificavam a estrutura básica da Administração do Estado. Essa estrutura tinha sido construída teoricamente de acordo com os esquemas do Prof. Marcelo Caetano, na sua qualidade de docente de Direito Administrativo da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Os esquemas do Prof. Marcelo Caetano tinham a grande e indiscutível vantagem de ser inteligíveis, mas faltava-lhes frequentemente um mínimo de profundidade. O Prof. Marcelo Caetano podia ter colaborado activamente na feitura de alguns dos diplomas principais do Estado Novo, mas a sua principal responsabilidade tinha consistido na elaboração dos esquemas teóricos do direito administrativo, que continuaram a dominar o pensamento no domínio da organização da Administração depois da Revolução.

O Prof. Marcelo Caetano tinha centralizado na Presidência do Conselho um número maior de poderes do que os que tinha legalmente o Dr. Salazar. O Dr. Salazar sempre tinha considerado indispensável que os decretos-leis fossem assinados pela totalidade dos ministros em exercício. Logo em Outubro de 1968, os decretos-leis passaram a ser publicados com a simples referenda do presidente do Conselho e do ministro ou ministros competentes, desde que fossem aprovados em Conselho de Ministros. A partir de Julho de 1969, as nomeações, colocações e transferências dos directores-gerais ou equivalentes passaram a ser feitas por portaria conjunta do presidente do Conselho e do ministro da respectiva pasta. (Durante o governo do Dr. Salazar, os ministros não movimentavam os directores-gerais sem dar uma palavra ao presidente do Conselho, mas tratava-se apenas de uma praxe não formalizada.)

Quando eclodiu a revolução em Abril de 1974, o Governo e a Administração continuavam a corresponder à imagem que deles tivera o Dr. Salazar. O Prof. Marcelo Caetano não tinha querido ou não tinha podido alterar a estrutura do aparelho do Estado e, se o tivesse feito, tal seria deitar a perder o resultado das suas longas vigílias como estudioso e como docente. Era evidente que o aparelho do Estado, com os seus vícios, os seus truques e as suas virtudes, reflectia o pensamento e a prática do salazarismo. Tudo ou quase tudo, no domínio administrativo, se tinha tornado diferente entre nós com a ascensão ao poder do Dr. Salazar, apesar de tudo ou quase tudo ter continuado, sob certos aspectos, na mesma. A permanente actualidade de Eça de Queirós como cronista não é apenas a prova do génio do escritor, porque é também (e sobretudo) a prova de um imobilismo fundamental que nos caracteriza ao nível das atitudes e das instituições.

VIII – A ORGANIZAÇÃO DO ESTADO SOB O SALAZARISMO

O Dr. Salazar encontrou o País desorganizado. As observações feitas no começo do século por Léon Poincard tiveram nos círculos católicos mais preocupados com os problemas da organização ou da reorganização social um nítido eco que o Dr. Salazar teve oportunidade não só de exprimir, como também de pôr em prática. As tentativas feitas durante a Monarquia liberal para acertar o passo pela Europa revelavam uma nítida falta de convicção. Esse salazarismo *avant la lettre* que foi o cabralismo acabou por ser vítima dos seus projectos de modernização do País. As reformas de Mouzinho da Silveira não tinham sido

levadas até ao fim, ainda que tivessem sido decisivas para dissolver a Administração do Antigo Regime. Depois da Revolução de Setembro, uma das primeiras medidas foi acabar com as touradas, consideradas incompatíveis com o progresso do seu tempo. Todo o esforço feito entre nós no sentido de uma modernização sofria, de certo modo, de uma falta de objecto. Que é que se modernizava? As estruturas que faltavam ou eram deficientes? Os equipamentos que iam entrando pelas alfândegas? As ideias que os vapores e depois o Sud-Expresso iam trazendo de além-Pirenéus? A realidade portuguesa do século XIX aparece num contraluz como algo um tanto fantasmagórico e a dúvida surge: existíamos ou não?

O problema do Dr. Salazar não vai ser a modernização do País, embora os primeiros anos da ditadura militar não sejam totalmente antiprogressivos. O antimodernismo fez-se sentir sob a influência (mais ou menos discreta) do fascismo italiano, das ameaças latentes da situação em Espanha, dos ideais da nacionalização da educação da juventude e dos cidadãos, tais como eles são formulados nos diplomas do mais significativo estilo *kitsch* de 1936. O Dr. Salazar visa pôr a casa em ordem, colocar o aparelho do Estado em condições de funcionar e, acima de tudo, promover a criação de estruturas socioeconómicas que possam servir de apoio à sua visão de uma sociedade conservadora e respeitadora dos valores tradicionais.

Tem-se dito já que, com esse objectivo, o Dr. Salazar teve de inventar as estruturas capitalistas que eram indispensáveis como suporte da ordem social e que, quaisquer que fossem os empurrões que tenha recebido dos interesses económicos inicialmente em jogo, ele contribuiu largamente para o seu desenvolvimento. Em vez de ser um mero *factotum* ou subproduto do capitalismo, o Dr. Salazar terá sido o inventor dos novos aspectos que o capitalismo veio a assumir entre nós. Esta tese não será válida na medida em que pretenda isolar o Dr. Salazar das forças que o apioavam, mas merecerá alguma consideração se tiver em conta o papel activo que o Dr. Salazar desempenhou na construção artificial daquilo a que maurrasianamente se chamaria o «país real».

O Dr. Salazar não pretendia que o aparelho do Estado abafasse a sociedade ou, mais rigorosamente, essas novas estruturas que iam surgindo, mas julgava indispensável que o «país real» (tanto o que sobrevivia através da tradição, como o que estava a ser inventado) se sujeitasse docilmente à direcção política do Estado. O aparelho do Estado não podia ser formalmente muito grande. O Orçamento Geral do Estado, tal como ele tinha aprendido com Gaston Jéze, tinha de obedecer às regras clássicas das finanças liberais, ainda que o Estado já não fosse liberal. O Dr. Salazar resolveu o problema desta contradição mantendo o aparelho administrativo do Estado dentro de dimensões relativamente reduzidas, mas criando fora desse aparelho organismos corporativos e organismos de coordenação económica, financiados directamente pelos sectores a que eles respeitavam e, portanto, à margem do Orçamento Geral do Estado. Esta técnica tinha duas vantagens: permitia que, sob o controlo do Estado, passassem a ser exercidas novas funções no domínio económico e no domínio social e, ao mesmo tempo, evitava o empolamento formal do aparelho administrativo e o avolumamento das finanças públicas.

Uma boa parte da organização corporativa — e muito em especial os grémios obrigatórios — foi criada para resolver a dificuldade que provinha de o Estado não possuir ou não poder dispor dos meios de acção próprios de disciplina económica que a conjuntura (a crise de 1929, a economia de guerra, a economia do após-guerra) exigia. Os grémios obrigatórios financiados pelos empresários eram instrumentos ao serviço do Estado, que podiam ter a vantagem adicional de ser dirigidos por órgãos constituídos pelos próprios interessados, embora nomeados pelo Governo.

936 É evidente que o aparelho administrativo do Estado não parou de crescer sob o salazarismo, mas não deixa de ser significativo que alguns dos quadros dos

serviços que podiam ser considerados como característicos do regime fossem extremamente pequenos e tivessem acabado por ser reforçados através do recurso a outros organismos financiados à margem do Orçamento Geral do Estado. A multiplicidade dos serviços financiados por fundos próprios permitia contratar (sobretudo a partir do momento em que o regime abrandou a sua pressão ideológica) os técnicos que tinham uma informação desfavorável prestada pela polícia política e que não podiam pertencer formalmente aos quadros do aparelho administrativo do Estado. Ao que parece, esses técnicos não se sentiam minimamente comprometidos com o regime, ainda quando dialogavam com os ministros num plano pessoal de igualdade.

A imagem de austeridade moral e de desinteresse económico do Dr. Salazar acabava por se projectar na Administração, apesar de nem todos os funcionários serem austeros e desinteressados. A Monarquia constitucional e a República tinham fomentado entre os funcionários a ideologia do interesse público, mas não tinham extraído dessa ideologia todos os seus frutos. É provável que a ideologia do interesse ou do serviço público seja usada como um instrumento de neutralização dos funcionários perante os conflitos e os movimentos sociais e, portanto, como uma venda que lhes tapa os olhos como aos animais de tiro. De qualquer modo, o Dr. Salazar, como político, soube aproveitar os benefícios que lhe advinham de ter ao seu dispor várias gerações de funcionários motivados pela ideologia do interesse público e que aceitavam (quando não admiravam) a sua capacidade de dedicação ao Estado.

É natural que o Dr. Salazar, vocacionalmente um primeiro-ministro de um inexistente rei absoluto, tivesse necessidade de sentir à sua volta o reconhecimento unânime da sua superioridade, e isso levá-lo-ia a procurar os seus colaboradores entre pessoas que não pusessem essa superioridade em causa. Daí que essas pessoas não fossem geralmente muito brilhantes nem dessem mostras de uma grande independência espiritual, embora possam ser apontadas algumas excepções. O escritor Álvaro Ribeiro, recentemente falecido, costumava dizer que o Dr. Salazar defendia, não os seus interesses, mas os seus erros, mas esse é, sem dúvida, um dos grandes elogios que lhe podem ser feitos, se bem que alguns dos seus erros tenham sido demasiado graves.

O aparelho do Estado tinha adquirido, sob o impulso do Dr. Salazar, uma aparência de dignidade e de eficácia. O estatuto do funcionalismo público, ou, numa linguagem mais significativa, dos servidores do Estado, foi unificado sob vários aspectos, designadamente quanto ao direito à aposentação (1929) e à classificação dos vencimentos (1935). Até então o regime dos funcionários variava sensivelmente em função dos serviços onde estavam colocados. No entanto, não foi possível proceder a uma verdadeira unificação do estatuto da função pública, mormente no que tocava aos regimes básicos de recrutamento e de progressão nas carreiras profissionais. A situação dos servidores do Estado era, em qualquer caso, encarada como uma situação totalmente definida pela lei, sem qualquer margem de participação para os interessados, que não tinham sequer o direito de criar organizações sindicais.

No que respeita à dignidade, o aparelho do Estado manteve-se durante muito tempo inspirado pela ideologia do serviço público. No entanto, com o desenvolvimento da economia no após-guerra, os funcionários dos quadros dirigentes passaram a estar sujeitos à atracção das empresas privadas, onde as perspectivas de futuro eram muito mais prometedoras. Os funcionários dos quadros dirigentes tinham grandes possibilidades de se colocar vantajosamente ao serviço do estabelecimento ou até de fazer parte do próprio estabelecimento. Nos últimos anos que precederam a Revolução passou a haver uma associação da classe política e dos altos funcionários com os detentores da riqueza. Essa associação podia ser encarada como uma condição normal do progresso, mas ela não correspondia já aos esquemas da austeridade moral, decorrentes da ideologia do

serviço público. Os modelos de sobriedade e de modéstia, como virtudes dos servidores do Estado, tinham entrado em crise.

No que respeita à eficácia, o aparelho do Estado reflectia necessariamente a sua falta de modernização. Ao contrário do que aconteceu nos países de capitalismo desenvolvido, Portugal só muito tardiamente descobriu as ciências da administração. Os quadros civis do Estado eram quase monoliticamente constituídos por juristas, a que, ao longo do século xx, se foram juntando, em proporção crescente, os economistas. A ideia da reforma administrativa surgiu oficialmente entre nós em 1958, mas a sequência dada a essa ideia não foi feliz. Na realidade, o aparelho do Estado tinha apenas uma aparência de eficácia, que resultava de, praticamente em todos os serviços, haver quem estivesse disposto a fazer alguma coisa em nome do interesse público.

A motivação ideológica dos funcionários, apesar do controlo político do seu recrutamento, estava muito longe de assumir uma forma expressa de militância ou de apoio formal ao Governo. Os funcionários aceitavam o poder autocrático porque se tinham convencido de que a democracia funcionava mal em Portugal e porque julgavam que só através de um Estado activo se podiam realizar os objectivos de uma sociedade decentemente organizada. Neste ponto, eles estavam no entanto divididos: para alguns, esses objectivos compreendiam imprescindivelmente uma maior justiça social, enquanto, para outros, a sociedade decente era fundamentalmente uma sociedade onde havia um clima de tranquilidade pública, mais ou menos garantido pela Polícia. Teria, sem dúvida, o maior interesse conhecer as atitudes ideológicas dos funcionários durante o regime deposto e, sobretudo, durante o salazarismo.

IX — OS LIMITES DA REVOLUÇÃO E O PREDOMÍNIO DO IRREALISMO POLÍTICO

A revolução de Abril vinha animada da intenção de corrigir as deficiências da organização do Estado, que se tinham criado ou mantido durante o regime anterior, mas em breve os responsáveis pela sua condução demonstraram que não eram portadores de modelos viáveis e adaptados à nossa realidade. Há em todas as revoluções um momento de corte ou de negação radical com o passado, mas, entre nós, esse movimento teve uma expressão inicialmente política e, quando pretendeu assumir as proporções de uma ruptura económica e social, acabou por ficar a meio do caminho, por maiores que tenham sido os danos causados aos interesses das classes dominantes ou em certos estratos dessas classes. Em vez de um projecto novo, ficaram os restos de uma desorganização.

Um projecto revolucionário tem de obedecer a certas exigências de pureza para ter validade moral. No entanto, em nenhum caso a pureza revolucionária pode assentar numa ignorância da realidade, num desconhecimento das condições do real que a própria revolução se propõe modificar. Entre nós, tudo se passou como se, a partir de uma descolagem em beleza, tivéssemos penetrado nas nuvens de uma imaginação perturbada. A Revolução parecia inspirada por um irrealismo de quem vinha de países estranhos ou de outros planetas.

É evidente que o imobilismo tinha subsistido muito tempo entre nós, ainda que as coisas também se tivessem modificado à sombra desse imobilismo. De qualquer modo, fomos vítimas de um novo acesso de esperança sebástica. Tudo se poderia corrigir, melhorar, aperfeiçoar de um momento para o outro. De um sistema de protecção social imperfeito e incompleto quis-se fazer, a breve trecho, um sistema exemplar e único no mundo, mas ninguém chegou a entender minimamente como é que se procederia a essa transformação. Houve momentos em que se acreditou que a sociedade se podia pura e simplesmente mudar através de decretos, embora ninguém se mostrasse sequer capaz de os fazer. As

esperanças e as promessas correram a jorros, mas cedo também começaram, de uma maneira ou de outra, as desilusões.

Em Abril-Maio de 1974, o ritmo da nossa vida atingiu uma velocidade vertiginosa. Durante longos anos, os movimentos sociais tinham sido reprimidos ou, pelo menos, contidos dentro dos quadros de uma legalidade que tinha um medo pavoroso de tudo o que fosse liberdade e espontaneidade. Assistiu-se assim a uma vaga de fundo que nos fez reviver em poucos dias todo o período que a Europa (e muito em especial a França) tinha vivido desde a Libertação de 1944 até ao após-Maio de 1968. Esta aceleração da história teve o seu preço. A imaginação colectiva esgotou-se ou perdeu o contacto com o real, arrastada num ritmo alucinante. Em vez de ideias, começaram, nalguns domínios decisivos, a aparecer simples sugestões para mudar o nome às coisas, ainda que ninguém tivesse coragem de admitir que se faziam apenas alterações nominativas e as pessoas responsáveis atribuísem a estas alterações uma importância fundamental

Quando se pretende, antes de mais, mudar os nomes às coisas, como se os nomes, enquanto signos ou símbolos, tivessem poderes mágicos que importaria eliminar, é evidente que tudo vai mal. Em vez de se modificarem as coisas que resistem, mudam-se-lhes os nomes. Ninguém teve a coragem de dinamitar a Ponte Salazar, mas pôs-se-lhe o nome de Ponte 25 de Abril, como se o 25 de Abril tivesse permitido enfim a sua construção. Esta mentalidade, que só os especialistas de psicopatologia social serão capazes de explicar, pode representar uma subversão da opinião pública ou da consciência nacional, tornada possível por uma longa ditadura e pelo emprego de técnicas de comunicação de massa que continuaram, depois da ditadura, a fazer os seus estragos.

Todos estes erros básicos da Revolução, todas estas suas deficiências, podem ser imputados ao regime deposto. É óbvio que um regime subsiste para além da sua deposição. A vigência de um regime não termina quando se encaixotam e despacham para longes terras os seus principais dirigentes e os seus grandes *profiteurs*. De certo modo, temos continuado, embora num clima democrático, a viver dentro dos quadros organizatórios do Estado Novo ou do que deles resta. Durante estes anos prosseguimos o *intermezzo* marcelista, já sem colónias, mas, Deus seja louvado, controlado por forças que fizeram ponto de honra da manutenção das liberdades políticas. E não falta quem pense que o que é importante é que essas liberdades se mantenham, porque só assim poderemos corrigir os erros que herdámos ou que fomos capazes de inventar.

O grande êxito da Revolução consistiu, sem dúvida, em demonstrar que o povo português podia viver em democracia política e que o regime deposto tinha errado redondamente quando apostava na não adaptabilidade à nossa realidade colectiva dos modelos formais da democracia. O que aconteceu é que, não obstante esta nossa evidente capacidade de viver politicamente em liberdade, não se formou nem se revelou uma classe política que estivesse à altura das responsabilidades que lhe cabiam. O trágico falecimento de Sá Carneiro e de Amaro da Costa, em Dezembro de 1980, irá permitir manter durante algum tempo o mito da sua excepcional capacidade política, não obstante o aparente erro que cometeram quando apoiaram a candidatura do general Soares Carneiro para a presidência da República e em cuja campanha eleitoral acabaram por encontrar a morte.

X— AS HESITAÇÕES DA ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DEPOIS DA REVOLUÇÃO

Depois da Revolução, as dúvidas e as deficiências da organização do Governo e da Administração Central reflectiram a falta de talento e de capacidade política de governantes mais ou menos improvisados e arrastados por

movimentos sociais que os ultrapassavam. O Estado subsistiu, para o bem e para o mal, não obstante as deficiências da classe política e as flutuações dos movimentos supostos ou ditos espontâneos. Subsistiu por si mesmo, como um movimento megalítico que resiste à passagem do tempo e às intempéries, independentemente de quaisquer cuidados de conservação. No entanto, houve momentos em que as coisas pareciam combinadas para lhe assegurar uma desorganização quase total, como se tudo não fosse mais do que tentativas para desorganizar o Estado. E o grave é que isso acontecia, não em nome de rupturas ideológicas, mas em nome da simples afirmação da mudança como prova ou penhor da existência de grupos, de partidos, de mentalidades, de intenções — um pouco como se nada disso existisse se não começasse logo por lançar a sua achazinha na fogueira das pretensas inovações.

Desde Maio de 1974 a Dezembro de 1980, o País conheceu seis governos provisórios e seis governos constitucionais. As eleições de Outubro de 1980 para a Assembleia da República, ganhas pela coligação partidária que servia de apoio ao 6.º Governo Constitucional, deveriam, em rigor, ter dado origem ao 7.º Governo. No entanto, o 6.º Governo Constitucional manteve-se em funções a aguardar os resultados da eleição presidencial de Dezembro. O primeiro-ministro Sá Carneiro morreu quando o seu Governo teimava ainda em ser o 6.º (por razões que eram também de evidente economia de meios e de tempo), mas estava já irremediavelmente condenado a ser substituído pelo 7.º

A estrutura dos governos provisórios começou por se procurar demarcar nitidamente do último Governo do Prof. Marcelo Caetano. O 1.º Governo Provisório tinha, além do primeiro-ministro, catorze ministros, dos quais três sem pasta. Destes catorze ministros, apenas três conservavam a designação anterior: o ministro da Justiça, o ministro da Defesa Nacional e o ministro dos Negócios Estrangeiros. Tinha começado a roda da vida das alterações governativas à procura de modelos organizatórios que servissem os objectivos da nova ordem política. Ao nível dos ministros, o 2.º e o 3.º Governos Provisórios não diferiam muito do 1.º Passou a haver quatro ministros sem pasta e substituiu-se o ministro da Coordenação Económica por dois ministros — o ministro das Finanças e o ministro da Economia. O 4.º e o 5.º Governos Provisórios conheceram alterações profundas no domínio da organização dos ministérios económicos. O 4.º Governo tinha apenas um ministro sem pasta e o 5.º Governo tinha dois vice-primeiros-ministros. O 6.º Governo Provisório excluiu os ministros sem pasta e os vice-primeiros-ministros, mas incluiu um novo ministro — o ministro da Cooperação.

A comparação da estrutura dos doze governos nomeados depois da Revolução é relativamente fácil no que se refere aos departamentos ministeriais. A organização do 5.º Governo Constitucional foi a única que correspondeu efectivamente a um novo esquema, mas as limitações do mandato deste Governo constituíam à partida uma séria dificuldade. A tentativa de introduzir diferenças na estrutura e no estilo do Governo situa-se na linha recta de um irrealismo que não parecia disposto a perder a menor oportunidade de mostrar os seus propósitos de modernização, ainda que eles pudessem estar antecipadamente condenados a não ter continuidade.

Poder-se-ão invocar vários exemplos de alterações na estrutura governamental que revelam apenas as incertezas e as dúvidas do novo poder. A sequência das designações do Ministério da Educação, cuja variação resulta fundamentalmente da localização dada à administração da cultura, é um exemplo significativo e bastante saboroso das hesitações governativas. O mesmo se poderá dizer da evolução do departamento que exprime a autoconsciência da Administração e que culminou na criação do Ministério da Reforma Administrativa no 2.º Governo Constitucional. O Ministério das Obras Públicas, relíquia do fontismo, foi extinto um tanto selvaticamente no 1.º Governo Provisório, mas reapareceu com o 1.º Governo Constitucional. A composição da Presidência

cia do Conselho é também um dos temas fáceis e elucidativos desta comparação da estrutura dos doze governos depois do 25 de Abril.

As flutuações mais significativas são, no entanto, as que dizem respeito à organização das secretarias de Estado, cuja designação e integração nos vários departamentos ministeriais obedeceram frequentemente a razões de aparente capricho. Nos últimos anos do regime tinha-se desenhado uma nítida tendência para reduzir o número de subsecretários e aumentar o número de secretários de Estado. Esta tendência foi plenamente confirmada depois da Revolução. Em qualquer caso, a comparação da estrutura governamental ao nível das secretarias de Estado é muito complicada e os resultados dessa comparação só têm interesse quando sejam especificamente encarados em função de cada sector (a cultura, a emigração, o ambiente, o turismo, a comunicação social, a função pública, por exemplo).

No 1.º Governo Provisório, o número inicialmente previsto de secretários de Estado era de dezoito, a que acresciam quatro subsecretários de Estado. Nem todos os lugares foram preenchidos, mas durante os 55 dias do 1.º Governo Provisório foram criados mais três lugares de secretários de Estado (da Emigração, do Trabalho e dos Negócios Estrangeiros). No 6.º Governo Constitucional havia trinta e oito secretários de Estado e apenas um subsecretário de Estado.

O empolamento das secretarias de Estado tem correspondido manifestamente a exigências ou a compromissos partidários. Cada partido tinha necessidade de formar pessoal político e de o sujeitar às provas da governação. Nalguns casos tratava-se também de compensar longas dedicações aos ideais políticos da democracia ou do socialismo. Noutros tratava-se apenas de premiar adesões recentes. A falta de experiência democrática dos dirigentes políticos e dos quadros da Administração levou a situações de suspeita recíproca. O aumento do número de secretários de Estado significava, na prática, que eles chamavam a si as funções dos directores-gerais nomeados por governos anteriores ou que, inclusivamente, eram sobreviventes do regime deposto.

Era evidente que os quadros da Administração Pública não estavam preparados para exercer as suas funções num regime de liberdade política. A experiência de autocracia é deformante para quem dá ordens e para quem as recebe. No entanto, um mínimo de conhecimento da nossa realidade burocrática levava a reconhecer que a grande maioria dos quadros iria aceitar sem reservas mentais a nova situação política emergente do 25 de Abril. O problema era obviamente muito mais de uma reciclagem do que de um saneamento. A reciclagem levantava problemas difíceis. (Quem reciclaria os recicladores?) No entanto, a atmosfera criada pelo saneamento e os erros inúteis que em seu nome foram praticados vieram pôr em causa uma grande parte do que restava ainda de boa vontade e de preocupação pelo interesse público no aparelho do Estado. A substituição das gerações, baseada na não culpabilidade dos mais novos ou na incapacidade dos mais velhos, assumiu por vezes aspectos inestéticos ou ridículos. Se nem sempre os mais velhos eram capazes, a verdade é que também nem sempre os mais novos eram inocentes. No meio da confusão, os culpados e os incompetentes, novos e velhos, acabaram por safar os seus pacotes, eventualmente com alguns juros acrescentados.

Depois da entrada em vigor da Constituição de 1976, a estrutura do Governo passou a ser regularmente definida por decretos-leis publicados ao abrigo do n.º 3 do artigo 186.º da Constituição e a que se tem chamado *orgânicas* ou *leis orgânicas* do Governo. Esta disposição constitucional não impõe formalmente que o número, a designação e as atribuições dos ministérios e secretarias de Estado sejam fixados no diploma sobre a composição do Governo. Todos os governos constitucionais têm definido a sua orgânica através de diplomas necessariamente publicados depois de os governos terem sido formados. A orgânica dos governos não é mais do que um reflexo da composição resultante da nomeação dos seus membros, embora possa ser esclarecedora quanto à razão de ser

dessa composição e possa eventualmente incluir normas sobre as formas de coordenação adoptadas em cada governo.

De início, a composição constitucional do Governo parece ter levantado dúvidas. O 1.º Governo Constitucional incluía no seu elenco os ministros da República para os Açores e para a Madeira, mas esta solução, manifestamente incorrecta, veio a ser abandonada na lei orgânica do 2.º Governo Constitucional. Os ministros da República passaram a ter, desde então, assento no Conselho de Ministros sempre que as reuniões tratem de assuntos de interesse para as respectivas regiões.

As flutuações e hesitações na organização do Governo, como órgão responsável pela Administração Central, têm tido entre nós consequências importantes. Num país ainda fortemente centralizado (não obstante os compromissos constitucionais da descentralização), uma razoável organização da Administração Central afigura-se um pressuposto indispensável para a realização de numerosas missões que o Estado, bem ou mal, chamou a si. A falta de consenso quanto à organização da Administração Central é suficientemente reveladora de que a classe política não foi capaz de definir os objectivos nacionais num clima de democracia política

XI — AS IMPERFEIÇÕES DA ACTIVIDADE LEGISLATIVA

As hesitações e as incertezas quanto à organização do Governo traduzem-se inevitavelmente em imperfeições legislativas. Depois da Revolução, os governos mantiveram a competência legislativa que tinham no regime deposto, embora, com a publicação da Constituição de 1976, tenha passado a haver matérias legislativas de competência reservada do Conselho da Revolução e da Assembleia da República. A actividade legislativa é um produto do funcionamento dos órgãos do Estado (e muito especialmente do Governo) e não pode deixar de reflectir as variações qualitativas do nível desse funcionamento. O êxito histórico de uma revolução encontra na actividade legislativa a sua expressão mais significativa, desde que, evidentemente, essa actividade legislativa venha a exercer uma efectiva influência modeladora sobre a sociedade.

Do ponto de vista da actividade legislativa, o juízo sobre a revolução de Abril não deixará de lhe fazer sérias reservas. O nível da actividade legislativa tem conhecido nos últimos anos uma nítida deterioração, embora o perfeccionismo dos juristas seja cada vez menos compatível com o ritmo das necessidades da vida contemporânea que essa actividade visa satisfazer. Tal não significa, no entanto, que os diplomas possam ser elaborados e publicados sem ter em conta um mínimo de exigências de ordem formal.

Ninguém tem dúvidas de que no decurso do processo revolucionário faltou um grande jurista — ainda que a sua influência só se pudesse ter feito sentir durante períodos necessariamente curtos. A consolidação do liberalismo foi largamente devedora da obra legislativa de Mouzinho da Silveira, do mesmo modo que a obra legislativa de Afonso Costa contribuiu para a configuração do regime republicano. Nas primeiras fases do regime deposto haverá que ter presente o papel desempenhado por Manuel Rodrigues como ministro da Justiça. Em contrapartida, nenhum dos governos provisórios ou constitucionais contou com a colaboração de um jurista que se distinguisse pela sua capacidade e pelo seu saber. Tal poderá ser interpretado como um sinal do fim do predomínio dos juristas entre nós. A Constituição de 1976 e a revisão do Código Civil de 1977 foram a obra legislativa mais importante destes anos decorridos após a Revolução. Foram certamente publicados alguns diplomas com um mínimo de qualidade, mas eles passaram despercebidos num *mare magnum* de diplomas imperfeitos.

A prática de publicação de suplementos à 1.ª série do *Diário do Governo* (posteriormente convertido em *Diário da República*) tem tido depois da Revolução um nítido agravamento. Até 25 de Abril, a 1.ª série de 1974 tinha já publicado um número relativamente elevado de suplementos (14), mas, no decurso do ano, esse número foi acrescentado com mais 125. Nos anos subsequentes, os suplementos à 1.ª série atingiram os números seguintes: 257 em 1975, 222 em 1976, 156 em 1977, 144 em 1978, 179 em 1979 e 125 em 1980. A prática da publicação de suplementos representa uma nítida falta de planeamento da actividade legislativa. O volume da actividade legislativa experimentou um visível empolamento depois da Revolução. A partir de 1977 surgiram novas categorias de diplomas numerados no jornal oficial, que tinha passado também a publicar desde Outubro de 1976 os diplomas regionais. Em 1976 foram publicadas 13 leis da Assembleia da República. Esses números foram posteriormente os seguintes: 93 em 1977, 74 em 1978, 79 em 1979 e 48 em 1980. Os decretos-leis dimanados do Governo continuaram a ser a principal fonte de direito. Em 1980, o número de portarias publicadas na 1.ª série do jornal oficial foi de 1 128, ultrapassando pela primeira vez o milhar.

O ritmo da actividade legislativa esteve sujeito a grandes irregularidades. Os acontecimentos do 11 de Março desencadearam um aumento da actividade legislativa. Os finais do 6.º Governo Provisório e do 4.º Governo Constitucional foram também acompanhados de um sensível aumento da actividade legislativa. De qualquer modo, o 5.º Governo Constitucional ultrapassou entre nós todos os recordes no domínio da legislação ofegante. Em Dezembro de 1979 — que coincidiu com o termo do 5.º Governo Constitucional — foram publicados 58 suplementos à 1.ª série do *Diário da República*, tendo-se prolongado a avalanche pelo mês de Janeiro de 1980. O exemplo do famoso *Diário do Governo* do dia 10 de Maio de 1919, que parecia ter ficado na história da legislação portuguesa como um marco intransponível, voltou a verificar-se com o 5.º Governo Constitucional, em condições que eram sensivelmente semelhantes às que se encontrava em 1919 o Governo do Dr. Domingos Pereira.

No domínio da estrita publicação dos diplomas verifica-se que os sumários incluídos no jornal oficial têm de ser utilizados com extremo cuidado. Frequentemente, esses sumários anotam o secundário e omitem o principal, além de conterem erros cuja justificação só muito dificilmente pode ser aceite. A falta de confiança que merecem os sumários publicados no jornal oficial constitui uma séria dificuldade que se levanta à inventariação da legislação, do mesmo modo que a multiplicação dos suplementos faz incorrer o leitor no risco de consultas ou indagações incompletas.

A falta de qualidade e as deficiências do ritmo da actividade legislativa são a confirmação de que, depois da Revolução, a classe política não conseguiu formular com suficiente nitidez um projecto nacional, para além da instauração de um clima de liberdade, que parece tão essencial como o próprio ar que respiramos.

XII — AS PERSPECTIVAS DA DESCENTRALIZAÇÃO

A Constituição de 1976 consagrou, no entanto, um projecto de descentralização administrativa cuja execução não pode deixar de ter sérios reflexos na organização do Estado. Em relação às regiões insulares, este projecto traduz-se numa descentralização político-administrativa. Do ponto de vista da organização do Estado, as disposições constitucionais mais inovadoras são as que impõem uma estrutura descentralizada e participada da Administração Pública e as que reconhecem a autonomia político-administrativa dos Açores e da Madeira.

A autonomia político-administrativa das regiões insulares não afecta a integridade da soberania do Estado e visa, entre outros objectivos, o reforço da unidade nacional e dos laços de solidariedade entre todos os portugueses. As experiências contemporâneas de governo próprio têm-se mostrado especialmente viáveis no caso de territórios insulares, até porque elas excluem à partida qualquer dificuldade de delimitação geográfica do seu âmbito. Em contrapartida, a divisão regional de um território contínuo é necessariamente fonte de problemas. As particularidades regionais que se verificam numa continuidade territorial podem reivindicar assimetrias de tratamento que serão eventualmente capazes de comprometer ou de pôr em causa o equilíbrio nacional.

A autonomia político-administrativa dos Açores e da Madeira foi concretizada através da publicação dos respectivos estatutos provisórios, em cumprimento de preceitos constitucionais. Iniciou-se então um processo de transferência de funções dos órgãos centrais e periféricos do Estado e dos respectivos serviços para os aparelhos da administração regional, que não está ainda concluído. Os resultados da experiência de autonomia dos Açores e da Madeira não foram até agora avaliados em termos tão objectivos quanto possível. De qualquer modo, esta autonomia afigura-se irreversível e faz, aliás, parte das limitações materiais que a revisão constitucional deve respeitar [cf. alínea p) do artigo 290.º da Constituição].

A Constituição dispõe que a Administração Pública será estruturada de modo a aproximar os serviços das populações, a assegurar a participação dos interessados na sua gestão efectiva e a evitar a burocratização (n.º 1 do art.º 268.º), preceituando-se também que, para esse efeito, a lei estabelecerá adequadas formas de descentralização e desconcentração administrativa, sem prejuízo da necessária eficácia e unidade de acção e dos poderes de direcção e superintendência do Governo (n.º 2 do artigo 268.º).

A descentralização administrativa pode ser feita em favor das autarquias locais (independentemente da descentralização político-administrativa de que beneficiam as regiões autónomas) ou em favor de institutos públicos. Nada impede que os institutos públicos tenham o seu âmbito circunscrito por factores de ordem geográfica, quer se trate de institutos que operem exclusivamente nas regiões autónomas, quer se trate de institutos que exerçam as suas funções em áreas correspondentes a divisões administrativas do território continental. É evidente que a devolução de poderes aos institutos públicos só se traduz numa realidade efectiva quando seja garantida a sua autonomia e, simultaneamente, a participação dos interessados na sua gestão. Sem estas garantias, os institutos públicos podem ficar numa nítida situação de dependência em relação ao poder central ou ao poder regional, não obstante a personalidade jurídica de que são providos.

Em contrapartida, a descentralização em favor das autarquias locais oferece as vantagens decorrentes de os órgãos do poder local serem eleitos pelas populações. A Constituição fez depender da legislação ordinária as atribuições das autarquias locais, embora de harmonia com o princípio da descentralização administrativa (artigo 239.º).

As atribuições das autarquias locais e a competência dos respectivos órgãos foram definidas pela Lei n.º 79/77, de 25 de Outubro. Este diploma foi completado pela Lei das Finanças Locais (Lei n.º 1/79, de 2 de Janeiro). Ambos os diplomas, e sobretudo a Lei das Finanças Locais, têm sido objecto de críticas. As atribuições das autarquias locais foram referidas na Lei n.º 79/77 de uma forma extremamente vaga. A Lei das Finanças Locais tem sido frequentemente acusada de não assegurar a plena autonomia financeira das autarquias. A delimitação das atribuições entre o poder central e o poder local continua à espera de uma definição clara.

O peso de uma prática centralizadora faz-se sentir em quase todos os domínios da acção pública, até porque ela acabou por configurar a própria realidade

social. A descentralização nos Estados que conheceram a influência dos modelos da administração napoleónica constitui um objectivo extremamente difícil de realizar. As insuficiências da iniciativa local funcionam como uma constante justificação da supremacia das acções emanadas do poder central. De qualquer modo, é evidente que a descentralização pode alterar profundamente a organização do Estado. A questão está em saber como é que o poder central e a realidade social em que ele se insere se podem empenhar a sério num processo de transformação que vai ao arremio da prática corrente e dos modelos dominantes da acção pública.