

# “Funcionários independentes, honestos e prestigiados, porque assim o exige uma sã burocracia”. A situação do funcionalismo e a eficiência da Administração Pública em debate (1945-1967)<sup>1</sup>

*“Independent, honest and prestigious Civil Servants as required by a sound bureaucracy”. The conditions of Civil Servants and the efficiency of Public Administration under debate (1945-1967)*

**ANA CARINA AZEVEDO**

Universidade Nova de Lisboa, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas e Universidade de Coimbra, Centro de Ecologia Funcional, História, Territórios e Comunidades

[aazevedo@fcsh.unl.pt](mailto:aazevedo@fcsh.unl.pt)

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

Texto recebido em / Text submitted on: 02/07/2019

Texto aprovado em / Text approved on: 16/10/2020

**Resumo.** Entre as décadas de 1930 e 1960, a relação entre o grau de eficiência da Administração Pública e a situação económica e social dos servidores do Estado encontra-se bastante presente ao nível da Assembleia Nacional e da Câmara Corporativa. Às características que o funcionalismo público apresentava, aliava-se o aumento da atração que o setor privado exercia em termos de melhores remunerações e benefícios sociais. Neste contexto, aumentar a eficácia da Administração Pública passava por melhorar a situação económica e social dos funcionários públicos.

Não obstante alguns discursos defenderem a reforma administrativa como caminho para esta melhoria, torna-se visível que o Estado privilegiou soluções de carácter social. Um processo que conduziria a melhorias concretas, apesar de insuficientes, na vida de uma parte relevante do funcionalismo público, criando lógicas que acabariam por ser prosseguidas após a Revolução de 1974 e que, muitas das vezes, são unicamente conotadas com o período democrático.

**Palavras-chave.** Portugal, Administração Pública, Funcionalismo, Vencimentos, Apoios Sociais.

**Abstract.** From 1930 to 1967, the links between the Public Administration’s efficiency and the economic and social conditions of the Civil Servants are often discussed at the Portuguese “Assembleia Nacional” and “Câmara Corporativa”. Most of the debates regarding the subject focus on the main characteristics of the Civil Service. But they also focus on the growing attraction of the private sector, with its higher wages and better social benefits. It is, then, assumed that to increase the effectiveness of Public Administration, it is necessary to improve the economic and social conditions of the Civil Servants.

Although some speeches also defend administrative reform as a path to achieve this improvement, it becomes clear that “Estado Novo” privileged social solutions. These

<sup>1</sup> Esta investigação foi financiada por fundos nacionais através da FCT - Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I.P., no âmbito da Bolsa de Pós-Doutoramento com referência SFRH/BPD/113250/2015.

solutions would lead to some enhancements in the life of the Civil Servants that were also pursued after the Revolution of 1974 and that are, even nowadays, mainly seen as Democratic achievement.

**Keywords.** Portugal, Public Administration, Public employees, Salaries, Social benefits.

## Introdução

Após o final da II Guerra Mundial, a relação entre as condições económicas e sociais dos servidores do Estado e o nível de produtividade da Administração Pública adquire relevância e passa a ser alvo de debate. Além de intervenções e pareceres da Assembleia Nacional (AN) e da Câmara Corporativa (CC) e de alguns relatórios técnicos, vários estudos coevos incidem sobre a temática sendo, na sua maioria, fruto de discursos em encontros da especialidade ou de trabalhos realizados por funcionários públicos ou por estudantes do ensino técnico profissional<sup>2</sup>. Porém, pelo contrário, a historiografia privilegia a análise do tema no período democrático, não fazendo referências detalhadas à época anterior.

Apesar de deficientemente estudada, a temática encontra-se presente na AN e na CC, cujos debates e pareceres incidem, sobretudo, sobre a necessidade de melhorar a situação económica e social dos servidores do Estado. A importância desta questão e o motivo da sua persistência nas agendas governamentais durante o Estado Novo prende-se com o seu impacto na imagem e funcionamento da Administração Pública. De facto, tratava-se de permitir ao funcionalismo público manter condições de vida dignas e condizentes com a sua condição de servidores do Estado. Mas tornava-se, também, cada vez mais visível a forma como o grau de eficiência da Administração Pública se encontrava dependente das características dos seus funcionários, sendo que estes apresentavam um relevante impacto no processo de modernização da administração.

Esta noção encontra-se presente no projeto de Reforma da Administração Pública apresentado após a criação do Secretariado da Reforma Administrativa em 1967. Este era baseado em quatro pilares essenciais: a situação dos funcionários públicos, as relações entre os serviços e o público, a orgânica dos serviços e os métodos de trabalho utilizados nas repartições públicas. Porém, apesar de apenas com a criação deste organismo ter sido dado um carácter mais sistemático à organização de um projeto de reforma administrativa, os pilares nos quais este assenta não surgem nesta data. De facto, no que ao Estado Novo diz respeito, desde o início do regime e, sobretudo, após a II Guerra Mundial, as

---

<sup>2</sup> Como exemplo, cf. Ministério das Finanças 1960; OLIVEIRA 1971; GONÇALVES 1972; BARRETO 1996.

preocupações com as linhas apresentadas no final dos anos 60 são evidentes e, no seu conjunto, as problemáticas relativas ao funcionalismo público adquirem uma centralidade relevante.

A Função Pública era parte integrante da estrutura orgânica do Estado corporativo. Não existem dados diretos que permitam contabilizar o funcionalismo público da época, inclusivamente porque o primeiro grande inquérito seria apenas realizado em 1968 (INE 1970). Segundo António Barreto, a melhor fonte para analisar quantitativamente o funcionalismo público no período anterior a 1968 é o número de inscritos na Caixa Geral de Aposentações, que passa de 195 mil em 1960 para 388 mil em 1974 (BARRETO 1996: 56). Tal como fica expresso por estes dados, é reconhecido um alargamento constante da Administração Pública central entre meados das décadas de 1950 e 1970. Contudo, este crescimento não era suficiente para uma administração que se expandia e complexificava paralelamente ao aumento do intervencionismo estatal e que começa a sentir dificuldades de recrutamento comparativamente ao setor privado.

De facto, enquanto os privados investiam em políticas de atração dos melhores funcionários através de incentivos salariais e de regalias sociais, no setor público mantinham-se os vencimentos que não acompanhavam o aumento do custo de vida (MACEDO 1963). No âmbito das regalias sociais a situação não era mais benéfica. Na lógica do sistema corporativo, a função pública encontrava-se enquadrada nas instituições de previdência dos servidores do Estado e dos corpos administrativos. Mas esse enquadramento apenas constituiu uma regalia até ao início dos anos 40, quando somente 6% da população ativa da indústria, comércio e serviços se encontrava coberta pela previdência social (GARRIDO 2016: 125). Paulatinamente, o setor privado passou a dispor de melhores apoios sociais e a disponibilizar subsídios de doença e maternidade, bem como subvenções relativas a aposentação e sobrevivência que apenas lentamente e de forma limitada foram sendo introduzidas pelo Estado. Fazer parte da Função Pública deixaria de ser um privilégio e os melhores funcionários acabariam por ser aliciados para o setor privado.

Esta realidade ligava de forma indelével a problemática do funcionalismo com a do desenvolvimento da Administração Pública. A situação dos funcionários públicos em meados do século XX era considerada deficiente, quer em termos de formação específica, quer no que diz respeito a remunerações e apoios sociais. Além disso, os esforços feitos até então eram considerados insuficientes, pois os aumentos nas dotações dos serviços públicos não haviam tido como consequência nem uma melhoria da eficácia dos serviços, nem do nível de vida dos servidores do Estado. Era necessário que se empreendesse uma reforma

articulada e sistemática que remodelasse todos os quadros do funcionalismo público, baseada na ação de comissões especiais nomeadas para cada Ministério e sob a supervisão de uma comissão central.

A situação económica e social do funcionalismo público é entendida como um dos elementos responsáveis pela quebra do rendimento dos serviços, nomeadamente no que diz respeito ao baixo nível de vencimentos e salários, sobretudo quando em comparação com o setor privado. É, portanto, desde a década de 1930 e até 1974 um dos elementos centrais dos discursos relativos à problemática da Administração Pública portuguesa. “O homem é a primeira e fundamental realidade da administração e esta – como toda e qualquer organização – valerá o que valerem os homens ao seu serviço”, afirmava o Ministro de Estado, Motta Veiga, numa comunicação sobre a reforma administrativa feita a 29 de fevereiro de 1968 (MOTTA VEIGA 1968: 9).

Esta questão adquire uma importância mais evidente após a II Guerra Mundial. Nesta época, a Administração Pública passa a enfrentar desafios a nível global. De facto, o mundo havia mudado e essas mudanças teriam reflexos diretos no papel e funções atribuídas ao Estado, desenvolvendo-se a consciência da necessidade de renovar as Administrações Públicas, tornando-as mais eficientes, e de rever o papel e perfil dos Estados e o seu nível de intervencionismo na sociedade e na economia. O crescimento económico dos “Trinta Gloriosos” necessitava de ser ancorado em estruturas administrativas preparadas para responder aos desafios do desenvolvimento, sendo o Estado diretamente responsável por promover as condições e estratégias necessárias à sua prossecução. Na Europa, quer o Programa de Reconstrução e Reconstituição Económica desenvolvido pelos EUA, quer os planos nacionais de fomento, necessitavam de uma estrutura administrativa capaz, que apresentasse eficácia e rapidez e que estivesse baseada num corpo de funcionários devidamente formado. Era necessário estender as lógicas da produtividade à Administração Pública, renovar estruturas, organismos e métodos de trabalho e garantir que o setor público mantinha uma capacidade de atração dos melhores funcionários.

É interessante notar que, apesar das controvérsias visíveis após a II Guerra Mundial no que diz respeito ao desenvolvimento económico português e à primazia da indústria nesse processo, a necessidade de melhorar o nível de produtividade administrativa do Estado não é alvo de oposição. Os vários intervenientes nas discussões sobre o tema são unânimes ao afirmar a sua imprescindibilidade no cenário dos desafios que se colocavam ao país. Num quadro de aumento das prerrogativas estatais e de crescimento das diligências solicitadas à Administração Pública ao qual Portugal não é imune, começa a tornar-se cada vez mais clara a fraca preparação do funcionalismo público e o

perigo da tendência de fuga de funcionários para o setor privado. Impelido a melhorar a eficácia administrativa do Estado devido à conjuntura da época e à necessidade de fomentar a economia e o desenvolvimento social, o Estado aprofunda medidas tendentes não só a melhorar a capacidade técnica do funcionalismo, mas também a evitar a sua fuga para o setor privado. São, assim, debatidas e legisladas várias melhorias da sua situação económica e social ao longo dos anos 40, 50 e 60, entre as quais se destacam recorrentes aumentos salariais e um acréscimo dos apoios sociais, sob a forma de melhorias progressivas nas pensões, cuidados de saúde e habitação. Porém, estas acabam por ser continuamente consideradas insuficientes, devido, sobretudo, ao aumento do custo de vida e à necessidade de não colocar em causa o saneamento financeiro.

O presente artigo pretende, assim, analisar a forma como estas questões foram debatidas na AN e na CC entre o final da II Guerra Mundial e o final dos anos 60. Tem como intenção compreender como a preocupação com a melhoria da situação do funcionalismo público se encontrava relacionada com a necessidade de melhorar a capacidade de resposta e o grau de eficiência da Administração Pública.

## **A problemática do recrutamento e formação do funcionalismo público**

Desde o final da II Guerra Mundial, a consciência sobre a necessidade de dotar a Administração Pública com funcionários motivados e conhecedores da importância do seu papel enquanto agentes do desenvolvimento administrativo torna-se evidente nas sessões da AN e da CC. Na esteira dos estudos realizados a nível internacional por organismos como a Organização das Nações Unidas (ONU) (TALLOEN 1957: 476; ONU 1948), um dos aspetos que mais cedo foi abordado prende-se com as questões do recrutamento e formação dos funcionários públicos. Logo em abril de 1944, na discussão do parecer sobre as Contas Gerais do Estado de 1942, o deputado Querubim Guimarães afirma a necessidade de potenciar um maior nível de formação aos funcionários, tentando ultrapassar o hábito de utilizar os serviços como único local de aprendizagem (Diário das Sessões..., 4/4/1944: 405), e de melhorar as lógicas do recrutamento, que considera estarem relacionadas com os baixos salários praticados no setor. Querubim Guimarães entende que o estado do ensino em Portugal e o nível dos vencimentos no setor público tornavam impossível que o recrutamento fosse feito tendo em conta as capacidades intelectuais dos candidatos, não permitindo, assim, a incorporação dos melhores aspirantes, que acabavam por ser captados pelos serviços privados (Diário das Sessões...,

4/4/1944: 406).

Os problemas ligados ao recrutamento são, também, focados por Ernesto Subtil em março de 1946 numa intervenção feita durante o debate, na generalidade, acerca do parecer sobre as Contas Gerais do Estado. O deputado alerta para o deficiente recrutamento, promoção e hierarquização do funcionalismo público que o decreto-lei n.º 26115 não conseguiu normalizar, devendo esta situação ser remediada através da criação de um organismo, junto da Presidência do Conselho, que superintenda a Administração Pública e

oriente, coordene, inspecione e fiscalize a actividade técnica e administrativa de todos os departamentos do Estado, dos organismos corporativos e de coordenação económica, directamente e por intermédio das inspecções superiores existentes e a estabelecer em todos os Ministérios (Diário das Sessões..., 23/3/1946: 967).

Além disso, e seguindo os princípios estabelecidos na reforma orçamental, a sua criação deveria ser aliada à promulgação do Estatuto do Funcionalismo Público e ao consequente estudo sobre o reajustamento dos quadros, revisão das respetivas classes, redução do número de categorias de vencimento e fixação das normas gerais do recrutamento e acesso do pessoal (Diário das Sessões..., 23/3/1946: 967).

Paulatinamente, a necessidade de melhorar o nível de formação dos funcionários públicos começa a ganhar relevo no final da década de 1950. O contacto com as experiências desenvolvidas em Espanha ou França, nas quais as Escolas de Administração Pública iam abrindo caminho, conduziu à consciência da necessidade de preparar de forma metódica os funcionários públicos para que o rendimento dos serviços não fosse prejudicado pelo recurso ao improvisado (Diário das Sessões..., 12/2/1959: 172). A insuficiente preparação dos funcionários punha, de facto, em causa algumas das tentativas de fomento planeadas pelo Estado. Por exemplo, a reforma tributária feita na época pressupunha a necessidade de “dotar os serviços de pessoal inteiramente idóneo e suficiente, em qualidade e em número” (Diário das Sessões..., 30/11/1965: 36). Porém, reconhece o relator da proposta de lei de autorização das receitas e despesas para 1966, que:

ela não poderá processar-se contínua e progressivamente em todos os sectores em condições de pleno êxito, nem de molde a satisfazer a plenitude dos seus objectivos sem que se procure resolver, na medida do possível, a insuficiente preparação de alguns funcionários, a desactualização dos

métodos de trabalho e as deficientes condições de funcionamento dos serviços (Diário das Sessões..., 30/11/1965: 36).

Impunha-se assim a adoção de algumas providências entre as quais se destacavam a modificação e adaptação às novas exigências das condições de admissão, acesso e prestação de serviço; a adaptação dos quadros de pessoal, em número e em qualificação técnica, às conveniências de elevação do nível médio da sua composição; a atribuição aos funcionários, através de uma preparação obrigatória superiormente dirigida, de uma especialização técnica adequada aos serviços que devem realizar; a melhoria das instalações; a organização e mecanização do trabalho de uma forma mais atualizada e rentável; e a racionalização, de acordo com a estrutura dos quadros, da divisão do trabalho (Diário das Sessões..., 30/11/1965: 36).

Estas questões relacionam-se, igualmente, com as discussões sobre a quantidade de funcionários públicos necessários para a boa execução dos serviços, outro dos eixos dos debates realizados na AN e na CC. No início da década de 1950, a necessidade de articular a despesa do Estado, a eficiência da Função Pública e o nível de vencimentos do funcionalismo adquire novos contornos dadas as disposições tomadas em 1949. Estas decorreram do “falso alarme” (Diário das Sessões..., 28/11/1952: 33) ocorrido nas contas públicas nesse ano, que conduziu à introdução, na Lei de Meios para 1950, da proibição do preenchimento das vagas nos quadros do pessoal civil dos ministérios como forma de defesa do equilíbrio orçamental. É preciso não esquecer que o equilíbrio financeiro se mantinha como uma das bandeiras do regime e que, neste início da década de 1950, Portugal se encontrava em pleno programa de Assistência Técnica e de Produtividade, cujas diligências pressionavam a Administração Pública a um maior nível de eficiência (ROLLO 2007). Assim, a definição do número de funcionários públicos necessários era uma questão central.

Algumas vezes consideravam exagerado o número de funcionários existentes face às necessidades do País, aconselhando a sua redução e a conseqüente possibilidade de aumento salarial dos restantes. Porém, esta opinião não era consensual, sendo que outras vezes, como aquelas que surgem no parecer nº 38/V sobre o projeto de proposta de lei n.º 520, referente à autorização de receitas e despesas para 1953, referiam a ação perturbadora que uma redução operada mecanicamente no número de funcionários poderia operar na marcha dos serviços (Diário das Sessões..., 28/11/1952: 33). Além disso, esta opção teria, igualmente, conseqüências que colocariam em risco a paz social que o regime ansiava por manter, sobretudo na época da vitória das democracias.

A importância de um estudo rigoroso que permitisse estipular eficazmente a quantidade de funcionários necessária em cada serviço público começa assim, progressivamente, a ser evidenciada. Em 1952, o parecer da comissão encarregue de apreciar as contas públicas de 1950 aborda a questão defendendo a necessidade de estipular o número de funcionários necessários, não podendo este ser calculado de forma arbitrária nem estabelecido abaixo das necessidades (Diário das Sessões..., 28/11/1952: 39). A mesma opinião é partilhada por Pacheco Amorim, deputado que, em abril de 1952, na discussão das Contas Gerais do Estado para o ano de 1950, refere a necessidade de ser desenvolvido um funcionalismo público útil, com um crescimento proporcionalmente maior do que o aumento da população, sobretudo em áreas como a saúde, assistência e educação (Diário das Sessões..., 18/4/1952: 757).

Desta forma, muitos seriam os pedidos para a revisão do regime de restrições à nomeação e promoção de funcionários civis, considerado como mais um fator desmoralizante para os funcionários que aguardavam uma melhoria da sua situação. Esta revisão apresentava-se como de extrema relevância para a eficiência de serviços que se viam depauperados em termos de pessoal, sobretudo quando o seu volume de trabalho havia aumentado exponencialmente. Porém, esta questão não seria solucionada pois, na década seguinte, a necessidade de aumentar os quadros do funcionalismo fazia-se ainda sentir, tendo implicações na estruturação e sustentação dos Planos de Fomento. Em 1964, o projeto de proposta de lei n.º 505/VIII referente à autorização das receitas e despesas para 1965 afirma, no seu artigo 20.º, ser difícil “conseguir acompanhar devidamente a execução do Plano, melhorar os instrumentos de previsão económica e de controle sem um reforço dos quadros dos serviços chamados a desempenhar as referidas funções” (Atas da Câmara Corporativa, 4/12/1964: 1067).

Até 1967, esta seria uma frente na qual o Estado Novo falharia. Não havendo capacidade para passar da teoria à prática, a formação manter-se-ia insuficiente e desatualizada, os estudos sobre o funcionalismo não teriam aplicação concreta e os funcionários mais capazes continuavam em fuga para o setor privado.

## **Melhorar a eficiência da administração com um funcionalismo público em fuga para o setor privado**

Num contexto de necessidade de dotar a Função Pública de funcionários em número suficiente, satisfatoriamente formados e capazes de cumprir o seu papel nas novas funções económicas e sociais atribuídas ao Estado, começa a verificar-se um aumento constante da fuga de funcionários públicos para o setor

privado. Esta situação não era nova, tendo já sido verificada após a I Guerra Mundial, quando os impactos económicos do conflito haviam atingido todos aqueles que viviam de rendimentos fixos, fazendo com que os servidores do Estado se submetessem ao regime de acumulações ou transitassem para o setor privado (Diário das Sessões..., 11/12/1945: 78).

Manter ao serviço do Estado os funcionários mais capazes era essencial na nova lógica do pós II Guerra Mundial e significava atentar na sua situação económica e social. Em março de 1946, Ernesto Subtil afirmaria:

Numa perfeita orgânica dos serviços públicos não é fundamental apenas a existência de funcionários competentes (...). É indispensável também a existência de funcionários independentes, honestos e prestigiados, porque assim o exige uma sã burocracia, necessário interposto entre governantes e governados, e na qual reside o segredo e o êxito de uma boa e séria governação.

Mas a verdade é, Sr. Presidente, que a independência e a honestidade do funcionário público só podem ser eficazmente garantidas com uma base económica que o ponha a coberto de todas as dificuldades financeiras (Diário das Sessões..., 15/3/1946: 822).

A motivação daqueles que permaneciam ao serviço do Estado era, igualmente um fator importante, sendo que passa a reconhecer-se que baixas remunerações e baixo nível de vida significavam um baixo desempenho dos funcionários públicos. Prover melhores condições económico-sociais aos funcionários públicos era essencial para melhorar a própria eficácia dos serviços. “Parecia-me aconselhável a revisão dos vencimentos. Aconselhável ... e inadiável. Que não mutilem, ao menos, a suficiência dos quadros. Conheço serviços que estão a cremar as forças dos seus servidores” (Diário das Sessões..., 30/11/1950: 92), refere Alberto de Araújo na Assembleia Nacional em novembro de 1950. O mesmo discurso era já enunciado por Joaquim Mendes do Amaral em 1945, no debate sobre a proposta de lei de autorização de receitas e despesas para o ano de 1945:

o zelo pelo serviço depende, além do mais, da própria condição física do funcionário e do seu estado psicológico. É intuitivo que não pode existir boa disposição para o trabalho onde não existe a necessária e suficiente resistência física para o mesmo, nem a indispensável tranquilidade de espírito sobre a situação alimentar e a saúde da família (Diário das Sessões..., 14/12/1944: 72).

Também Camilo de Mendonça, em dezembro de 1953, na discussão, na generalidade, da proposta sobre a Lei de Meios afirmaria o impacto dos baixos níveis salariais no desempenho dos funcionários públicos e na eficiência e prestígio dos serviços. A dificuldade em sobreviver unicamente com o salário profissional e a procura de remunerações complementares, tinha como consequência uma diminuição no tempo de repouso ou até uma redução do horário normal do serviço, sendo visível em ambos os casos uma diminuição da eficiência e quebra do rendimento (Diário das Sessões..., 15/12/1953: 115).

Esta seria, mais uma vez, uma questão que perpassaria décadas. Em março de 1965, na discussão das Contas Gerais do Estado e da Junta do Crédito Público de 1963, Nunes Fernandes continuava a apelar para que se “exija do servidor o máximo do esforço mas que se lhe pague convenientemente de forma a poder ser só funcionário ao serviço do Estado e do público” (Diário das Sessões..., 11/3/1965: 4526). No mesmo discurso, o deputado não esquece “os vícios da burocracia que tanto dificultam a vida a quem tem de recorrer aos seus serviços”, defendendo que “os serviços oficiais fossem simplificados ao máximo, de maneira evitar-se a passagem pelas mais diversas e inexplicáveis repartições para a solução de um problema simples”. Concluindo, o deputado defende que o estímulo necessário para exercer as funções públicas apenas poderá ter lugar quando o funcionário não tiver de se preocupar com “os problemas da sua economia particular, por esta se encontrar assegurada com a justa remuneração pelos serviços prestados” (Diário das Sessões..., 11/3/1965: 4526).

O problema do desfasamento verificado entre as remunerações do setor público e do setor privado era outro dos pontos centrais desta temática, tornando-se numa questão cada vez mais premente. Poucos funcionários se encontravam em condições de rejeitar uma oportunidade de trabalho no setor privado e, como tal, a fuga de quadros atinge um nível alarmante em meados dos anos 60. A falta de candidatos nos concursos para vagas no setor público era já bastante visível na altura, com todas as consequências negativas que tal acarretava para o desempenho dos serviços. Correia Barbosa referiria em 1965 a existência de vagas no setor público que não chegavam a ter concorrentes, sobretudo do sexo masculino (Diário das Sessões..., 11/12/1965: 63). A referência à existência de lugares vagos nas repartições do Estado era citada pela imprensa com algum alarme, tal como a crescente presença da mulher no setor público. Tratava-se de “uma verdadeira invasão das repartições públicas por pessoal feminino”, considerada como um sinal dos tempos (Diário das Sessões..., 11/12/1965: 57). Além disso, como consequência do nível de vencimentos e da insuficiência de medidas de apoio social, apenas os funcionários menos

aptos optavam por se sujeitar às condições de trabalho no setor público, situação que também prejudicava o nível de rendimento dos serviços.

Mas também dentro dos próprios serviços públicos era visível uma migração de quadros. Em 1965, o deputado Mário Galo alerta para esta realidade que considera alarmante e que deriva das disparidades em matéria de vencimentos e outras regalias que se verificam entre os serviços públicos.

Se olharmos aos informes que nos são fornecidos pelas chamadas listas de antiguidades dos vários departamentos do Estado, logo se nos impõe a dolorosa imagem da deserção que os funcionários praticam: uns entrando na licença ilimitada, para buscarem outros sectores (...) outros sendo chamados para comissões de serviço em departamentos diferentes, para auferirem pelo menos, melhores regalias quanto a acesso, etc., e outros, ainda, havendo pedido a exoneração, visto não terem dúvida quanto a encontrarem nos sectores privados lugares que os remunerem pelo dobro, pelo triplo ou por mais ainda! (Diário das Sessões..., 11/12/1965: 57).

Numa altura em que a Administração Pública necessitava de melhorar a eficiência dos serviços para fazer face às suas responsabilidades em prol do desenvolvimento do País, era necessário envidar todos os esforços para evitar a continuação da saída dos seus melhores quadros. Porém, o contraste entre os níveis salariais praticados nos setores público e privado torna-se cada vez mais visível, devido ao aumento dos vencimentos registado no setor privado, mercê de contratos coletivos de trabalho e de despachos ministeriais. “O desespero está a apoderar-se dos servidores do Estado, que não se vêem atendidos nas suas mais justas aspirações. Os reflexos da situação quanto ao futuro deste país são tremendos”, refere António Santos da Cunha em 1965 (Diário das Sessões..., 14/12/1965: 117).

A solução para este problema podia encontrar-se numa reforma cuidada dos serviços públicos em prol do aumento da sua eficiência, que incluísse um aumento substancial dos vencimentos do funcionalismo e um melhor aproveitamento do trabalho produzido, mesmo que tal significasse uma supressão ou diminuição de alguns quadros e categorias. Os estudos tendentes a esta reforma são entregues ao Grupo de Trabalho n.º 14, criado no seio da Comissão Interministerial de Planeamento e Integração Económica no ano de 1965, porém, a aplicação das suas conclusões não seria imediata. Era, igualmente, essencial a revisão da estrutura orgânica da administração para a criação das condições estruturais necessárias à obtenção de uma “maior eficiência dos serviços públicos e do seu melhor rendimento funcional” (Diário das

Sessões..., 24/4/1958: 970). A esta questão estava ligado o aperfeiçoamento dos métodos técnicos de trabalho como passo “indispensável a dar na lógica seqüência do reajustamento orgânico enunciado” (Diário das Sessões..., 24/4/1958: 970-971).

Em 1966, o parecer da comissão encarregue de apreciar as Contas Gerais do Estado de 1964 insistia na necessidade de uma reforma do sistema de quadros que permitisse uma maior articulação entre o nível de remuneração e a qualidade do trabalho, evitando o aumento da fuga para o setor privado. O abandono dos funcionários mais capazes fazia-se sentir de forma bastante premente (Diário das Sessões..., 16/3/1966: 53) e permaneciam vagas por preencher enquanto as despesas continuavam a aumentar ano após ano, sem ser visível uma melhoria da eficiência da Administração Pública. O relatório do exercício de 1964 é claro ao demonstrar o acentuar das dificuldades sentidas por alguns serviços devido à saída de funcionários para atividades mais bem remuneradas. Numa época em que o desenvolvimento económico era uma necessidade para o regime, esta situação colocava em causa “a obra de reconstrução económica e social exigida pelas condições do País” (Diário das Sessões..., 16/3/1966: 179). O relatório do grupo de trabalho n.º 14 é claro ao caracterizar a situação. Segundo os seus relatores, na década de 60, o trabalho na Função Pública era apenas escolhido:

pelos que têm vocação e prezam a carreira que escolheram; pelos que têm rendimentos pessoais que os coloquem ao abrigo das dificuldades económicas; pelos que conseguem acumular o cargo principal com outras funções públicas remuneradas; pelos que têm outras actividades no sector privado; pelos que têm remunerações acessórias a título de gratificações, pagamento de prestação de serviços, compensação por trabalhos extraordinários, senhas de presença ou ajudas de custo prolongadas; pelos que ingressaram em serviços recentemente construídos ou remodelados; pelos que pela idade, saúde, prudência, não tentam novo rumo de vida; ou pelos que passam despercebidos, por insuficiência de habilitações ou qualidade (GONÇALVES 1972: 215).

Era já indiscutível a necessidade de encontrar uma solução para os problemas que afligiam a Administração Pública portuguesa. A estreita relação e interdependência entre as várias parcelas da equação anteriormente apresentadas permitia diferentes opções de resposta ao problema. Porém, desde os anos de 1950, é clara a aposta na melhoria das condições económicas e sociais do funcionalismo público.

## A resposta do Estado: melhorar vencimentos e apoios sociais

Ao longo do período em estudo, os principais esforços para ultrapassar as deficiências anteriormente referidas passaram muito mais pela tentativa de melhorar a situação económica e social dos servidores do Estado, do que por mudanças concretas na orgânica administrativa. As principais preocupações manifestadas na AN e na CC passavam pela necessidade de aumentar o nível de vencimentos e possibilitar aos funcionários públicos o acesso a condições económicas e sociais cada vez mais próximas daquelas que eram oferecidas pelo setor privado, sobretudo no que diz respeito a pensões, reformas e abonos de família, cuidados de saúde e habitações sociais.

Logo em 1935, pelo decreto-lei n.º 26115 (Diário do Governo, 23/11/1935: 1759-1790), a Presidência do Conselho reconhecia a necessidade de melhorar vencimentos e reestruturar as classes do funcionalismo. Porém, dada a situação financeira do País, este aumento apenas procurava garantir a satisfação de necessidades vitais, aliado à necessária retificação dos quadros e diminuição do seu número de acordo com a “relação que racionalmente deve existir entre os serviços e os funcionários chamados a desempenhá-los” (Diário do Governo, 23/11/1935: 1761). Desta forma, a melhoria da produtividade dos serviços e a conseqüente diminuição do pessoal permitiriam aumentar de forma mais consistente os vencimentos do funcionalismo.

O início da II Guerra Mundial viria a tornar mais periclitante a situação da classe. O progressivo aumento do custo de vida, agravado pela conjuntura da II Guerra Mundial, aliado à impossibilidade de elevar de forma consistente os vencimentos devido à prioridade dada ao saneamento financeiro, havia colocado o funcionalismo público numa situação bastante difícil. Este era considerado um dos problemas económicos fundamentais do País durante a guerra, sendo que, desde 1943, se verifica uma tentativa progressiva de melhorar os vencimentos base do funcionalismo público através de suplementos e subsídios eventuais. Até à década de 1960, vários aumentos nos vencimentos públicos teriam lugar, correspondendo a pequenas melhorias que não chegavam a ter um impacto efetivo no poder de compra, apesar de terem como consequência relevantes aumentos nas despesas do Estado. Desta forma, e à medida que as prerrogativas – e conseqüentes despesas – do Estado aumentam, torna-se imperioso que os aumentos de vencimentos se integrem em reformas mais profundas da orgânica da Administração Pública e das classes do funcionalismo.

Na AN, o maior fator de dissensão sobre a temática relacionava-se com a necessidade de articular a melhoria dos vencimentos do funcionalismo público

com a manutenção do saneamento financeiro, visto qualquer pequeno aumento ter como consequência um elevado crescimento das despesas ordinárias. Como tal, embora a consciência sobre a necessidade de elevação dos salários fosse relativamente consensual, vários deputados colocavam em causa a possibilidade da sua execução. Também as remunerações acessórias, como gratificações e senhas de presença, e os abonos de família conheceram uma progressão similar, pretendendo melhorar a situação económica e social do funcionalismo público<sup>3</sup>. No entanto, também eles não foram suficientes para suplantar as dificuldades financeiras da classe.

No final dos anos 50 começa a apresentar maior relevância a necessidade de acompanhar a revisão dos vencimentos com estudos relativos à estrutura do funcionalismo público. Esta ideia é, inclusivamente, defendida por António de Oliveira Salazar no seu discurso de 1 de julho de 1958 no qual enfatiza:

três problemas a resolver e de grande melindre e dificuldade: uma nova estruturação das classes de funcionalismo e respectivos vencimentos, visto a desactualização da actual; a actualização dos vencimentos em relação, pelo menos, com o custo da vida; o beneficiamento das classes mais modestas em harmonia com as diferenças que se notam no próprio nível que a vida hoje tem (SALAZAR 1958: 11-12).

Existia, de facto, uma necessidade premente de providenciar uma nova organização às classes funcionais dada a desadequação do escalonamento apresentado pelo artigo 12.º do decreto-lei n.º 261 15, pautado por um excesso de categorias e pela proliferação de postos intermédios. Da reorganização destas categorias dependia qualquer estudo relativo à melhoria dos vencimentos do funcionalismo público. O relatório da Conta Geral do Estado para 1957 afirma a necessidade de preparar uma política que “ao lado da reorganização dos serviços de que mais diretamente depende o desenvolvimento económico do País, coloca os problemas de remuneração do trabalho dos servidores do Estado” (Diário das Sessões..., 25/11/1958: 45).

Paralelamente à questão dos vencimentos, surge igualmente a problemática dos apoios sociais aos funcionários públicos. Estes, que deveriam complementar os vencimentos dos funcionários e contribuir para a melhoria da sua situação económica e social, subdividiam-se em quatro pilares: pensões e reformas,

---

<sup>3</sup> Como exemplo cf. Decreto-Lei n.º 37115, de 26 de outubro de 1948; Decreto-Lei n.º 40872, de 23 de novembro de 1956; Decreto-Lei n.º 32688, de 20 de fevereiro de 1943; Decreto-Lei n.º 34431, de 6 de março de 1945; Decreto-Lei n.º 39844, de 7 de outubro de 1954; e Decreto-Lei n.º 41523, de 6 de fevereiro de 1958.

cuidados de saúde, habitações económicas e abono de família. Em 1943, aquando do estudo sobre as possibilidades de melhorar o vencimento dos funcionários públicos, deputados como Antunes Guimarães e António Bartolomeu Gromicho insistem na necessidade desse aumento apresentar, também, repercussões ao nível dos funcionários inativos e reformados, de acordo com o decreto-lei n.º 16669, de 1929 (Diário do Governo, 14/12/1943: 47). Na verdade, o facto do aumento dos vencimentos não ser acompanhado por um aumento das pensões foi um aspeto sempre bastante criticado ao longo do período em estudo, sendo o Estado acusado de esquecer os antigos trabalhadores quando a idade ou a doença os impediam de continuar a servi-lo. Além disso, o facto de existir legislação que compelia o setor privado a garantir o sustento das suas classes inativas, impunha ao Estado o respeito pelas mesmas regras. Refere Querubim Guimarães na AN em abril de 1944, “com que autoridade é que o Estado aplica aos outros normas de proceder de que se isenta?” (Diário das Sessões ..., 4/4/1944: 406).

Apesar das várias críticas expressas na AN relativamente ao facto das pensões não serem, por norma, abrangidas pelo aumento dos vencimentos, começam a surgir tentativas para melhorar o nível das reformas dos antigos servidores do Estado. No entanto, estas apresentavam-se mais como uma forma de evitar a fuga para o privado dos funcionários que se encontravam no ativo, do que como uma questão de justiça para com os antigos servidores. Desde o final dos anos 40 surge em várias propostas de lei de autorização de receitas e despesas a afirmação da necessidade de conceder subsídios aos pensionistas do Montepio dos Servidores do Estado, passando estes, progressivamente, a estar incluídos nas providências sobre o funcionalismo. O ano de 1958 marcaria um ponto de viragem no que diz respeito aos apoios sociais atribuídos aos servidores do Estado. A Lei de Meios para este ano preconiza a intenção de uma resolução sistemática dos problemas respeitantes à situação dos servidores do Estado, incidindo simultaneamente sobre os abonos de família, a assistência à doença e a construção e atribuição de casas de renda económica (Diário das Sessões ..., 18/12/1957: 2).

No que à assistência à doença diz respeito, esta apresentava-se como uma das maiores desvantagens dos funcionários públicos relativamente ao setor privado, cujos trabalhadores passaram a usufruir mais precocemente de benefícios mais amplos. A Lei de Meios para 1957 enunciaria um plano de assistência à doença que o Governo tentou, progressivamente, colocar em execução integral. Inicialmente integrando apenas a assistência à tuberculose, a proteção médica prestada aos servidores do Estado foi sendo progressivamente ampliada, num esquema que culminaria com a assistência a todas as formas de

doença, extensiva ao agregado familiar (Diário das Sessões..., 10/12/1962: 1417). Este plano seria proposto de forma mais concreta no projeto da Lei de Meios para 1963, sendo assegurado pelo decreto-lei n.º 45002, de 27 de abril do mesmo ano, que criaria a Assistência na Doença aos Servidores Cíveis do Estado (ADSE), “destinada a promover gradualmente a prestação de assistência em todas as formas de doença aos serventuários dos serviços civis do Estado, incluindo os dotados de autonomia administrativa e financeira” (Diário do Governo, 27/4/1963: 429).

Quanto às questões da habitação, já em 1933, pelo decreto-lei n.º 23052, de 23 de setembro, o Estado passaria a atribuir aos seus funcionários residências em regime de propriedade resolúvel. O mesmo diploma autorizava o Governo a promover a construção de casas económicas a serem atribuídas “aos sócios dos sindicatos nacionais, mas ainda aos funcionários públicos, civis e militares, e aos operários dos quadros permanentes dos serviços do Estado e das câmaras municipais” (Diário das Sessões..., 10/12/1957: 99). Em 1945 é colocada à consideração da AN uma proposta de lei mais consistente relativa à construção de casas de renda económica. Com esta proposta, o Governo pretende facilitar a construção de casas económicas proporcionando rendas comportáveis aos funcionários públicos, através da concessão de uma série de benefícios atribuídos aos construtores. Entre estes benefícios contavam-se a outorga de empréstimos a baixo juro na Caixa Geral de Depósitos, isenções de contribuição predial e de imposto de sisa na aquisição de terrenos para construção e nas primeiras transmissões. As rendas base seriam também estipuladas, bem como a possibilidade dos seus arrendatários terem prioridade na compra e poderem fazê-la em prestações (Diário das Sessões..., 7/2/1945: 297). O acesso a estas casas seria permitido unicamente aos funcionários com mais baixos rendimentos, não excedendo os 3000\$00 por mês.

Durante as décadas de 1950 e 1960 a questão das casas de renda económica continua a estar presente na AN e na CC, sobretudo ao nível das discussões sobre as Leis de Meios. Na Lei de Meios para 1958 este aspeto é referido no artigo 13.º, ficando o Governo autorizado a aplicar os capitais afetos ao fundo permanente na aquisição e construção de imóveis destinados à habitação dos servidores do Estado, no regime de arrendamento ou de propriedade resolúvel. As casas de renda económica deveriam preferencialmente apresentar-se na forma de propriedade horizontal em blocos habitacionais, sobretudo moradias unifamiliares, estrutura que se encontrava de acordo com os estudos desenvolvidos na época pelo Laboratório Nacional de Engenharia Civil (BENTO D’ALMEIDA e MARAT-MENDES 2018). No entanto, dada a urgência de encontrar fórmulas mais económicas para a resolução do problema habitacional

e adequar o alojamento às características particulares de cada meio social, é assumida a possibilidade do emprego de outro tipo de construção. Desde 1933 e até 1957 foram construídas 10033 moradias, das quais 3344 foram atribuídas a funcionários públicos. No entanto, em meados dos anos de 1960, estes apoios eram ainda considerados insuficientes, existindo um número bastante relevante de funcionários a viver em más condições de alojamento ou sujeitos a rendas desproporcionais aos seus rendimentos.

Apesar destes esforços, aqui apresentados de forma necessariamente breve, a situação económica e social do funcionalismo público mantinha-se deficiente. Em dezembro de 1967, o deputado Nunes Barata alerta para a manutenção de uma situação de “grave minimização da qualidade do funcionário público, em confronto com a situação dos servidores das atividades privadas” (Diário das Sessões..., 12/12/1967: 2083). Esta realidade era responsável pela continuação da fuga dos melhores funcionários para o setor privado, com um impacto negativo na vida política e na administração pública nacionais. As melhorias colocadas em prática no sentido do aumento dos vencimentos foram consideradas insuficientes, bem como a melhoria dos apoios ao nível das pensões, reformas e abonos de família, nenhum deles conseguindo mitigar o aumento do custo de vida. Da mesma forma, a assistência na saúde é criticada pelo seu carácter tardio, vindo a ADSE a ser constituída cinco anos após ter sido prevista na Lei de Meios para 1958 e os primeiros benefícios atribuídos apenas em 1965.

## **Nota final**

Entre as décadas de 1930 e 1960, a relação entre o grau de eficiência da Administração Pública e a situação económica e social dos servidores do Estado encontra-se bastante presente nos debates da AN e da CC. Por um lado, considerava-se que o bom funcionamento administrativo dependia da existência de funcionários em número suficiente, providos de formação adequada e motivados. Por outro, entendia-se que as próprias condições atribuídas aos funcionários públicos, sobretudo em comparação com o setor privado, eram responsáveis por situações que prejudicavam a eficácia dos serviços – como os regimes de acumulação –, pelo aumento da fuga dos funcionários mais capazes para o setor privado e pela diminuição da capacidade de atração demonstrada pelo setor público.

Porém, e não obstante alguns discursos defenderem a reforma administrativa como solução para a melhoria da situação do funcionalismo, inclusivamente a

nível económico, torna-se visível que o Estado optou por, progressivamente e em primeiro lugar, colocar em prática melhorias diretas na condição socioeconómica dos funcionários públicos. No seu conjunto, desde 1928 foram feitas tentativas no sentido de melhorar a situação económica e social dos servidores do Estado. Reformaram-se vencimentos, estabeleceram-se remunerações-base, concedeu-se apoio à doença, invalidez e aposentação e reconheceu-se o direito ao abono de família (FELISMINO 1949: 16-17). Inclusivamente, no próprio projeto de reforma administrativa apresentado no final da década de 1960, a situação do funcionalismo apresentava-se como o primeiro eixo de ação, numa lógica também seguida internacionalmente. No entanto, estas medidas – limitadas pela capacidade financeira do Estado – acabaram sempre por ser consideradas insuficientes, continuando a Função Pública a perder a sua capacidade de atração de funcionários e a ver aumentar os níveis de abandono dos cargos públicos em proveito do setor privado.

Assim, o caminho trilhado, que privilegiou soluções de carácter social, acabou por não ter como consequência uma modernização sistemática da administração central. Porém, é visível a forma como são seguidas as prioridades do regime, empenhado após a II Guerra Mundial na aposta na construção de uma imagem de Estado de cariz social. As dinâmicas do corporativismo que advogavam, tal como para a indústria, a lógica do salário justo (SEABRA 1943) não são, também, de subestimar, bem como as dinâmicas internacionais nas quais Portugal também se encontrava inserido (AZEVEDO 2019) e que apostavam na formação e capacitação técnica do funcionalismo público. Esta é uma matriz que permaneceria presente no próprio Grupo de Trabalho n.º 14, no seio do qual dois dos cinco subgrupos se dedicavam a esta temática.

Apesar de insuficiente, este caminho acabaria por resultar em melhorias concretas na vida de uma parte relevante do funcionalismo público, criando lógicas que acabariam por ser prosseguidas após a Revolução de 1974 e que, muitas das vezes, são unicamente conotadas com o período democrático.

## Bibliografia

- Atas da Câmara Corporativa*. Lisboa: Assembleia da República.
- AZEVEDO, Ana Carina, (2019). “Reformar a Administração Pública no novo mundo saído da guerra. Projeto nacional ou dinâmica global? (1950-1970)”. *Revista de Administração Pública*, 53 (5), 960-974.
- BARRETO, António (1996). “Três décadas de mudança social”, in António Barreto (org.), *A Situação Social em Portugal (1960-1995)*. Lisboa: ICS, 35-60.
- BENTO D'ALMEIDA, Patrícia e MARAT-MENDES, Teresa. *O LNEC e a História da Investigação Científica em Arquitetura, comunicação apresentada ao 6.º Encontro Nacional de História das Ciências e da Tecnologia*. NOVA-FCT, 10 de julho de 2018.
- Diário das Sessões da Assembleia Nacional*. Lisboa: Assembleia da República.
- FELISMINO, Aureliano (1949). *Vinte anos de Administração Pública*. Lisboa: Imprensa Nacional.
- GARRIDO, Álvaro (2016). *Queremos uma economia nova*. Lisboa: Temas e Debates.
- GONÇALVES, Júlio da Mesquita (1972). “O factor humano na reforma administrativa”. *Problemas do Espaço Português*, 87, 167-218.
- INE (1970). Inquérito Inventário dos Servidores do Estado. Continente e ilhas adjacentes, 31 de dezembro de 1968. Lisboa: INE.
- MACEDO, Edmundo (1963). *Tabelas de vencimentos e descontos do funcionalismo público*. Porto: Livraria Fernando Machado.
- Ministério das Finanças (1960). *Melhoria das condições económico-sociais do Funcionalismo Público*. Lisboa: Ministério das Finanças.
- MOTTA VEIGA, António da (1968). *A Reforma Administrativa*. Lisboa: Secretariado Nacional de Educação.
- OLIVEIRA, Eduardo (1971). *A função pública portuguesa. Estatuto novo ou nova política?*. Lisboa: Editorial Minerva.
- ROLLO, Maria Fernanda (2007). *Portugal e a Reconstrução Económica do Pós-Guerra. O Plano Marshall e a economia portuguesa dos anos 50*. Lisboa: Instituto Diplomático.
- SALAZAR, António de Oliveira (1958). *Caminho do Futuro*. Lisboa: SNI.
- SEABRA, Fernando (1943). *O Corporativismo e o problema do salário*. Lisboa: Centro de Estudos Económicos-Corporativos.
- TALLOEN, L. (1957). “Adiestramiento de funcionarios y asistencia técnica de las Naciones Unidas”. *International Review of Administrative Sciences*, 23(4), 475-486.
- United Nations Organization, *International facilities for the promotion of training in public administration (1948)*, (<https://www.refworld.org/docid/3b00f09238.html>), consultado em 2018.12.10).

