



Revista de História (São Paulo)

ISSN: 0034-8309

Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras
e Ciências Humanas, Departamento de História

Azevedo, Ana Carina
AS REFLEXÕES SOBRE A REFORMA ADMINISTRATIVA
ULTRAMARINA EM PORTUGAL (1950-1967)¹
Revista de História (São Paulo), núm. 182, a08022, 2023, Janeiro-Junho
Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia,
Letras e Ciências Humanas, Departamento de História

DOI: <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9141.rh.2023.199871>

Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=285075421003>

- ▶ Como citar este artigo
- ▶ Número completo
- ▶ Mais informações do artigo
- ▶ Site da revista em [redalyc.org](https://www.redalyc.org)

UAEM [redalyc.org](https://www.redalyc.org)

Sistema de Informação Científica Redalyc
Rede de Revistas Científicas da América Latina e do Caribe, Espanha e Portugal
Sem fins lucrativos acadêmica projeto, desenvolvido no âmbito da iniciativa
acesso aberto

ARTIGO

AS REFLEXÕES SOBRE A REFORMA ADMINISTRATIVA ULTRAMARINA EM PORTUGAL (1950-1967)¹

Contato
Avenida de Berna, 26 C
1069-061 – Lisboa – Portugal
aazevedo@fcsh.unl.pt

 Ana Carina Azevedo²

Universidade de Coimbra
História, Territórios e Comunidades (NOVA FCSH / CFE-UC)
Lisboa – Portugal

Resumo

Este artigo examina as reflexões sobre as possibilidades de aplicação no Ultramar dos princípios de reforma da Administração Pública estudados na Metrópole. A análise se inicia na década de 1950, abordando as lógicas de planificação económica e termina em 1967, ano em que é criado o Secretariado da Reforma Administrativa, o primeiro órgão central coordenador da reforma. Tratando-se de um estudo inovador de uma temática ainda pouco abordada pela historiografia, a investigação recorreu a uma vasta lista de fontes arquivísticas. Estas são oriundas, sobretudo, dos Ministérios das Finanças e Ambiente, que guardam, respetivamente, a documentação produzida pelos órgãos de estudo da reforma administrativa e o arquivo do planeamento económico. Recorre, também, a uma variedade de fontes impressas publicadas pelos organismos em análise.

Palavras-chave

Portugal – Estado Novo – Ultramar – administração pública – reforma administrativa.

¹ Artigo não publicado em plataforma *preprint*. Todas as fontes e bibliografia utilizadas são referenciadas no artigo. As fontes documentais utilizadas provêm do Arquivo Nacional da Torre do Tombo, do Arquivo Contemporâneo do Ministério das Finanças e do Arquivo do Ministério do Ambiente (Portugal) e são detalhadas no final do artigo. Esta investigação foi financiada por fundos nacionais através da FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I.P., no âmbito da Bolsa de Pós-Doutoramento com referência SFRH/BPD/113250/2015. O trabalho foi realizado no âmbito da Unidade de I&D Centre for Functional Ecology – Science for People & the Planet (CFE), com a referência UIDB/04004/2020, com apoio financeiro da FCT/MCTES através de fundos nacionais (PIDDAC).

² Doutora em História pela Universidade Nova de Lisboa. Bolseira de Pós-Doutoramento da Fundação para a Ciência e a Tecnologia e investigadora integrada do História, Territórios e Comunidades, pólo na NOVA FCSH do Centro de Ecologia Funcional – Ciência para as Pessoas e o Planeta – da Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade de Coimbra, Portugal.



ARTICLE

THE DISCUSSIONS ON THE OVERSEAS ADMINISTRATIVE REFORM IN PORTUGAL (1950-1967)

Contact
Avenida de Berna, 26 C
1069-061 – Lisboa – Portugal
aazevedo@fcsb.unl.pt

 Ana Carina Azevedo

Universidade de Coimbra
História, Territórios e Comunidades (NOVA FCSH / CFE-UC)
Lisboa – Portugal

Abstract

This article analyses the discussions on the possibilities of applying the principles of Public Administrative reform studied at the Metropolis to the overseas territories. This analysis begins in the 1950s, focusing on the logics of economic planning and ends in 1967, when the Secretariat for Administrative Reform is created, the first body responsible for coordinating the reform. Being an innovative study on a topic not yet analysed by historiography, the investigation relied on extensive archive documentation. These are kept, mostly, by the Ministry of Finance and the Ministry of the Environment, which keep, respectively, the archives of the organizations responsible for studying the administrative reform and the archive of the economic planning. The article also uses a wide variety of printed sources published by the analyzed bodies.

Keywords

Portugal – New State – Overseas – public administration – administrative reform.

Introdução

O lugar do Ultramar no Estado Novo português foi já profusamente estudado em suas mais variadas vertentes. Entre os temas mais abordados contam-se as especificidades e características do colonialismo português e as lógicas que o envolveram; o significado do Ultramar para a construção do Estado Novo e para o atingir dos objetivos do regime; seu impacto nas relações externas do país; ou ainda a utilização instrumentalizada do lusotropicalismo de Gilberto Freyre (LAINS, 1998; JERÓNIMO; PINTO, 2014; SANTOS, 2014; RODRÍGUEZ, 2020; CASTELO, 1996, 2011, 2014, 2015). Os estudos sobre as Províncias Ultramarinas portuguesas se abrem ainda a uma variedade de outras temáticas, desde as relações entre colonizadores e colonizados, passando pelas políticas e agendas de desenvolvimento económico e social, até às formas de ocupação e exploração dos territórios, para citar apenas algumas.

São, igualmente, estes os temas tratados pelas fontes impressas da época, sobretudo a partir da década de 1950. Se, nos anos de 1930, o Estado Novo desenvolve um discurso que enfatiza as vertentes civilizadora e evangelizadora da missão portuguesa nas colónias, se baseando na crença da superioridade da civilização ocidental e na exploração económica dos recursos e da força de trabalho autóctone (CASTELO, 2014, p. 510-512), os pressupostos se alteram no segundo pós-guerra. Defender a manutenção do Império implicava proceder a uma reformulação doutrinária que passaria a apresentar Portugal como um país pluricontinental e multirracial, ocupado com o desenvolvimento económico do Ultramar (SEABRA, 1995).³ Assim, com a revisão constitucional de 1951, as colónias passariam a ser designadas como Províncias Ultramarinas e o Império como Ultramar. Porém, o texto constitucional mantém seu carácter colonialista, integrando a matéria do Ato Colonial, não abrindo caminho à plena participação dos colonos na governação, nem à autonomia dos territórios, e mantendo sua subordinação à Metrópole (MARCHI, 2010, p. 532; PIMENTA, 2014, p. 252).

Da mesma forma, as teorias do lusotropicalismo, rejeitadas ou ignoradas na década de 1930, são instrumentalizadas a partir dos anos de 1950. Esquecendo de modo propositado o facto do lusotropicalismo advogar uma unidade de sentimento e cultura que não inviabilizava a autodeterminação dos povos, o Estado Novo veicula,

³ VEIGA, António Motta. *A economia colonial e a população indígena*. Lisboa: Tipografia A Rápida, 1935; MOREIRA, Adriano. *A unidade política e o estatuto das populações: conferência*. Lisboa: Panorama, 1960; CAMBOURNAC, Francisco. *As ciências médicas e a melhoria da saúde nas províncias ultramarinas*. Porto: Tipografia Sequeira, 1965; PATRÍCIO, Rui. *Planeamento e desenvolvimento nas províncias ultramarinas portuguesas*. Lisboa: Gráfica Manuel A. Pacheco, 1967.

sobretudo na política externa, uma versão simplificada das teses de Gilberto Freyre enfatizando o carácter original da presença portuguesa em África. A missão civilizadora do povo português, imposta de cima para baixo, seria agora realizada por meio da miscigenação e da interpenetração cultural que permitiriam a criação de uma comunidade multirracial (CASTELO, 1996, p. 186-200; 2011, p. 272-273; 2014, p. 523).

Destacadas pela historiografia são também as especificidades da administração ultramarina, sector que apresentava características e funções especiais nestes territórios. Estes estudos incidem particularmente nas formas de organização dos territórios e em sua orgânica, nos significados da divisão e organização administrativas, na organização dos poderes e na efetivação da soberania portuguesa no Ultramar.⁴ É a este nível que se situam as análises sobre a reforma administrativa ultramarina de 1933 e suas sucessivas alterações, apesar das discussões realizadas no final da década de 1960 tendentes à sua reformulação não terem ainda sido alvo de interesse pela historiografia (ROCHA; ZAVALÉ, 2015).⁵

No Ultramar, o sector público apresentava uma posição relativa muito significativa, quer na economia, quer a nível político e social.⁶ Por um lado, era essencial para a realização dos objetivos do regime, cabendo-lhe, segundo o discurso ligado à mística imperial, a tarefa de manter e aprofundar a ocupação administrativa do território, “colonizar as terras dos Descobrimentos sob a sua soberania e (...) comunicar e difundir entre as populações ali existentes os benefícios da sua civilização”.⁷ Por outro, constituía um valioso suporte do progresso económico. Era imprescindível na preparação e execução do planeamento económico, sobretudo após a Segunda Guerra Mundial, quando o Estado passou a ser considerado o principal promotor do desenvolvimento. Para tal, a Administração Pública teria de se tornar rápida e eficaz. Tal como na Metrópole, a criação de uma administração eficiente, dotada com os meios de organização e métodos de trabalho mais adequados à melhoria da produtividade, e ajustada às novas tarefas que lhe foram atribuídas, era um fator fulcral para o sucesso dos planos de fomento.

⁴ FELGAS, Hélio. Necessidade recíproca da ligação Metrópole-Províncias Ultramarinas. *Revista Militar*, Lisboa, v. 13, n. 7, p. 399-424, 1961; QUADROS, Fausto. *A descentralização das funções do estado nas províncias ultramarinas portuguesas*. Braga: Livraria Cruz, 1971; GUEDES, Armando Marques. *A unidade política nacional e a autonomia das províncias ultramarinas*. Lisboa: Ática, 1973.

⁵ PORTUGAL. *Reforma administrativa ultramarina e reforma do Ministério das Colónias*. Lisboa: Imprensa Nacional, 1942; MINISTÉRIO DAS COLÓNIAS. *Reforma administrativa ultramarina*. 3ª edição. Lourenço Marques: Imprensa Nacional, 1942.

⁶ Arquivo Contemporâneo do Ministério das Finanças (ACMF), *Relações entre os processos de reforma administrativa e o desenvolvimento económico-social*, 1967, p. 1-3.

⁷ PORTUGAL. *Constituição Política da República Portuguesa*. Lisboa: Imprensa Nacional, 1951.

A questão do desenvolvimento era, de facto, central no discurso colonial do Estado Novo, atingindo uma nova vitalidade na década de 1950. Numa época em que sopravam os ventos da descolonização e em que a crítica das Nações Unidas ao colonialismo português era já bastante visível (AZEVEDO, 2011, p. 121; RODRÍGUEZ, 2018, p. 146), o Estado era impelido a demonstrar a capacidade de desenvolver e administrar eficazmente os territórios sob sua soberania. Surge, assim, no discurso do regime, uma preocupação acrescida com a divulgação do esforço de fomento nos territórios ultramarinos portugueses.

Além disso, outros desafios se colocavam à administração portuguesa em África. Neste segundo pós-guerra as sociedades africanas se transformam. Num quadro de grande crescimento demográfico, a destribalização aumenta o êxodo rural de massas populacionais, cujo desenraizamento preocupava as autoridades portuguesas por seu potencial subversivo. Também junto dos colonos brancos, impedidos de ter uma maior participação no governo colonial, crescem tensões em relação ao Estado português, bem como o apoio a movimentos autonomistas (PIMENTA, 2010, p. 95). Mais do que nunca, a administração ultramarina, enquanto representante local do Estado português, deveria demonstrar a capacidade de promover o bem-estar social como forma de conter subversões (CRUZ, 2014, p. 122-125). Os funcionários públicos eram, assim, entendidos como um grande suporte da soberania portuguesa em África, argumentando-se que a situação de cada território dependia dos elementos ali colocados, sobretudo em zonas menos evoluídas.⁸ Competia-lhes, assim, um papel de “coordenação e apoio dos diferentes serviços, de dinamização dos interesses locais, de animação cultural e económica e de presença política”.⁹

Paralelamente, o regime tenta se adaptar a novos contextos. A conjuntura do pós-guerra tem como resposta uma reforma das estruturas político-administrativas e uma ênfase no discurso que defendia as ideias de assimilação, decorrentes da instrumentalização do lusotropicalismo. No final da década de 1950, sobretudo após o interesse da Organização das Nações Unidas (ONU) na situação do Ultramar português, a preocupação com a imagem internacional do país aumenta. O início da década de 1960, com o princípio da luta armada, cria uma ainda maior pressão na administração ultramarina (RODRÍGUEZ, 2018, p. 146; 2021, p. 291-292). Neste contexto, novas reformas político-administrativas implementadas pelo Ministro do Ultramar, Adriano Moreira, pretenderam melhorar a imagem internacional do país,

⁸ Há que rever a situação dos funcionários do quadro administrativo. *Ronda*, Lisboa, n. 2, p. 33, 1970.

⁹ INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS E POLÍTICAS. Relatório final do Colóquio “O diplomado pelo ISCSPU e a Carreira Administrativa Ultramarina”. *Estudos Políticos e Sociais*, Lisboa, v. 5, n. 3, 1967, p. 847.

essencial para manter o apoio dos aliados internacionais e bloquear novos auxílios externos aos movimentos de libertação.

De facto, estas reformas apenas pretenderam diminuir a pressão colocada sobre o país, não cedendo em aspetos considerados essenciais para a permanência portuguesa em África (RODRÍGUEZ, 2021, p. 296). Assim se compreende que a partir da década de 1950 e, sobretudo na década de 1960, a preocupação com o nível de eficiência da administração ultramarina tenha adquirido nova importância e a questão da reforma administrativa do Ultramar tenha ganho relevância.

Este artigo pretende analisar o processo de reflexão desenvolvido sobre as possibilidades de aplicação dos princípios de reforma administrativa ao Ultramar. Pretende verificar quais as lógicas que a enquadraram; os principais elementos envolvidos na discussão; as prioridades e preocupações apresentadas; e de que modo foi feita a articulação entre organismos metropolitanos e ultramarinos na definição de suas linhas orientadoras. Para tal, o artigo parte de uma breve apresentação das principais características e limitações da administração ultramarina, sobretudo aquelas que maior impacto apresentaram na resposta aos desafios colocados a partir do final da Segunda Guerra Mundial. Em seguida, analisa o impacto das lógicas de planeamento económico na discussão sobre a necessidade de uma reforma das estruturas e métodos de trabalho administrativo no Ultramar. Por fim, apresenta as reflexões que têm lugar ao nível dos organismos responsáveis pela planificação da reforma: o Grupo de Trabalho n. 14 da Comissão Interministerial de Planeamento e Integração Económica e o Conselho Ultramarino. Este estudo recorre a bibliografia especializada, bem como a um amplo conjunto de documentação proveniente dos organismos mencionados, além de debates parlamentares, legislação e outras obras coevas.

Uma Administração Pública desadequada aos desafios do Ultramar

Data de novembro de 1933 aquela que permanece ainda hoje como a grande reforma administrativa ultramarina. Esta pretendia implementar no espaço colonial os desígnios do novo regime que passavam, sobretudo, pela centralização administrativa (MANGUELE, 2009, p. 6). Não obstante algumas alterações que foram tendo lugar, a reforma administrativa ultramarina permaneceria, grosso modo, em vigor até ao período da descolonização. É certo que algumas das transformações efetuadas implicaram uma certa modernização, como foi o caso da reestruturação do Ministério das Colónias implementada pelo ministro da pasta, José Bossa, em 1935

e 1936.¹⁰ Mas é somente a partir dos anos de 1950 que o processo de modernização da Administração Pública adquire uma nova vitalidade. Entre as décadas de 1950 e 1970, os efetivos da Função Pública aumentariam bastante no Ultramar (FREIRE, 2010, p. 17-20); contudo, as deficiências administrativas se mantêm, quer ao nível das estruturas, quer dos métodos de trabalho e da situação e características do pessoal.

Em termos orgânicos, a diversidade geográfica, política, social e económica do Ultramar, sua vastidão e a distância que separava as várias parcelas do território criavam grandes dificuldades às estruturas administrativas ultramarinas, agravadas na década de 1960 pelo esforço militar que dificultava sua modernização (FREIRE, 2010, p. 21). Um dos principais problemas passava pela necessidade de coordenar a diversidade dos vários territórios com a unidade política. A centralização administrativa à qual o Estado Novo tinha regressado nos anos de 1930 (NETO, 2000, p. 181)¹¹ e que era entendida como o garante da integração nacional de todos os territórios enfatizava a lentidão burocrática e criava um desfasamento entre as decisões tomadas centralmente e os reais interesses das populações. De facto, a centralização do poder de decisão no Ministério do Ultramar impedia a resolução atempada dos problemas das colónias. Como tal, ensaiaram-se experiências de descentralização de atribuições e desconcentração de poderes, que não deixariam, contudo, de constituir um ponto de discórdia permanente. As correntes que defendiam a autonomia progressiva do Ultramar e a real participação da população das províncias ultramarinas na gestão dos negócios públicos se debateram sempre com a oposição das fações integracionistas que acreditavam que as formas de autonomia e de descentralização administrativa apresentavam um perigo para a unidade nacional (SOUTO, 2007, p. 68).

Os desafios trazidos pela década de 1960 viriam a exacerbar esta realidade. O início da Guerra Colonial e as reformas implementadas por Adriano Moreira obrigam a um fortalecimento da ocupação administrativa dos territórios e têm como consequência um alargamento das responsabilidades administrativas portuguesas. Tal sucede, por exemplo, na sequência da revogação do Estatuto dos Indígenas Portugueses,¹² em 1961, uma medida que se apresentava como uma clara resposta à pressão internacional que usava este estatuto como prova da situação colonial dos territórios portugueses em África (RODRÍGUEZ, 2021, p. 296). Esta revogação, apesar de não ter significado a aquisição de direitos políticos por parte da maioria da

¹⁰ ACMF, Apontamento do representante do Ministério do Ultramar no Grupo de Trabalho n. 14 (Reforma Administrativa) acerca do relatório do subgrupo n. 1 (formação profissional), 1966, p. 1.

¹¹ ACMF, Relações entre os processos de reforma administrativa e o desenvolvimento económico-social, 1967, p. 9 (3.4).

¹² PORTUGAL, Decreto-lei n. 43893, 6 setembro 1961, p. 1101-1103.

população negra, implicou teoricamente a extensão das tarefas administrativas a toda a população, deixando de abranger, como até aí, somente a população civilizada (NETO, 2000, p. 182).

As deficiências administrativas se verificavam também ao nível do pessoal e dos métodos de trabalho utilizados. Apesar da comissão coordenadora da simplificação administrativa admitir, em 1959, que esta não deveria ser inicialmente aplicada aos órgãos administrativos ultramarinos,¹³ tornava-se evidente que a racionalização, simplificação e mecanização dos métodos de trabalho era essencial para suprir a escassez, quantitativa e qualitativa, de funcionários e aumentar o rendimento e a celeridade dos serviços. De facto, as condições pouco atraentes do meio físico e social de grande parte dos territórios criavam grandes dificuldades no preenchimento de quadros, sobretudo com pessoal devidamente formado e de origem metropolitana. Note-se que o Ultramar carecia de uma rede de escolas e, sobretudo, de instituições de ensino superior que permitissem a preparação dos colonos para o trabalho na Função Pública. Neste contexto, compreende-se como, a par da criação de núcleos de Organização e Métodos (O&M), o solucionamento das questões relativas ao funcionalismo público constituía o principal problema a equacionar numa nova reforma administrativa ultramarina.¹⁴

A estes constrangimentos se aliavam os baixos salários que, em 1968, oscilavam no Ultramar entre os 1200\$00 e os 6000\$00, contra os 1150\$00 e os 11000\$00 auferidos na Metrópole.¹⁵ É certo que os salários reais tenderam a favorecer ligeiramente o Ultramar, porém, contrariamente ao que sucedia na Metrópole, onde melhorias nos vencimentos tentaram gradualmente responder ao aumento do custo de vida, os salários no Ultramar não viam alteração desde 1956.¹⁶ Do mesmo modo, o vencimento complementar apresentava diferenças entre territórios, oscilando entre os 50\$00 a 4000\$00 em Cabo Verde e entre os 300\$00 a 22000\$00 em Moçambique.¹⁷ Além disso, denotava-se uma difícil aplicação das regalias de carácter social que, de outro modo, estariam em condições de servir de modelo à administração metropolitana.¹⁸ Por exemplo, apesar da carência de meios ter, por vezes, diminuído sua

¹³ Arquivo Nacional da Torre do Tombo, AOS/CO/PC-59, pasta 36, 1959, p. 3.

¹⁴ ACMF, Relações entre os processos de reforma administrativa e o desenvolvimento económico-social, 1967, p. 10-11 (3.4).

¹⁵ INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA. *Inquérito-inventário dos servidores do Estado: continente e ilhas adjacentes: 31 de dezembro de 1968*. Lisboa: Instituto Nacional de Estatística, 1970, p. 13-17.

¹⁶ GONÇALVES, Júlio Mesquita. O fator humano na reforma administrativa. *Revista da Junta de Investigações do Ultramar*, Lisboa, n. 87, 1972, p. 210.

¹⁷ PORTUGAL, Decreto n. 40709, 31 julho 1956, p. 1177-1222.

¹⁸ ACMF, Relações entre os processos de reforma administrativa e o desenvolvimento económico-social, 1967, p. 10-13 (3.4).

efetividade, a assistência médica aos funcionários ultramarinos chegou a ser mais completa do que aquela que era reservada aos funcionários públicos da Metrópole pois, além de cobrir a tuberculose evolutiva, se estendia também a lepra, cancro, doenças mentais e doença do sono.¹⁹ O problema salarial era também enfatizado pela criação de novos serviços, decorrente da conjuntura dos anos de 1960. Organismos como os Institutos do Trabalho, as Juntas de Povoamento ou os serviços de informação²⁰ atribuíam a seus funcionários melhores regalias sociais e tabelas salariais mais atraentes, tendo conduzido a desequilíbrios intersectoriais ainda mais flagrantes do que aqueles que se verificavam na Metrópole, bem como à fuga de funcionários dos “velhos serviços”.

É preciso não esquecer também que o nível das remunerações não se adequava às condições de vida de parte do funcionalismo ultramarino. Alguns dos servidores do Estado trabalhavam em zonas isoladas ou marcadas pelo conflito armado, o que obrigava à separação das famílias e ao aumento dos encargos com a educação dos filhos. Por sua vez, as famílias que permaneciam juntas tinham, por vezes, dificuldade em encontrar alojamento adequado. A diminuta migração de metropolitanos e a fraca capacidade de formação de elementos ultramarinos devido a carências na rede escolar tornariam a situação ainda mais periclitante, resultando numa crónica incapacidade de preenchimento dos quadros.

O impacto do planeamento económico

Aliadas à crescente consciência sobre a desadequação da Administração Ultramarina, também as lógicas do planeamento económico foram responsáveis por uma atenção renovada sobre o nível de eficiência da Administração Pública, de resto tal como se passou na Metrópole. No Ultramar, a participação do Estado na economia era bastante relevante e, como tal, a Administração Pública apresentava um papel significativo no desejado desenvolvimento das Províncias Ultramarinas.²¹ Esta preocupação era, na verdade, uma lógica internacional. Na década de 1940, potências coloniais como a França e a Grã-Bretanha enveredaram pelo desenvolvimento planificado de suas colónias como forma de modernização e de apaziguamento das pressões sociais, criando, respetivamente, o *Fonds d'Investissement et de*

¹⁹ GONÇALVES, Júlio Mesquita, *op. cit.*, p. 201; PORTUGAL. Novo estatuto do funcionalismo ultramarino. *Boletim Geral do Ultramar*, Lisboa, v. 42, n. 490, 1966, p. 178.

²⁰ ACFM, Nota sobre o assunto do apontamento apresentado ao Grupo de Trabalho n. 14. ., 1966.

²¹ ACFM, Relações entre os processos de reforma administrativa e o desenvolvimento económico-social, 1967, p. 2.

Développement Économique et Social (FIDES) e o *Colonial Development and Welfare Act*. Tratava-se da passagem de um colonialismo baseado essencialmente na exploração dos recursos para um colonialismo que deveria ser entendido como fonte de modernização (CASTELO, 2014, p. 513).

Portugal envereda por uma lógica semelhante no final da década de 1950, não só como resposta aos ventos internacionais da descolonização, mas também na sequência das lógicas de planeamento económico desenvolvidas na Metrópole e da crescente agitação dos colonos. De facto, contrariamente ao que se passava internacionalmente, os esforços de desenvolvimento económico não se dirigem somente à melhoria das condições de vida dos povos autóctones. Estes também pretendiam criar condições de atração para novos colonos, que ajudariam a construir as comunidades multirraciais defendidas pelas noções do lusotropicalismo, bem como melhorar as condições económicas e sociais dos colonos já instalados, que vinham a mostrar seu descontentamento relativamente ao poder central e uma perigosa aproximação a movimentos autonomistas. O início da Guerra Colonial veio aprofundar este processo, à medida que o regime tentava dar uma nova legitimidade a suas possessões ultramarinas. Paralelamente, a Administração Pública deveria ser renovada de modo a ser capaz de suportar esta lógica desenvolvimentista.

Na década de 1950, quando na Metrópole o Ministério das Finanças se responsabilizava por importantes estudos sobre as deficiências e potencialidades da Administração Pública, alguns sectores-chave das estruturas ultramarinas passaram por um processo de renovação por impulso de Raúl Ventura, Subsecretário de Estado do Ultramar entre 1953 e 1955 e ministro da pasta até 1958. Posteriormente, entre 1957 – quando se desenvolve um maior interesse pelas questões da racionalização administrativa –, e 1967 – ano que marca a decisão política de avançar com a reforma da Administração Pública (AZEVEDO, 2020a) –, quer a administração ultramarina, quer a orgânica administrativa das províncias passam a ser alvo de estudo tendo em vista sua revisão. É certo que esta reorganização não decorreu de estudos sistemáticos. Porém, estes acabariam por ser baseados nos mesmos pressupostos da reforma administrativa de 1967,

visando-se sempre uma melhoria de eficiência dos serviços públicos, através de uma mais adequada orgânica interna, de uma mais clara definição de esferas de competência, de uma desconcentração e delegação de poderes e funções, de uma simplificação de métodos, de uma maior gama de especialização.²²

²² CONSELHO ULTRAMARINO. *Parecer e atas da sessão plenária de 1967*. Lisboa: Conselho Ultramarino, 1967a, p. 39.

Estes dez anos marcam um período bastante complexo na política ultramarina portuguesa. No final da década de 1950 a pressão da ONU sobre o colonialismo português aumenta, tal como as exigências das elites coloniais relativamente a uma maior intervenção no governo das Províncias Ultramarinas. Em 1961, após o início da guerra em Angola e consciente de que tem de fazer algumas reformas para salvar o Ultramar e o regime, Salazar chama Adriano Moreira ao Ministério do Ultramar. Imbuído das lógicas do lusotropicalismo, o novo ministro defende uma política colonial baseada na autonomia progressiva e irreversível dos territórios, reforçando os poderes dos governadores e dos órgãos políticos coloniais, potenciando investimentos públicos na criação de infraestruturas em Angola e Moçambique e abolindo o regime de indigenato. É certo que esta política não terá futuro. Moreira é substituído em 1962 e a revisão da Lei Orgânica do Ultramar Português, em 1963, negará a autonomia política dos territórios (PIMENTA, 2018, p. 115-117). Porém, a Administração Pública não deixa de desenvolver um esforço de modernização. Nestes anos são simplificados alguns processos burocráticos, como o do condicionamento industrial; são criados novos organismos, como as Juntas de Povoamento; são desenvolvidos os estatutos de uma rede de órgãos provinciais de planeamento e integração económica; e são feitas remodelações nos serviços de Economia, Estatística, Geologia e Minas.²³ O Ministério do Ultramar passa também a ser referido como exemplo relativamente a algumas medidas de cariz social,²⁴ com uma melhoria progressiva dos quantitativos de reforma e abono de família e o aumento da cobertura da assistência médica.

O início da Guerra Colonial não foi alheio a esta política desenvolvimentista. Por um lado, o fomento económico das Províncias Ultramarinas era essencial para que se pudesse chegar a uma solução para o problema colonial. Como refere Amélia Souto, a continuação da guerra tinha como objetivo ganhar tempo (SOUTO, 2007, p. 48) e a reforma da administração ultramarina, enquanto suporte das funções de desenvolvimento económico e social que cabiam ao Estado, era parte desta estratégia. Por outro lado, esta nova atitude baseada no fomento económico e social estava também ligada às ações de contraguerrilha e à tentativa de diminuir o descontentamento dos colonos. Face ao discurso que os movimentos de libertação apresentavam junto das populações locais, acreditava-se que, paralelamente à estrutura administrativa ultramarina e à ação psicológica, deveria ser desenvolvida uma ação social, tendente a demonstrar de forma concreta os benefícios da administração portuguesa (FREIRE, 2010, p. 15). Do mesmo modo, era necessário melhorar as

²³ Ibidem, p. 40.

²⁴ ACMF, Benefícios de Segurança Social, 1967, p. 2.

condições de vida dos colonos e aumentar a capacidade de atração do Ultramar, facilitando a colonização branca.

Deste modo, em 1963, a Lei Orgânica do Ultramar Português preconizou a criação, em cada uma das Províncias Ultramarinas, de Comissões Técnicas de Planeamento e Integração Económica, dependentes dos respetivos Governadores Gerais ou de Província.²⁵ Sua coordenação foi, primeiramente, da competência da Comissão de Coordenação dos Serviços Provinciais de Planeamento e Integração Económica do Ministério do Ultramar,²⁶ sendo esta posteriormente substituída pelo Gabinete de Planeamento e Integração Económica do mesmo ministério. Este era um organismo dependente do Ministro do Ultramar, mas orientado pelo director-geral do Secretariado Técnico da Presidência do Conselho (STPC), que tinha como missão a reforma ou melhoria da estrutura dos serviços administrativos.²⁷ A integração nacional e os contactos com a Comissão Interministerial de Planeamento e Integração Económica (CIPIE) eram estabelecidos por meio do Ministério do Ultramar.

As Comissões Técnicas de Planeamento e Integração Económica eram órgãos de “estudo e coordenação dos projetos de planos de fomento de cada Província Ultramarina e das medidas destinadas a realizar a integração económica de todos os territórios nacionais”.²⁸ Competia-lhes preparar os projetos dos planos de fomento de acordo com a orientação estabelecida pelo Conselho de Ministros para os Assuntos Económicos, contando com o auxílio dos diversos serviços públicos e de grupos de trabalho formados no âmbito das comissões técnicas. De sua competência também era a orientação e fiscalização dos planos de fomento e a ligação entre cada província e o STPC, por meio da Comissão de Coordenação dos Serviços Provinciais de Planeamento e Integração Económica do Ministério do Ultramar.

A criação das comissões técnicas seria, porém, faseada, tendo a primeira sido criada em Macau em 1963, seguindo-se Angola e Moçambique em 1964 e, por fim, Timor, São Tomé e Príncipe, Cabo Verde e Guiné em 1966.²⁹ Dificuldades várias impediram ou atrasaram a criação destes serviços, como problemas de dotação ou de recrutamento de pessoal, fazendo que os núcleos de acção constituídos em organismos pré-existentis tivessem continuado a gerir a preparação e execução dos planos de fomento, contando ser posteriormente integrados nas comissões técnicas. Este

²⁵ PORTUGAL, Lei n. 2119, 24 junho 1963, p. 769-774.

²⁶ PORTUGAL, Decreto-lei n. 45222, 30 agosto 1963, p. 1411-1412.

²⁷ MINISTÉRIO DO ULTRAMAR, 1969, p. 18. ACMF, Relações entre os processos de reforma administrativa e o desenvolvimento económico-social, 1967, p. 6 (3.4).

²⁸ ACMF, Relatório sobre “A orgânica do planeamento e a integração económica nacional”, 1967, p. 22 (4).

²⁹ Arquivo do Ministério do Ambiente, Memorandum de Portugal para o exame anual de ajuda do Comité de Auxílio ao Desenvolvimento, 1966, p. 7-8.

facto foi visível na Guiné e em Angola, onde as exigências de elaboração do anteprojeto do III Plano de Fomento (1968-1973) conduziram à criação temporária de grupos de trabalho dedicados à reorganização administrativa.³⁰ De facto, no final da década de 1960, o funcionamento destas comissões continuava aquém do esperado. Toda a estrutura carecia de um maior ajustamento para garantir a coordenação entre os órgãos metropolitanos e ultramarinos, enquanto os últimos falhavam na tentativa de abranger os problemas de desenvolvimento das províncias e adotar técnicas de trabalho mais harmoniosas com o que vinha sendo implementado na Metrópole.³¹

Na Guiné, a má impressão causada pelo clima, pelas difíceis condições de vida e pelas características do conflito na zona, desencadeou uma crónica falta de pessoal qualificado que impediu o funcionamento destes serviços. Difícil era também garantir a presença de técnicos da Metrópole capazes de desenvolver os necessários estudos regionais. A carência de elementos com uma formação escolar adequada ao serviço público constituía um problema também em Cabo Verde, onde se sentia uma forte emigração devido ao baixo nível de vida e às remunerações exceccionalmente baixas.³² O mesmo se passava em São Tomé e Príncipe pois, não obstante o registo de algumas melhorias administrativas, permaneciam lacunas difíceis de suplantar por quadros caracterizados pelo baixo rendimento. Existia um problema crónico de subqualificação do abundante pessoal,³³ agudizado pela inexistência de estudos superiores no Ultramar e pelas deficiências da rede escolar, numa altura em que eram necessários técnicos qualificados, simultaneamente conhecedores da realidade do arquipélago e das características decorrentes de seu nível de subdesenvolvimento, e detentores da preparação teórica indispensável ao conhecimento das ciências administrativas. Como resultado, os planos de fomento se mantinham subaproveitados, os investimentos se apresentavam pouco rentáveis e o fraco nível de eficiência da Administração Pública não permitia suprir estas deficiências. Tornava-se essencial a existência de “uma administração pública eficiente, esclarecida e consciente das suas responsabilidades (...) suscetível de suprir, em grande parte, as deficiências apontadas”.³⁴

Os territórios de Angola e Moçambique apresentavam um maior nível de organização, apesar da carência de pessoal qualificado ocasionar importantes desequilí-

³⁰ ACMF, Relatório sobre “A orgânica do planeamento e a integração económica nacional”, 1967, p. 24-25 (4), 200 (4) e 239 (4).

³¹ ACMF, Relações entre os processos de reforma administrativa e o desenvolvimento económico-social, 1967, p. 6-7 (3.4).

³² Ibidem, p. 15 (3.4).

³³ GONÇALVES, Júlio Mesquita, *op. cit.*, p. 213.

³⁴ ACMF, Relatório sobre “a orgânica do planeamento e a integração económica nacional”, 1967, p. 213 (4).

brios entre quadros e inter-regiões.³⁵ Em Angola, província que registou um impressionante crescimento económico sobretudo após 1965 (NETO, 2000, p. 191), existia a capacidade de executar planos anuais e proceder a estudos de projetos de forma adequada. Também nas atividades económicas se nota a preocupação pela melhoria da produtividade e da previsão, bem como pelo estudo dos problemas do trabalho e da produção. Para tal, desenvolvem-se empresas especializadas em organização e são realizadas conferências dedicadas às temáticas da produtividade. As parcerias com o sector privado são visíveis também em Moçambique, onde a preparação do III Plano de Fomento recorreu à criação de grupos de trabalho *ad hoc* constituídos por técnicos da Administração Pública e elementos oriundos do sector privado.³⁶

Os trabalhos preparatórios do III Plano de Fomento revelaram, de facto, a importância de uma reorganização administrativa nas Províncias Ultramarinas que potenciase a coordenação e integração nacionais, bem como a relação entre os processos de desenvolvimento socioeconómico e a reforma administrativa. Recorde-se que em 1959 uma resolução do Conselho de Ministros havia já criado, em todos os ministérios, Comissões de Simplificação Administrativa.³⁷ Porém, nem todas chegariam a ser efetivamente constituídas. Assim, em 1965, na sequência do Plano Intercalar e durante o período de preparação do III Plano de Fomento, o Subsecretariado de Estado do Fomento Ultramarino prevê a criação, por despacho, de um grupo de trabalho com o objetivo de melhorar a eficiência administrativa dos serviços ultramarinos. A este novo grupo cabia analisar a estrutura orgânica dos serviços, propondo medidas para acelerar o planeamento da reorganização administrativa; estudar e propor medidas tendentes a simplificar e racionalizar os métodos de trabalho e melhorar seu nível de eficiência, utilizando práticas de O&M; analisar as possibilidades de criação de uma “rede de órgãos permanentemente responsáveis pela racionalização e simplificação dos métodos administrativos”; e colaborar na elaboração dos projetos de diplomas e outras tarefas dos grupos de trabalho que viessem a ser encarregados de reformar os serviços ultramarinos. Além do estudo do problema da O&M tendente a diminuir os desperdícios de tempo e melhorar a produtividade do trabalho, este grupo iniciou uma recolha de elementos que visava a análise da realidade administrativa em cada uma das Províncias Ultramarinas.

³⁵ GONÇALVES, Júlio Mesquita, *op. cit.*, *loc. cit.*

³⁶ ACMF, Relações entre os processos de reforma administrativa e o desenvolvimento económico-social, 1967, p. 15 (3.4) e 146-152.

³⁷ ACMF, Relatório sobre a criação e normas de funcionamento de serviços de organização e métodos, 1965, p. 112 e 178.

Interviu, também, em reformas parcelares desenvolvidas quer no Ministério do Ultramar, quer a nível regional.³⁸

A partir de meados da década de 1960 se desenvolvem, igualmente, atividades de formação ligadas à O&M. Em dezembro de 1965, o presidente do núcleo de O&M da Direcção-Geral de Obras Públicas e Comunicações do Ministério do Ultramar lidera duas mesas redondas, realizadas em Luanda e em Lourenço Marques, atual Maputo, que pretendiam analisar as possibilidades de lançamento de atividades de O&M no sector público. Nestes encontros se reconheceu a necessidade de fomentar a aplicação de métodos de produtividade administrativa no sector público, por meio da organização de cursos de iniciação e da constituição de um núcleo de O&M que deveria fazer um diagnóstico da situação da administração ultramarina. Até que sua criação fosse uma realidade, deveria ser designado um coordenador de O&M que teria a responsabilidade de tratar das providências necessárias à realização dos cursos. Apesar da dificuldade sentida na deslocação de monitores portugueses a África, foi possível ao Instituto Nacional de Investigação Industrial incluir em seu programa de atividades para 1967 a realização destes cursos.³⁹

Estas iniciativas parecem ter dado frutos, tendo sido criados departamentos de O&M nos caminhos-de-ferro de Angola e Moçambique e na Junta Autónoma de Estradas de Moçambique.⁴⁰ Porém, os avanços feitos no ano de 1965 não são alheios à criação do Grupo de Trabalho n. 14 (GT 14) na CIPIE, responsável pelos estudos sobre a reforma da Administração Pública portuguesa.

As reflexões sobre a reforma administrativa ultramarina

É visível, no Ministério do Ultramar, um certo nível de preocupação com a produtividade administrativa desde a década de 1950, aumentando de importância após o início da Guerra Colonial. A “iniciativa e coordenação dos trabalhos referentes à permanente atualização da (...) orgânica e funcionamento” do Ministério do Ultramar faziam parte das atribuições do secretário-geral.⁴¹ Também alguns dos ministros, como Joaquim Moreira da Silva Cunha, afirmaram ter sido o aumento da eficácia dos serviços e a melhoria das condições de vida dos funcionários ultra-

³⁸ CONSELHO ULTRAMARINO, *op. cit.*, p. 38-43; CONSELHO ULTRAMARINO. *Anais do Conselho Ultramarino*, v. 1. Lisboa: Conselho Ultramarino, 1967b, p. 6.

³⁹ Idem, 1967a, p. 3-4.

⁴⁰ Ibidem, p. 6-7. Como exemplo, ver PORTUGAL, Decreto n. 47548, 20 fevereiro 1967, p. 203-204.

⁴¹ POSSE do Secretário-Geral do Ministério do Ultramar: adaptar no dia-a-dia os métodos de atuação com vista a uma eficácia cada vez maior. *Permanência: Revista Mensal de Atualidades Ultramarinas*, Lisboa, v. 1, n. 5, p. 2, 1970.

marinos uma preocupação constante. Como se tornou visível no ponto anterior, as lógicas do planeamento económico impunham-nas. Nos finais da década de 1960, a importância da reforma administrativa ultramarina se intensifica, na esteira do desenvolvimento dos estudos realizados pelo GT 14.

Entre 1965, data de sua criação, e o ano de 1969, quando foi extinto por ter completado seu caderno de encargos, o GT 14 desenvolveu os estudos mais aturados sobre as deficiências e potencialidades da Administração Pública e sobre as possibilidades de implementação de uma reforma administrativa. Este grupo de trabalho era constituído por representantes da Presidência do Conselho e de cada um dos ministérios, sendo o Ultramar representado por Fernando Pereira Bastos, chefe de repartição do Gabinete de Negócios Políticos. Para o desenvolvimento dos trabalhos foram criados cinco subgrupos, que incidiram sobretudo sobre a Administração Pública metropolitana. Apenas o subgrupo n. 5, responsável pelo estudo das relações entre os processos de reforma administrativa e o desenvolvimento económico-social, se referiu ao Ultramar (AZEVEDO, 2020b). Na verdade, somente neste subgrupo, no plenário do GT 14 e na Comissão de Peritos, as Províncias Ultramarinas se encontravam representadas.⁴² Tendo em conta a missão do subgrupo n. 5, era inevitável que este dedicasse parte de seus estudos aos territórios africanos, sobretudo numa época em que o desenvolvimento económico e social das Províncias Ultramarinas era essencial não só para a economia metropolitana, mas também para a manutenção do Ultramar e para a obtenção de uma solução política para a guerra.

O GT 14 tinha definido que, dada a especificidade do problema ultramarino, este não seria tratado nos trabalhos do grupo.⁴³ De facto, apesar do Ultramar não ter sido completamente excluído dos estudos, muito devido ao trabalho desenvolvido pelo subgrupo n. 5, este não foi alvo de uma análise com o mesmo grau de profundidade. Não foi referido no *Relatório preliminar sobre as linhas da reforma administrativa*, e somente em novembro de 1966 o GT 14 expressa a necessidade de assegurar uma colaboração com as Províncias Ultramarinas, solicitando sua opinião sobre este relatório e sobre as possibilidades de sua adaptação ao contexto africano. Um exame aprofundado da experiência ultramarina ficaria reservado para um momento posterior, aquando de um futuro alargamento do âmbito dos trabalhos.⁴⁴

Do mesmo modo, apenas em março de 1967, dois anos após a criação do GT 14 e quando já se preparava a constituição do organismo responsável pela reforma da Administração Pública, o Conselho Ultramarino é chamado a debater a revisão ad-

⁴² ACMF, Ata resumo n. 3, 1965, p. 171.

⁴³ ACMF, Ata resumo n. 21, 1966, p. 15.

⁴⁴ ACMF, Ata resumo n. 20, 1966, p. 2.

ministrativa do Ultramar.⁴⁵ Este era o mais alto órgão de consulta em matéria de política e administração ultramarina, bem como o supremo tribunal administrativo para o Ultramar. Competia-lhe emitir pareceres sobre as consultas que a lei mandasse submeter a sessão plenária ou que lhe fossem solicitadas por despacho ministerial.⁴⁶ Tal sucedeu em 1967, quando, por despacho de 2 de março, o Ministro do Ultramar solicita ao Conselho Ultramarino, reunido em sessão plenária, a análise das

questões relacionadas com a Reforma Administrativa, tendo em vista assegurar, de forma permanente e sistemática, a renovação e o aperfeiçoamento da Administração Pública, no tríptico aspeto do rendimento do fator humano, da estrutura e organização dos serviços e das técnicas e métodos a utilizar para o seu melhor funcionamento.⁴⁷

Esta análise deveria concluir sobre as soluções que a reforma administrativa em curso na CIPIE deveria adotar na parte ultramarina da administração portuguesa.⁴⁸

Ao longo de dez sessões, compreendidas entre 30 de março e 4 de maio de 1967, o Conselho Ultramarino, presidido por Baltazar Rebelo de Sousa, debateu o assunto apresentando, no final, um parecer no qual sugere o modo como os estudos efetuados pelo GT 14 poderiam ser implementados no Ultramar. Além dos membros do Conselho Ultramarino, e de modo a estabelecer a necessária ligação com os trabalhos da CIPIE, estiveram ainda presentes Diogo de Paiva Brandão, Secretário-Geral da Presidência do Conselho e presidente do grupo de trabalho; Nuno Morgado, diretor-geral do STPC; Fernando Pereira Bastos, do Gabinete de Negócios Políticos do Ministério do Ultramar e representante do Ultramar no GT 14; e João Pimentel Freixo, presidente do grupo de O&M da Direção-Geral de Obras Públicas e Comunicações do Ministério do Ultramar,⁴⁹ departamento no qual se verificava um maior interesse pelas questões da produtividade administrativa.

Analisando as atas da sessão plenária se tornam evidentes as diferenças entre o discurso deste órgão e aquele que é produzido pelo GT 14. O parecer do Conselho Ultramarino não apresenta o carácter técnico demonstrado pelos relatórios do grupo de trabalho e seus subgrupos, salientando-se uma visão política sobre o tema, aliás assumida pelos próprios conselheiros, que afirmam não poder o Conselho se debruçar sobre questões técnicas. Foram, assim, questões políticas e metodológi-

⁴⁵ CONSELHO ULTRAMARINO, *op. cit.*, 1967a, p. 22-23.

⁴⁶ ACMF, Repartição de atribuições e competências no âmbito dos ministérios económicos e sociais, 1967, p. 17-18.

⁴⁷ CONSELHO ULTRAMARINO, *op. cit.*, 1967b, p. 171.

⁴⁸ *Idem*, 1967a, p. 1.

⁴⁹ *Ibidem*, p. 2.

cas aquelas que ocuparam a maioria das sessões. De facto, o Ultramar tinha sido mantido à margem dos primeiros passos da reforma administrativa e eram visíveis as diferenças entre a Metrópole e as Províncias Ultramarinas ao nível dos estudos desenvolvidos sobre o tema.

No Ultramar, os estudos sobre a Administração Pública se encontravam ainda relativamente atrasados; alguns dos pareceres sobre a situação dos territórios não tinham ainda sido enviados ao GT 14; e o próprio grupo de trabalho da CIPIE tinha excluído as Províncias Ultramarinas de seus estudos preliminares.⁵⁰ De facto, era notória a falta de dados que fundamentassem o trabalho do Conselho. Os conselheiros acabam por basear sua análise nos poucos relatórios existentes, sobretudo no *Relatório preliminar sobre as linhas da reforma administrativa*; nos relatórios dos subgrupos n. 1 e 2 do GT 14; na nota informativa sobre as análises realizadas pelo grupo de trabalho do Ministério do Ultramar encarregado do estudo das estruturas e circuitos administrativos das Províncias Ultramarinas; e nos pareceres das províncias de Macau e São Tomé e Príncipe sobre o relatório do subgrupo n. 3.⁵¹

As conclusões da sessão plenária apresentadas a 4 de maio de 1967 pelo relator, Vicente Loff, não se afastam das premissas que vinham sendo defendidas pelo GT 14 para a administração metropolitana. Tendo em conta a conjuntura das províncias, o Conselho considera a reforma administrativa essencial para a realização dos objetivos do Estado, sendo que as metas fixadas para o desenvolvimento económico e social exigiam uma Administração Pública eficaz, capaz de acompanhar o surto desenvolvimentista das províncias de maior dimensão. Tal não significava que as especificidades locais não devessem ser tidas em consideração, sendo necessário adaptar a reforma aos condicionalismos sociais, económicos, políticos, culturais e mentais de cada região.⁵² Contudo, uma das principais questões colocadas pelo Conselho Ultramarino seria de carácter político, se prendendo com as consequências da reforma administrativa nos poderes do Ministério do Ultramar. Os conselheiros temiam que as reorganizações previstas pela reforma administrativa resultassem numa possível perda de independência do ministério.⁵³ Receio que não era diferente daquele que existia na Metrópole relativamente ao poder que o Secretariado da Reforma Administrativa (SRA) teria na orgânica estatal, e que acabou por ser res-

⁵⁰ Ibidem, p. 16 e 23.

⁵¹ PACHECO, Alves. Estruturas e circuitos administrativos dos serviços. *Permanência: Revista Mensal de Atualidades Ultramarinas*, Lisboa, v. 1, n. 8, p. 11, 1970; CONSELHO ULTRAMARINO, *op. cit.*, 1967a, p. 2.

⁵² Ibidem, p. 12.

⁵³ Ibidem, p. 17.

ponsável, em grande medida, pelo atraso na criação deste órgão e pela definição de suas características.⁵⁴

O Conselho acaba por concluir que o Ministério do Ultramar deveria ser reformado de modo a melhor poder cumprir suas funções de natureza política, legislativa, executiva e administrativa, sob os moldes estipulados pela Constituição Política e pela Lei Orgânica do Ultramar. Assim, este manteria a tutela sobre todos os organismos ligados à política ultramarina, incluindo aqueles que se dedicassem ao desenvolvimento económico-social e à efetivação da reforma administrativa, “tendo sempre em vista a promoção das condições para a intensificação do povoamento e integração das populações nacionais no Ultramar”.⁵⁵ O receio de perda de prerrogativas estendia-se, também, ao Conselho Ultramarino, até aí o único órgão ouvido pelo ministro quando legislava para o Ultramar.⁵⁶

Ao perigo de uma possível perda de poderes por parte do Ministério do Ultramar se aliava o receio de que a descentralização administrativa defendida pelos estudos do GT 14 significasse uma indesejada descentralização política que abrisse caminho aos movimentos de libertação e às expectativas de maior autonomia de parte das elites coloniais. Como tal, o Conselho Ultramarino afirma a importância de uma centralização política, à qual deveria corresponder uma mais ampla desconcentração de poderes executivo-administrativos nos governos e administrações provinciais, e uma descentralização administrativa nas províncias que já tivessem alcançado um mais elevado grau de desenvolvimento.⁵⁷ Este parecer não diverge, assim, das conclusões dos trabalhos preparatórios da Lei Orgânica do Ultramar, quando o Conselho defendeu uma ampla descentralização dos serviços que interessassem exclusivamente às Províncias Ultramarinas.⁵⁸

Este debate não se restringe, porém, ao Conselho. As publicações da época são claras ao afirmar que a descentralização funcional deveria sempre pressupor um Estado unitário,⁵⁹ sendo visível que vários autores tentam desmistificar a confusão que consideram existir entre descentralização política e administrativa. Sobre este tema versa, como exemplo, um estudo publicado por Armando Marques Guedes em

⁵⁴ As prerrogativas do SRA acabariam por apresentar algumas limitações ao nível do Ultramar. Por exemplo, a emissão de pareceres sobre projetos de diplomas relativos à administração ultramarina ou a possibilidade de se pronunciar sobre concursos ficaria dependente de decisão do Presidente do Conselho ou de proposta do Ministro do Ultramar. PORTUGAL, Decreto-lei n. 48058, 23 novembro 1967, p. 2055.

⁵⁵ CONSELHO ULTRAMARINO, *op. cit.*, 1967a, p. 38.

⁵⁶ *Ibidem*, p. 37-38.

⁵⁷ *Ibidem*, p. 14 e 38-39.

⁵⁸ QUADROS, Fausto, *op. cit.*, p. 103.

⁵⁹ *Ibidem*, p. 18.

1973, no qual o autor distingue a descentralização política da administrativa, afirmando não ser a segunda um entrave ao carácter unitário do Estado. Além disso, afirma ainda que muitos casos tidos como de descentralização política não são mais do que exemplos de desconcentração, que pretendem somente descongestionar as tarefas, sem privar o delegante da função de superintendência.⁶⁰

A questão da coordenação adquiria, neste âmbito, um papel relevante. As necessidades de descentralização administrativa e de adaptação da reforma aos condicionalismos locais implicavam um reforço da coordenação e da fiscalização dos órgãos provinciais, de modo a manter a integração de cada um dos territórios na administração geral ultramarina, e a fortalecer a coordenação entre o Ultramar e a Metrópole. Por fim, uma outra questão surgia no âmbito da reforma das estruturas pois, não obstante a necessidade de racionalização se fizesse sentir, era preciso ter em conta que, no Ultramar, a produtividade dos serviços não podia ser medida somente em termos económicos. Era necessário não esquecer que os serviços públicos, mesmo não apresentando um relevante nível de produtividade, eram essenciais para a ocupação administrativa do território, sendo, em muitos locais, a única presença do Estado português. A sugestão de “regionalização” de órgãos desconcentrados na administração centralizada proposta pelo Conselho Ultramarino surge neste âmbito, tendo em vista uma eficiente ocupação administrativa do território. Contudo, esta não poderia, mais uma vez, ameaçar a centralização política, pelo que estes órgãos deveriam ser fiscalizados pelos governadores, cuja autoridade deveria ser reforçada.⁶¹

Como foi referido anteriormente, os receios demonstrados não significavam uma descrença na importância da reforma da Administração Pública. Na verdade, para o Conselho Ultramarino, os trabalhos de reforma administrativa deveriam desenvolver aqueles que vinham tendo lugar desde a década anterior. Deveriam ser prosseguidos os estudos em curso sobre a orgânica administrativa e o dimensionamento dos serviços; alargados e sistematizados os esforços de simplificação administrativa por meio da criação de grupos de trabalho provinciais; estudadas as necessidades do funcionalismo público, de modo a ultrapassar as dificuldades de recrutamento de pessoal; e deveria ser realizado um esforço de formação em matéria de produtividade administrativa pela realização de cursos intensivos no Ultramar.⁶² No fundo, é apoiada a transposição para as Províncias Ultramarinas da metodologia de reforma administrativa proposta pelo GT 14 para a Metrópole, sendo

⁶⁰ GUEDES, Armando Marques, *op. cit.*, p. 11-19.

⁶¹ CONSELHO ULTRAMARINO, *op. cit.*, 1967a, p. 20-36.

⁶² *Ibidem*, p. 44.

defendida a tentativa de resolução de problemas ao nível da orgânica dos serviços, do fator humano e da modernização de métodos de trabalho, por meio do recurso a técnicas de O&M.

Os problemas relativos ao fator humano não se afastavam daqueles que atingiam a Metrópole, passando pela necessidade de melhorar as condições económico-sociais dos servidores do Estado, impedir sua fuga para o sector privado e melhorar seu nível de formação. No Ultramar se aliavam ainda outras questões, como a menor incidência de aumentos salariais; as dificuldades de atração de elementos metropolitanos; os ainda mais baixos níveis de formação; as más condições de vida existentes em alguns dos territórios; e as questões de segurança ligadas à luta armada. Para mais, esta era uma questão que dizia diretamente respeito às prioridades políticas do Governo, pois sendo os funcionários ultramarinos peças-chave na “missão motora e civilizadora” do país, seu fraco desempenho poderia abrir brechas nesta missão estatal.⁶³ Como refere o Conselho Ultramarino, o funcionário público “representa o próprio Estado; a sua inaptidão, ineficiência, desinteresse ou fuga representam as deficiências de atuação do próprio Estado”.⁶⁴ Como tal, o Conselho recomenda a reformulação do Estatuto da Função Pública Ultramarina, insistindo numa maior flexibilidade na prestação de serviços e na oferta de vantagens e regalias especiais em termos de remunerações e apoios sociais. Estas regalias deveriam, porém, ter um carácter gradativo de acordo com as condições apresentadas por algumas das províncias, de modo a facilitar o recrutamento. Além disso, o problema do fator humano se relacionava também com o último eixo da reforma administrativa – as relações entre a administração e o público –, sendo considerada essencial a preparação de uma campanha psicológica que suscitasse a colaboração de dirigentes, funcionários e público no processo de reforma.⁶⁵

Contudo, não obstante a primazia atribuída aos problemas do fator humano, entende-se que a reforma da Administração Pública deveria começar pela adaptação das estruturas administrativas às novas funções que o Estado era chamado a desempenhar, sobretudo ao nível do planeamento económico e social. As decisões referentes à Função Pública dependeriam, assim, da forma como os serviços fossem estruturados.⁶⁶ Posteriormente, o processo passaria pela adaptação do fator hu-

⁶³ Ibidem, p. 21.

⁶⁴ Ibidem, p. 25.

⁶⁵ Ibidem, p. 13, 22 e 40.

⁶⁶ ACMF, Ata resumo n. 2, 1965, p. 9.

mano às novas responsabilidades e, finalmente, pela modernização de métodos e técnicas de trabalho com vista a uma maior produtividade.⁶⁷

Quanto à orgânica dos serviços e métodos de trabalho, o Conselho defende a criação de uma estrutura que servisse de base ao planeamento da reforma da administração ultramarina. Ao nível do Ministério do Ultramar deveria ser constituído um órgão permanente de preparação da reforma administrativa, colocado na dependência direta do ministro e em íntima ligação com os órgãos de planeamento e com o SRA. Deveriam também ser criados órgãos provinciais de reforma, na dependência direta dos governadores e em ligação com o organismo provincial de planeamento e integração económica. Os princípios O&M deveriam ser introduzidos em todos os escalões administrativos, suportados por um esforço de formação acelerada de pessoal especializado. A simplificação burocrática era vista como essencial, apresentando, no Ultramar, uma dupla importância. Por um lado, era fundamental para melhorar a eficiência e a produtividade da administração ultramarina. Por outro, funcionava como um fator de motivação do funcionalismo público, sujeito a ambientes de trabalho bastante mais duros do que aqueles que eram sentidos na Metrópole.⁶⁸

Apesar da análise da aplicação dos preceitos da reforma administrativa no Ultramar não ser objeto deste artigo e carecer de um estudo mais aprofundado, é possível afirmar que foram dados alguns passos para a melhoria do desempenho administrativo, sobretudo ao nível da O&M. Na apresentação pública do programa de reforma para 1968, o Ministro de Estado, António da Motta Veiga, afirma que o Governo pretendia dar uma dimensão nacional à reforma, alargando-a às Províncias Ultramarinas. Para tal, o SRA manteria contactos próximos com o Ministro do Ultramar de modo a serem aplicadas, em devido tempo, as melhores formas de articulação entre a reforma administrativa metropolitana e a ultramarina.⁶⁹ Porém, as referências ao Ultramar nos documentos do SRA e organismos subsequentes não iriam muito além do estudo das questões da integração nacional da reforma e de sua ligação com o Ultramar. Não tendo estas entidades uma função executiva, a aplicação da reforma caberia aos organismos ultramarinos. E, a este nível, os relatórios gerais preparatórios do IV Plano de Fomento para Angola e Moçambique são claros ao afirmar a persistência de debilidades. Mantém-se a carência de pessoal habilitado; a dificuldade no preenchimento dos quadros; a ausência de mentalização para a própria reforma e para a formação permanente; e a necessidade de aperfeiçoamento

⁶⁷ CONSELHO ULTRAMARINO, *op. cit.*, 1967a, p. 35.

⁶⁸ *Ibidem*, p. 21 e 40-41.

⁶⁹ SECRETARIADO DA REFORMA ADMINISTRATIVA. *Principles and directives of the administrative reform of Portugal*. Lisboa: Secretariado da Reforma Administrativa, 1968, p. 19.

da Administração Pública quanto à estrutura dos serviços, às técnicas de seu funcionamento e ao rendimento do fator humano.⁷⁰

Conclusão

O modo como o processo de preparação da reforma da Administração Pública se desenrola nas Províncias Ultramarinas revela vários pormenores sobre a importância destes territórios para o Estado Novo e sobre a articulação entre a Metrópole e o Ultramar. Demonstra como este era considerado um elemento essencial para os objetivos do regime, sobretudo numa época em que sopravam os ventos da descolonização e em que os movimentos de libertação passaram a desenvolver uma ação armada contra o Estado português. Demonstra também como a manutenção destes territórios implicou uma transformação, ainda que cosmética, das lógicas do colonialismo e manifesta as tensões entre as fações que defendiam a autonomia progressiva das Províncias Ultramarinas e aquelas que advogavam a integração nacional destes territórios. A mística imperial e o discurso sobre a missão civilizadora de Portugal desenvolvidos na década de 1930 dariam lugar, tal como noutras realidades nacionais, à lógica do fomento económico e social, aliada à adoção de uma versão simplificada e instrumentalizada do lusotropicalismo. Não se tratava já somente de conhecer o que Metrópole ganhava com os territórios coloniais, mas sobretudo de divulgar o que estes obtinham com sua ligação à Metrópole, bem como os benefícios da construção de uma comunidade multirracial. Por isso, as reflexões sobre a reforma administrativa ultramarina são, tal como na Metrópole, indissociáveis das lógicas do planeamento económico e de seus organismos. Era necessário que a administração ultramarina se apresentasse como suporte dos objetivos do regime, capaz de efetivar a ocupação administrativa do território, a execução dos planos de fomento e criar condições para a atração de novos colonos.

Apesar de algumas experiências isoladas que têm lugar, sobretudo, desde a década de 1950, as Províncias Ultramarinas entram tarde na reflexão sobre a reforma administrativa. Claro que a diversidade e especificidade de cada um dos territórios tornava a análise do Ultramar muito difícil e morosa. Porém, é um facto que este permanece um pouco à margem dos primeiros estudos do GT 14. Seria o ano de 1967 a testemunhar sua inclusão nas discussões sobre a reforma administrativa, quando

⁷⁰ MINISTÉRIO DO ULTRAMAR. *IV Plano de Fomento: Ultramar: relatório geral preparatório: Angola*. Lisboa: Gabinete de Planeamento e Integração Económica do Ministério do Ultramar, 1972, p. 171; MINISTÉRIO DO ULTRAMAR. *IV Plano de Fomento: ultramar: relatório geral preparatório: Moçambique*. Lisboa: Gabinete de Planeamento e Integração Económica do Ministério do Ultramar, 1972, p. 135-136.

na Metrópole se dá a decisão política de avançar com a mesma e criar o respetivo órgão coordenador, nas vésperas da entrada em vigor do III Plano de Fomento. Esta reflexão não seria, contudo, tão aprofundada quanto aquela que é realizada ao nível da Metrópole. No GT 14 apenas um dos cinco subgrupos se dedica ao estudo da realidade ultramarina, contando com muitas limitações decorrentes da falta de dados. Por seu lado, no Conselho Ultramarino o debate se centrará em questões políticas. É certo que, apesar de assumir sua incapacidade de proceder a uma análise técnica sobre o tema, o Conselho secunda as conclusões do GT 14; porém não as aprofunda, nem lhes confere novos pressupostos decorrentes de um eventual maior conhecimento sobre as realidades ultramarinas. Pelo contrário, dando voz aos receios dos integracionistas presentes no Conselho, centra-se nos perigos que a reforma administrativa poderia trazer à unidade nacional e ao poder do Ministério do Ultramar e do próprio Conselho Ultramarino.

Por último, e apesar da implementação da reforma administrativa no Ultramar não ter sido objeto deste artigo, importa perguntar qual a real possibilidade de sua aplicação nas conjunturas ultramarinas do final da década de 1960. Poderiam os organismos encarregues da reforma administrativa desenvolvê-la, apesar de todas as limitações impostas pelo conflito e pelas características dos territórios ultramarinos? Ou o adiamento da aplicação da reforma não passaria de mais uma manobra política do regime, que tentava ganhar tempo enquanto apresentava ao exterior seus planos de desenvolvimento do Ultramar?

Fontes

Arquivo Contemporâneo do Ministério das Finanças, Apontamento do representante do ministério do ultramar no Grupo de Trabalho n. 14 (Reforma Administrativa) acerca do relatório do subgrupo n. 1 (formação profissional), 1966.

Arquivo Contemporâneo do Ministério das Finanças, Benefícios de Segurança Social, 1967.

Arquivo Contemporâneo do Ministério das Finanças, Grupo de Trabalho n. 14, Ata resumo n.º 2, 1965.

Arquivo Contemporâneo do Ministério das Finanças, Grupo de Trabalho n. 14, Ata resumo n.º 3, programa de trabalhos e estrutura de funcionamento, 1965.

Arquivo Contemporâneo do Ministério das Finanças, Grupo de Trabalho n. 14, Ata resumo 20, 1966.

Arquivo Contemporâneo do Ministério das Finanças, Grupo de Trabalho n. 14, Ata resumo 21, 1966.

Arquivo Contemporâneo do Ministério das Finanças, Nota sobre o assunto do apontamento apresentado ao Grupo de Trabalho n. 14 pelo representante do Ministério do Ultramar, a propósito da apreciação do relatório do subgrupo n. 1 (formação profissional), 1966.

- Arquivo Contemporâneo do Ministério das Finanças, Relações entre os processos de reforma administrativa e o desenvolvimento económico-social, 1967.
- Arquivo Contemporâneo do Ministério das Finanças, Relatório sobre a criação e normas de funcionamento de serviços de organização e métodos, 1965.
- Arquivo Contemporâneo do Ministério das Finanças, Relatório sobre “A orgânica do planeamento e a integração económica nacional”, 1967.
- Arquivo Contemporâneo do Ministério das Finanças, Repartição de atribuições e competências no âmbito dos ministérios económicos e sociais, 1967.
- Arquivo do Ministério do Ambiente, Memorandum de Portugal para o exame anual de ajuda do Comité de Auxílio ao Desenvolvimento, 1966.
- Arquivo Nacional da Torre do Tombo, AOS/CO/PC-59, pasta 36, 1959.
- CAMBOURNAC, Francisco. *As ciências médicas e a melhoria da saúde nas províncias ultramarinas*. Porto: Tipografia Sequeira, 1965.
- CONSELHO ULTRAMARINO. *Anais do Conselho Ultramarino*, v. 1. Lisboa: Conselho Ultramarino, 1967b.
- CONSELHO ULTRAMARINO. *Parecer e atas da sessão plenária de 1967*. Lisboa: Conselho Ultramarino, 1967a.
- FELGAS, Hélio. Necessidade recíproca da ligação Metrópole-Províncias Ultramarinas. *Revista Militar*, Lisboa, v. 13, n. 7, p. 399-424, 1961.
- GONÇALVES, Júlio Mesquita. O fator humano na reforma administrativa. *Revista da Junta de Investigações do Ultramar*, Lisboa, n. 87, p. 167-218, 1972, p. 210.
- GUEDES, Armando Marques. *A unidade política nacional e a autonomia das províncias ultramarinas*. Lisboa: Ática, 1973.
- HÁ que rever a situação dos funcionários do quadro administrativo. *Ronda*, Lisboa, n. 2, p. 33, 1970.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA. *Inquérito-inventário dos servidores do Estado: continente e ilhas adjacentes: 31 de dezembro de 1968*. Lisboa: Instituto Nacional de Estatística, 1970.
- INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS E POLÍTICAS. Relatório final do Colóquio “O diplomado pelo ISCPU e a Carreira Administrativa Ultramarina”. *Estudos Políticos e Sociais*, Lisboa, v. 5, n. 3, p. 833-849, 1967.
- MINISTÉRIO DAS COLÓNIAS. *Reforma administrativa ultramarina*. 3ª edição. Lourenço Marques: Imprensa Nacional, 1942.
- MINISTÉRIO DO ULTRAMAR. *IV Plano de Fomento: Ultramar: relatório geral preparatório: Angola*. Lisboa: Gabinete de Planeamento e Integração Económica do Ministério do Ultramar, 1972.
- MINISTÉRIO DO ULTRAMAR. *IV Plano de Fomento: Ultramar: relatório geral preparatório: Moçambique*. Lisboa: Gabinete de Planeamento e Integração Económica do Ministério do Ultramar, 1972.
- MOREIRA, Adriano. *A unidade política e o estatuto das populações: conferência*. Lisboa: Panorama, 1960.
- PACHECO, Alves. Estruturas e circuitos administrativos dos serviços. *Permanência: Revista Mensal de Atualidades Ultramarinas*, Lisboa, v. 1, n. 8, p. 11, 1970.

- PATRÍCIO, Rui. *Planeamento e desenvolvimento nas províncias ultramarinas portuguesas*. Lisboa: Gráfica Manuel A. Pacheco, 1967.
- PORTUGAL. *Constituição Política da República Portuguesa*. Lisboa: Imprensa Nacional, 1951.
- PORTUGAL, Decreto n. 40709, 31 julho 1956, p. 1177-1222.
- PORTUGAL, Decreto n. 47548, 20 fevereiro 1967, p. 203-204.
- PORTUGAL, Decreto-lei n. 43893, 6 setembro 1961, p. 1101-1103.
- PORTUGAL, Decreto-lei n. 45222, 30 agosto 1963, p. 1411-1412.
- PORTUGAL, Decreto-lei n. 48058, 23 novembro 1967, p. 2055.
- PORTUGAL, Lei n. 2119, 24 junho 1963, p. 769-774.
- PORTUGAL. Novo estatuto do funcionalismo ultramarino. *Boletim Geral do Ultramar*, Lisboa, v. 42, n. 490, p. 175-180, 1966.
- PORTUGAL. *Reforma administrativa ultramarina e reforma do Ministério das Colónias*. Lisboa: Imprensa Nacional, 1942.
- POSSE do Secretário-Geral do Ministério do Ultramar: adaptar no dia-a-dia os métodos de atuação com vista a uma eficácia cada vez maior. *Permanência: Revista Mensal de Atualidades Ultramarinas*, Lisboa, v. 1, n. 5, p. 2, 1970.
- QUADROS, Fausto. *A descentralização das funções do estado nas províncias ultramarinas portuguesas*. Braga: Livraria Cruz, 1971.
- SECRETARIADO DA REFORMA ADMINISTRATIVA. *Principles and directives of the administrative reform of Portugal*. Lisboa: Secretariado da Reforma Administrativa, 1968.
- VEIGA, António Motta. *A economia colonial e a população indígena*. Lisboa: Tipografia A Rápida, 1935.

Referências bibliográficas

- AZEVEDO, Ana Carina. A caminho da reforma administrativa: o Grupo de Trabalho n. 14 e a criação do Secretariado da Reforma Administrativa (1965-1969). *Revista Portuguesa de História*, Coimbra, v. 51, p. 223-242, 2020a. Disponível em: <https://impactum-journals.uc.pt/rph/article/view/0870-4147_51_9>. Acesso em: 10 abr. 2023. doi: <https://doi.org/10.14195/0870-4147_51_9>.
- AZEVEDO, Ana Carina. O “Estado Novo” português e os estudos sobre a reforma administrativa (1965-1969). *Locus: Revista de História*, Juiz de Fora, v. 26, n. 1, p. 312-336, 2020b. Disponível em: <<https://periodicos.ufjf.br/index.php/locus/article/view/28622>>. Acesso em: 10 abr. 2023. doi: <<https://doi.org/10.34019/2594-8296.2020.v26.28622>>.
- AZEVEDO, Ana Carina. Presença do discurso colonial do Estado Novo na imprensa das organizações femininas do regime: a Menina e Moça e a Presença. *Ler História*, Lisboa, n. 60, p. 115-131, 2011. Disponível em: <<https://journals.openedition.org/lerhistoria/1512>>. Acesso em: 10 abr. 2023. doi: <<https://doi.org/10.4000/lerhistoria.1512>>.
- CASTELO, Cláudia. “Novos Brasis” em África: desenvolvimento e colonialismo português tardio. *Varia História*, Belo Horizonte, v. 30, n. 53, p. 507-532, 2014. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/vh/a/ngnPKYwKGmqTPK58PL3qDxc/abstract/?lang=pt>>. Acesso em: 10 abr. 2023. doi: <<https://doi.org/10.1590/S0104-87752014000200009>>.

- CASTELO, Cláudia. A mensagem luso-tropical do colonialismo português tardio: o papel da propaganda e da censura. In: MARTINS, Moisés de Lemos (coord.). *Lusofonia e interculturalidade: promessa e travessia*. Vila Nova de Famalicão: Húmus, 2015, p. 451-470.
- CASTELO, Cláudia. *“O modo português de estar no mundo”: o luso-tropicalismo e a ideologia colonial portuguesa (1933-1961)*. Dissertação de Mestrado em História dos Séculos XIX e XX, Universidade Nova de Lisboa, Lisboa, 1996.
- CASTELO, Cláudia. Uma incursão no lusotropicalismo de Gilberto Freyre, *Blogue de História Lusófona*, Lisboa, v. 6, p. 261-280, 6 set. 2011. Disponível em: <<https://nyemba.unilab.edu.br/wp-content/uploads/2017/03/lusotropicalismo-de-Gilberto-Freyre-HOJE.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2023.
- CRUZ, Bernardo. *Proto-totalitarismo de gabinete: a génese e consolidação do Gabinete dos Negócios Políticos do Ministério do Ultramar*. Dissertação de Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais, Universidade Nova de Lisboa, Lisboa, 2014.
- FREIRE, João. *A evolução do papel e do peso do Estado em Portugal a partir da segunda metade do século XX*. CIES e-Working Paper, n. 97. Lisboa: Centro de Investigação e Estudos de Sociologia, 2010. Disponível em: <<https://repositorio.iscte-iul.pt/handle/10071/2172>>. Acesso em: 10 abr. 2023.
- JERÓNIMO, Miguel Bandeira & PINTO, António Costa (org.). *Portugal e o fim do colonialismo: dimensões internacionais*. Lisboa: Edições 70, 2014.
- LAINS, Pedro. *Causas do colonialismo português em África, 1822-1975*. Lisboa: Universidade, 1998.
- MANGUELE, Cristina. *O controlo do circuito, da tramitação, da recuperação dos documentos e a legislação nos arquivos municipais de Moçambique*. Dissertação de Mestrado em Arquivística, Universidade de Évora, Évora, 2009.
- MARCHI, Riccardo. A oposição de direita à política ultramarina de Marcello Caetano. *Lusíada História*, Lisboa, n. 7, p. 519-542, 2010. Disponível em: <http://repositorio.ulusiada.pt/bitstream/11067/5526/3/lh_7_v2_2010_15.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2023.
- NETO, Maria da Conceição. Angola no século XX (até 1974). In: ALEXANDRE, Valentim (coord.). *O Império africano: séculos XIX e XX*. Lisboa: Colibri, 2000, p. 175-195.
- PIMENTA, Fernando Tavares. *Branços de Moçambique: da oposição eleitoral ao salazarismo à descolonização (1945-1975)*. Porto: Afrontamento, 2018.
- PIMENTA, Fernando Tavares. O Estado Novo português e a reforma do Estado colonial em Angola: o comportamento político das elites brancas (1961-1962). *História*, São Paulo, v. 33, n. 2, p. 250-272, 2014. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/his/a/C5Rcs-q3vfBYNM9LgTh5Fmzx/abstract/?lang=pt>>. Acesso em: 10 abr. 2023. doi: <<https://doi.org/10.1590/1980-436920140002000012>>.
- PIMENTA, Fernando Tavares. *Portugal e o século XX: Estado-Império e descolonização (1890-1975)*. Porto: Afrontamento, 2010.
- ROCHA, José & ZAVALA, Gonçalves. O desenvolvimento do poder local em África: o caso dos municípios em Moçambique. *Cadernos de Estudos Africanos*, Lisboa, n. 30, p. 105-133, 2015. Disponível em: <<https://revistas.rcaap.pt/cea/article/view/7967>>. Acesso em: 10 abr. 2023.
- RODRÍGUEZ, Adolfo Cueto. Dictadura y representación política de las colonias portuguesas durante el Estado Novo, 1933-1974. In: ROLDÁN DE MONTAUD, Inés & SILVA, Cristina Nogueira da (org.). *Imperios Ibéricos y representación política (siglos XIX-XX)*. Madrid: CSIC, 2021, p. 279-311.

- RODRÍGUEZ, Adolfo Cueto. El Estado Novo portugués y el miedo al “no imperio”: algunas razones inmateriales de la resistencia a la descolonización (1945-1974). *Espacio, Tiempo y Forma: Série V, História Contemporânea*, Madrid, v. 30, p. 143-165, 2018. Disponível em: <<https://revistas.uned.es/index.php/ETfV/article/view/18965>>. Acesso em: 10 abr. 2023. doi: <<https://doi.org/10.5944/etfv.30.2018.18965>>.
- RODRÍGUEZ, Adolfo Cueto. *La política colonial portuguesa del salazarismo al marcelismo: origen y destino de un ejercicio de resistencia (1930-1974)*. Tese de Doutorado em História, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, 2020.
- SANTOS, Aurora Almada. *A Organização das Nações Unidas e a questão colonial portuguesa*. Tese de Doutorado em História, Universidade Nova de Lisboa, Lisboa, 2014.
- SEABRA, Maria Teresa. *Gestão do alargamento da rede escolar do ensino primário na província ultramarina de Moçambique, de 1965 a 1972: estudo de programação educativa*. Dissertação de Mestrado em Administração e Gestão Escolar, Universidade Católica Portuguesa, Lisboa, 1995.
- SOUTO, Amélia. *Caetano e o ocaso do “Império”: administração e guerra colonial em Moçambique durante o Marcelismo (1968-1974)*. Porto: Afrontamento, 2007.

Recebido: 07/07/2022 – Aprovado: 15/12/2022

Editores Responsáveis

Miriam Dolhnikoff e Miguel Palmeira