

CIES e-WORKING PAPER N.º 97/2010

A evolução do papel e do peso do Estado em Portugal a partir da segunda metade do século XX

JOÃO FREIRE

CIES e-Working Papers (ISSN 1647-0893)

Av. das Forças Armadas, Edifício ISCTE, 1649-026 LISBOA, PORTUGAL, cies@iscte.pt

João Freire é sociólogo, professor emérito do ISCTE-IUL e investigador no CIES-IUL.

E-mail: joao.freire@mail.telepac.pt

Resumo

De uma maneira sintética, analisa-se a evolução quantitativa do Estado português nos últimos sessenta anos, procurando aproximar a eficiência do seu desempenho através da relação entre as principais categorias funcionais do emprego público e da despesa do Estado. A conclusão aponta para uma importante subida da função social do Estado, agora em vias de ser moderada, com uma degradação dos termos quantitativos de produção desse serviço.

Palavras-chave: funções do Estado, Estado social, emprego público, despesa pública

Abstract

In a synthetic manner, we examine the quantitative evolution of the Portuguese State in the late sixty years searching to approach the efficiency of its performance through the relationship between the main functional categories of public employment and State expenses. The conclusions point out an important growth of the State social function, actually in a moderate way, with a degradation of the numerical terms in the production of this service.

Key-words: State functions, social State, public employment, public expenses.

Há quem pense coisas bastante diversas acerca do Estado, em particular num país como Portugal.¹ Visões doutrinárias e experiências pessoais levam muitos, e desde há muito, a reclamar do “peso excessivo” do Estado, que abafa a sociedade civil, ou pelo contrário, a exigir sempre mais da potência estatal para “defender o interesse público”. Quase todos, porém, convergem quanto à sua baixa eficiência e à forma como se deixa colonizar pelos grupos partidários organizados e pelas grandes corporações de interesses (em particular, ver: Carreira, 1996; Mozzicafreddo, 1997; Hespanha e Carapinheiro, 2002).

O crescimento do “Estado social”, sobretudo na segunda metade do século XX, é, porém, um fenómeno que atinge muitos países industrializados e em vias de “terciarização” (como referências apropriadas, ver: Flora e Heidenheimer, 2003 [1981]; Luhmann, 1990; Rosanvallon, 1981; ou Mishra, 1995 [1990]). Ao analisarmos a incidência deste fenómeno no caso português, estaremos possivelmente a dar um contributo para uma melhor compreensão desta tendência geral. Além disso, pelo período abrangido, é interessante observar este fenómeno num Estado autoritário e ainda possuidor de um império colonial até meados da década de 1970, e que depois se democratizou e envolveu no processo de integração europeia.

Neste trabalho de análise restrita, procuraremos, de forma directa e objectiva, medir a dimensão do Estado em Portugal numa perspectiva longitudinal, ao longo do tempo, e simultaneamente testar algumas relações quantitativas entre dados populacionais e contas orçamentais que nos permitam perceber de que forma evoluíram as funções estatais no decurso dos últimos sessenta anos e ainda, de alguma maneira, avaliar esse exercício, por referência aos objectivos que, em cada época, ele se propôs realizar.

Problema, método e fontes

As questões aqui subjacentes, que conviria elucidar, são três, pelo menos: a configuração da administração pública e das instituições do Estado soberano; a forma como este, na segunda metade do século XX, foi alargando o seu âmbito de intervenção, nomeadamente nas áreas sociais, económicas e culturais; e a eficiência do seu desempenho global. Os números pesquisados e os cálculos por nós efectuados

¹ O autor agradece as ajudas recebidas dos colegas Sónia Cardoso, na área da demografia, e Vivaldo Mendes e Fernando Chau, economistas.

representam apenas uma aproximação quantitativa aos valores reais, incapacitados que estávamos de os atingir, tanto pelos recursos analíticos limitados de que dispúnhamos como pela inexistência de alguns dados importantes.

Consideraram-se os últimos sessenta anos porque, em primeiro lugar, este lapso de tempo permitia abranger situações institucionais muito diferenciadas: por um lado, Portugal com um império colonial marcado por concepções civilizacionais clássicas e, posteriormente, já numa evolução desenvolvimentista associada a uma situação político-militar periclitante, para se atingir a fase definitiva após as independências dos territórios coloniais; por outro lado, um regime político autoritário e corporativo *versus* um regime político democrático integrado no espaço europeu; noutra perspectiva, um contexto mundial de economia expansiva no pós-guerra *versus* uma economia globalizada em reajustamento (capitalista, de mercado, cada vez mais puxada pelo sector “imaterial”); noutra dimensão ainda, um sistema internacional de dois blocos político-militares opostos *versus* um conjunto mais aberto e diversificado de potências integradas num único espaço (económico) com uma frágil segurança colectiva; etc. E, em segundo lugar, este lapso de tempo permitia a utilização dos dados quantitativos recolhidos em momentos censitários, a intervalos de vinte anos, capazes de captar sinteticamente os principais sentidos da evolução.

Nestes termos, escolheram-se para marcos cronológicos da análise os anos de 1950, 1970, 1991 e 2008, este último por ser o ano mais próximo do Recenseamento Geral da População (RGP) que será efectuado em 2011 e para o qual existem actualmente dados administrativos fiáveis.

Com este intuito, pesquisou-se informação censitária do Instituto Nacional de Estatística (INE) para os conceitos de população residente, população activa (ou ocupada) e emprego público, subdividindo este em três grandes categorias interpretativas: a) pessoal afecto às funções de soberania; b) pessoal afecto às funções sociais (e culturais); e c) pessoal afecto às funções económicas – e isolando o conjunto do Portugal metropolitano e ilhas adjacentes (regiões autónomas da Madeira e dos Açores) do conjunto das antigas colónias (ou províncias ultramarinas), quando foi caso disso. Em determinados casos, como solução de recurso, usaram-se dados “paracensitários” calculados pelo INE (como aconteceu com os dados populacionais de 2008), usaram-se “fontes indirectas” (fidedignas, mas orientadas para outros propósitos) e fizeram-se estimativas para aproximar os valores dos conceitos analíticos definidos (casos do

emprego público em 1970, em que se recorreu, parcialmente, a um inquérito de 1968, e também em 1991, em que se arbitrou entre várias fontes para encontrar um número porventura mais próximo do realidade). No que respeita aos territórios ultramarinos sob administração portuguesa, até meados da década de 1970, houve que proceder a certos ajustamentos conceptuais e a cálculos aproximativos para tentar obter ordens de grandeza dos valores reais, para os quais não havia qualquer informação administrativa.

A variável do emprego público foi, de resto, a mais difícil de preencher, pois que só recentemente existem dados específicos convenientemente organizados, e mesmo assim sujeitos a alguma desconfiança metodológica. Nestas condições, fomos obrigados a simplificar os procedimentos, optando por considerar como fazendo parte da componente “soberania do Estado” os pessoais afectos a um conjunto fixo de ministérios (Defesa, Justiça, Finanças, Administração Interna, etc.), o mesmo ocorrendo para a função “social” (Educação, Saúde, etc.) e para a função “económica” (Obras Públicas, etc.), em vez de uma classificação mais fina e mais próxima da actividade profissional dos agentes. Mesmo assim, para o ano de 1950 e para os territórios ultramarinos sob administração portuguesa (em 1950 e 1970) não houve outro meio senão o de recorrer aos orçamentos públicos destas diferentes entidades, governo central e governos coloniais – Orçamento Geral do Estado (OGE) e orçamentos publicados no *Boletim Oficial* (BO) de cada território –, para realizar as contagens de funcionários ao serviço dos poderes públicos, o que constituiu uma tarefa morosa e nem por isso isenta de falhas.

Pesquisaram-se igualmente dados contabilísticos apurados nas Contas Gerais do Estado (CGE) e, acessoriamente, outras fontes sobre a economia portuguesa, nos mesmos anos, respeitantes ao produto interno bruto (PIB), à despesa pública total, ao encargo do serviço da dívida pública e à subdivisão da despesa primária em categorias interpretativas correspondentes às já indicadas acima para o funcionalismo público: a) despesas com as funções soberanas do Estado; b) despesas com as funções sociais (e culturais) do Estado; e c) despesas com as funções económicas do Estado. Finalmente, procuraram-se também os valores da dívida pública.

Pelo rigor contabilístico com que são elaborados estes documentos e pela sua anualidade, simplificaram-se aqui muito as tarefas do investigador. Contudo, a nossa perspectiva analítica de subdivisão das funções do Estado nem sempre esteve presente nas preocupações dos responsáveis das contas públicas, pelo que, também aqui, houve por vezes que recorrer a aproximações conceptuais e estatísticas que acreditamos não

tenham desvirtuado a análise. Sobretudo, vistos nestes intervalos de duplas décadas, evidenciou-se a complexidade crescente dos instrumentos das finanças públicas, eles próprios tributários da evolução da intervenção do Estado na economia e da maior integração de Portugal nos tecidos económicos e financeiros internacionais.

Na verdade, os dados organizados nas Contas Gerais do Estado são facilmente compreensíveis por não especialistas nas suas edições de 1950 e 1970, aliás contidos em volumes únicos que mantêm sempre a mesma estrutura interna (relatório e quadros contabilísticos). Apesar disso, em 1950 há notícia da criação de um Fundo de Fomento Nacional, o instrumento financeiro que iria permitir o lançamento dos sucessivos Planos de Fomento, e em 1970 contabilizam-se à parte as contas da Segurança Social, que tinha sido finalmente efectivada em 1962 com os seus principais custos a serem directamente assegurados e geridos centralmente pelo Estado. Em 1991 a CGE apresenta-se já mais complexa e em dois volumes, o último com alongados desdobramentos das contas por ministérios, havendo também um orçamento separado para a Segurança Social, subsídios e avales do Estado a particulares, etc. E em 2008 este documento exhibe não apenas uma muito maior dimensão (doze volumes, com os diversos mapas de desenvolvimentos contabilísticos), mas sobretudo uma grande complexidade de entendimento, com flutuações terminológicas que deixam zonas de dúvida para o leitor não especialista, em parte pela observância de normas europeias, em parte pela desagregação e multiplicidade de contas e centros de custos (programas, entre os quais o PIDDAC,² responsabilidades contratuais plurianuais, transferências, serviços e fundos autónomos, segurança social, administração regional e local, etc.), em operações por vezes também designadas por “engenharia financeira”.

Da exploração analítica das diversas variáveis numéricas acima indicadas resultaram alguns indicadores principais, entre os quais destacamos desde já: a (bem conhecida) relação entre população activa (ou ocupada) e população residente; a relação entre emprego público e população activa (ou ocupada), e entre emprego público e população residente; a relação entre a despesa pública e o PIB; a relação entre o encargo da dívida e a despesa pública; a relação entre a dívida pública e o PIB; e, por fim, a relação entre emprego público e despesa pública, por funções do Estado (soberana, social e económica). Para esta última análise foi ainda necessário recorrer aos deflatores necessários para comparar valores monetários diferentes (com intervalos de vinte anos

² Plano de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central.

entre si) e poder, enfim, tirar algumas conclusões sobre a eficiência do desempenho do Estado ao longo deste lapso de tempo superior a meio século.

É com este dispositivo analítico que partimos para a exploração e comentário dos dados e valores encontrados. Em notas (que remetemos para o fim do artigo para não sobrecarregar demasiado o texto principal), inserimos a localização mais precisa das fontes que nos foi possível fazer, para um escrutínio aberto da sua credibilidade.

Dados e observações analíticas

Começamos por resumir num primeiro quadro os dados demográficos recolhidos e calculados.

Quadro 1 – População
(Unidade: indivíduos)

| Categorias analíticas | Anos | | | |
|---|--------------------------|--------------------------|------------------------|-------------------------|
| | 1950 | 1970 | 1991 | 2008 |
| Popul. residente Cont. e Ilhas | 8 510 140 ¹ | 8 663 252 ² | 9 862 540 ³ | 10 622 413 ⁴ |
| População Colónias | 11 855 524 ⁵ | 15 503 866 ⁶ | – | – |
| População total | 20 365 664 | 24 167 118 | 9 862 540 | 10 622 413 |
| Popul. activa Cont. e Ilhas | 3 288 452 ⁷ | 3 396 862 ⁸ | 4 395 835 ⁹ | 5 624 900 ¹⁰ |
| <i>Taxa de actividade</i> ¹¹ | 38,6 % | 39,2 % | 44,6 % | 53,0 % |
| População ocupada ¹² | 10 812 000 ¹³ | 13 202 000 ¹⁴ | – | – |
| <i>Taxa de ocupação</i> ¹⁵ | 53,1 % | 54,6 % | – | – |
| Emprego público | 164 820 ¹⁶ | 433 800 ¹⁷ | 695 600 ¹⁸ | 522 661 ¹⁹ |
| –“- soberania | 110 255 ²⁰ | 269 300 ²¹ | 160 000 ²² | 131 033 ²³ |
| <i>% públ.</i> | 66,9 % | 62,1 % | 23,0 % | 25,1 % |
| –“- social | 33 165 ²⁴ | 91 400 ²⁵ | 473 000 ²⁶ | 358 095 ²⁷ |
| <i>% públ.</i> | 20,1 % | 21,1 % | 68,0 % | 68,5 % |
| –“- económico | 21 400 ²⁸ | 73 100 ²⁹ | 62 600 ³⁰ | 33 533 ³¹ |
| <i>% públ.</i> | 13,0 % | 16,9 % | 9,0 % | 6,4 % |
| <i>% emprego público / activos</i> ³² | 4,0 % | 7,1 % | 15,8 % | 9,3 % |
| <i>% emprego público / ocupados</i> ³³ | 1,5 % | 3,3 % | – | – |
| <i>% emprego público / pop. total</i> ³⁴ | 0,8 % | 1,8 % | 7,1 % | 4,9 % |

Notas: (ver pág. 24)

Ao longo dos sessenta anos em análise a *população residente* no Continente e Ilhas atlânticas cresceu sempre, mais ou menos regularmente, tal como a correspondente *população activa* – passando a taxa de actividade sucessivamente de valores próximos de 39% (em 1950 e 1970) para 45 e 53%. Agregando o conjunto deste território com o do império ultramarino, observam-se igualmente aumentos em valor absoluto da *população total* nos vinte anos que decorreram entre 1950 e 1970, bem como da “*população ocupada*” (que, no Ultramar, abrange os indígenas em auto-subsistência).

No que toca ao *emprego público*, em valor absoluto, ele apresenta uma linha de tendência ascendente, atingindo o seu máximo em 1991 e verificando-se que em 2008 já declinou. A tal inversão não será estranha a contenção das admissões de novos funcionários, as aposentações antecipadas e por efeito demográfico, e a passagem de certos serviços públicos para o estatuto de entidades empresariais de direito privado, que se foram intensificando ao longo dos últimos dez anos. Em valor relativo, a percentagem dos empregos públicos face aos activos, bem como à população total, acompanha essa mesma linha de evolução com o pico em 1991 e uma descida em 2008. A relação do emprego público com a população ocupada (no tempo do império), apresenta idênticas características de evolução.

Quanto à distribuição interna do emprego público, deve realçar-se uma marcada evolução dos efectivos que ocorre sobretudo entre os anos 50, 70 e 91, assistindo-se depois a uma certa estabilização, com variações mais reduzidas e até algumas inversões de tendência verificadas desde então. Mas, em termos gerais, o fenómeno mais relevante é indubitavelmente o crescimento do pessoal afecto às funções sociais do Estado, com um enfraquecimento da parte consagrada às funções de soberania e também, embora em menor grau, do pessoal empregue em funções económicas. Em suma, os agentes mais oficiais do Estado, bem como os mais produtivos, perderam posições em benefício dos funcionários “sociais e culturais”, sobretudo nas áreas da educação e da saúde (por esta ordem de importância), sendo esta uma tendência de fundo que não deve atribuir-se exclusivamente à mudança de regime político ocorrida em 1974-76, embora tal mudança tenha sido certamente um factor preponderante da evolução verificada.

Detalhando mais a análise dos dados apresentados, verifica-se, para as *funções de soberania*, em números absolutos, uma evolução ascendente com um pico notável em 1970, para o qual certamente muito contribuíram o crescimento do aparelho de

controlo estatal (polícias, etc.) e de reconhecimento da cidadania (registos, notariado, tribunais, etc.) no espaço ultramarino, bem como a inflação dos efectivos militares empenhados nos teatros de guerra nesses mesmos territórios, seguindo-se depois uma contínua queda dessa categoria de funcionários. Porém, em termos de distribuição percentual, a evolução apresenta-se com um perfil um pouco diferente, com uma quase estabilização alta (acima dos 60%) nos dois primeiros momentos, uma descida abrupta para pouco mais de 20% entre 1970 e 1991 (muito por conta da “desmilitarização” da sociedade), que se mantém em nível vizinho vinte anos depois.

No respeitante às *funções sociais*, curiosamente, é praticamente o inverso que acontece: em percentagem do total, estes funcionários estagnam nos 20% entre 1950 e 1970, dão um enorme salto para os 68% duas décadas mais tarde, mantendo-se a percentagem estável em 2008. Mas, em valor absoluto, a subida é contínua até 1991, verificando-se um decréscimo dos efectivos no último ano analisado.

Finalmente, no que toca ao pessoal afecto às *funções económicas*, observa-se uma evolução ainda diferenciada de todas as anteriores: subida de 1950 para 1970, a que se segue uma descida contínua dos seus quantitativos, tanto em números absolutos como em valores relativos.

O Estado português evoluiu, assim, de uma situação em que os seus funcionários cumpriam maioritariamente funções de soberania, para uma outra em que asseguram fundamentalmente actividades de carácter social orientadas para as populações residentes.

Passamos agora à apresentação dos dados financeiros relativos à despesa pública e a outras variáveis importantes da economia pública e nacional.

Quadro 2 – Economia, despesa pública e dívida pública

(Em milhares de contos; milhões de euros em 2008)

| Categorias analíticas | Anos | | | |
|--|----------------------|----------------------|-------------------------|-----------------------|
| | 1950 | 1970 | 1991 | 2008 |
| PIB ¹ | 42 255 ² | 180 245 ³ | 9 935 462 ⁴ | 166 197 ⁵ |
| <i>PIB per capita</i> ⁶ | 5,0 contos | 20,8 contos | 1 007,4 contos | 15 639 € |
| Despesa públ. total ⁷ | 7 808 | 55 712 | 3 232 160 | 102 714 |
| <i>Desp. públ. tot. s/ PIB</i> | 18,5 % | 30,9 % | 32,6 % | 61,4 % |
| Encargo da dívida ⁸ | 467 ⁹ | 3 131 ¹⁰ | 699 400 ¹¹ | 4 907 ¹² |
| <i>% s/ desp. públ. tot.</i> | 6,0 % | 5,6 % | 2,2 % | 4,8 % |
| <u>Despesa primária:</u> ¹³ | | | | |
| Contin. e Ilhas | 4 691 ¹⁵ | 32 725 ¹⁶ | 2 532 760 ¹⁷ | 97 807 ¹⁸ |
| + Colónias | 2 650 | 19 856 | – | – |
| = despesa primária ¹⁴ | 7 341 | 52 581 | 2 532 760 | 97 807 |
| Desp. soberania | 4 203 ¹⁹ | 28 243 ²⁰ | 1 028 014 ²¹ | 13 683 ²² |
| <i>% s/ desp públ. prim.</i> | 57,2 % | 53,7 % | 40,6 % | 14,0 % |
| Desp. social | 885 ²³ | 6 899 ²⁴ | 1 174 777 ²⁵ | 78 309 ²⁶ |
| <i>% s/ desp. públ. prim.</i> | 12,1 % | 13,1 % | 46,4 % | 80,1 % |
| Desp. económica | 2 253 ²⁷ | 17 439 ²⁸ | 329 969 ²⁹ | 5 813 ³⁰ |
| <i>% s/ desp. públ. prim.</i> | 30,7 % | 33,2 % | 13,0 % | 5,9 % |
| Dívida pública ³¹ | 11 069 ³² | 40 898 ³³ | 6 689 277 ³⁴ | 127 896 ³⁵ |
| <i>Dív. públ. s/ PIB</i> | 26,2 % | 22,7 % | 67,3 % | 77,0 % |

Notas: (ver pág. 26)

Num sistema económico de base expansiva, é lógico que os indicadores chave do seu desempenho apresentem uma linha ascendente, como é o caso do PIB e do PIB *per capita*, a despeito do efeito desvalorizador da referência monetária, que corrigiremos mais adiante. A mesma característica de contínuo crescimento se verifica no que toca à despesa pública e à percentagem que ela representa no valor do PIB.

O nível da *dívida pública* contraída para financiar parcialmente aquela despesa situa-se ainda na mesma dinâmica de aumento permanente, de década em década, falando em termos absolutos, e mesmo após o desconto da inflação. Porém, em termos percentuais, é assinalável que tenha sido possível uma ligeira quebra destes dois indicadores da dívida no ano de 1970, relativamente a 1950, e que o mesmo atinja 76% do valor do PIB no ano mais recente. Quanto aos *encargos anuais com o serviço da dívida*, verificam-se igualmente subidas constantes em valor absoluto, mantendo-se porém baixas as percentagens que isso representa no PIB. No entanto, se o encargo percentual dos juros na despesa pública terá até diminuído em certos anos, isso pode também mascarar as pesadas operações contabilísticas que vão envolvendo o pagamento das amortizações do capital dos empréstimos contraídos.³

Falemos agora da *despesa primária* do Estado, que inclui as despesas correntes e de investimento mas ignora o peso e o serviço da dívida. Também ela aumentou continuamente ao longo dos últimos sessenta anos, em valor absoluto, mesmo descontando a inflação.

No que toca à distribuição da despesa primária pelas três categorias funcionais de despesa que temos vindo a considerar – despesas de soberania, sociais e económicas –, as evoluções são mais claras e lineares quando lidas em percentagem do total. De facto, a fracção dos *gastos com a soberania* está em redução constante ao longo de todo o período considerado. Inversamente, os *gastos sociais* apresentam-se em aumento permanente, substituindo aqueles como principal factor de custo da despesa primária do Estado – ainda assim aquém do valor do serviço da dívida para o ano de 2008. Por sua vez, os gastos com a *função económica* quebraram nitidamente do patamar dos 30% em que estavam sob o regime de salazarista (até com um ligeiro aumento em 1970) para uma posição muito minoritária e em perda, com apenas 6% do total no ano de 2008.

³ Ver as notas 11 e 12 do quadro 2, na pág. 26.

Em suma, tal como vimos para os efectivos do emprego público, também na despesa primária do Estado observamos uma clara tendência ascensional das despesas sociais, à custa dos gastos com a soberania e com a função económica directa do Estado.

Finalmente, inserimos num último quadro os nossos cálculos para, de algum modo, tentar apurar a eficiência dos desempenhos do Estado em quatro momentos bem distintos e significativos da história contemporânea do país.

Quadro 3 – Cálculos interpretativos

| Categorias analíticas | Anos | | | | Obs. |
|---|----------------------|---------|-----------|------------------------|---|
| | 1950 | 1970 | 1991 | 2008 | |
| Deflatores ¹ 1953 = base 100 | 99,13 ² | 352 | 1 750 | 2 700 ³ | The Conf. Board Intern. Geary-Khamis |
| Despesa públ. total a preços constantes de 1990 | 260 391 ⁴ | 926 829 | 4 598 542 | 7 326 613 ⁵ | Milhões de dólares Intern. Geary-Khamis |
| Desp. públ./funcionário, total | 1,587 | 2,140 | 6,616 | 14,035 | <i>Idem</i> |
| <i>Idem</i> função soberania | 0,90 | 1,15 | 2,71 | 1,87 | <i>Idem</i> |
| <i>Idem</i> função social | 0,19 | 0,27 | 3,04 | 4,02 | <i>Idem</i> |
| <i>Idem</i> função económica | 0,47 | 0,70 | 0,86 | 0,80 | <i>Idem</i> |

Notas: (ver pág. 28)

Comentários finais

Os números inseridos neste quadro permitem, de uma forma simplificada, comparar os custos unitários da despesa pública entre os quatro momentos considerados. No entanto, para se trabalhar a preços constantes, houve que recorrer a fontes diferentes das usadas anteriormente e, mesmo assim, realizar cálculos projectivos para os anos extremos, em face das referências temporais disponíveis nesta série. Os valores da despesa pública total (e não primária, como seria mais curial) vão assim expressos em dólares US de 1990, calculados por uma entidade credível.⁴

Dividindo os valores desta despesa pública pelo número de funcionários do Estado, total e nas suas três subdivisões funcionais, obtém-se a confirmação da presunção do aumento constante do custo unitário do emprego público, que, *grosso modo*, se multiplica por dez em sessenta anos passados. Quanto à evolução dos mesmos custos unitários segundo a função desempenhada, confirma-se que os custos com a *soberania* subiram até 1991 e desceram desde então até ao presente, o mesmo acontecendo com a função *económica*, embora de uma maneira muito mais atenuada. Em contrapartida, a função *social* apresenta uma subida constante dos seus custos, sobretudo notável entre os anos de 1970 e 1991.

Estes custos unitários de produção dos serviços públicos, latamente considerados, não podem ser tomados, só por si, como indicadores do melhor ou pior desempenho do Estado no cumprimento das missões que a sociedade lhe atribui ou reconhece, sobretudo porque lhes falta o contraponto dos benefícios usufruídos pela colectividade nacional com tais serviços, alguns dos quais serão mesmo impossíveis de quantificar.⁵ Mas eles constituem um elemento muito importante a ter em conta na avaliação que deve ser feita das tendências da evolução que tem sido trilhada, alertando-nos para as possíveis consequências futuras e permitindo eventuais reorientações para correcção dos aspectos mais negativos verificados.

À vista dos dados apresentados, a pergunta mais premente e incisiva que inevitavelmente se fará é a de saber se estamos perante um crescimento inexorável do

⁴ The Conference Board, Inc., uma entidade independente não lucrativa, fundada em 1916, com sede em Nova Iorque.

⁵ Pense-se, por exemplo, nos efeitos da defesa e segurança, na identificação das populações com as formas de representação política instituídas, na protecção do ambiente natural ou nos contributos do Estado para o desempenho do sistema económico no actual contexto internacional.

“Estado social” e se ele é sustentável (e até quando); ou se, pelo contrário, já começou o reajustamento indispensável e, nesse caso, se ele será suficiente. As presentes dificuldades orçamentais e o endividamento excessivo (público e externo) de Portugal têm também muito a ver com este fenómeno.

Falámos de Portugal, mas o problema – que é político, em primeira e em última instância – é provavelmente idêntico nos países vizinhos e, no caso do conjunto europeu, esse é também um quadro onde poderão ser dados alguns passos significativos de resposta.

Seria, assim, desejável que se pudesse começar por realizar análises comparativas e conjuntas da evolução histórica do peso do “Estado social” em vários países da Europa e dos seus respectivos desempenhos.

- ANEXO -

Efectivos da administração ultramarina portuguesa

Pode parecer surpreendente mas não é fácil encontrar informações fidedignas sobre o volume dos efectivos do pessoal da administração pública nos territórios ultramarinos de soberania portuguesa na fase final do período do império.

A fonte que nos apareceu simultaneamente como mais rigorosa e acessível (por estar concentrada, evitando a dispersão dos diplomas fixadores dos quadros orgânicos por inúmeros diplomas legais) foi a dos Orçamentos anuais dos governos de cada um desses territórios. O Estado sabe rigorosamente a quem e a quantos paga para a execução das suas funções, e isso era ainda mais verdade no período referido.

Os dois quadros seguintes apresentam os dados recolhidos nessa fonte, com vinte anos de intervalo: em 1950 e em 1970. No primeiro momento, podemos dizer que o império colonial português do século XX se encontrava perto do seu apogeu institucional, ainda sob a vigência do Acto Colonial e do Estatuto do Indigenato e com uma economia típica desse regime, com base na empresa agrícola de plantação extensiva moderna (do cacau, café, algodão, sisal, etc.), como era o caso em São Tomé, Angola e Moçambique. No segundo momento, observam-se os reflexos de dois fenómenos: por um lado, a guerra travada contra os independentistas da Guiné, Angola e Moçambique fez aumentar desmesuradamente os contingentes militares presentes nesses territórios e, por reflexo prudencial, em todos os outros, salvo os enclaves na Índia que já tinham sido incorporados *manu militari* na república indústânica. No mesmo sentido deve ser entendida a presença de funcionários da então Direcção-Geral de Segurança (sucessora da PIDE) em todos estes territórios, o que não acontecia anteriormente. Mas, por outro lado, também se percebe como a administração colonial portuguesa estava já empenhada numa outra atitude, incentivadora de um maior desenvolvimento económico e social e benefício das populações locais, de que é sinal simbólico o desaparecimento da repartição dos “negócios indígenas” e a aparição de um “instituto do trabalho, previdência e acção social”.

Vejamos os números de 1950, no quadro A.

Quadro A – Efectivos em 1950

| Repartições | C. Verde | Guiné | S. Tomé | Angola | Moç. | Índia | Macau | Timor | Total |
|----------------------------------|---------------------|-----------------------|---------------------|-------------------------|-------------------------|---------------|---------------------|----------------------|----------------|
| Governo | 5 | 9 | 10 | 45 | 34 | 14 | 7 | 6 | 130 |
| Adm. civil | 52 | 96 | 19 | 684 | 576 | 101 | 77 | 309 | 1.914 |
| Neg. indíg./trab. | – | – | 35 | 16 | 85 | – | – | – | 136 |
| Polícia e GF | 97 | 159 | 196 | 751 | 1.357 | 872 | 564 | 24 | 4.020 |
| Fazenda | 59 | 56 | 37 | 547 | 551 | 204 | 59 | 22 | 1.535 |
| Alfândega | 162 | 75 | 158 | 591 | 595 | 62 | – | 34 | 1.677 |
| Justiça | 24 | 13 | 15 | 381 | 130 | 118 | 22 | 10 | 713 |
| Exército | 392 | 702 | 9 | 5.330 | 5.420 | 918 | 432 | 725 | 13.928 |
| Marinha | 68 | 160 | 51 | 256 | 1.456 | 49 | 403 | 68 | 2.511 |
| Meteorologia | – | 21 | 11 | 69 | 108 | 7 | 13 | 12 | 241 |
| Geográf. e cad. | – | 12 | – | 103 | 121 | – | – | – | 236 |
| Inform. e cult. ¹ | 39 | 46 | 37 | 67 | 141 | 92 | 122 | 22 | 566 |
| Σ soberania | 898 69 % | 1.349 77 % | 578 66 % | 8.840 84 % | 10.574 78 % | 2.437 86 % | 1.699 82 % | 1.232 82 % | 27.607 80 % |
| Educação | 229 | 30 | 35 | 460 | 493 | 184 | 79 | 3 | 1.513 |
| Saúde | 138 | 198 | 119 | 837 | 1.413 | 102 | 146 | 127 | 3.080 |
| Σ social | 367 28 % | 228 13 % | 154 17 % | 1.297 12 % | 1.906 14 % | 286 10 % | 225 11 % | 130 9 % | 4.593 13 % |
| Fomento econ. ² | 18 | 38 | 120 | 40 | 229 | 105 | 143 | 119 | 812 |
| Agricultura ³ | 20 | 84 | 8 | 200 | 216 | – | – | – | 528 |
| Veterinária | – | 11 | – | 146 | 597 | – | – | – | 754 |
| Indúst. e minas | – | – | – | 46 | 96 | – | – | – | 142 |
| Transportes | – | 39 | 23 | – | 2 | – | – | 13 | 77 |
| Σ económico | 38 3 % | 172 10 % | 151 17 % | 432 4 % | 1.140 8 % | 105 4 % | 143 7 % | 132 9 % | 2.313 7 % |
| Total funcionários | 1.303 | 1.749 | 883 | 10.569 | 13.620 | 2.828 | 2.067 | 1.494 | 34.513 |
| População activa | 85.000 ⁴ | 309.095 | 34.000 ⁵ | 2.150.000 ⁶ | 1.695.568 ⁷ | 221.667 | 56.000 ⁸ | 170.000 ⁹ | 4.721.330 |
| Rácio funcion./ popul. activa | 1,5 % | 0,6 % | 2,6 % | 0,5 % | 0,8 % | 1,3 % | 3,7 % | 0,9 % | 0,7 % |
| População total | 148.331 | 510.777 ¹⁰ | 60.159 | 4.145.266 ¹¹ | 5.646.957 ¹² | 637.588 | 187.772 | 442.378 | 11.779.228 |
| Rácio funcion./ popul. total | 0,9 % | 0,3 % | 1,5 % | 0,3 % | 0,2 % | 0,4 % | 1,1 % | 0,3 % | 0,3 % |

Notas: (ver pág. 28)

Os números acima apresentados devem ser lidos com certas cautelas, recomendadas por características particulares (metodológicas e institucionais) das fontes. Entre elas assinalamos algumas das que nos parecem mais importantes:

- a estrutura da administração colonial tem traços básicos importados da metrópole, regularizados pelo tempo e semelhantes em todos os territórios: órgãos de governo, administração civil, polícia (e Guarda Fiscal, nalguns casos), fazenda e alfândega (que drenam os recursos financeiros necessários à governação, com a curiosa excepção de Macau, que não dispunha de serviços aduaneiros), justiça (sempre com efectivos muito diminutos), forças armadas, entidades responsáveis pela colheita, tratamento e difusão de informação (incluindo a transmissão cultural), serviços de educação e saúde pública, e serviços encarregues de promover e controlar o desenvolvimento económico dos territórios;
- quase sistematicamente, os efectivos consignados nos orçamentos estão divididos por três categorias: pessoal dos quadros previstos na lei; pessoal contratado; e pessoal assalariado;
- como se compreende, estes números são uma boa aproximação à realidade mas não devem fazer esquecer que, por vezes, os quadros não estavam completamente preenchidos, em particular por não haver voluntários suficientes que se apresentassem aos concursos para o seu preenchimento, e também acontecia o recurso a trabalho ocasional, às vezes pela rubrica orçamental do “pagamento de serviços e outros encargos”;
- pelo seu volume, os efectivos do Exército são sempre os mais importantes, devendo esclarecer-se que nesta data não havia forças expedicionárias enviadas de Lisboa (e a expensas do governo central), como aconteceu, antes e depois, em Cabo Verde, na Índia, em Macau e Timor; em contrapartida, os serviços de Marinha não incluíam apenas forças militares, mas igualmente todas as funções da autoridade marítima e mesmo os pequenos navios da chamada “marinha colonial”, enquanto os navios maiores que aí se deslocavam e estacionavam por temporadas continuavam a depender e ser pagos pelo orçamento do governo central;

- na rubrica “informação e cultura” incluímos a indispensável existência da Imprensa Nacional, presente em cada província, bem como os escassos museus ou bibliotecas públicas, e ainda as missões católicas financiadas pelo Estado (ao abrigo da Concordata de 1940), que geralmente só incluíam a remuneração dos bispos, salvo no caso de Macau em que é abrangida uma importante comunidade missionária que inclui Malaca, Singapura e a própria presença de sacerdotes na China (possivelmente fruto do Padroado Português do Oriente);
- nos serviços de fomento económico notam-se variações sensíveis em certas actividades: por exemplo, nos transportes, há-os inseridos na administração pública e outros (como geralmente os caminhos-de-ferro e, em parte, a aeronáutica civil) concessionados a empresas privadas; ou os correios, telégrafos e telefones em que, à época, apenas em São Tomé e em Timor estavam integrados na administração pública, depois de terem feito parte dela em todas as colónias durante muitos anos; e, naturalmente, os quadros do funcionalismo público apresentam maiores desenvolvimentos nos serviços agrários, florestais e pecuários apenas naquelas províncias onde tais actividades eram predominantes.

Olhando para números insertos no quadro A concluímos que o funcionalismo ultramarino ascendia então a cerca de 34.000 indivíduos, sendo impossível conhecer quantos seriam provenientes de Portugal metropolitano e quantos seriam recrutados nos territórios. Numa grosseira estimativa, a partir da divisão estatutária entre funcionários do quadro e contratados/assalariados, podemos pensar que os primeiros orçariam por cerca de 8.000. Globalmente, Angola e Moçambique representavam perto de $\frac{3}{4}$ do total, o que mostra a diferença de escala existente entre estes territórios e os restantes. Em relação à população activa, o peso do funcionalismo público oscilava então entre 0,5 e 3,7%, e em relação à população total representaria, no conjunto do império ultramarino, qualquer coisa como 0,3%. Por outro lado, convém saber que o volume desta administração ultramarina representaria cerca de 20% da administração estatal metropolitana, que andaria então pelos 150.000 funcionários.⁶

Do ponto de vista das funções desempenhadas pelo Estado, tem interesse observar as distribuições destes efectivos segundo as três categorias analíticas

⁶ São 130.352 funcionários públicos (OGE de 1950) mais uma estimativa nossa de cerca de 20 mil empregados municipais.

geralmente usadas para este fim: pessoal afecto às *funções de soberania* (onde incluímos a “informação e cultura”, a meteorologia e os serviços geográficos e cadastrais, ao lado das estruturas de governo, administração civil, polícias, fazenda e alfândega, justiça e forças armadas); pessoal afecto às *funções sociais* (educação e saúde); e pessoal afecto às *funções económicas* (infra-estruturas, tutela e fiscalização das actividades privadas, investigação científica, prestação directa de alguns serviços públicos, etc.). Nestes termos, verificamos que os efectivos entregues às funções de soberania são fortemente dominantes, oscilando entre os 66 e os 86% do total. Segue-se-lhes o funcionalismo “social”, que varia entre os 9 e os 17% do total, com a excepção de Cabo Verde, onde se atinge um valor de 28%. Os efectivos dedicados ao fomento da economia representam a fracção mais exígua, entre os 3 e os 10% do total, com uma discrepância no caso de São Tomé, que chega aos 17%.

Passamos seguidamente à apresentação dos dados equivalentes, referentes ao ano de 1970, no quadro B.

Quadro B – Efectivos em 1970

| Repartições | C. Verde | Guiné | S. Tomé | Angola | Moç. | Ín. | Macau | Timor | Total |
|----------------------------------|-----------------------|-----------------------|----------------------|-------------------------|---------------------|--------|---------------|-----------------------|-----------------|
| Governo | 15 | 39 | 22 | 154 | 166 | 1 | 27 | 39 | 463 |
| Adm. civil | 73 | 168 | 27 | 2.134 | 1.450 | – | 90 | 142 | 4.084 |
| Neg. indíg./trab. | 36 | 9 | 39 | 203 | 241 | – | – | – | 528 |
| Polícia, DGS, GF | 181 | 361 | 171 | 9.580 | 3.396 | – | 815 | 158 | 14.662 |
| Fazenda | 214 | 101 | 48 | 1.381 | 1.062 | – | 73 | 50 | 2.929 |
| Alfândega | 232 | 86 | 147 | 940 | 672 | – | – | 50 | 2.127 |
| Justiça | 62 | 45 | 40 | 1.704 | 1.971 | – | 108 | 30 | 3.960 |
| Forç. Armadas ¹ | 1.000 | 28.700 ² | 500 | 58.300 ³ | 41.700 ⁴ | – | 500 | 1.000 | 131.700 |
| Marinha ⁵ | 94 | 217 | 56 | 372 | 1.944 | – | 521 | 50 | 3.254 |
| Meteorologia | – | 25 | 14 | 216 | 207 | – | 31 | 22 | 515 |
| Geográf. e cad. | – | 14 | 19 | 306 | 423 | – | – | – | 762 |
| Inform. e cult. ⁶ | 57 | 105 | 38 | 440 | 326 | – | 106 | 77 | 1.149 |
| Σ soberania | 1.964 72 % | 29.870 97 % | 1.121 59 % | 75.730 85 % | 53.558 85 % | 1 – | 2.271 76 % | 1.618 63 % | 166.133 86 % |
| Educação | 418 | 294 | 335 | 5.356 | 3.369 | – | 137 | 132 | 10.041 |
| Saúde | 220 | 435 | 167 | 4.826 | 2.956 | – | 388 | 334 | 9.326 |
| Σ social | 638 24 % | 729 2 % | 502 27 % | 10.182 11 % | 6.325 10 % | – | 525 17 % | 466 18 % | 19.367 10 % |
| Fomento econ. ⁷ | 82 | 18 | 164 | 746 | 658 | – | 60 | 181 | 1.909 |
| Agricultura ⁸ | 26 | 37 | 5 | 990 | 433 | – | – | 93 | 1.584 |
| Veterinária | – | 28 | – | 489 | 1.113 | – | – | 75 | 1.705 |
| Indúst. e minas | – | 5 | 2 | 468 | 227 | – | – | – | 702 |
| Transport. e OP ⁹ | – | 75 | 101 | 928 | 1.035 | – | 154 | 142 | 2.435 |
| Σ económico | 108 4 % | 163 1 % | 272 14 % | 3.621 4 % | 3.466 5 % | – | 214 7 % | 491 19 % | 8.335 4 % |
| Total | 2.710 | 30.762 | 1.895 | 89.533 | 63.349 | 1 | 3.010 | 2.575 | 193.834 |
| População activa | 156.000 ¹⁰ | 290.000 ¹¹ | 36.000 ¹² | 3.060.000 ¹³ | 2.927.606 | – | 74.813 | 330.000 ¹⁴ | 6.874.000 |
| Rácio funcion./ popul. activa | 1,7 % | 10,6 % | 5,3 % | 2,9 % | 2,2 % | – | 4,0 % | 0,8 % | 2,8 % |
| População total | 270.999 | 487.448 | 64.263 | 5.673.046 | 8.148.933 | – | 248.636 | 610.541 | 15.503.866 |
| Rácio funcion./ popul. total | 1,0 % | 6,3 % | 3,0 % | 1,6 % | 0,8 % | – | 1,2 % | 0,4 % | 1,3 % |

Notas: (ver pág. 28)

Entrando na análise destes números, ressalta desde logo a subida dos efectivos globais do funcionalismo público em cerca de 160 mil unidades, ao longo de vinte anos. Contudo, a grande responsável é a inflação de forças militares ditada por razões de segurança e soberania em alguns destes territórios. Excluída essa rubrica, o funcionalismo teria crescido qualquer coisa como 130% nesse lapso de tempo, para o conjunto do Ultramar. E, ainda aqui, o crescimento foi muito maior em Angola (cerca de 270%, numa média de 13,5% ao ano) do que em Moçambique e no resto dos territórios ultramarinos (cerca de 50%, média de 2,5% ao ano).

Como é lógico, os efectivos do funcionalismo ultramarino aumentaram em valor absoluto em todos os territórios e em todas as repartições e categorias analíticas consideradas, a despeito da passagem de alguns anteriores serviços públicos para entidades de direito privado.

Comparando com o volume da administração pública metropolitana – então na ordem dos 240.000 funcionários⁷ – os agentes do Estado nos territórios ultramarinos equivaliam agora a cerca de 80% daquele número (contra 22% duas décadas antes). Mas mesmo descontando o factor determinante e extraordinário das forças militares (computável em cerca de 120.000 homens), a administração ultramarina normal tinha entretanto passado de 34 mil para cerca de 75 mil funcionários, isto é, mais do que duplicado.

Analisando os dados do quadro supra em comparação com o anterior, no que toca às funções do Estado, nota-se um reforço dos *funcionários de soberania*, oscilando entre os 63 e os 97% (com o referido peso dos militares), mas, além disso, nota-se também um aumento do número de funcionários afectos às *funções sociais*, agora situados entre os 10 e os 27% – com a excepção da Guiné, onde a situação militar o impedia –, mantendo-se o nível quantitativo dos dedicados às *funções económicas* próximo do que era vinte anos antes, com a excepção de São Tomé e sobretudo de Timor, que atingem os 14 e os 19%, respectivamente. No conjunto, o funcionalismo público tendeu a representar uma porção um pouco maior da população activa, em

⁷ Estimativa do autor, baseada em INE (1968), *Inquérito Inventário aos Servidores do Estado: Continente e Ilhas*.

relação a 1950, (média de 2,8%, contra 0,7%), o mesmo acontecendo em relação à população total (média de 1,2% contra 0,3%).

Numa breve nota conclusiva, podemos pensar que em meados do século XX a administração colonial portuguesa se encontrava muito enquistada no modelo definido aquando da *ocupação efectiva* desses territórios e reformado (em sentido centralizador) pelo regime da ditadura militar e do Estado Novo. Uma década depois, quando começaram as guerras desencadeadas pelos nacionalistas africanos, o esforço militar de contenção e controlo dessa ofensiva constituiu certamente um ónus – pelo desvio de recursos, num contexto de isolamento internacional – para uma modernização do aparelho e das funções estatais que, ainda, se terá acelerado significativamente ao longo dos anos 60 e até às independências de 1974-75.

Bibliografia e fontes

- Angola (Província de) – Repartição Técnica de Estatística Geral (1953), *II Recenseamento Geral da População – 1950*. Luanda: IN, 5 vols.
- Barreto, António (1996), *A Situação Social em Portugal, 1960-1995*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- BOEP (2009), *Boletim do Observatório do Emprego Público – Dados Estatísticos*. Disponível em: <www.dgaep.gov.pt>.
- Boletim Oficial* de todas as Colónias/Províncias Ultramarinas, I série, loc. div., ed. div., Dezembro de 1950, Janeiro de 1951, Dezembro de 1970 e Fevereiro de 1971.
- [Cabo Verde] Serviços de Administração Civil (Secção de Estatística) (1953), *VIII Recenseamento Geral da População da Província de Cabo Verde em 1950*. S/l: INCV, vol. I.
- Cabo Verde (República de) – Secretaria de Estado Cooperação e Planeamento (1983), *I Recenseamento Geral da População e Habitação – 1980*, vol. V: *XI Recenseamento Geral da População – 1970*. Praia: DRI.
- Cann, John P. (1998), *Contra-Insurreição em África, 1961-1974: O Modo Português de Fazer a Guerra*. Lisboa: Arena.
- Carreira, Medina (1996), *As Políticas Sociais em Portugal*. Lisboa: Gradiva.
- [The] Conference Board: *Historical Statistics of the World Economy: 1-206 AD*. Disponível em: <www.conference-board.org>.
- DGAEP (2009), *A Década – Emprego Público em Números, 1996-2005*. Disponível em: <www.dgaep.gov.pt>, acedido em 27-05-2010.
- Estado-Maior do Exército (EME), Comissão de História das Campanhas de África (1988), *Resenha Histórico-Militar das Campanhas de África (1961-1974)*. Lisboa: EME, vol. 1.
- Flora, Peter, e Arnold Heidenheimer (orgs.) (2003 [1981]), *The Development of Welfare State in Europe and America*. New Brunswick, NJ: Transactions Publishers.
- Fundação Francisco Manuel dos Santos (FFMS): www.pordata.pt
- Gomes, C. M., e A. Afonso (1998), *Guerra Colonial: Angola, Guiné, Moçambique*. Lisboa: Editorial Notícias.

- Guiné (Província da) (1959 e s/d), *Censo da População de 1950*. Lisboa: J.I.U. e Tip. Portuguesa (2 vols.: I – População civilizada; II – População não civilizada).
- Hespanha, Pedro, e Graça Carapinheiro (orgs.) (2002), *Risco Social e Incerteza: Pode o Estado Social Recuar Mais?* Porto: Afrontamento.
- Índia Portuguesa – Repartição Central de Estatística e Informação (1956), *8º Recenseamento Geral da População Realizado em 15 de Dezembro de 1950*. Goa: INEI, Araújo e Ariana.
- Instituto Nacional de Estatística (INE) (1949), *Censos da População do Ultramar de 1950: Instruções para a Elaboração das Estatísticas Ultramarinas*. Lisboa: INE (1ª parte: Aspectos Gerais, série II, n.º 1; 2.ª parte: Apuramentos, série II, n.º 2).
- Instituto Nacional de Estatística (INE) (1950-1951), *Anuário Estatístico de Portugal: Ultramar*. Lisboa: INE.
- Instituto Nacional de Estatística (INE) (1952), *IX Recenseamento Geral da População: 1950*. Lisboa: INE, 5 vols.
- Instituto Nacional de Estatística (INE) (1968), *Inquérito Inventário aos Servidores do Estado: Continente e Ilhas*. Lisboa: INE.
- Instituto Nacional de Estatística (INE) (1970), *Anuário Estatístico de Portugal: Ultramar*. Lisboa: INE.
- Instituto Nacional de Estatística (INE) (1973), *XI Recenseamento Geral da População: 1970 – Estimativa a 20%*. Lisboa: INE, 2 vols.
- Instituto Nacional de Estatística (INE) (1994), *Censos 91 – XIII Recenseamento Geral da População: 1991 – Resultados Definitivos*. Lisboa: INE.
- Luhmann, Niklas (1990), *Political Theory in the Welfare State*. Berlim, etc.: De Gruyter.
- Macau (Província de) – INE – Repartição Provincial dos Serviços de Estatística (1972), *XI Recenseamento Geral da População e I Recenseamento da Habitação*. Macau: IN.
- Ministério das Finanças (MF) (1950a), *Conta Geral do Estado*. Lisboa: MF.
- Ministério das Finanças (MF) (1950b), *Orçamento Geral do Estado*. Lisboa: MF.
- Ministério das Finanças (MF) (1970), *Conta Geral do Estado*. Lisboa: MF.
- Ministério das Finanças (MF) (1991), *Conta Geral do Estado*. Lisboa: MF.

- Ministério das Finanças e da Administração Pública (MFAP) (2008), *Conta Geral do Estado*. Lisboa: MFAP.
- Mishra, Ramesh (1995 [1990]), *O Estado-Providência na Sociedade Capitalista*. Oeiras: Celta.
- Moçambique (Estado de) – INE – Delegação Provincial dos Serviços de Estatística (1973), *IV Recenseamento Geral da População – 1970*. Lourenço Marques: DPSE, 9 vols.
- Moçambique (Província de) – Repartição Técnica de Estatística (1953-1954-1955), *Recenseamento da População em 1950*. Lourenço Marques: IN (3 vols.: I – População civilizada; II – Inventário edificações; III – População não civilizada).
- Mozzicafreddo, Juan (1997), *Estado-Providência e Cidadania em Portugal*. Oeiras: Celta.
- Neves, João Luís César das (1994), *The Portuguese Economy: A Picture in Figures*. Lisboa: Universidade Católica Portuguesa.
- Rosanvallon, Pierre (1981), *La crise de l'État-providence*. Paris: Seuil.
- Telo, António José (1999), *História da Marinha Portuguesa: Homens, Doutrinas e Organização, 1824-1974* (tomo I). Lisboa: Academia de Marinha.

Notas relativas aos quadros

Quadro 1

- 1 – INE (1952), *IX Recenseamento Geral da População: 1950*, I, p. 18.
- 2 – INE (1973), *XI Recenseamento Geral da População: 1970, Estimativa a 20%*, I, p. [XVII].
- 3 – INE (1994), *XII Recenseamento Geral da População: 1991, Resultados Definitivos*, p. 15.
- 4 – Valor calculado pelo INE: Estimativas Anuais da População Portuguesa, para meio do ano de 2008, disponível em: <http://www.ine.pt/xportal/xportal/main?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0001854&contexto=db&selTab=tab2> (acedido em 24-06-2010).
- 5 – Censos provinciais de 1950 para a Guiné, Angola, Moçambique e Índia. Para as restantes colónias: INE (1970), *Anuário Estatístico de Portugal: Ultramar*, p. 12. Valores de cada território: Cabo Verde, 148.331; Guiné, 510.777 (inclui 502.457 “não civilizados” e 8.320 “civilizados”); São Tomé e Príncipe, 60.159; Angola, 4.145.266 (inclui 4.009.911 “não civilizados” e 135.355 “civilizados”); Moçambique, 5.723.253 (inclui 5.646.957 “não civilizados” e 76.296 “civilizados”); Índia, 637.588; Macau, 187.772; e Timor, 442.378.
- 6 – Censos provinciais de 1970 para Cabo Verde, Moçambique e Macau. Para as restantes províncias: INE (1970), *Anuário Estatístico de Portugal: Ultramar*, p. 12. Valores de cada território: Cabo Verde, 270.999; Guiné, 487.448; São Tomé, 64.263; Angola, 5.673.046; Moçambique, 8.148.933; Macau, 248.636; e Timor, 610.541.
- 7 – INE (1952), *IX RGP*, III, 1º, pp. 26-27. Activos com profissão e desempregados.
- 8 – INE (1973), *XI RGP*, II, Q. 16, fl.7. Activos, incluindo desempregados e em serviço militar.
- 9 – INE (1994), *XIII RGP: RD*, p. 247.

10 – Activos, para o ano de 2008. INE, Inquérito ao Emprego, disponível em: <http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0001302&contexto=bd&selTab=tab2> (acedido em 24-06-2010).

11 – Referente apenas ao Continente e Ilhas.

12 – Conceito por nós usado apenas para os anos de 1950 e 1970 para captar as populações colonizadas, geralmente em regime socioeconómico de auto-subsistência comunitária.

13 – INE (1952), *IX RGP*, III, 1º, Q. 1, pp. 26-27: activos com profissão, desempregados e pessoas com ocupação (essencialmente as mulheres domésticas dos campos) para o Continente e Ilhas, num total de 6.090.893 indivíduos. Para as colónias, obtivemos dados censitários da população activa para a Guiné (309.095) e Índia (221.667), e fizemos estimativas para outros territórios considerando como “ocupados” todos os indivíduos com idades compreendidas entre os 15 e os 65 anos em razão do regime de auto-subsistência dominante, menos 10% para atender aos incapazes: foi o caso de Cabo Verde (onde obtivemos o valor de cerca de 85.000), São Tomé e Príncipe (cálculo grosseiro de 34.000), Angola (cálculo grosseiro de 2.150.000), Macau (cálculo de 56.000) e Timor (cálculo de 170.000). Quanto a Moçambique, encontramos o valor censitário de 1.633.598 para a “população não civilizada” e calculámos 62.000 para a “civilizada”, perfazendo cerca de 1.695.000. No total, a população ocupada do império ultramarino orçou por 4.720.000 indivíduos.

14 – INE (1973), *XI RGP*, II, Q. 23, pp. 92-95: para o Continente e Ilhas, o valor da população ocupada era 6.327.850 indivíduos. Para os territórios ultramarinos, usando fontes e critérios idênticos aos anteriores, obtivemos um número aproximado de 6.874.000 pessoas “ocupadas”, assim distribuídas: Cabo Verde, 156.000 (cálculo grosseiro); Guiné, 290.000 (*idem*); São Tomé, 36.000 (*idem*); Angola, 3.060.000 (*idem*); Moçambique, 2.927.606 (população activa censitária); Macau, 74.813 (população activa censitária); e Timor, 330.000 (cálculo grosseiro).

15 – Relação entre a população ocupada e a população total, incluindo o império colonial.

16 – MF (1950b), OGE para 1950: compulsando as despesas orçamentadas para todos os organismos públicos, encontramos um número de 130.352 funcionários do Estado, no referente ao Continente e Ilhas (neste número inclui-se uma estimativa nossa de 15.000 professores primários, vigilantes e regentes de estudos, calculada a partir da sua remuneração média e da verba orçamental alocada; e não se incluíam então no OGE os empregados das câmaras municipais; em contrapartida, eram considerados funcionários públicos o pessoal de instituições autónomas, como a Caixa Geral de Depósitos, a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa ou os Correios, Telégrafos e Telefones). Quanto às colónias, obtivemos o número de 34.468, no somatório dos efectivos constantes do Orçamento de cada província para o ano de 1951 (ver bibliografia e fontes), com a seguinte distribuição: Cabo Verde, 1.303; Guiné, 1.704; São Tomé, 883; Angola, 10.569; Moçambique, 13.620; Índia, 2.828; Macau, 2.067; e Timor, 1.494.

17 – Para o Continente e Ilhas, calculámos o número estimado de 240.000 funcionários, com base em INE (1968), *Inquérito Inventário aos Servidores do Estado, Continente e Ilhas*, que indica um total de 207.787 funcionários para o Continente e Ilhas [88.523 em funções de soberania (43%), 63.764 sociais (35%) e 55.500 económicas (27%)], mas que excluía as Forças Armadas e os funcionários civis dos três ministérios militares, que nós estimámos em cerca de 32.000 indivíduos. (Para cotejar, observámos que em INE (1973), *XI RGP*, II, p. 117, podem contabilizar-se grosseiramente cerca de 227 mil funcionários, número certamente inferior ao real, obtido a partir dos ramos de actividade económica: administração pública e defesa, educação e saúde). Para o Ultramar, contabilizámos o número de 193.834 funcionários, resultante do somatório dos Orçamentos de cada província para 1971 e de dados e estimativas dos efectivos das forças militares mobilizadas em alguns desses territórios baseadas em bibliografia credível (EME, 1988; Gomes e Afonso, 1998; Telo, 1999), com a seguinte distribuição: Cabo Verde, 2.710; Guiné, 30.762 (incluindo 28.700 militares); São Tomé, 1.895; Angola, 89.533 (incluindo 58.300 militares); Moçambique, 63.349 (incluindo 41.700 militares); Macau, 3.010; e Timor, 2.575.

18 – Para este dado encontram-se os números mais diversos, não existindo uma fonte primária credível a que se possa recorrer. Usámos Barreto (1996, p. 161 – fonte indicada: INE, *Serviço de Contas Nacionais*, para 1991, dizendo incluir a administração central, regional e local, forças armadas e de segurança), por nos parecer o número mais plausível, embora provavelmente pecando por excesso. Em contrapartida, em FFMS (<www.pordata.pt/azap_runtime/?n=4>, acedido em 31-07-2010) indica-se 509.732 efectivos da função pública (incluindo a administração regional e local, mas não as forças armadas e de segurança)

com base numa fonte oficial mas secundária e de menor confiança; em INE (1994), *XIII RGP: RD*, p. 289, pode encontrar-se o número grosseiro e certamente inferior à realidade de 541.000 funcionários, a partir dos ramos de actividade económica (administração pública, segurança social, ensino e saúde); e em INE, *Contas Nacionais 1986-1992*, indica-se 718.000 empregados em serviços não-mercantis da administração pública, educação, saúde e outros, que é quase certamente superior ao real.

19 – BOEP (2009), *Boletim do Observatório do Emprego Público – Dados Estatísticos*, n.º 2, Setembro, p. 5, disponível em: <www.dgaep.gov.pt>.

20 – Para o Continente e Ilhas, contabilizaram-se 82.693 funcionários (OGE de 1950). Para o conjunto das colónias, 27.562 (Orçamentos respectivos).

21 – Cálculo do autor para o Continente e Ilhas, orçando os 103.200 funcionários, por aplicação da distribuição percentual (43%) indicada para 1968 em INE (1968), *Inquérito Inventário aos Servidores do Estado: Continente e Ilhas*. Para o Ultramar, contabilizámos em 166.133 os funcionários “de soberania”, incluindo os militares da Metrópole mobilizados (Orçamentos respectivos e Bibliografia).

22 – OBSEP (2009), *A Década, o Emprego Público em Números*, Dezembro, p. 11, in DGAEP (2009), disponível em: <www.dgaep.gov.pt>, acedido em 27-05-2010. Estimativa do autor, aplicando a distribuição percentual indicada para a administração central em 1996.

23 – BOEP (2009), *op. cit.*

24 – Para o Continente e Ilhas, contabilizaram-se 28.572 funcionários (OGE de 1950). Para o conjunto das colónias, 4.593 (Orçamentos respectivos).

25 – Cálculo do autor para o Continente e Ilhas, orçando os 72.000 funcionários, por aplicação da distribuição percentual (30%) indicada para 1968 em INE (1968), *Inquérito Inventário aos Servidores do Estado: Continente e Ilhas*. Para o Ultramar, contabilizámos em 19.367 os funcionários “sociais” (Orçamentos respectivos).

26 – OBSEP (2009), *op. cit.*

27 – BOEP (2009), *op. cit.*

28 – Para o Continente e Ilhas, contabilizaram-se 19.087 funcionários (OGE de 1950). Para o conjunto das colónias, 2.313 (Orçamentos respectivos).

29 – Cálculo do autor para o Continente e Ilhas, orçando os 64.800 funcionários, por aplicação da distribuição percentual (27%) indicada para 1968 em INE (1968), *Inquérito Inventário aos Servidores do Estado*. Para o Ultramar, contabilizámos em 8.334 os funcionários “económicos” (Orçamentos respectivos).

30 – OBSEP (2009), *op. cit.*

31 – BOEP (2009), *op. cit.*

32 – Apenas referente à população activa do Continente e Ilhas.

33 – Referente à Metrópole e territórios ultramarinos.

34 – Referente à população total (incluindo Ultramar em 1950 e 1970).

Quadro 2

1 – A preços correntes.

2 – Neves (1994, p. 196); fonte: Nunes *et al.*, 1989, “Portuguese economic growth, 1833-1985”, *Journal of European Economic History*, vol. 18, n.º 2, pp. 291-330.

3 – Barreto (1996, p. 113); fonte: BP, *Boletim Trimestral*, vol. 14, n.º 4, Dezembro de 1992.

4 – Barreto (1996, p. 113); fonte: BP, *Boletim Trimestral*, vol. 14, n.º 4, Dezembro de 1992.

5 – MFAP (2008), *Conta Geral do Estado*, p. 22.

6 – Sobre a população de Portugal Continental e Ilhas.

7 – Fontes: Ministério das Finanças, *Conta Geral do Estado*, anos de 1950, 1970, 1991, Ministério das Finanças e da Administração Pública, *Conta Geral do Estado*, para 2008; para os territórios ultramarinos: INE, *Anuário Estatístico de Portugal: Ultramar*, anos de 1950-51 e 1970.

8 – O serviço da dívida contempla os juros e outros encargos dos empréstimos, a preços correntes. Porém, em 1950 e 1970 os valores indicados incluem também as amortizações, enquanto que em 1991 e 2008 excluem as operações de amortização do capital.

9 – Desta quantia, 424 milhares de contos – que incluem juros e amortizações – correspondem ao governo central (MF, 1950a, p. XLVIII) e 43 milhares de contos aos governos das colónias.

- 10 – Desta quantia, 2.318 milhares de contos – que incluem 1.224 de juros e 924 de amortizações, além de outros custos – correspondem ao governo central (MF, 1970, p. LI e LIX) e 813 milhares de contos às províncias ultramarinas.
- 11 – MF (1991, p. XLVII). O valor indicado refere-se apenas aos “encargos correntes da dívida” (juros liquidados pelo Ministério das Finanças), conforme consta no quadro XXVI da Conta Consolidada da Administração Central. O total dos encargos (juros + amortizações) elevar-se-ia a 2.063.582 milhares de contos, ou seja, 64% da despesa pública total (quadro XIV, p. XXX).
- 12 – MFAP (2008, p. 15). O valor indicado – 4.907 milhões de euros corresponde nominalmente a 983.765 milhares de contos – refere-se apenas aos juros e outros encargos correntes, sendo 4.886 do Estado, 18 dos Fundos e Serviços Autónomos e 2,5 da Segurança Social. Com as amortizações, atingiria 92.020 milhões de euros, sendo 91.157 de encargos do Estado (p. 131 e 244) e 863 de encargos dos Serviços e Fundos Autónomos (p. 267), o que corresponderia a 90% da despesa pública total.
- 13 – Estes números incluem as despesas ordinárias e extraordinárias, correntes e de capital, a preços correntes. Não incluem os encargos do serviço da dívida.
- 14 – Vai ser seguidamente subdividida em despesas em funções de soberania, sociais (e culturais) e económicas.
- 15 – MF (1950a, pp. XLVIII e segs.).
- 16 – MF (1970, pp. XLVII e segs.).
- 17 – MF (1991, pp. XXIX e segs.).
- 18 – MFAP (2008). Cálculos do autor. Este valor corresponde aproximadamente a 19.608.543 milhares de contos, na antiga moeda portuguesa.
- 19 – Nos 2.763 milhares de contos referentes ao Continente e Ilhas incluem-se os Encargos Gerais da Nação e as despesas com os Ministérios das Finanças, Interior, Justiça, Exército, Marinha, Negócios Estrangeiros e Colónias. Os restantes 1.441 milhares de contos referem-se às Colónias (incluindo as despesas de governo e administração geral, finanças, justiça, exército e marinha).
- 20 – Nos 21.316 milhares de contos referentes ao Continente e Ilhas (mesmos ministérios do anterior) incluem-se 990 milhares de contos de provisões para o ano seguinte. Os restantes 6.927 milhares de contos referem-se às Colónias (mesmos departamentos do anterior).
- 21 – Nesta categoria incluem-se despesas correntes e de capital da administração pública em geral e da defesa nacional.
- 22 – Agregaram-se aos 6.879 milhões de euros de despesas do Estado com as suas funções de soberania (pp. 40 e 244) mais 4.798 milhões de euros de transferências para as administrações regionais e locais (pp. 40, 52 e 244). Incluem-se também 2.006 milhões de euros de despesas dos Serviços e Fundos Autónomos em funções de soberania (p. 267).
- 23 – Destes, 645 milhares de contos referem-se ao Continente e Ilhas (despesas com os Ministérios da Educação, Previdência Social e Saúde) e 240 milhares de contos referem-se às Colónias (despesas com educação, saúde, assistência pública e missões católicas).
- 24 – Destes, 4.612 referem-se ao Continente e Ilhas e 2.287 milhares de contos referem-se às Colónias (mesmos departamentos do anterior).
- 25 – Nesta categoria incluem-se as despesas de educação, saúde, protecção social, habitação e outros serviços sociais.
- 26 – Inclui 28.245 milhões de euros das Contas do Estado (pp. 40 e 244), 23.263 milhões de euros dos Serviços e Fundos Autónomos (p. 267) e 26.801 milhões de euros da Segurança Social (pp. 270 e 311) em despesas com funções sociais.
- 27 – Destes, 1.283 milhares de contos referem-se ao Continente e Ilhas (despesas com os Ministérios das Obras Públicas, Economia e Comunicações) e 970 milhares de contos referem-se às Colónias (serviços de fomento).
- 28 – Destes, 6.797 milhares de contos referem-se ao Continente e Ilhas (mesmos ministérios do anterior) e 10.642 milhares de contos referem-se às Colónias (serviços de fomento e despesas extraordinárias do Plano de Fomento Nacional e outras).
- 29 – Nesta categoria incluem-se despesas funcionais no âmbito dos serviços económicos (incluindo agricultura, indústria, energia, transportes e comunicações, turismo, comércio, etc.).

- 30 – Inclui 1.762 milhões de euros das Contas do Estado (pp. 40 e 244) e 4.051 milhões de euros dos Serviços e Fundos Autónomos (p. 267), em despesas com as funções económicas.
- 31 – Do Estado português, externa e interna.
- 32 – MF (1950a, pp. XX e segs.).
- 33 – MF (1970, pp. LVII e segs.).
- 34 – MF (1991, p. XXXV). Dívida directa.
- 35 – MFAP (2008, p. 135). Dívida efectiva.

Quadro 3

- 1 – Usámos os dados de The Conference Board, que utiliza o ano de 1953 como base = 100. Os valores monetários assim calculados são expressos em milhões de dólares International Geary-Khamis, referidos ao ano de 1990.
- 2 – Plano de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central.
- 3 – Valor aproximativo, por nós estimado, com base na fonte citada, que indicava para 2006, o último ano conhecido, o valor de 2.656.
- 4 – Número aproximado, calculado por nós.
- 5 – Valor aproximativo, por nós calculado, com base na fonte citada, que indicava para 2006, o último ano conhecido, o valor de 6.977.780.

Quadro A (anexo)

- 1 – Inclui geralmente a Imprensa Nacional, os serviços de estatística, de informação e turismo, e as missões católicas.
- 2 – Em alguns casos inclui os correios, telégrafos e telefones.
- 3 – Em alguns casos, inclui os serviços florestais.
- 4 – Estimativa nossa, baseada na população com idades entre os 15 e os 65 anos, menos 10% de incapazes.
- 5 – *Idem.*
- 6 – *Idem.*
- 7 – Inclui 1.633.568 “não civilizados” e uma estimativa nossa de 62.000 “civilizados”.
- 8 – Estimativa nossa, baseada na população com idades entre os 15 e os 65 anos, menos 10% de incapazes.
- 9 – *Idem.*
- 10 – Inclui 8.320 “civilizados” e 502.457 “não civilizados”.
- 11 – Inclui 135.355 “civilizados” e 4.009.911 “não civilizados”.
- 12 – Inclui 76.296 “civilizados” e 5.570.661 “não civilizados”.

Quadro B (anexo)

- 1 – EME (1988), *Resenha Histórico-Militar das Campanhas de África (1961-1974)*, vol. 1, p. 259 para as forças do Exército em Angola, Guiné e Moçambique, e estimativas do autor para os restantes territórios, bem como para a Armada e Força Aérea (baseado em Telo, 1999, e em testemunhos de observadores directos). A partir de 1961, as províncias ultramarinas passaram a contribuir financeiramente para um Fundo de Defesa do Ultramar, gerindo o governo de Lisboa todas as despesas com o envio e manutenção de forças naqueles territórios. Também por razões de segurança militar, os efectivos presentes nas colónias deixaram, assim, de figurar nos diplomas orçamentais.
- 2 – Compreende 26.775 homens do Exército, cerca de 1.200 da Armada (incluindo 570 fuzileiros) e cerca de 700 da Força Aérea (incluindo paraquedistas).
- 3 – Compreende 55.233 homens do Exército, cerca de 1.600 da Armada (incluindo 660 fuzileiros) e cerca de 1.500 da Força Aérea (incluindo pára-quedistas).

- 4 – Compreende 38.712 homens do Exército, cerca de 1.200 da Armada (incluindo 570 fuzileiros) e cerca de 1.800 da Força Aérea (incluindo pára-quedistas).
- 5 – Compreende apenas os efectivos dos Departamentos e Serviços de Marinha das diversas províncias, com exclusão dos efectivos das unidades navais e de fuzileiros.
- 6 – Inclui geralmente a Imprensa Nacional, os serviços de estatística, de informação e turismo, e as missões católicas.
- 7 – Em alguns casos inclui os correios, telégrafos e telefones, e os serviços hidráulicos.
- 8 – Em alguns casos inclui os serviços florestais.
- 9 – Obras públicas.
- 10 – Estimativa nossa, baseada na população com idades entre os 15 e os 65 anos, menos 10% de incapazes.
- 11 – *Idem.*
- 12 – *Idem.*
- 13 – *Idem.*
- 14 – *Idem.*