

**PROTO-TOTALITARISMO DE GABINETE:**  
A génese e consolidação do  
Gabinete dos Negócios Políticos do Ministério do Ultramar

**Bernardo Luís Campos Pinto da Cruz**

**Dissertação de Mestrado em  
Ciência Política e Relações Internacionais  
Área de Especialização em Ciência Política**

**Bernardo Pinto da Cruz,  
Proto-totalitarismo de Gabinete:  
A génese e consolidação do Gabinete dos Negócios  
Políticos do Ministério do Ultramar,  
2014**

**Novembro, 2014**



Dissertação apresentada para cumprimento dos requisitos necessários  
à obtenção do grau de Mestre em Ciência Política, realizada sob a orientação científica do  
Prof. Doutor Rui Branco e do Prof. Doutor Diogo Ramada Curto

*Aos meus pais,  
À minha irmã*

## AGRADECIMENTOS

Este trabalho deve tudo à confiança e ao apoio intelectual e emocional do Professor Doutor Diogo Ramada Curto. Possa esta dissertação fazer jus ao seu sentido crítico e incansável ânimo aplicados à pesquisa e à vida académica com que me deparei, pela primeira vez, há quatro anos por um mero acaso de inscrição em Sociologia Histórica. Foi aí que este caminho começou. Por tudo, muito obrigado.

Ao Professor Doutor Rui Branco, uma palavra de agradecimento talvez não baste. São precisos actos de compromisso com os quais, de certo modo, na minha indecisão e constante dúvida, falhei.

Sem o apoio institucional do Arquivo Histórico-Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros tudo o que aqui se diz não seria demonstrável. Ninguém poderá reclamar melhores condições de acesso e investigação que aquelas que me foram proporcionadas pela Dr.<sup>a</sup> Margarida Lages e pela Dr.<sup>a</sup> Anabela Isidro. A elas, pessoalmente, o meu profundo obrigado. A todos os funcionários a quem as movimentações documentais causaram transtorno e puseram em causa a crença na cerimónia da racionalidade arquivística, as minhas sinceras desculpas. Se este trabalho tenta demonstrar alguma coisa é que o arquivo vivo serviu de barreira à apropriação total do aparelho administrativo por parte de grupos exteriores – e, com certa ironia, oriundos do meio académico. Também o arquivo histórico, felizmente, não a facilita. O presente trabalho é fruto de um projecto de investigação em curso nesta instituição.

Gostaria de agradecer ao Professor Onésimo Almeida e ao Miguel Bandeira Jerónimo pela experiência e acolhimento que me proporcionaram na já distante estadia na Universidade de Brown, onde não só tive a oportunidade de contactar com um universo bibliográfico de excelência, como de o incorporar, na medida do possível, neste trabalho. Os seus conselhos e incentivos não serão esquecidos.

Esta dissertação tem dois eixos – a empatia e a paixão, a racionalidade e a lógica – e não posso deixar de os remeter para as duas pessoas a quem tudo devo: os meus pais. Eles são o inconsciente deste trabalho em toda a dimensão do conceito. Penso que aos pais não se agradece: é-se simplesmente. À minha irmã, que em breve se tornará na

mulher mais inteligente, consciente e justa que alguma vez conheci. O meu orgulho nela é incomensurável. Une-nos de forma profunda a partilha de uma visão do mundo que ela ainda não conhece, mas já sente.

Torna-se, por vezes, difícil agradecer a todos os que de certo modo contribuíram para o produto de alguns anos de trabalho. Agradecer a quem nos compreende na vida, na luta diária contra as incertezas, na comunhão de um sentido geral das coisas e das pessoas, no conflito e no desespero, nos momentos pontuais de força e felicidade, é mais simples: à Teresa, minha amiga.

Sem a ‘espiga-de-trigo’ frágil, sempre quebradiça, mas sempre viva também e que me prende à terra – Ana, sem ti, a primeira página nunca teria sido escrita.

**PROTO-TOTALITARISMO DE GABINETE:  
A génese e consolidação do  
Gabinete dos Negócios Políticos do Ministério do Ultramar**

Bernardo Luís Campos Pinto da Cruz

**RESUMO**

Tornou-se recorrente falar de uma mudança de paradigma da ciência colonial portuguesa ocorrida no início da segunda metade do século XX. Os estudos históricos e sociológicos da ciência, tentando avançar novas perspetivas sobre a relação entre saber e poder, conhecimento do social e políticas estatais, concluíram pela emergência de uma procura das ciências sociais aplicadas. A presente dissertação, centrada no estudo da génese e consolidação de uma organização burocrática do Estado metropolitano – o Gabinete dos Negócios Políticos do Ministério do Ultramar – recoloca a relação entre produção de conhecimento e poder, analisando um momento específico da racionalização do aparelho burocrático estatal. Recorre-se, para isso, a instrumentos conceptuais do institucionalismo histórico e da sociologia organizacional aplicados a uma análise sistemática do fundo integral do Gabinete dos Negócios Políticos à guarda do Arquivo Histórico-Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros. Analisa-se a morfologia e a composição dessa organização na diacronia (1959-1974) e o grau da sua apropriação por uma elite proveniente do campo científico-académico. Uma vez instalado na administração, esse grupo mobiliza as ciências sociais enquanto constitutivas de um *ethos administrativo* distinto face aos técnicos e contra o que apelidava de “autoritarismo burocrático”. As condições organizacionais do Gabinete e a política de obscuração das elites coloniais ao olhar centralizado da metrópole estiveram na origem de esquemas proto-totalitários de vigilância gizados em Lisboa, que atribuíam um papel subordinante aos indivíduos formados em ciências sociais. Estes planos confundem-se com o impulso desenvolvimentista da década de 1960. Argumenta-se que não é possível interpretar as tomadas de posição de um órgão burocrático do Estado sem atender, por um lado, às pressões morfológicas exercidas pelo campo académico metropolitano, e, por outro, ao processo de modernização económica das populações africanas, que desestabilizava o *status quo* imperial ao nível local.

**Palavras-chave:** Gabinete dos Negócios Políticos, alto modernismo autoritário; colonialismo; estado de exceção; ciências sociais

**PROTO-TOTALITARIANISM AT THE OFFICE:  
The genesis and consolidation of the  
Office of Political Affairs at the Overseas Ministry**

Bernardo Luís Campos Pinto da Cruz

**ABSTRACT**

It has become recurrent to talk about a change of paradigm in Portuguese colonial science, which occurred at the beginning of the second half of the 20th century. Historical and sociological studies of science, having tried to advance new perspectives concerning the relationship between knowledge and power, social knowledge and state policies, confirmed the emergence of a demand for applied social sciences. This dissertation, focused on the study of the genesis and consolidation of a metropolitan state's bureaucratic organization – the Office of Political Affairs within the Overseas Ministry – re-centres the relation between knowledge production and power. In order to do so, drawing on concepts from historical institutionalism and organizational sociology, I proceed by a systematic analysis of the Office's archival material currently held by the Historical and Diplomatic Archives of the Portuguese Ministry of Foreign Affairs. I study the morphology and composition of this administrative agency (1958-1974) and its degree of appropriation by a particular elite coming from the academic and scientific fields. Once within the administration, this group calls upon the social sciences as pertaining to a distinct administrative *ethos* in relation to expertise and against “bureaucratic authoritarianism”. I find that the Office's organizational constraints and a constant hindrance posed by colonial elites to the metropolitan gaze were at the origins of proto-totalitarian schemes designed in Lisbon, which in turn ascribed a greater role to social scientists. These plans are embedded in the development drive of colonial policy of the 1960s. I argue that it is not possible to understand the position takings of a state's agency without considering, on one hand, the morphological pressures arriving from the metropolitan academic field, and, on the other, the African modernization process that tended to destabilize imperial *status quo* at the grassroots level.

**Keywords: Office of Political Affairs; high authoritarian modernism; colonialism; state of exception; social science**

*Clear ideas are the results of scientific inquiry  
rather than its preliminary tools*

Barrington Moore Jr.

– *Wann darf mein Herr ins Schloss kommen?*  
– *Niemals.*

Kafka

# ÍNDICE

Introdução .....	1
<b>Capítulo I: A burocratização da inconveniência: as Estatísticas Ultramarinas</b> .....	<b>23</b>
O <i>Apontamento</i> fundador: discriminação racial antes de discriminação civilizacional.....	23
Assimilar sem centralizar: o primeiro debate.....	25
Amnésia burocrática: a revisão das tipologias somáticas .....	27
«Modificar os dizeres»: a preparação dos Censos de 1960.....	34
Dois eixos de intervenção internacional: a Conferência Interafricana de Estatística e a Conferência de Estatísticos Africanos .....	40
O receio de uma especialização académica no outro lado do Atlântico: considerações políticas de um técnico .....	47
As tipologias somáticas mantêm-se: a DGE contra o GNP.....	52
Condições objectivas da vigência do paradigma somático: a génese e consolidação do GNP.....	55
<b>Capítulo II: O Autoritarismo Burocrático e as Ciências Sociais</b> .....	<b>68</b>
Energia e telecomunicações: os Colóquios sobre o II Plano de Fomento e a aparente aproximação aos técnicos.....	69
Os «olhos do Rei» e o «olhar sociológico»: os cientistas sociais contra o autoritarismo burocrático.....	83
<b>Capítulo III: Autonomia e Capacidade do Estado: Proto-totalitarismo de Gabinete</b> .....	<b>101</b>
Redundância organizacional: A rotinização burocrática da Missão de Estudos dos Movimentos Associativos em África .....	101
Autonomia do Estado, Autonomia Científica: censura e acesso.....	112
Vigilância, bem-estar social e prestígio.....	119

<b>Conclusão</b> .....	133
Fontes e Bibliografia .....	137
Anexo I: Evolução diacrónica dos cargos e funcionários do GNP .....	
Anexo II: Catálogo de Apontamentos do Gabinete dos Negócios Políticos do Ministério do Ultramar (1960-1975): distribuição por funcionários .....	
Anexo III: Distribuição anual de Apontamentos por funcionários e processos do GNP .....	
Anexo IV: Percentagem de idades por habilitações literárias dos candidatos a cargo no GNP e Evolução do N.º de Inscrições e N.º de conclusões de curso por ano lectivo na Escola Superior Colonial/ISEU/ISCSPU .....	

## LISTA DE ABREVIATURAS

- AGU – Agência Geral do Ultramar
- AHD- Arquivo Histórico Diplomático
- AHU – Arquivo Histórico Ultramarino
- ASA – American Sociological Association
- CCTA – Comissão de Cooperação Técnica na África ao Sul do Saara
- C.E.A. – Conferência de Estatísticos Africanos
- CESC – Gabinete de Estudos Sociais e Corporativos
- CEPS – Centro de Estudos Políticos e Sociais
- C.I.E. – Comissão Interafricana de Estatística
- DGAPC – Direcção-Geral da Administração Política e Civil do Ministério do Ultramar
- DGE – Direcção-Geral de Economia do Ministério do Ultramar
- ESC – Escola Superior Colonial
- GEC – Gabinete de Estudos Corporativos
- GNP – Gabinete dos Negócios Políticos dos Ministério do Ultramar
- GEU – Gabinete de Estudos Ultramarinos
- GIS – Gabinete de Investigações Sociais
- INE – Instituto Nacional de Estatística
- INII – Instituto Nacional de Investigação Industrial
- ISAU – Inspeção Superior da Administração Ultramarina
- ISCSPU – Instituto Superior de Ciências Sociais e Política Ultramarina
- ISEU – Instituto Superior de Estudos Ultramarinos
- JIU – Junta de Investigações do Ultramar
- ONU – Organização das Nações Unidas
- OSS – Office for Strategic Studies

PIDE – Polícia Internacional de Defesa do Estado

SCCI – Serviços de Centralização e Coordenação de Informações



## Introdução

[Era um] ambiente algo diferente daquilo a que o Europeu está habituado, diferença essa que ressalta também, por vezes, da forma de vestir dos que o rodeiam; da forma como eles se comportam; e mesmo de certas atitudes que, no resto do mundo, não parece que se registem a este nível e que eram por demais evidenciadas (...).<sup>1</sup>

Quem isto afirma não é um antropólogo em missão de estudo numa qualquer colónia africana. Era este o modo com que João Baptista Nunes Pereira Neto começava por descrever a sua participação na 63<sup>a</sup> Convenção da American Sociological Association (ASA), em Boston, decorrida entre 26 e 29 de Agosto de 1968. O então ex-funcionário do Gabinete dos Negócios Políticos do Ministério do Ultramar (GNP), em funções docentes no Instituto Superior de Ciências Sociais e Política Ultramarina (ISCSPU), deslocara-se para assistir durante esses dias a sessões respeitantes ao *Desfazamento entre a sociologia e a política social*. Uma das poucas intervenções «subordinadas ao tema» teria sido a sessão de abertura presidida pelo Secretário para a Saúde, Educação e Bem-estar da Administração Johnson, o sociólogo Wilbur Cohen<sup>2</sup>. Aparentemente, a sua participação enquanto representante do poder político não teria sido apreciada por uma facção da comunidade científica e as tentativas de boicote à 63<sup>a</sup> convenção da ASA, já previstas, teriam levado, «pela primeira vez na história da associação», à presença de uma escolta policial bem perto da mesa dos oradores. As afirmações do «ministro», como aquela em que define a tarefa a desempenhar pelos sociólogos e que consistiria em «pôr o seu conhecimento ao nível da população», atearam o rastilho. João Pereira Neto, que ao tempo da escrita se apresenta sempre, nas suas próprias palavras, como «observador imparcial», vai fazer o balanço da situação ocorrida e dos argumentos esgrimidos parte a parte. Verificara duas tendências no seio da audiência: os que aplaudiam, reconhecendo-se no discurso de Cohen; os que o rejeitavam desaprovando-o com apupos. Nestes, conseguia Neto distinguir claramente uma facção moderada de outra radical. Ambas estavam colectivamente organizadas no Movimento para a Libertação da Sociologia (SLM), mas o comportamento e o estilo

---

<sup>1</sup> João Baptista Nunes Pereira Neto, *O desfazamento entre a sociologia e a política social*, Sep. de *Estudos Políticos e Sociais*, vol. VII, nº2, 1969, 415-439.

<sup>2</sup> Tratava-se de alguém com inúmeras responsabilidades no desenvolvimento de legislação federal intervencionista do pós-Guerra, nomeadamente nos programas «Great Society» em que se conta, a exemplo, o Social Security Act de 1965.

dos intervenientes demarcava-os claramente<sup>3</sup>: Depois de dar uma breve descrição do que defendia o SLM, Pereira Neto vai tentar uma conciliação, «imparcial», entre os argumentos que denunciavam a inexistência de uma sociologia académica independente, prostrada ao serviço do complexo industrial-militar, e os que clamavam para o sociólogo a competência de aplicação do saber sobre o social na elaboração de planos governamentais. Se chegou a notar as «estranhas e pouco ortodoxas» tomadas de posição mais radicais – incompatíveis, achava, com a dignidade científica e com a postura de um «profissional íntegro» - era só por crer que elas desacreditavam mais os membros da SLM, cujas intervenções deviam ser levadas a sério:

...sem esquecer as opiniões de Wright Mills e mesmo de Robert Lynd sobre tal matéria (...) teoricamente esta solução [deixar ao critério dos sociólogos a escolha dos projectos de investigação] talvez não deixe de merecer atenção, mas a verdade é que, na prática, não há recursos materiais e humanos que permitam a realização de todos os estudos sociológicos susceptíveis de proporcionar conhecimento a quem tenha de tomar uma decisão política. (...) Mais positiva, no domínio em causa, foi sem dúvida a intervenção do secretário de Estado(...) evidenciou, com nitidez, ser o sociólogo que, chamado à responsabilidade das decisões no campo da política social, não quer deixar de as basear, tanto quanto possível, nos resultados de estudos científicos dignos de crédito. Como bom americano pragmático que é, quer soluções simples e acha que o esforço dos sociólogos se deve concentrar nos indicadores sociais que o Governo do país considere<sup>4</sup>.

\*

Esta dissertação pode ser lida de dois prismas: como uma interpretação subjectiva da acção social de um actor como João Pereira Neto, materializada no texto que acima apresentámos de forma bem resumida; pode também ser lida como um estudo dos efeitos estruturantes do chamado lusotropicalismo a partir da análise de um gabinete de estudos e informações do Estado central metropolitano. O que é que possibilita uma operação intelectual díspar como esta?

Foi necessário expor este episódio relatado por João Pereira Neto para nos aproximarmos tanto quanto possível do estilo, consciente, que o autor adopta na descrição daquela reunião da ASA. O estilo, aliado à constante lembrança de que o que escreve resulta de uma *metodologia*, ou melhor, de uma postura epistemológica própria, é importante para que se consiga explicar o tipo de tomada de posição do actor: em que

---

<sup>3</sup> De um lado, um «jovem e brilhante estudante pós-graduado do célebre M.I.T»; de outro «o sr. Martin Nicolaus», «ex-assistente de várias universidades americanas, ex-viajante em Cuba (...) que além de se ter apresentado em mangas de camisa azul e com braçadeira vermelha, começou por tratar o secretário de Estado da forma menos respeitosa possível». Sobre o SLM e Martin Nicolaus veja-se, entre outros, Martin Oppenheimer, Martin Murray, Rhonda Levine (ed.) *Radical Sociologists and the Movement: Experiences, Lessons and Legacies*, (Philadelphia: Temple University Press, 1991).

<sup>4</sup> João Baptista Nunes Pereira Neto, *Ibidem*, 28-29.

campo ela ocorre, com que instrumentos e a que estratégias corresponde. O ponto que liga aquelas duas leituras reside justamente aí: pensamos que não é possível explicar uma tomada de posição como a de João Pereira Neto sem que se compreenda, por um lado, um certo estado do campo académico onde ele actua, e, por outro, um quadro simbólico muito marcado por um percurso biográfico que o colocou, simultaneamente, na posição de receptor e defensor de um *ethos* político-administrativo particular que foi ganhando forma lógica durante a década de 1950: o “código deontológico ultramarino”.

É verdade que o caso não é paradigmático da aplicação prática dos preceitos desse código ou, pelo menos, da disposição epistémico-política que ele prescreve. E no entanto, também aqui ele é perceptível: em termos de forma, com uma consciente postura antropológica; e em termos materiais, já que este texto assume outro valor significativo à luz dos movimentos internos que, no ISCSPU pelo mesmo ano, apostavam numa defesa pública da autonomia e isenção científicas, aspirando à hegemonia do Instituto no domínio do ensino e treino nas ciências sociais em face de outras escolas e meios concorrentes directos<sup>5</sup>. Verificamos, por isso, uma disposição prolongada no tempo e reconvertível do campo colonial para o campo académico metropolitano e internacional. Ora, como explicar uma disposição durável como esta, marcada, desde logo, pela afinidade do agente com a defesa da ciência social *legítima* – a politicamente legitimada –, baseada no pragmatismo e no interesse na planificação social e, de forma paradoxal, oficializada num momento de viragem do ISCSPU que reclamava para si os critérios do desinteresse e da autonomia na área das ciências sociais? A nosso ver, a experiência de Pereira Neto numa organização central do Estado – o Gabinete dos Negócios Políticos do Ministério do Ultramar (GNP) – é essencial para se avançar para uma resposta exhaustiva a essa questão. É que não basta circunscrever a sua vida académica à matriz institucional do Instituto Superior de Estudos Ultramarinos (ISEU)/ISCSPU para interpretar um texto-relatório desta

---

<sup>5</sup>A coincidência temporal destes dois acontecimentos – a participação de Pereira Neto naquela Convenção e aquelas deliberações do colóquio pedagógico do ISCSPU –, ambos em 1968, aponta para um momento muito estruturado no que toca às estratégias de emancipação das ciências sociais face à herança de uma escola de quadros e também no que toca às dificuldades encontradas na remoção ou desembaraço dessa própria herança. Frederico Ágoas, *Saber e Poder: Estado e investigação social agrária nos primórdios da sociologia em Portugal*. Dissertação para obtenção do grau de Doutor em Sociologia, FCSH-UNL, 2010, 16-21. *Idem*, «Estado, Universidade e Ciências Sociais: a introdução da sociologia na Escola Superior Colonial», Miguel Bandeira Jerónimo (org.) *O Império Colonial em Questão (séc. XIX-XX)* (Lisboa, Ed. 70: 2012), 315-347, *maxime* 343.

natureza. A sua trajectória social ficou indelevelmente marcada pela passagem naquele Gabinete e, partindo deste, pode-se abordar com mais segurança a constituição de um *habitus* – tanto o individual, como o organizacional<sup>6</sup>. Esta dissertação, por isso, não tomou para objecto de análise aquela experiência biográfica; partimos, antes, da afinidade histórica que existiu entre aquele actor e o trabalho que desenvolveu, a par de outros, no seio do GNP, para interrogarmos o actor através da instituição.

Coexistem hoje duas narrativas distintas a propósito da origem, natureza e funções do GNP<sup>7</sup>. Uma, a oficial, que coloca o gabinete no centro do campo da inteligência imperial, isto é, no campo da segurança *nacional*; outra, mais oculta, identificada por nós na pesquisa prévia a esta dissertação, aproxima-o do campo científico e académico colonial, com o seu centro no ISEU/ISCSPU e na Junta de Investigações do Ultramar (JIU). A narrativa oficial desta organização foi tomada como ponto assente num recente estudo de Carlos Baptista da Silva a propósito da evolução diacrónica das estruturas e composição social do Ministério das Colónias/Ultramar<sup>8</sup>. Aí, o autor dedica um capítulo integral ao Gabinete, e aplica um modelo interpretativo que o aproxima da entidade actualmente credora do capital histórico do GNP: o Serviço de Informações e Segurança sob a tutela do Serviço de Informações da República Portuguesa<sup>9</sup>. O argumento de Baptista da Silva pode ser resumido da seguinte forma. O GNP teria sido criado como resposta política intencional para fazer face às alterações do quadro geopolítico internacional. Com a vaga de contestações políticas e militarizadas ao colonialismo e a descolonização de facto dos primeiros Estados Africanos – que culminaria em 1960, no alinhamento estratégico de uma nova maioria terceiro-mundista na Assembleia Geral da ONU -, num sistema internacional em crescente bipolarização,

---

<sup>6</sup> Usaremos o conceito de campo e de *habitus* no sentido que lhes foi conferido por Pierre Bourdieu. Pierre Bourdieu, *O Poder Simbólico*, (Lisboa: Edições 70, 2011). Para a noção teórica de “*habitus* organizacional”, Mustafa Emirbayer e Victoria Johnson «Bourdieu and Organizational Analysis», *Theory and Society*, Vol. 37, N.º 1, “Bringing Bourdieu into the Organizational Field: A symposium”, 2008, 1-44; para a que é, até à data, a melhor aplicação prática desse instrumento na sociologia organizacional, vd. Diane Vaughan, «Bourdieu and Organizations: The Empirical Challenge» *Theory and Society*, Vol. 37, N.º 1, “Bringing Bourdieu into the Organizational Field: A Symposium”, 2008, 65-81. Recorreremos a “espaço administrativo imperial” para distinguir um espaço de mobilidade entre Estado central metropolitano e Estado colonial, cf. George Steinmetz, «Toward a Bourdieusian analysis of empires: rescaling field theory», *History and Theory*, 2014 (forthcoming) e o capítulo do mesmo autor em Prasenjit Duara, Viren Murthy e Andrew Sartori (eds.) *A Companion to Global Historical Thought*, (Oxford: Wiley Blackwell, 2014).

<sup>7</sup> O GNP foi criado pelo *Decreto-lei n.º 42671 de 23 de Novembro de 1959* e entrou em funções durante o ano de 1960, de forma instável, conforme se demonstra no primeiro capítulo desta dissertação.

<sup>8</sup> Carlos Baptista da Silva, *Administando o Império: O Ministério das Colónias/Ultramar (1930-1974)*, Trabalho de Mestrado em Ciência Política, FCSH – UNL, 2008.

<sup>9</sup> Cf. <http://www.sis.pt/hinfopt.html>

o Gabinete aparecia assim como instrumento político de recolha e análise de informações provenientes das colónias para o controlo das actividades subversivas que fizessem perigar a posição soberana portuguesa em África e para aconselhamento técnico-político superior. Mais. O Gabinete entraria numa rede de contra-propaganda baseada na divulgação da ideologia lusotropical, como nova narrativa de legitimação do colonialismo português, a par de outras instituições como a Agência Geral do Ultramar (AGU), o Secretariado Nacional de Informação ou a JIU, por intermédio do Centro de Estudos Políticos e Sociais (CEPS). De acordo com Baptista da Silva as suas atribuições legais têm de ser entendidas à luz desse contexto internacional<sup>10</sup>.

Em tudo válida e importante, porque redundante de facto naquilo a que os funcionários do GNP foram obrigados a se especializar, esta leitura confere um estatuto de menoridade agencial aos actores deste ramo da administração pública ultramarina. O pressuposto de actuação desse colectivo é mecanicista, por se vislumbrar num regime de práticas apenas uma adequação à legislação criadora do Gabinete. A este propósito, vale lembrar que o autor adopta, no corpo do texto, uma autoria singular para o projecto de decreto que institui o GNP – Adriano Moreira. E relega para nota de rodapé a citação do ex-Subsecretário de Estado da Administração Ultramarina (1958-1960) e futuro Governador de Angola (1960-1961), Álvaro da Silva Tavares, reivindicando essa mesma autoria. Baptista da Silva reconhece, portanto, que a questão da autoria foi e continuou a ser objecto de disputas dentro da elite política, mas logo estabelece como figura central o “criador” Adriano Moreira. Este efeito de centralidade do agente – conferido pelo estatuto de menção no corpo de texto de uma dissertação, em detrimento daquele que é mencionado *en passant* em rodapé – é nocivo por não ser tomado para objecto da análise<sup>11</sup>. Neste caso em concreto não há nenhuma razão historicamente plausível para fazer funcionar a narrativa como se outros actores não estivessem em jogo. Uma das questões mais interessantes está em tentar perceber porque razão é a criação do Gabinete assunto de tanta disputa. Explicá-lo é um dos objectivos desta dissertação.

Todavia, a análise de Baptista da Silva pode ser rastreada, com proveito, a duas linhas gerais de investigação, que irão enquadrar o nosso objecto. Em primeiro lugar,

---

<sup>10</sup> Carlos Baptista da Silva, *Ibidem*, 69-104.

<sup>11</sup> *Idem*, *Ibidem*, 77.

esta abordagem está ancorada na noção de «império de inteligência» emprestada de Martin Thomas, por sua vez tributária do estudo seminal de Christopher Bayly sobre a ordem informacional e a comunicação social indígena no Raj Britânico<sup>12</sup>.

Para Thomas, a propriedade distintiva de um «império de inteligência», em oposição aos Estados metropolitanos ou não-coloniais, é a presença de uma simbiose entre os serviços militares de inteligência e os da administração civil. Dessa relação íntima entre a esfera civil e a esfera militar no ciclo de recolha, processamento e análise de informação, resulta uma indistinção prática entre o trabalho do funcionário administrativo e o trabalho das agências de segurança compostas por pessoal militar e policial. Aliás, seguindo Thomas, todo o aparelho burocrático actua no sentido de vigiar a população colonial (dominada e dominante), por intermédio de uma preocupação sistemática e racializada na identificação de focos de subversão internos. Este círculo bem apertado culmina numa prioritização clara do controlo social sobre outros objectivos políticos, como os desenvolvimentistas de aposta na promoção do bem-estar social das populações<sup>13</sup>. Um tipo de inteligência especializada na procura de informação específica sobre fenómenos de ameaça à ordem colonial é influenciada por conhecimentos mais difusos sobre as estruturas sociais e culturais das populações: censos, dados económicos, análises sociológicas e etnográficas passam a constar do cálculo dos serviços de segurança ao nível do império e acabam por se tornar centrais na cultura de *inteligência* dos impérios coloniais. Verifica, por conseguinte, uma tendência central das ordens de informação coloniais: a preponderância relativa de informação obtida por contacto directo com as populações dominadas (Humint) em comparação

---

<sup>12</sup> Martin Thomas, *Empires of Intelligence: Security Services and Colonial Disorder after 1914*. (Berkeley: University of California Press, 2007); Christopher A. Bayly, *Empire and Information: Intelligence Gathering and Social Communication in India 1780-1870*(Cambridge: Cambridge University Press, 1996).

<sup>13</sup> «Throughout the territories investigated here the boundaries between overtly political or criminal intelligence and more generic government information about a subject population were always blurred. Security intelligence was not a matter of reporting seditious behaviour and political activity (...) colonial government also required less contentious information (...)». Martin Thomas, *Ibidem*, 19. A investigação deste autor parte de uma definição de *intelligence* mais lata do que é normal conceder-se nos estudos clássicos sobre as agências especializadas na recolha e processamento de informação. Talvez estejamos por isso, com Thomas, perto de um «conceptual-stretching» que acaba por determinar o sentido das suas conclusões. Para o debate em torno da definição de *intelligence*, Michael Warner, «Wanted: A Definition of Intelligence», *Studies in Intelligence*, Vol.6, N.º3, 2002, 1-11, cf. ainda, *Idem*, «Intelligence as Risk Shifting» in Peter Gill, Stephen Marrin, Mark Phythian (eds.) *Intelligence Theory: Key questions and debates* (London: Routledge, 2009), 16-32 e restantes contribuições nesse volume. Sobre «conceptual-stretching», Giovanni Sartori, «Concept Misformation in Comparative Politics», *The American Political Science Review*, Vol. 64, N.º4, 1970, 1033-1053.

com a crescente dependência dos Estados Europeus de informação codificada (Sigint). Mas esse tipo hegemónico de informação não se restringia, como já afirmamos, aos movimentos oposicionistas. «No longo prazo», afirma o autor, «informação ilimitada e mais prosaica sobre o comportamento popular tornou-se mais importante», porque aumentava a capacidade estatal na garantia do monopólio da violência física, num quadro de não reconhecimento de legitimidade, característica transversal aos terrenos coloniais<sup>14</sup>.

O que é decisivo para o nosso estudo é que esta amplitude de informações é variável, não só ao nível macro, como também do ponto de vista microssociológico. A auto-imagem de um órgão pode dar-nos a medida em que ele se concebia como parte integrante do sistema colonial de agências de segurança (*sentido restrito*) ou de um campo relativamente mais lato (*sentido amplo*). O estudo de Baptista da Silva oferece-nos uma visão do GNP naquele sentido restrito, não sem algumas contradições. Para o autor, tratava-se, assim como para Bayly, de construir um «império da informação para controlar um império da opinião»<sup>15</sup>.

Mas logo entra em contradição quando se refere ao tipo de informação especializada colhida pelo GNP: sobretudo relacionada com o controlo à distância dos movimentos proto-nacionalistas em África. Para sermos justos, a verdade é que a dimensão do espólio desse Gabinete, hoje à guarda do Arquivo Histórico Diplomático, é tal que não é possível, sem uma análise sistemática dos processos, definir um padrão das informações recebidas e expedidas pelos funcionários do GNP. Mas uma coisa é certa: o tipo de informação que o investigador procura no arquivo determina a

---

<sup>14</sup> Chega a essa conclusão, primeiro, por um postulado básico - «a cadeia de papel da burocracia regional (...) constituía a matéria-prima da ordem de informação colonial» - e, depois, distribuindo esses documentos burocráticos (relatórios distritais e regionais e inquéritos especializados) por quatro grandes categorias de informação (*intelligence*): inteligência ambiental (informação sobre ambiente físico e social das colónias); Humint (informação acedida por controlo de fontes humanas – informadores, agentes e elites locais); Sigint (informação por sinais electronicamente codificados); Imint (informação imagética, na variante de fotografia aérea e informação topográfica) O autor depois subdivide a informação humana em três outras categorias, cuja combinação variável serve para provocar argumentos indutivos na comparação entre diferentes projetos coloniais: Inteligência Administrativa (A); Inteligência Económica (B); Inteligência Política (C); a variação (A<B<C ou A>B=C, por exemplo) reflecte a alternância ou resiliência institucional de prioritização de certos objetos ou temáticas gerais sobre outros nos processos de tomada de decisão. Martin Thomas, *Ibidem*, 18-26.

<sup>15</sup> Na verdade, o autor cita Bayly por intermédio de Thomas, não fazendo distinção entre os dois. Assim, é essencial ter em conta o tipo de conhecimento a que Bayly vai atribuir primazia na explicação da variação do grau de ordem colonial mantida pelos Ingleses na Índia: o conhecimento afectivo, «derivado da criação de comunidades morais dentro da sociedade colonial», Christopher Bayly, *op.cit.*, 7.

construção do objecto. Isto não é, contudo, um procedimento que nos leve ao conhecimento objectivo da realidade tratada. Se essa realidade é uma organização (e não, por exemplo, os movimentos proto-nacionalistas nas colónias), é necessário que se tome em linha de conta as múltiplas tarefas que na prática nela decorreram. Afirmar que um órgão foi racionalmente desenhado para desempenhar uma função de controlo das actividades ditas subversivas corresponde, neste caso, ou a uma visão estritamente jurídica do funcionamento interno da administração ou a declarar como objectiva a visão do investigador que é sempre parcial na escolha dos tópicos que pretende tratar. Imputa-se à organização em estudo, o estudo do próprio investigador.

Há uma evidente afinidade interpretativa entre o que o Martin Thomas conclui acerca da ordem informacional colonial e o que outros autores afirmaram a propósito da natureza das relações de poder no contexto colonial em geral. O que os une é a identificação de um *estado de excepção* reproduzido na prática e extremamente resiliente na diacronia. Ann Stoler afirma, a esse propósito, que nos estados imperiais, por definição, o poder se exerce pela produção de excepção tanto aos princípios como às leis estatuídos ou em vigor<sup>16</sup>. A mesma autora e Frederick Cooper aprofundam a ideia de excepcionalidade agora por via da comparação com os regimes liberais oitocentistas na Europa, no quadro da afirmação interna da burguesia e dos impulsos de incorporação formal das classes populares no sistema político metropolitano:

Se a qualquer momento se pode argumentar de forma plausível que as atitudes e políticas de uma classe governante metropolitana em relação às classes mais baixas, discurso local e práticas sociais na Europa eram comparáveis às atitudes e políticas sobre o povo colonizado, o excepcionalismo do domínio colonial foi mais marcado em momentos específicos.<sup>17</sup>

Mais localizados e atentos a uma pragmática da «excepção permanente» são os estudos microhistóricos de Alexis Rappas sobre a suposta incorporação dos nativos cipriotas nas fileiras do baixo e alto funcionalismo público britânico. De acordo com Rappas, os conflitos que ocorriam dentro da burocracia colonial envolvendo funcionários “nativos” eram resolvidos por recurso a medidas extra-legais, colocando

---

<sup>16</sup> Ann Laura Stoler, «On Degrees of Imperial Sovereignties», *Public Culture*, 18, 2006, 117-139.

<sup>17</sup> «If at any one moment one could plausibly argue that the attitudes and policies of a metropolitan ruling class toward lower classes, local speech, and regional social practices in Europe were comparable to attitudes and policies toward colonized people, the exceptionalism of the colonial domain was more marked at specific times.» Ann Laura Stoler e Frederick Cooper, «Between Metropole and Colony: Rethinking a research agenda» in Frederick Cooper, Ann Laura Stoler (ed.), *Tensions of Empire: Colonial Cultures in a Bourgeois World*, (Berkeley: University of California Press, 1997), 1-56, 10.

em suspenso a legitimidade racional-legal weberiana do direito administrativo britânico, demonstrando o seu aspecto puramente cerimonial e revelando uma prática governativa arbitrária<sup>18</sup>. Essa «arbitrariedade fundamental» do colonialismo fica bem explícita na «regra da diferença colonial» cunhada por Partha Chatterjee, sobretudo na discussão que faz a propósito da racionalidade científica weberiana enquanto ética essencialista e normativa<sup>19</sup>

Talvez ninguém tenha colocado a questão da exceção no contexto imperial – sem chegar a formulá-la explicitamente – de forma tão directa como Hannah Arendt, na sua discussão sobre raça e burocracia:

O administrador que governava por relatórios e decretos, num sigilo pior que o de qualquer déspota oriental, surgiu de uma tradição de disciplina militar (...) [a burocracia] resultou da aplicação de princípios administrativos através dos quais os europeus haviam tentado dominar povos estrangeiros considerados inferiores e carentes da sua protecção especial (...) foi a consequência da tentativa de assumir uma responsabilidade que, na verdade, nenhum homem pode assumir por outro homem e nenhum povo por outro povo.<sup>20</sup>

Arendt tinha já em mente o problema da «banalidade do mal» e o da relação entre móveis da acção individual e o contexto das organizações administrativas a que se referem de forma mais imediata. No caso do colonialismo, porém, o seu pensamento não é ainda claro e parece confundir actos administrativos e poder despótico do administrador, ambos derivados de uma disciplina militar importadora, para o contexto colonial, de uma mitologia romântica de conquista e dominação. Apesar de certa contiguidade com as teses de Weber a propósito das origens militares da disciplina e com as de Schumpeter sobre as disposições marciais e aristocráticas na origem da expansão imperial, a autora tende a apreciar o nascimento da burocracia como tentativa de aplicação colonial de princípios da administração europeia que resultaram em «massacres administrativos». A sua leitura sugere que foi o funcionamento da burocracia, como forma de governo por decretos, alienado de qualquer convicção na

---

<sup>18</sup> Alexis Rappas, «The Cypriot Colonial Civil Servant: Practical Agency Through Uncertain Identities», *The Cyprus Review*, Vol. 18, N° 1, 2006, 121-136; *Idem*, «The Uncharted World of Cypriot Colonial Civil Servants and the Ideological Foundations of British Rule», *The Cyprus Review*, Vol. 23, N.º2, 2011, 57-76; veja-se ainda o recente *Idem*, *Cyprus in the 1930s: British Colonial Rule and the Roots of the Cyprus Conflict*, (London: I.B. Tauris & Co, 2014), em especial, 56-87.

<sup>19</sup> Partha Chatterjee, *The Nation and its Fragments: Colonial and Postcolonial Histories* (Princeton, Princeton University Press, 1993), 16-17. Os estados coloniais nunca foram estados de direito efectivos, tanto do ponto de vista da aplicação do direito positivo como do direito natural. O regime português, aliás, recorreu de maneira substancial aos princípios jusnaturalistas para legitimação do sistema colonial, nas duas versões da “missão civilizadora” e do “lusotropicalismo”, este último mais sociologicamente orientado, como veremos.

<sup>20</sup> Hannah Arendt, *As Origens do Totalitarismo*, (Alfragide: Dom Quixote, 2004), 244, 272.

validade universal dos direitos do Homem que conduziu ao potencial totalitário dos regimes coloniais<sup>21</sup>.

Ora, a problemática da excepção está intrinsecamente ligada às predisposições dos actores sociais que vão integrar o GNP a partir de 1960-1961, questão que constituiu o trabalho de base em que a pesquisa e o argumento desta dissertação foram ganhando, com avanços e recuos, uma determinada direcção. Sem esses estudos prévios o assunto da dissertação nunca teria sido colocado nos moldes em que foi. Em certo sentido, a construção do objecto de análise deve tudo a essa primeira investida na documentação primária, de que resultaram dois artigos escritos a quatro mãos com o Professor Diogo Ramada Curto. Talvez tudo o que aí se disse seja tão ou mais essencial que o núcleo desta dissertação, dado que as ideias basilares já estavam lançadas. Receamos, contudo, que essas ideias não tenham surgido de forma tão clara e precisa como a necessária para veicular explicitamente o que vai na mente do investigador que parte delas para construir um novo objecto.

Se o GNP mereceu algumas referências nesses artigos, foi somente na condição de «inconsciente organizacional» dos agentes históricos, cujas práticas foram descritas a propósito da revolta da Baixa de Cassange em Janeiro de 1961 e da urbanização forçada a que as populações «nativas» dissidentes do distrito do Uíge (ambos casos subnacionais Angolanos) foram sujeitas, entre Setembro e Novembro desse mesmo ano. O primeiro texto, que segue a ordem interpretativa aplicada, muito circunstancialmente, por um Inspector Superior da Administração Ultramarina, detentor de cargo no GNP, é aparentemente mais revelador do tipo de poder e alcance de uma pequena organização ministerial no desenlace da prática governamental. Mas, em bom rigor, foi o trabalho de «Cidades coloniais: fomento ou controlo?» que revelou uma fractura interna no seio da organização, condição decisiva para atribuir ao Gabinete o estatuto privilegiado de objecto de análise<sup>22</sup>. Os programas político-sociais avançados pelos funcionários do GNP, nesses dois casos, demonstravam uma viragem sociológica/antropológica em

---

<sup>21</sup> *Idem, Ibidem*, 283, 290; Max Weber in H.H. Gerth, C. Wright Mills (ed.), *From Max Weber: Essays in Sociology*, (New York: Oxford University Press, 1946), 255-260; Joseph Schumpeter, «The Sociology of Imperialism» in *Imperialism and Social Classes*, (New York: A.M. Kelley, Inc., 1951).

<sup>22</sup> Respectivamente, Diogo Ramada Curto e Bernardo Pinto da Cruz, «Terror e Saberes Coloniais: Notas acerca dos incidentes na Baixa de Cassange (janeiro e fevereiro de 1961)» in Miguel Bandeira Jerónimo, *O Império Colonial em Questão (sécs. XIX-XX): poderes, saberes e instituições*, (Lisboa: Ed. 70, 2012), 3-36; *Idem*, «Cidades Coloniais; Fomento ou controlo?», in Nuno Domingos, Elsa Peralta (orgs.), *Cidade e Império: dinâmicas coloniais e configurações pós-coloniais*, (Lisboa: Ed. 70, 2013), 113-166.

relação ao paradigma mais antigo de cunho essencialmente jurídico. Esses programas, inscritos em “Apontamentos”, eram coetâneos da abertura de um estado de exceção (legal) em Angola com o início da Guerra Colonial em 1961. Estavam, por isso, dentro de uma nova ordem colonial militarizada e não podiam ser dissociados da remodelação ministerial, em Lisboa, em Abril desse mesmo ano, com a ascensão do Subsecretário de Estado da Administração Ultramarina, Adriano Moreira (que substituiu Silva Tavares em 1960), a Ministro do Ultramar e subsequente nomeação do general Venâncio Deslandes para Governador-Geral e Comandante-chefe das Forças Armadas em Angola<sup>23</sup>. O ponto em que estado de exceção juridicamente garantido e estado de exceção permanente se cruzam radica talvez na que foi considerada a medida *reformista* por excelência do consulado de Moreira naquela pasta: a abolição do Estatuto do Indigenato de 1954, que estudaremos mais aprofundadamente ao longo desta tese<sup>24</sup>. Basta referir, por agora, que onde essa medida parecia revogar o princípio da diferença até então codificado na lei portuguesa, restaurou-o pela criação de “regedorias”, nova divisão administrativa essencialmente rural fundada em dois grandes vectores: o “reassentamento” e concentração das populações africanas e a sua organização “mais racional” do ponto de vista da urbanização; o estabelecimento de relações de proximidade, “vizinhança”, entre os diferentes grupos étnicos e a população colonizadora, incluindo os centros de autoridade local e o mercado<sup>25</sup>.

O conceito que nos sentimos inicialmente inclinados a mobilizar para dar conta da relação entre saber social e programas de racionalização do espaço e das populações era o de *alto modernismo autoritário*, cunhado por James C. Scott:

---

<sup>23</sup> Fernando Tavares Pimenta, *Angola, os Brancos e a Independência*, (Porto: Ed. Afrontamento, 2008), 283-85.

<sup>24</sup> José Carlos Ney Ferreira, Vasco Soares da Veiga, *Estatuto dos Indígenas Portugueses das Províncias da Guiné, Angola e Moçambique – Anotado e legislação complementar*, 2ª ed. (Lisboa, 1957)

<sup>25</sup> Sobre o processo de reordenamento rural e das populações em Angola veja-se Gerald Bender, «The limits of Counterinsurgency: an African Case», *Comparative Politics*, Vol. 4, nº3, (Abril, 1972), 331-360, *Idem*, *Angola under the Portuguese* (Berkeley: University of California Press, 1978); em Moçambique, João Paulo Borges Coelho, «Protected Villages and Communal Villages in the Mozambican Province of Tete (1968-1982): A History of State Resettlement Policies, Development and War», tese de Doutoramento, Universidade de Bradford, 1993; *Idem*, «Da violência colonial ordenada à ordem pós-colonial violenta Sobre um legado das guerras coloniais ex-colónias portuguesas», *Lusotopie*, 2003, 75-193.

Concebido como uma versão (...) forte das crenças no progresso técnico e científico que estiveram associadas à industrialização (...) No seu centro estava uma auto-confiança suprema no progresso contínuo e linear, o desenvolvimento do conhecimento científico e técnico, a expansão da produção, o desenho racional da ordem social, a crescente satisfação das necessidades humanas e, não menos importante, um controlo crescente da natureza (incluindo a humana) a par do entendimento científico das leis naturais<sup>26</sup>.

Se tal categoria entra em aparente contradição com o pendor ruralizante e conservador do regime ditatorial português, mesmo ainda na década de 50, dois argumentos sustentariam a sua defesa: primeiro, o conceito de Scott demonstrava grande flexibilidade de adaptação ao contexto colonial, em particular e justamente àquela década de racionalização da investigação científica nas colónias tutelada na metrópole pela Junta de Investigações do Ultramar. Scott considerou que os regimes coloniais, «particularmente os regimes coloniais tardios», foram *locus* favoráveis à manifestação do *alto modernismo autoritário*. Para o autor, a combinação de duas variáveis – o «poder autoritário inerente à governação colonial» e uma «ideologia de colonialismo de bem-estar» - possibilitou a organização prática de esquemas de engenharia social estatalmente induzidos<sup>27</sup>. Ora, o pensamento de Scott não só se atinha ao condicionalismo da excepcionalidade colonial tal como esboçamos acima, como enquadrava bem a coincidência, por um lado, da abertura de um novo paradigma científico colonial e emergência conexas do discurso lusotropical e, por outro, do aumento do poder infra-estrutural do Estado por via militar nas colónias com a eclosão da guerra em 1961, a coberto tanto daquela ideologia como de planos concretos com o objectivo declarado de promover o bem-estar social das populações africanas, embora numa lógica de “reconquista das populações” sublevadas.

O segundo argumento pode ser encontrado, entre nós, nos autores que se dedicam a explorar a complexidade de inter-relações estabelecidas entre Estado e ciência, em particular, o campo de investigação do «social» colonial. As principais questões giram em torno da dependência histórica desse campo face à emergência de um modelo de governação com base na população e à institucionalização de um olhar biopolítico no seio das administrações. Olhar esse que implicava não só a concentração no Estado de um capital informacional para a monitorização e controlo dos fenómenos sociais, mas também um investimento económico e simbólico na produção e circulação

---

<sup>26</sup> *Seeing like a State: How Certain Schemes to improve the Human Condition have failed* (New Haven: Yale University Press, 1998) 87-88.

<sup>27</sup> *Idem, Ibidem*, 97.

de dispositivos ou tecnologias do poder com o moderno objectivo da «legibilidade» das populações. Nesse grande movimento identificado por Foucault como passagem de relações de soberania para uma economia do poder disciplinar, uma visão *positiva* do poder emerge: a coerção disciplinar, enquanto microfísica do poder, gera novos domínios e instrumentos de conhecimento. Onde estes autores diferem da variante matricial foucaultiana é na abordagem de centralidade conferida ao Estado (*state-centered approach*)<sup>28</sup>. De forma mais ou menos explícita, a questão da autonomia e da capacidade do Estado vai sendo colocada ao sabor de incursões sobre o campo académico e científico.

Temos, primeiro, a referência à mudança do paradigma científico colonial que pode ser captada – como alguns já o fizeram – pela análise da evolução diacrónica de instituições de posição central no sistema científico, como a JIU e o ISEU/ISCSPU, integrando como factor explicativo a nova configuração do sistema internacional no segundo pós-Guerra. Assim, invariavelmente, esses autores chamam a atenção para as respostas nacionais aos reptos desenvolvimentistas cristalizados em organizações transnacionais, como a ONU (e organizações anexas para o desenvolvimento), ou intergovernamentais, como o Conselho Científico Africano (CSA, 1949) e a Comissão para a Cooperação Técnica na África ao Sul do Saara (CCTA), criada em 1950 – estes dois aparecendo na cena internacional como fóruns agregadores dos interesses coloniais. O que está em causa é a mobilização orgânica e política dos Estados para o enquadramento dos processos de modernização em terreno colonial, sendo que esse era já o domínio, antes de 1945, dos campos científico e técnico no terreno, mas dispersos e descoordenados<sup>29</sup>. Nova seria a necessidade de uma coordenação mais alargada, marcada por um crescente intervencionismo estatal programático – que não deve ser desligado da consolidação dos Estados-Providência e do “capitalismo de bem-estar” europeus -, e por um maior peso das comunidades epistémicas ao nível global, traduzidas em programas de assistência e vigilância técnicas<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup> Embora não directamente orientados pelos preceitos neo-institucionais dessa corrente, como a seguir se indica.

<sup>29</sup> Ricardo Roque, «A Antropologia Colonial Portuguesa (c. 1911-1950)», in Diogo Ramada Curto, *Estudos de Sociologia da Leitura em Portugal no séc. XX*, (Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2006), 789-822, *maxime*, 803-807.

<sup>30</sup> Gosta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1990), Peter M. Haas, «Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination» *International Organization* Vol. 46, 1, Knowledge, Power, and International Policy Coordination, 1992, 1-35; sobre programas de assistência técnica na África portuguesa, no quadro do

Assim, em Portugal, dar-se-ia uma progressiva e correspondente racionalização, não apenas administrativa, mas científica e académica voltada para aplicabilidade dos saberes sociais na planificação económica. Nessa narrativa do desenvolvimento, acomoda-se o Plano de Ocupação Científica das Colónias (1945) e a correlata reforma da Junta das Missões Geográficas e de Investigações Científicas (JIU, em 1953) pautada pela inversão da superioridade hierárquica entre a ciência pura e desinteressada e a ciência aplicada à produção de um conhecimento sistemático do meio físico e humano coloniais, tanto para o desiderato mais específico de resposta científica a problemas *de Estado*, como para a legitimação externa da dominação colonial com base em princípios de exploração e investigação racionais. No mesmo sentido, a explosão disciplinar no interior da própria Junta, a sua ramificação perenizada em Angola e Moçambique com a fundação dos Institutos de Investigação Científica em 1955, e a decadência, no seu seio e nos organismos a ela conexos, designadamente na Escola Superior Colonial (ESC), depois ISEU (1954) e mais tarde ISCSPU (1962), do paradigma da antropologia física, eugenista e racalista, em benefício de um crescente apelo às pesquisas sociológicas e à antropologia cultural ou etnologia<sup>31</sup>. Aliás, a este propósito é forçoso reconhecer que é à experiência biográfica de Adriano Moreira que esses autores, quase sem excepção, irão buscar a lógica de transposição interna de ideias decorrentes da cooperação internacional, em particular, as de uma procura governamental por aquelas ciências exposta na Conferência Interafricana de Ciências Humanas, no Congo Belga em 1954. Estas teriam estado, assim como a participação de Moreira naquela Conferência, na origem da fundação, pelo próprio, do Centro de Estudos Políticos e Sociais (CEPS, 1956) sob os auspícios da JIU. Já se vê que esta narrativa é exactamente simétrica à que preside a criação do Gabinete dos Negócios Políticos, e a dupla centralidade de Adriano

---

Plano Marshall, veja-se Maria Fernanda Rollo, «O Programa de Assistência Técnica: o interesse americano nas Colónias Portuguesas», *Ler História*, 47, 2004, 81-123.

<sup>31</sup> Rui Mateus Pereira, *Conhecer para dominar: O Desenvolvimento do Conhecimento Antropológico na Política Colonial Portuguesa em Moçambique, 1926-1959*, Dissertação de Doutoramento em Antropologia, especializada de Antropologia Cultural e Social, FCSH-UNL, 2005; *Idem*, «Raça, Sangue e Robustez. Os paradigmas da Antropologia Física colonial portuguesa», *Cadernos de Estudos Africanos*, 7/8, 2005, 209-241; Cláudia Castelo, «Ciência, Estado e Desenvolvimento no Colonialismo Português Tardio», in Miguel Bandeira Jerónimo (org.) *O Império Colonial em Questão (sécs. XIX-XX): poderes, saberes e instituições*, (Lisboa: Ed. 70, 2012), 350-379, *maxime*, 360-367; *Idem*, «Investigação científica e política colonial portuguesa: evolução e articulações, 1936-1974», *História, Ciências, Saúde – Manguinhos*, Rio de Janeiro, 19, N.º.2, 2012, 391-408; Frederico Ágoas, «Estado, Universidade e Ciências Sociais: a introdução da sociologia na Escola Superior Colonial», in Miguel Bandeira Jerónimo, *op. cit.*, 315-347; Luis Manuel Neves Costa, «Conhecer para Ocupar. Ocupar para dominar. Ocupação Científica do Ultramar e Estado Novo», *História – Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto*, IV Série, Vol.3, 2013, 41-58, *maxime*, 49-54.

Moreira não é elemento, de modo algum, desprezível. Para além do mais, o corpo de investigadores desse Centro, segundo Cláudia Castelo, estaria directamente envolvido numa crítica interna aos abusos cometidos em terreno colonial contra as populações africanas e teriam sido eles a advogar as premissas do “desenvolvimento comunitário”, por sua vez circulantes no panorama internacional por iniciativa da ONU, promovendo a cedência de maior autonomia e envolvimento directo dos grupos populacionais nos projectos de modernização económica ao nível local. Castelo chega mesmo a afirmar que os agentes do campo académico e científico «ligado ao estudo dos problemas ultramarinos», passariam a opor à guerra colonial «sem solução militar expectável» a «colaboração activa e consciente» dos africanos na sua promoção socioeconómica<sup>32</sup>. Tese dificilmente defensável à luz do que hoje se sabe acerca da participação de alguns desses agentes ligados ao eixo JIU-CEPS-ISCSPU, numa política de aterrorização e recuperação concentracionária das populações.

Mas é na sociologia histórica das técnicas e conhecimentos sociais “pré-disciplinares” no Portugal metropolitano que iremos encontrar a aplicação do conceito de *alto modernismo autoritário*. Recorre a ele Frederico Ágoas para descrever a emergência de uma categoria socioprofissional – a dos técnicos, primeiro os engenheiros agrónomos e civis, mais tarde, no dealbar da década de 40, os economistas de formação –, no aparelho de Estado e na sociedade em geral. Importa realçar que Ágoas não considera haver incompatibilidade entre a «ideologia ruralista» do regime e o «carácter hiper-racionalista» do alto modernismo transportado por esses actores. O que houve, segundo o autor, foi um controlo superior que moderou a transmutação da ideologia modernista em planos concretos de reorganização do ambiente físico e social<sup>33</sup>. Aliás, é também Ágoas que vai notar o paralelo existente entre o Gabinete de Estudos Ultramarinos (GEU) do Centro Universitário de Lisboa da Mocidade Portuguesa e o Gabinete de Estudos Corporativos também no quadro daquela instituição

---

<sup>32</sup>Cláudia Castelo, «“Novos Brasis” em África: desenvolvimento e colonialismo português tardio», *Varia História*, Belo Horizonte, 30, N.º 53, 2014, 507-532, *maxime*, 528; veja-se ainda sobre a influência dos métodos de “desenvolvimento comunitário” no ensino do ISEU/ISCSPU, Carla Susana Alem Abrantes, «Administradores coloniais em formação: Algumas notas sobre a produção de conhecimento antropológico e ação do Estado em Angola», Trabalho apresentado na 26a. Reunião Brasileira de Antropologia, realizada entre os dias 01 e 04 de junho, Porto Seguro, Bahia, Brasil; *Idem*, «Repertórios do conhecimento em disputa: *trabalhadores indígenas e agricultores* no colonialismo português em Angola, 1950», *Anuário Antropológico*, 39, N.º 1, 2014, 195-218. Este último trabalho tem a vantagem de apresentar dissertações de licenciatura do ISEU de um dos funcionários do GNP, Afonso Mendes.

<sup>33</sup>Frederico Ágoas, *Saber e Poder...*, 254-261.

do regime autoritário<sup>34</sup>. cremos não estar a imputar uma interpretação desfasada do pensamento do autor quando afirmamos que é sua intenção mostrar que aqueles dois organismos fizeram parte da mesma mudança de paradigma da relação entre saber e poder, marcada por uma viragem *sociológica* dos saberes coloniais e das técnicas governativas e pela decadência do monopólio jurídico ao nível do conhecimento do social e das políticas estatais, no quadro da nova conjuntura económica e geopolítica dos anos 40 e 50. Nesse sentido apontava aquela analogia de Gabinetes como expressão do cruzamento de duas narrativas sociológicas: a do desenvolvimento económico e social das possessões coloniais, em que o papel de peso cabia à JIU, e a do desenvolvimento económico da metrópole, em que teria sido preponderante o eixo institucional composto pelo Gabinete de Estudos Corporativos (GEC), Centro de Estudos Sociais e Corporativos (CESC) e Gabinete de Investigações Sociais (GIS) (não sem certas contradições) decalcado do percurso biográfico de Adérito de Sedas Nunes de depurações sucessivas do pensamento doutrinário corporativista e de construção das condições de base da emergência da sociologia enquanto disciplina e domínio epistémico-metodológico autónomos. O mérito de Ágoas está em ter cruzado aquelas duas interpretações, respectivamente associadas aos trabalhos de Cláudia Castelo e Nuno Estêvão Ferreira<sup>35</sup>. A chave da abóbada residia no aparecimento do CEPS e de um GEU, «instituição em tudo análoga ao Gabinete de Estudos Corporativos». Deduz isto o autor da posição institucional geminada dos dois Gabinetes, de o GEU constituir uma arena privilegiada para extracção de representantes portugueses nos fóruns técnico-científicos internacionais «por inerência das funções que desempenhavam na ESC e depois no ISEU» e do pensamento do que viria a ser o director do Gabinete, Joaquim Moreira da Silva Cunha, a propósito da constituição do CEPS em 1956:

Assim se veio preencher uma lacuna que já em 1953 tínhamos posto em relevo e se lançaram as bases para a criação de um corpo de investigadores que realizam a prospecção e o estudo indispensável dos problemas humanos e sociais do Ultramar, completando o muito que já se fez no campo das Ciências Naturais.<sup>36</sup>

---

<sup>34</sup> Frederico Ágoas, «Estado, Universidade e Ciências Sociais: a introdução da sociologia na Escola Superior Colonial», in Miguel Bandeira Jerónimo (org.) *op.cit.*, 315-347, *maxime*, 333-341. Veja-se também sobre o GEC, José Luís Cardoso, «O Gabinete de Estudos Corporativos (1949-1961) e a génese de uma biblioteca moderna em ciências sociais», *Análise Social*, 206, 2013, 193-219.

<sup>35</sup> Nuno Estêvão Ferreira, *A Sociologia em Portugal: da Igreja à Universidade*, (Lisboa: ICS, 2006), 163-223.

<sup>36</sup> Joaquim Moreira da Silva Cunha, *apud* Frederico Ágoas, *Ibidem*, 341.

Este complexo de instituições entra, portanto, em relações cruzadas com dois processos de modernização económica e social - na metrópole e no ultramar – e correlativos desenvolvimentos das modernas ciências sociais, mesmo que no seu aspecto “pré-científico” ou “pré-disciplinar”. Nesta literatura ressalta, implícita, o início de uma coordenação institucionalizada entre técnicos e cientistas sociais num esforço conjunto ou, se quisermos, nacional na ocupação científica do império, que outros Estados imperiais vinham fazendo com cerca de duas décadas de avanço. Estes grupos socioprofissionais parecem caber na categoria de “burocratas modernizadores”, para usarmos uma expressão de Cooper<sup>37</sup>. Todavia, a investigação preliminar a esta dissertação mostrou que a elite académica ligada estruturalmente ao desenvolvimento dos campos científico e académico coloniais e ao impulso reformista inaugurado em 1961 trouxe para dentro do aparelho estatal um quadro simbólico totalmente averso às ideias tecnocráticas da modernização colonial, ou pelo menos, como se tentará mostrar, a uma versão dessa modernização. De facto, a análise preliminar do acervo do GNP, , permitiu-nos questionar essa grande narrativa da mobilização das ciências sociais e dos técnicos em igualdade de circunstâncias para responder ao repto internacional desenvolvimentista.

Referimos antes que aquelas tentativas de interpretação hipotética da relação biunívoca Estado-campo científico aplicavam, mais ou menos explicitamente, uma abordagem que confere centralidade e uma autonomia relativa ao Estado enquanto actor social. Cremos, contudo, que elas estão condenadas a descrever essa relação como relação de procura estatal por conhecimento *científico* do social no contexto mais alargado de uma nova «economia do poder». Paradoxalmente, esta recente literatura parte de uma unidade de análise que privilegia as instituições dos campos académico e científico, postulando-os quase invariavelmente ao *serviço* do Estado, no sentido de uma *necessidade externa* a esses campos, mesmo quando o negam explicitamente. É o caso de Cláudia Castelo que, depois de advertir para a premência de estudos mais multifacetados, que não se esgotem numa interpretação unilateral da procura estatal por conhecimento social e que procurem recuperar a autoridade própria das elites académicas e científicas, acaba por esboçar uma pequena monografia da JIU como se se

---

<sup>37</sup> Frederick Cooper, «Modernizing Bureaucrats, Backward Africans and the Development Concept» in Frederick Cooper, Randall M. Packard (ed.) *International Development and the Social Sciences: Essays on the History and Politics of Knowledge* (Berkeley: University of California Press, 1997), 64-92.

tratasse de puro organismo burocrático estatal<sup>38</sup>. A nosso ver, o seu objecto – a dita Junta – contendo o potencial heurístico de captar configurações mais complexas do poder detido pelos investigadores, acaba reduzido a mero apêndice do Estado, por duas ordens de razões: primeiro, pela reprodução do argumento contextual do desequilíbrio da balança de poder transnacional em favor dos recém-independentes Estados asiáticos e africanos e crescente reconhecimento internacional das aspirações proto-nacionalistas dos movimentos anti-coloniais que exige reacções jurídicas, económicas e políticas dos Impérios tardios, entre as quais se conta uma colonização científica efectiva e a sua articulação com objectivos de promoção de bem-estar social dos povos colonizados. Uma questão de legitimação do *status quo* imperial, sob a veste intervencionista do desenvolvimento. Se tal não merece discussão, já a apropriação do argumento pela autora corre, sem dúvida involuntariamente, contra qualquer pretensão de explicar uma autonomia relativa dos atores sociais institucionalmente delimitados pela composição da Junta, porque justifica a especialização interna da mesma com a necessidade de especialização Ministerial. Uma mesma variável conjuntural explica simultaneamente o desenvolvimento orgânico do Estado, logo da Junta, com fins imediatamente políticos: a criação de dispositivos de legitimação da soberania portuguesa. Embora nada do que se afirma seja errado do ponto de vista histórico, sociologicamente carece de explicação e contribui mais para se atribuir um estatuto de dependência natural ao campo académico e científico face ao Estado.

Uma segunda razão – talvez determinante – deste paradoxo reside numa pressuposta contribuição directa dos trabalhos de investigação da Junta na política reformista liderada por Adriano Moreira em 1961. É certo que neste ponto o objecto institucional está logicamente em consonância com o objectivo da autora: parte-se de um órgão académico-científico para demonstrar a sua influência nos processos de tomada de decisão. Adriano Moreira figura como o Agente, o centro agencial de que irradia a intencionalidade de legiferar em harmonia com as apreciações políticas derivadas da prática «experimental» ou «científica» enquadrada pela JIU<sup>39</sup>. Todavia, a

---

<sup>38</sup> Cláudia Castelo, «Ciência, Estado e Desenvolvimento no Colonialismo Português Tardio», in Miguel Bandeira Jerónimo (org.), *op. cit.*

<sup>39</sup> Mais matizada é já a sua análise mais recente do mesmo objecto, onde indica, de forma implícita, que o acesso ao poder por parte dos investigadores era talvez a condição para a produção científica, porque se vislumbra a possibilidade de traduzir as conclusões dos estudos em políticas reformistas. Não deixa, contudo, de seguir a linha nuclear do seu argumento mais antigo: a relação directa entre ciência e políticas públicas. Cláudia Castelo, «"Novos Brasis" em África: desenvolvimento e colonialismo português

não ser que a denominada reforma não seja entendida também como projecto de controlo das populações, é difícil – para não dizer mesmo impossível – determinar se é o capital científico de Moreira ou o seu capital político que abre condições ao impulso *reformista*. Em todo o caso, admite-se sempre o percurso híbrido de Adriano Moreira, nunca desvinculado do exercício do poder, concedendo-se especial relevância ao seu papel de interlocutor em fóruns internacionais, à sua sugestão de criação do CEPS, ao exercício do cargo directivo deste centro e depois à sua actuação enquanto Ministro<sup>40</sup>. De forma invariável também se decalca da sua biografia a hibridez institucional da JIU, colocando em cheque uma análise do poder efectivo detido pelos investigadores. A importância do estudo de Castelo está em ter avançado uma indefinição quase absoluta entre JIU e Estado. Estamos em crer que partir do campo académico para se estudar um potencial de influência na esfera política é pressupor de início, involuntariamente insistimos, uma autonomia interna capaz de afectar causalmente ou pelo menos condicionar as tomadas de decisão estatais. E mesmo nos casos em que esse pressuposto está presente, a explicação é tautológica: o campo académico – heterónimo – exerce influência sobre conceitos, métodos e técnicas de governamentalidade estatal, porque está, tanto ao nível orgânico como biográfico, colado ao aparelho de Estado. Neste caso fica por identificar qual o princípio dessa influência: se a procura estatal se a oferta académica relativamente autónoma. Tudo indica que o problema é um falso problema nos termos em que está colocado. No caso em apreço, pressupõe-se *a priori* uma autoridade própria aos agentes sociais, autoridade essa que decorre da adopção, por parte do investigador no presente, das fronteiras organizacionais juridicamente sancionadas no passado, para logo depois concluir pela tese da hibridez discursiva e institucional. Não se quer com isto dizer que essa hibridez não existiu. Bem pelo contrário, é a partir do seu reconhecimento que se podem hoje colocar novas perguntas acerca da produção de conhecimento *científico*, partindo da esfera estatal: não do CEPS ou da JIU, mas do «sistema central» da burocracia de Estado.

---

tardio», *art.cit.*, Para o mesmo sentido, mas em estilo ensaístico e celebrativo veja-se Manuel Ferreira Patrício (Prefácio), in José Filipe Pinto, *Adriano Moreira: uma intervenção humanística*, (Coimbra: Almedina, 2007): «A vida de Adriano Moreira coloca à nossa frente um areal imenso de acções, mas essa areia é de ouro fino, essas acções são actos. Adriano Moreira é o centro - a fonte latente - de onde esses actos emanam. Os homens maiores podem ter uma vida recheada de acções. Só os homens magnos fazem da sua vida um céu estrelado de actos.»

<sup>40</sup> Cláudia Castelo, *O modo português de estar no mundo. O luso-tropicalismo e a ideologia colonial portuguesa* (1933-1961). (Lisboa, Ed. Afrontamento: 2011), 101.

Esta dissertação pretende dar um contributo a essa literatura por via da análise de um momento específico de racionalização burocrática do aparelho administrativo do Estado metropolitano: a génese e consolidação do Gabinete dos Negócios Políticos do Ministério do Ultramar. Pretendemos investigar de que modo a emergência de uma organização administrativa, que pode hoje ser nominalmente colocada tanto no campo da segurança nacional, como no campo académico e científico, respondeu a determinadas pressões provenientes de outras instituições estatais, tanto as centrais como as periféricas, onde se produziam conhecimentos diferentes sobre o social. Para tal, apoiamo-nos na premissa neo-weberiana de que essa instituição, pelo desenvolvimento interno de regras e procedimentos burocráticos, era potencialmente autónoma na formulação e prossecução de objectivos distintos dos das estruturas sociais envolventes<sup>41</sup>. Ou seja, recolocamos a questão identificada na literatura da relação entre saber e poder, partindo do Estado central em construção e perguntando pela autonomia relativa de uma agência da administração pública, primeiro, e, num segundo momento, pelas condições que historicamente facilitaram ou comprometeram o desempenho das funções que jurídica e formalmente lhe foram atribuídas. Deste modo, avança-se uma análise detalhada das relações, historicamente situadas, entre Estado e as «ocupações portadoras de conhecimento, particularmente as profissões ligadas à ciência social moderna»<sup>42</sup>. No primeiro e último capítulos, é mais forte uma concepção material de burocracia, como tecnologia racional de organização da acção colectiva, baseada em práticas documentais tangíveis, associadas, estas últimas, a graus variáveis de formalização da acção social<sup>43</sup>. No capítulo intermédio deslocamo-nos para a periferia do Estado para identificar o estado de relações de força nos campos em que os altos funcionários do GNP ocupam uma posição objectiva, partindo da convicção que uma

---

<sup>41</sup> Matthew Lange, Dietrich Rueschemeyer, «States and Development», in Dietrich Rueschemeyer e Matthew Lange (eds.), *States and Development*, (New York: Palgrave, 2005), 3-25; Matthew Lange, «The Rule of Law and Development: a Weberian Framework of States and States-Society Relations», *Ibidem*, 48-65.

<sup>42</sup> Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer, Theda Skocpol, «On the Road toward a more adequate understanding of the State», Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer, Theda Skocpol (eds.) *Bringing the State Back In*(Cambridge: Cambridge University Press, 1985), 347-366, *maxime*, 357-360.

<sup>43</sup> Max Weber, *op. cit.*, 196-197; Matthew S. Hull, «Documents and Bureaucracy», *Annual Review of Anthropology* 41 (2012): 251-67; usamos “ciclo de burocratização” como rotinização burocrática de fenómenos sociais locais, embora com denotação maior que o pretendido por Matthew Keller, «When is the State’s Gaze Focused? British Royal Commissions and the Bureaucratization of Conflict», *Journal of Historical Sociology*, Vol. 27, N.º2, 2013, 204-235.

organização não contém em si mesma os princípios de explicação da acção social que nela decorrem<sup>44</sup>. Aí a concepção de Estado é sobretudo cultural.

O nosso trabalho encontra-se dividido em três capítulos, correspondentes, cada um, a um ângulo analítico diferente sobre o mesmo objecto de estudo: o GNP.

O objectivo do primeiro capítulo consiste em demonstrar a entrada, no aparelho de Estado, de um grupo social formado e treinado naquele complexo de instituições que acabámos de enumerar. Fá-lo de forma não linear, partindo de uma análise ao trabalho burocrático quotidiano dos funcionários do Gabinete. Vamos seguir, aí, a «carreira de um documento» posta em marcha por uma terceira oficial e que redundou num ciclo de burocratização sobre as taxonomias raciais e civilizacionais das estatísticas ultramarinas<sup>45</sup>. A escolha desse objecto concreto de investigação, em detrimento de uma descrição jurídico-formal do GNP, tem um duplo propósito: mostrar, através de uma aproximação histórico-etnográfica, a génese da organização, pautada por uma enorme instabilidade formal, que irá determinar o sentido daquele ciclo de burocratização; mostrar, ainda, o processo de consolidação do Gabinete pelo estabelecimento, na prática, de uma jurisdição, uma esfera de influência própria ancorada na competência de censura prévia sobre o que era considerado «politicamente inconveniente». Identifica-se uma cisão no plano interorganizacional do Estado, entre o GNP, a Direcção-Geral de Economia (DGE) e o Instituto Nacional de Estatística (INE). Observa-se a constituição de critérios, políticos e técnicos, mutuamente exclusivos, de actuação de cada uma das agências sobre um mesmo dispositivo de conhecimento colonial: as estatísticas e os censos.

No segundo capítulo, partimos de uma análise aos Colóquios sobre o II Plano de Fomento, em que circulam ideias e modelos quanto à posição dos “cientistas sociais” face aos “técnicos”. Segue-se, depois, o pensamento do organizador desses colóquios, Adriano Moreira, a propósito da relação entre tecnicismo, administração e inspecção

---

<sup>44</sup> Pierre Bourdieu, *Para uma sociologia da ciência*, (Lisboa: Ed. 70, 2008), 55-57.

<sup>45</sup> Apoiamo-nos no instrumento metodológico cunhado por Richard Harper para seguir a trajectória de um determinado tipo de documento ao longo dos vários estádios e processos organizacionais, tendo em conta que o poder prescritivo da documentação altera-se com a variação do contexto organizacional em que é produzido ou reproduzido. Vide Richard Harper, *Inside the IMF. An Ethnography of Documents, Technology and Organizational Action*. (San Diego, California: Academic Press, 1998), *maxime*, 260-281.

estatal. Tenta-se mostrar que é no final da década de 1950 que vai emergindo uma deontologia da administração colonial que atribuía às “ciências sociais” uma posição subordinante face aos “técnicos” e “cientistas da natureza”. Lança-se a hipótese, em termos culturais, de uma associação directa entre “concentração de poderes” e “ciência social”, preparando a leitura do terceiro e último capítulo.

Por fim, demonstra-se que o GNP, para além de competência e atribuições no ciclo de recolha, processamento e sintetização de informações coloniais, foi parcialmente decalcado, estrutural e funcionalmente, da organização interna do Centro de Estudos Políticos e Sociais da Junta de Investigações do Ultramar e partilha uma mesma genealogia com o Gabinete de Estudos Ultramarinos, cabendo-lhe definitivamente uma posição no campo científico-académico, que tem sido ignorada. Mostra-se, contudo, que a eclosão da guerra colonial em 1961 determinou um desajustamento do *habitus* dos altos funcionários ao contexto organizacional crescentemente burocratizado do Gabinete. Questiona-se a relação institucional entre o GNP e o campo científico mais alargado e parte-se dela para aferir as condições de autonomia do Estado central. Depois descrevemos alguns micro-planos de infiltração proto-totalitária na sociedade colonial elaborados no Gabinete, para interrogar o efeito estruturante dos preceitos lusotropicalis na interpretação de instâncias de sublevação africana e a sua relação com o instrumento primordial de reprodução do grupo socioprofissional de que os ocupantes dos altos cargos do GNP eram momentaneamente representantes: a reforma administrativa ultramarina.

## I

### **A burocratização da inconveniência: as Estatísticas Ultramarinas**

No seu primeiro ano de vida institucional, o Gabinete dos Negócios Políticos do Ministério do Ultramar vai experimentando uma progressiva desintegração do serviço a que estava anteriormente afecto, a Direcção Geral da Administração Política e Civil. Este facto, que não pode ser captado apenas por intermédio da análise legislativa, foi decisivo para o desencadear de um ciclo de burocratização exclusivamente dedicado às estatísticas ultramarinas e que vai desafiar lógicas anteriores de concepção das diferentes fases do trabalho estatístico: classificação, recolha de dados primários, elaboração e apuramento provisório, apuramento final e publicação.

#### **O Apontamento fundador: discriminação racial antes de discriminação civilizacional**

Em Agosto de 1960, uma funcionária recém-chegada ao Gabinete dedica um Apontamento à apreciação do Anuário Estatístico de Angola de 1956.<sup>46</sup> As primeiras críticas administrativas ao sistema classificatório das populações usado nos serviços estatísticos ultramarinos tiveram aí, se não o primeiro, o mais decisivo dos aparecimentos burocráticos. Maria de Lourdes Barata começou por tocar num dos domínios de maior melindre para a Administração portuguesa: o Ensino.

...Em diversos quadros publicados (...) indica-se o tipo somático do aluno. Tal distinção parece muito inconveniente pois pode conduzir a uma deturpação dos princípios de não discriminação que estão na base de toda a política portuguesa em África. Assim, no quadro nº 8 a pág. 77 lê-se que no ano lectivo de 1955/56 se matricularam no ensino oficial em Huíla 591 “brancos”, 49 “mestiços” e 7 “pretos”, no mesmo quadro se lê, e referente ao mesmo período, que no ensino particular em Moçâmedes o número de alunos matriculados era de 64 “brancos”, 1 “mestiço” e 1 “preto”!<sup>47</sup>

Que esta questão não fora colocada anteriormente no seio da administração pública central, pelo menos no Ministério do Ultramar, é evidente pela acção imediata que o Apontamento despoletou no sentido ascendente da cadeia hierárquica do GNP. Ao contrário do que virá a acontecer para a grande maioria de informações e apontamentos elaborados pelos escalões mais baixos deste organismo, o documento em análise

---

<sup>46</sup> Maria de Lourdes Barata chega ao Gabinete dos Negócios Políticos, transitando diretamente da Direcção-Geral da Administração Política e Civil e mantém-se no cargo de 3ª oficial. Anexo I desta dissertação, «Evolução diacrónica dos cargos e funcionários do GNP».

<sup>47</sup> Maria de Lourdes Barata, Apontamento nº131, de 23 de Agosto de 1960. PT/AHD/MU/GM/GNP/RNP/0134/05914.

conheceu apenas dois interlocutores superiores: o Director, João da Costa Freitas, e o Subsecretário de Estado da Administração Ultramarina, Adriano Moreira. Em Agosto seguinte, ambos estariam no topo dos cargos ministeriais, Freitas superintendendo àquela Subsecretaria de Estado e Adriano Moreira como Ministro. A informalidade da passagem directa de uma 3ª oficial ao Director, sem a dupla mediação do Chefe de Secção e do Chefe de Repartição, permite-nos descobrir a situação objectiva, interna, que rodeia a elaboração de um apontamento como este. De facto, ele foi a expressão propriamente burocrática de um fenómeno de institucionalização organizacional, durante o qual quadros, ofícios e pessoal se vão sedimentando de forma conflitual. É que, até meados de 1962, a organização interna do Gabinete foi ganhando a forma prescrita na lei, com avanços e recuos em termos do número de funcionários, da qualidade das chefias e métodos de recrutamento. Mas o que é válido do ponto de vista processual – um apontamento que não corre os trâmites mais tarde considerados normais –, vale também em termos materiais. Sem recurso a nenhum outro fundamento que não a sua opinião estatutária, Maria de Lourdes Barata contribuiu certamente para fazer circular uma certa imagem da *competência específica* do serviço no qual trabalhava.

...Ao chamar-se a atenção para este estado de coisas, afigura-se a estes serviços ser muito inconveniente a publicação de dados estatísticos em que se faça a distinção entre brancos, mestiços e pretos; o problema reveste melindres especiais quando tal distinção se refere à estatística do ensino. Há no entanto que ponderar a conveniência em se conhecer os dados relativos a Africanos na estatística do ensino; tal conveniência é porém uma conveniência interna da própria administração. Nestas condições parece aconselhável manter-se uma referência ao tipo somático para efeitos administrativos, mas não publicar estatísticas com menção ao tipo racial do aluno.<sup>48</sup>

O sentido do Apontamento fica bastante claro pela linguagem estratégica empregada e pela clareza da formulação. O Anuário Estatístico de Angola de 1956 é avaliado à luz do momento político internacional de 1960, e propõe-se uma solução racional e expectável para o problema. Salvaguardam-se os interesses do Estado português, distinguindo entre o que é do foro do *politicamente inconveniente* e o que pertence ao *conveniente em termos técnicos*, ou *técnico-administrativos*. Na verdade, o Apontamento serviu, em primeiro lugar, para delimitar e suscitar um problema. A definição do problema, tal como foi imposta pela funcionária, restringe-o à classificação por tipos somáticos (raciais ou étnicos). Em segundo lugar, ao reclamar para o GNP a

---

<sup>48</sup> *Idem*. Sublinhado no original.

intromissão legítima no quotidiano de outros serviços, aqueles que justamente preparavam, elaboravam e publicavam estatísticas ultramarinas, a funcionária estava a definir (mesmo sem o consciencializar ou explicitar) uma certa jurisdição para o Gabinete dos Negócios Políticos. Este último irá intervir nas publicações do INE e dos serviços provinciais de estatística. E, ao fazê-lo, autonomizou-se da Direcção Geral a que estava anteriormente subordinado, reservou para si o monopólio da avaliação e censura do que era «politicamente inconveniente» dentro da administração pública ultramarina, cavando um espaço de influência próprio. Este conjunto de funções não têm paralelo unívoco no Decreto-lei que cria o órgão. Portanto, dois fenómenos andam a par: a institucionalização do GNP e a política taxonómica da estatística colonial, gizada a partir de Lisboa.

Esta foi uma de várias formulações possíveis, ou, se se quiser, das várias abordagens historicamente pertinentes, naquele órgão, naquele ministério e naquele regime político, aos usos internacionais de dados estatísticos oficiais. Outras acabarão por emergir, oriundas sobretudo do campo académico e científico. Ainda assim, a visão de Maria de Lourdes Barata – leia-se, o problema restringido à distinção por raça – vingou até à remodelação ministerial de Abril de 1961. O Apontamento continha já a problemática, os termos e as soluções que viriam a ser adoptadas. O que explica este razoável sucesso?

### **Assimilar sem centralizar: o primeiro debate**

De uma perspectiva micro, podemos olhar as condições objectivas da vigência do paradigma dos tipos somáticos numa série de fenómenos intrinsecamente ligados à institucionalização do GNP, o único órgão da administração que, por um lado, foi verdadeiramente bem-sucedido na proposta e alcance da reforma da taxonomia imperial, mas que, por outro, falhou na sua aplicação. Outros órgãos, nomeadamente a Direcção Geral de Economia (DGE) e o Instituto Nacional de Estatística (INE) intervieram ao longo da década de 50 no debate interno acerca da reorganização dos serviços provinciais de estatística. Embora, em rigor, a questão da nomenclatura só venha a ser explicitada em 1960, a possível revisão da orgânica dos sectores estatísticos da administração ultramarina antecipava os anseios e soluções que, oito anos mais tarde,

dominaram a decisão política. Assim, a acção do GNP é decisiva, seguramente, porque interferiu num já longo diálogo de surdos entre a DGE e o INE.

Estes dois últimos organismos, partes interessadas dessa possível reforma orgânica, apresentaram e defenderam duas propostas antagónicas, que são reactivadas depois do Apontamento de Maria de Lourdes Barata ter suscitado atenção superior. Duas visões divergentes no que toca ao grau de centralização dos trabalhos estatísticos efectuados nas colónias. Podemos, para efeitos de síntese, resumir essas duas visões da seguinte forma: por um lado, em torno da tese «centralizadora», encontramos aqueles que propunham a criação de um órgão metropolitano especializado em estatística, encarregado de superintender a todos os serviços coloniais, que por sua vez procediam à recolha dos dados primários. Obviamente, o INE foi o alvo institucional apetecível dos agentes (individuais e colectivos) que acreditavam ser este o sentido da reforma. A característica mais premente desta tese está não tanto na criação original de um órgão puramente estatístico, especializado e permanente, como na especialização funcional do INE de molde a assumir o papel de coordenador central das estatísticas nacionais. E onde se lê nacionais deve ler-se as ultramarinas, sem excepção. De facto, esta tese sugeria que se alargasse o escopo geográfico de intervenção do Instituto, tentando replicar no Ultramar o modelo vigente na Metrópole. Por outro lado, a tese «integradora», defendida justamente pelo INE, reflectia uma visão bem mais minimalista e contida da suposta reforma, e, no lugar de uma centralização pura, apontava-se ao Ministério do Ultramar a referida tarefa de coordenação dos serviços provinciais de estatística, deixando-se para segundo plano uma coordenação *nacional*, que harmonizasse os planos estatísticos das províncias aos da metrópole.

Não é difícil dar conta de que lado da barricada se colocou cada um daqueles organismos. A DGE e o INE desejaram conservar o seu *status quo* funcional, atribuindo-se, mutuamente, a faculdade de solucionar o grave problema da heterogeneidade das publicações estatísticas oficiais, dos critérios que presidiam à colheita de dados e da apresentação desigual de números e categorias, variando estes procedimentos entre as províncias ultramarinas e entre estas e o Portugal metropolitano. Tendo a Comissão nomeada, em 1953, para estudar as alternativas decidido a favor da tese «integradora», logo em favor do INE (dispensando-o de mais trabalho), o debate é fechado com a promulgação de um decreto que faz integrar os serviços de estatística das

províncias ultramarinas nos serviços de economia respectivos<sup>49</sup>, o que equivaleu a uma sobrecarga funcional para a DGE. No entender do Gabinete de Estudos Económicos dessa Direcção-Geral, a solução proposta pela Comissão mereceu «parecer contrário» de «todos os organismos e entidades consultadas»<sup>50</sup>. Os serviços de economia do Ministério do Ultramar estavam convencidos que, vencendo os proponentes da integração (sem centralização), os comandos hierárquicos complicar-se-iam e aumentariam «as probabilidades de falta de unidade e homogeneidade de critérios». Mais tarde, com a reforma das estatísticas imperiais de 1960, a DGE assumia a sua impotência, logística e financeira, para reduzir os erros das estatísticas oficiais, sobretudo dos censos decenais, para fiscalizar tudo o que se havia de publicar, e, bem assim, para «imprimir um progresso apreciável na qualidade das estatísticas (...) sem que previamente sejam os serviços reestruturados»<sup>51</sup>. Portanto, quando o GNP abre a discussão acerca das classificações populacionais e da tipologia somática, a DGE retoma a sua posição inicial no debate com o INE e renova o apelo à tese «centralizadora».

### **Amnésia burocrática: a revisão das tipologias somáticas**

Durante a década de 50 os serviços estatísticos do ultramar envolveram-se em dois debates: o primeiro, que culminou com a integração desses serviços na DGE; o segundo, de carácter mais político, que abriu com o aparecimento do GNP no quadro das tomadas de decisão interdepartamentais. Entre a aparente resolução do primeiro e a emergência do segundo medeiaram somente três anos. Mas, desta vez, foi o GNP que coordenou os estudos e informações necessários para se avaliar o problema proposto por Maria de Lourdes Barata. Aliás, o ciclo de burocratização desta temática seguiu um trajecto muito similar ao que opôs a DGE ao INE. Assim, sob proposta do Director do Gabinete, e com despacho concordante do Subsecretário da Administração Ultramarina, foi constituído um Grupo de Trabalho para revisão dos esquemas estatísticos em voga<sup>52</sup>.

---

<sup>49</sup> Art. 6.º, Decreto nº 41203, de 20 de Julho de 1957.

<sup>50</sup> Nuno Alves Morgado, Gabinete de Estudos Económicos da DGE, Informação nº115, 12 de Abril de 1961. PT/AHD/MU/GM/GNP/RNP/0134/05914

<sup>51</sup> *Idem, Ibidem.*

<sup>52</sup> Não seria impossível demonstrar que a frequência do recurso a Grupos de Trabalho interdepartamentais varia inversamente com a estabilização estatutária e funcional do Gabinete dos Negócios Políticos. Ou seja, é mais provável encontrar Grupos de Trabalho no período temporal de institucionalização do órgão, já que as suas competências, mais tarde consideradas específicas, e que lhe passarão a ser imputadas quase por automatismo da elite burocrática, estavam ainda num contexto de razoável anomia. Isto do ponto de vista sociológico, não jurídico.

Inicialmente, considerou-se limitar a representação, nesse Grupo, apenas ao promotor do problema, o GNP, e aos dois interessados no debate «integração» *versus* «centralização»: a DGE e o INE. Mas logo se decidiu, seguindo de perto o Apontamento de Agosto, trazer para a discussão um representante da Direcção-Geral do Ensino. Mais que relevante aqui é o pesado silêncio sobre uma eventual representação directa dos Governos-Gerais nas negociações. Negociações essas que iriam, mais tarde ou mais cedo, impor novas directrizes, que se traduziram em políticas que afectaram o trabalho das secções e repartições nas colónias.

Por que razão, em tão curto espaço de tempo, foram invocados os argumentos do debate orgânico no momento em que se colocaram à discussão os tipos somáticos nas estatísticas? De que modo podem estes elementos estar relacionados? Teremos de partir do pressuposto que a posição subalterna da DGE – repare-se que mais trabalho, não equivaleu a mais poder – instigou certamente a reabertura do debate sobre a organização interterritorial dos serviços estatísticos, advogando a sua desintegração do Ministério do Ultramar. Mas isto não explica nada até se perceber como pôde este argumento ser articulado com a problemática da publicação dos caracteres somáticos.

Um dos factores que mais contribuiu para a configuração particular de argumentos esgrimidos em sede de conversações radica no trabalho de amnésia desenvolvido pelos agentes na circulação documental, e que se desenvolveu com particular intensidade sobre o Apontamento de Agosto de 1960<sup>53</sup>. Vejamos, primeiro, como o Director do GNP informou a Secretaria de Estado da Administração Ultramarina.

Os critérios adoptados em matéria de publicações estatísticas carecem de ser revistos em ordem a evitar este e outros casos com que facilmente se prestam a especulações nos meios que nos são desfavoráveis. Tendo em conta essa circunstância parecia conveniente a constituição de um grupo de trabalho – constituído por técnicos do Instituto Nacional de Estatística, do Ministério do Ultramar (Direcção-Geral

---

<sup>53</sup> Sobre os efeitos correlativos da amnésia em documentos burocráticos do Estado e ao desaparecimento do contexto, dos agentes e dos interesses pessoais na documentação que oblitera as condições sociais de produção mais imediata, Wendy Espeland, «Power, Policy and Paperwork: The Bureaucratic Representation of Interests», *Qualitative Sociology*, Vol. 16, N.º3, 1993, 297-317. Veja-se também o conjunto de trabalhos que analisam as práticas documentais como produtoras de formas de conhecimento opostas à racionalidade instrumental da burocracia weberiana em Annelise Riles (Ed.) *Documents: Artifacts of Modern Knowledge* (Michigan: The University of Michigan Press, 2006) e sobretudo o trabalho de referência sobre a “inutilidade prática” da maioria dos documentos usados pelos analistas burocráticos do Estado no processo de tomada de decisão, que só pode ser avaliada à luz de concepções culturais da acção social, Martha Feldman, *Order Without Design: Information Production and Decision Making*, (Stanford: Stanford University Press, 1989).

de Economia e Gabinete dos Negócios Políticos) para rever os esquemas actuais de modo a que, sem prejuízo da clareza e utilidade dos dados estatísticos, se eliminassem os inconvenientes apontados. No caso de superiormente se concordar com esta proposta, poderia o assunto ser posto à Secretaria Geral da Presidência do Conselho.<sup>54</sup>

Atentemos, agora, no ofício que o GNP enviou à Presidência do Conselho requerendo a nomeação de um representante do INE para integrar os trabalhos do Grupo, recém-instituído por despacho de Adriano Moreira:

O exame de determinadas publicações estatísticas referentes às províncias ultramarinas portuguesas tem levantado alguns problemas de ordem política, especialmente quando da leitura de certos números estatísticos podem resultar não apenas inconvenientes mas até conclusões erradas acerca da política ultramarina portuguesa. (...) É evidente que não fazendo nós qualquer discriminação racial, a leitura de elementos estatísticos como aquela a que se dá exemplo é muito inconveniente para o nosso país. No ano corrente realiza-se o censo da população pelo que há que rodear de muitos cuidados a publicação de dados estatísticos que nos são manifestamente inconvenientes e, se possível, colher outros que nos são sobremaneira favoráveis (...).<sup>55</sup>

Em sede do GNP, dois fenómenos de amnésia burocrática ficam assim patentes: o da autoria do Apontamento que originou o ciclo de burocratização e o da fonte sobre a qual se teceram as críticas. Generaliza-se o sujeito da informação, «o exame de determinadas publicações (...) tem levantado alguns problemas de ordem política»<sup>56</sup>, relegando o produtor directo para o anonimato da organização, como se generaliza o teor do primeiro Apontamento, abstraindo de publicações concretas, o que contribuiu seguramente para romper não só com as condições sociais da produção burocrática, mas também com o domínio da matéria avaliada, o Ensino Ultramarino<sup>57</sup>. Esta universalização possibilitou novas análises que se estenderam para além da educação

---

<sup>54</sup> Informação [manuscrita] de João da Costa Freitas, Diretor do GNP ao Subsecretário de Estado da Administração Ultramarina, em 26 de Agosto de 1960, «Apontamento nº131, de 23 de Agosto de 1960». PT/AHD/MU/GM/GNP/RNP/0134/05914

<sup>55</sup> Ofício do GNP à Secretaria Geral da Presidência do Conselho de Ministros, de 8 de Setembro de 1960. PT/AHD/MU/GM/GNP/RNP/0134/05914. É de salientar que ofícios análogos foram remetidos às Direcções-Gerais interessadas. Contudo, usa-se neles linguagem substancialmente diferente da que é empregue quando se endereça à Presidência do Conselho. Note-se, por exemplo, na rememoração da doutrina política oficial «...é evidente que não fazendo nós qualquer discriminação racial (...)», ausente das comunicações rotineiras com órgãos de natureza política análoga. O encarregado de conduzir pessoalmente as negociações com o Ministro da Presidência foi o Inspetor Superior Alexandre Ribeiro da Cunha, à altura ex-secretário de Oliveira Salazar.

<sup>56</sup> Com rigor, Maria de Lourdes Barata também dota a sua opinião no Apontamento de impessoalidade, «afigura-se a estes serviços». Mas não está ainda formado o *parecer* do Gabinete, apenas o dos escalões hierarquicamente mais baixos, de que a funcionária era momentaneamente representante.

<sup>57</sup> As teorias comunicacionais ou da nova sociologia da comunicação apressar-se-iam a encontrar aqui mais uma das intermináveis evidências que suportam a noção de *hipertexto*, embora alguns autores o atribuam em exclusivo ao meio tecnológico computacional empregue numa organização, e não à estrutura organizacional *per se*. Veja-se, a título de exemplo, James Taylor e Elizabeth J. Van Every, *The Vulnerable Fortress: Bureaucratic Organization and Management in the Information Age* (Toronto: University of Toronto Press, 1993).

nas colónias, passando pelas classificações da produção agrícola, pelo registo de casamentos, até englobar os movimentos gerais da população. Este último caso implicava a convocação das classificações mais gerais, e, por isso também, mais fundamentais, das mulheres e homens nascidos e mortos no ultramar português.

Ora, o efeito de amnésia que descrevemos tem ainda outra particularidade. A plasticidade do documento original torna-o permeável a aspectos subjectivos dos agentes superiores (mas não dos pares). É isto que se comprova quando a expressão mais crua, usada pela 3ª oficial, de «conveniência interna» é subsumida numa outra mais vaga, e menos exposta a comentários reveladores do secretismo estatal: «clareza e utilidade dos dados». Mais tarde, em 1963, já se fala em «realidades sociológicas, irreduzíveis e inegáveis»<sup>58</sup>. Claro que à primeira vista esta evolução do conceito de «conveniência interna» é muito simples e unidireccional. Poderíamos afirmar que, ao longo do processo de tomada de decisão, a salvaguarda da recolha das tipologias somáticas apenas para *interesse estatal*, e somente para «efeitos administrativos», como estipulara a 3ª oficial do GNP, evoluiu num sentido positivista, passando um sector da administração a representar as *raças* como dados da natureza humana, em toda a sua clareza e irreduzibilidade. Como se, cotejando documentos na diacronia, dentro de um processo bem fechado como o que analisamos, se passasse unilinearmente de tipologias que convêm aos agentes estatais, mas já não à política internacional portuguesa por fazer suscitar ideias de uma discriminação oficial dos portugueses nas províncias ultramarinas, a um conjunto de categorias naturais, indeléveis e válidas para qualquer sociedade, colonial ou não. O que equivalia a publicar, sem receios, os dados brutos da população imperial. E este parece ter sido o caso, já que as estatísticas publicadas continuaram a dar as relações de *raças* por variáveis socio-demográficas, muito depois de questionadas neste processo decisório. Portanto, uma evolução também no sentido da publicidade. Esta pseudo-genealogia da concepção administrativa das classificações somáticas é facilmente rebatida:

Primeiro, o sentido verificado não é unilinear. Porque não estamos a comparar documentos objectivamente elaborados por um organismo oficial, estamos sim a comparar documentos que têm sempre algo de subjectivo e, com efeito, algo que está

---

<sup>58</sup> Henrique Cabrita, Informação confidencial de 26 de Abril de 1963.  
PT/AHD/MU/GM/GNP/RNP/0108/05911

objectivamente inscrito nos cargos ocupados por aqueles que os escrevem (e quem diz nos cargos, pode dizer também na história incorporada dos agentes), mesmo que formalmente pertencentes todos a uma única organização. Assim, num mesmo órgão, agentes colocados em posições estatutariamente diferentes, debruçar-se-ão de forma variável sobre um mesmo assunto. Esta afirmação, muito básica, adquire relevância no caso de uma administração pública repressiva e politicamente controlada, onde o senso académico comum costuma ver *uma* ideologia oficial, *um* discurso imposto à sociedade, sem questionar os paradoxos e lutas internas que, por intermédio de maior ou menor repressão, dão origem a uma doutrina de fachada. Mesmo no caso daqueles que se propõem desconstruir o *lusotropicalismo*, historicizando-o, a administração pública, no seu quotidiano, na sua banalidade burocrática, é deixada de fora da explicação. Justamente porque não raras vezes se tomam as fontes primárias como emanadas de uma vontade organizacional colectiva. Como se essa vontade ou expressão organizacional não merecesse explicação. Ou pior ainda, como se num regime autocrático os funcionários públicos, nos seus diversos escalões e origens sociais, nas suas diferentes trajectórias de vida e meios de socialização, não exprimissem (ou não tivessem liberdade suficiente para exprimir) nuances e cambiantes à doutrina oficial. Não esqueçamos também as recentes incursões politológicas, sobretudo as de metodologia estritamente quantitativa, que procuram “verificar” a consistência daquela doutrina<sup>59</sup>.

Não se trata aqui de duvidar da existência histórica de uma ideologia de estado, como foi o lusotropicalismo, ainda que animado por um campo académico e científico muito heterónimo. Trata-se de explicar precisamente por que modos e a que custos se impôs internamente a visão particular do «modo português de estar no mundo». Um exemplo é capaz de demonstrar este ponto. No período de formação do Grupo de Trabalho para a revisão dos esquemas estatísticos, o Inspector Silveira Ramos, na senda de Maria de Lourdes Barata, elaborou um apontamento criticando os Anuários Estatísticos de Angola e Moçambique de 1958. Bastaria atentar na introdução desse apontamento para notarmos o efeito de amnésia burocrática acima descrito: «Já em

---

<sup>59</sup> Por um lado, estas tentativas da ciência política *hard* poderiam ter o mérito de problematizar o lusotropicalismo como ideologia, quer isto dizer, questionar até que ponto se tratou de uma ideologia no sentido marxiano do termo, ou de discurso hegemónico, seguindo Gramsci, ou mesmo até de pôr em causa a sua produção por uma classe de agentes especializados, o que viria a contrariar a tese deste artigo. Cf., a título de exemplo, Maria Eugénia Mata, «Interracial Marriage in the Last Portuguese Empire», *e-Journal of Portuguese History*, Vol.5, nº1, 2007.

anterior apontamento se fez referência ao que se considera defeituosa organização de certas publicações oficiais, designadamente de estatística (...)»<sup>60</sup>. Referindo-se imediatamente ao Apontamento da 3ª oficial, Silveira Ramos aborda o problema como «defeituosa organização de certas publicações estatísticas». O ponto de vista do autor, a sua perspectiva, permite-lhe descurar, conscientemente, a classificação somática e enfatizar outros aspectos que julgava merecedores de «reparos». De notar que, nos comentários finais, o Inspector volta a circunscrever a «inconveniência política» à má organização dos Anuários de cada Província: falta de uniformidade entre os quadros, considerados «muito diferentes na forma e no conteúdo»; necessidade de uma «maior semelhança que facilite a consulta de quem procure elementos do conjunto nacional ultramarino». E quando há remissões para as tipologias somáticas, elas são no sentido contrário ao sugerido por Lourdes Barata: «Seria conveniente dividir em dois grupos a população: civilizada e indígena, e o primeiro, em especial, dividido por tipos somáticos»<sup>61</sup>. A sua proposta visa essencialmente uma nova definição dos «inconvenientes políticos», donde fica ausente a questão racial. Isto não significa que o Inspector desprezasse o jogo da terminologia; mas é dada uma prioridade muito clara às categorias jurídico-políticas sobre as categorias raciais:

...Péssima a terminologia: Europeu e Indígena, quando exacto seria indicar civilizados e indígenas (...) Inconveniente a diferenciação entre cabos europeus e mestiços (...) Instrução: rever o quadro. A rubrica “ensino a indígenas” faz supor que todos os demais são europeus. 58.177 alunos é número muito baixo, correspondendo ao índice de 1,3%. Na leitura de revistas missionárias deparam-se números bem diferentes. Suponho que não é indicada a frequência das Escolas de Enfermagem e Topógrafos. 25.632 alunos primários incluirá forçosamente estudantes não civilizados, sendo de fazer o mesmo comentário aos 7.444 alunos de ensino secundário. Convirá salientar que o número de brancos e mestiços da estimativa de 1955 é 140.020, ao qual poderemos acrescentar cerca de 50 mil assimilados.<sup>62</sup>

Não identificar “civilizados” com “europeus”, ter consciência do problema que constitui o uso de categorias com grau de denotação menor que o de “civilizados” são injunções lusotropicalis por excelência que Lourdes Barata não havia explicitado. A subordinação das categorias raciais às políticas faz-se também na constituição humana dos «civilizados», e, por exclusão, dos «indígenas». Repare-se que o Inspector deduz o número total de civilizados em instrução, para o período 1955-1958, pela soma das

---

<sup>60</sup> Inspetor Manuel Silveira Ramos, Apontamento nº217, «Comentário aos Anuários Estatísticos de Angola e Moçambique para o ano de 1958», de 20 de Outubro de 1960. PT/AHD/MU/GM/GNP/RNP/0108/05911.

<sup>61</sup> Inspetor Manuel Silveira Ramos, *Idem*. Não é ao acaso esta sua predisposição para a observância de injunções lusotropicalis. Veja-se, para confronto, o seu título sugestivo: «Assimilação portuguesa dos negros africanos (sua apologia e preceitos administrativos a observar)», *Anuário do Instituto Superior de Estudos Ultramarinos* (1953-1954), 149-182.

<sup>62</sup> Inspetor Manuel Silveira Ramos, *Ibidem*.

estimativas de “brancos”, “mestiços” e “assimilados”, um exercício muito elementar que agrega um critério determinista (o usufruto de direitos políticos com base na constituição genética) a um critério histórico e administrativo (a avaliação estatal da apetência individual para gozar da plena cidadania portuguesa)<sup>63</sup>. Por outras palavras, não há categorias puras, apesar das tentativas para fazer valer um ou outro tipo de classificação. Já depois de revogado o Estatuto dos Indígenas da Guiné, Angola e Moçambique, Silveira Ramos viria a manter as suas críticas, enfatizando sempre a necessidade de brio administrativo e exactidão classificativa. Considerando que nunca se tinha aceitado a divisão política de “europeus” e indígenas”, essa distinção era uma «...infeliz consagração por parte de altos funcionários e de certa forma prova uma errada posição dos comentadores».<sup>64</sup> Sendo que, de entre os comentadores a que aludia, contava-se o então ex-Governador Geral de Angola, Álvaro da Silva Tavares, o apontamento prefigura uma certa nota de escárnio, senão mesmo uma acusação implícita de racismo. Embora Silveira Ramos defendesse ferozmente a meticulosidade das classificações lusotropicalis e as suas críticas se dirigissem àqueles que as não seguiam rigidamente, o documento de Maria de Lourdes Barata também deve ser lido deste prisma. Isto é, o quadro geral é o da não discriminação racial e ou civilizacional, como bem revela e reforça o ofício endereçado ao Ministro da Presidência.

Ambas as propostas, para além de contíguas na divisão do trabalho burocrático, pretendem dar uma definição do que era *politicamente inconveniente*, mas sempre no quadro da política assimilacionista. E isto a todo o custo, mesmo quando os números davam outra leitura da realidade. A preparação de funcionários de categorias e estatuto diferenciados, senão mesmo o diferente método de recrutamento para o órgão onde vêm a trabalhar, devem explicar, pelo menos parcialmente, diferentes modos de percepção do que é «inconveniente» em termos políticos. Assim, Lourdes Barata com o problema mais genérico das *raças*; Silveira Ramos com argumentação mais sofisticada, como a adesão estrita ao lusotropicalismo exigia.

---

<sup>63</sup> Precisamente por esta altura, chegavam do campo científico e académico incursões que visavam alterar substancialmente a natureza administrativa do critério de adesão à cidadania portuguesa, substituindo-o por um critério sociológico, com base na análise estatística.

<sup>64</sup> Inspetor Manuel Silveira Ramos, Apontamento nº179, «Pareceres sobre a revogação do estatuto dos indígenas portugueses e suas consequências», de 10 de Outubro de 1961. PT/AHU/MU/GM/GNP/158/Pt.4

No entanto, em 1960, o problema esgotar-se-ia no aparecimento oficial das *raças* como categorias administrativas e não incluía um melhoramento ou sofisticação taxonómica da clivagem civilizacional. Se houve certa conquista de Silveira Ramos, com o seu apontamento crítico, foi a de ter facilitado uma concordância com a tese centralizadora preconizada pela Direcção-Geral de Economia e, por isso, de ter favorecido uma recepção oficial do GNP às pretensões de uma assimilação formal (no sentido de uniformização das publicações e dos serviços à imagem da metrópole). Portanto, se o apontamento decisivo foi o de Agosto de 1960, já que é sobre ele que se constitui o Grupo de Trabalho interdepartamental, a questão da uniformização das estatísticas de cada Província vai ser colocada e pode ser entendida como a única concessão feita às críticas de Silveira Ramos. O seu apontamento serviu para exemplificar como a definição do problema estatístico, bem como do que se entendia por «inconveniente político» foi fenómeno contingente, sendo que uma interpretação unilinear da evolução desse conceito, que serviria de outro modo para justificar o facto de as publicações oficiais nunca terem sido efectivamente expurgadas de tipologias somáticas, é historicamente errada. Dado que estamos a analisar um processo que tinha como fim encontrar alternativas para fintar a opinião pública internacional, senão mesmo ludibriá-la, há, pelo menos, duas linhas de pesquisa a seguir: por um lado, devemos tentar perceber por que razão este processo político, no qual foram investidos recursos, tempo, capital humano, administrativo e intelectual, caiu no ocaso e não surtiu os efeitos esperados (leia-se, a remoção das *raças*); por outro, explicar a razão que se encontra por de trás da pretendida ocultação das *raças*, quando a ideologia lusotropical necessitava desse dado, tão natural e geneticamente irredutível, para se afirmar como verdade.

**«Modificar os dizeres»:  
a preparação dos Censos de 1960**

Ordenado constituir por despacho do Subsecretário da Administração Ultramarina de 31 de Agosto de 1960, o Grupo de Trabalho para a revisão dos esquemas estatísticos enfrentou uma série de vicissitudes relacionadas com a sua composição. Originalmente, este Grupo compunha-se por dois representantes do Gabinete dos Negócios Políticos – um Inspector Superior, Nuno Matias Ferreira<sup>65</sup>, e o

---

<sup>65</sup> Na sequência das revoltas no Norte de Angola e da abertura da Guerra Colonial, Nuno Matias Ferreira é nomeado Presidente da Junta de Exportação de Algodão, deixando vaga a direção do Grupo para as estatísticas. É substituído, por despacho, por Henrique Cabrita, também ele Inspetor Superior do quadro

Inspector Administrativo, Manuel Silveira Ramos –, um enviado do Instituto Nacional de Estatística – o técnico José de Aragão Mata –, o chefe da 2ª Repartição da Direcção-geral do Ensino, Amadeu Castilho Soares, e um representante da Direcção-geral de Economia – Nuno Alves Morgado, Chefe da Repartição dos Negócios Económicos. Quatro organismos que se distribuíam por áreas de competência: a DGE e o INE pela função de coordenação que desempenhavam nos trabalhos rotineiros de estatística, respectivamente, no Ultramar e na Metrópole; a Direcção-geral do Ensino, pelo âmbito restrito das primeiras críticas formuladas a propósito das tipologias somáticas e números francamente antagónicos à suposta política tradicional portuguesa; o GNP, promotor dos encontros, assumindo a Presidência do Grupo e procurando identificar, listar e acautelar os «inconvenientes políticos nas estatísticas». O Grupo funcionou num quadro meramente casuístico, ao sabor dos pedidos de informação do Ministro do Ultramar, por intermédio dos dois Subsecretários de Estado: do Fomento e da Administração Ultramarina. Mas o facto de ser encabeçado por dois representantes do recém-formado GNP contribuiu, sem dúvida, para uma agenda mais formal e planificada. De resto, as primeiras reuniões do Grupo tiveram por base os apontamentos produzidos pelo Gabinete, mas delas não resultou uma estratégia de anulamento das categorias somáticas, tal como proposto por Lourdes Barata.

É assim que o relatório final das actividades do Grupo propõe uma imagem limpa e coerente de opiniões individuais muito heterogéneas. Começa por dar a primeira conclusão que, desde o Apontamento de Maria de Lourdes Barata, não traz novidade e pode ser até considerada caricata:

...dados estatísticos insertos nos volumes oficiais [INE, Serviços Provinciais de Estatística] susceptíveis por vezes de serem utilizados (...) como argumentos contra a actuação de Portugal no Ultramar<sup>66</sup>

Esta repetição *ad aeternum* do principal motivo para a revisão estatística, só pode ser explicada porque ela é simultaneamente a razão constitutiva do Grupo interdepartamental. Não há racionalidade suficiente que explique que o motivo para a instituição de um colectivo fosse também, ao mesmo tempo, uma das conclusões das deliberações desse mesmo colectivo. Por outras palavras, quando a razão explicitada

---

do GNP. Cf. Inspector Manuel Silveira Ramos, Apontamento n.º70, «Revisão dos Esquemas de Estatística Ultramarina» de 15 de Maio de 1961, e Despacho do Subsecretário de Estado da Administração Ultramarina da mesma data. PT/AHD/MU/GM/GNP/RNP/0108/05911

<sup>66</sup> PT/AHD/MU/GM/GNP/RNP/0108/05911, documentação avulsa, «Grupo de Trabalho para as Estatísticas Ultramarinas».

pelos membros de um grupo para a formação desse grupo coincide com o processo deliberativo desse grupo – com o produto da sua constituição –, essa razão é irracional. Porque do ponto de vista lógico (e teleológico) não faz sentido criar uma comissão interdepartamental para se chegar à conclusão que o motivo aparente da sua criação é válido. Este tipo de acção colectiva tem de ser explicado levando em linha de conta o factor do reconhecimento, puramente simbólico, tanto do colectivo como das partes dele constitutivas. É um instrumento de ratificação posto em evidência pelas partes conflituantes: não só se gerava uma imagem palpável do consenso – sobre o motivo do Grupo, logo sobre o problema -, como se ratificava a visão particular de uma 3ª oficial de um organismo do Estado.<sup>67</sup> Tal está patente na hierarquia de conclusões articuladas no relatório, que estatua como primeira ideia expressa colectivamente a razão de ser do próprio Grupo, e que, por isso mesmo, serve de preâmbulo às outras ideias e lhes dá sentido, uma direcção e uma finalidade. É um caso anormal de atribuição de legitimidade a uma informação pessoal, já que a grande maioria de informações eram compiladas pelos estratos mais próximos do Ministro para depois, com todas as aparências de racionalidade burocrática, lhe servirem de «apoio à decisão». Nesta instância, a legitimidade era conferida horizontalmente, por representantes de agências análogas ao GNP dentro da administração.

Para a redução desses «perigos», o Grupo propunha que se procedesse a um «ajustamento na forma de apresentação», à «inserção de notas explicativas» e à «revisão das estatísticas apresentadas», em certos casos, «de modo a torná-las mais representativas». A alteração dos dados, tal como colhidos, foi peremptoriamente rejeitada. Apostava-se mais em apontar as condicionantes de fundo que eram a exiguidade da administração pública portuguesa nas colónias, sobretudo em Angola e Moçambique dada a extensão territorial, e a má política de coordenação dos serviços estatísticos do Portugal ultramarino. Nenhuma palavra concreta sobre raças ou civilizados. Falava-se apenas em «ajustamento de dados» e «modificação dos dizeres» e

---

<sup>67</sup> Se, como Adam Ashforth concluiu, uma das razões para a convocação governamental de Comissões de Inquérito pode residir numa burocracia pouco integrada, ou seja, num contexto de conflitualidade interdepartamental dentro da administração pública, o caso em apreço deixa claro que essa variável deve ser também mobilizada para explicar o recurso a “grupos de trabalho”. Infelizmente, Ashforth não problematiza a relação entre a frequência de formação (a pedido do Executivo) de Comissões de Inquérito e tipos de regime. Adam Ashforth, «Reckoning Schemes of Legitimation: On Comissions of Inquiry as Power/Knowledge Forms», *Journal of Historical Sociology*, Vol. 3, Nº1, Março 1990; *Idem*, *The Politics of Official Discourse in Twentieth-Century South Africa* (Oxford: Clarendon Press, 1990).

que a verdadeira reforma estrutural devia passar pelo aumento do número de pessoal competente para «formular críticas e reparos às publicações», bem como pela centralização dessas observações num único órgão, que «para cada sector provocaria os necessários contactos com o representante do INE e o representante dos serviços ou departamentos especializados do Ministério». Que órgão seria esse? O próprio Grupo de Trabalho. A inexistência de um ponto focal na administração, que coordenasse e censurasse com eficácia a última fase do trabalho estatístico, a publicação, fica plasmada no relatório e a solução encontrada, provisoriamente é o reflexo das divergências que opunham sempre o INE e a DGE. Aqui se instituíram duas áreas de intervenção para os decisores políticos – a da maquilhagem taxonómica esporádica a curto prazo, num primeiro plano; a da reforma estrutural, em que os problemas de fundo eram a rede de serviços e o comando hierárquico. Nesta última, o relatório faz jus ao debate da década de 50 ao relançar as velhas alternativas da tese «integradora» e «centralizadora», desta feita acolhendo as queixas e pretensões da DGE:

...criação de organismo especializado dentro do Ministério do Ultramar, a que se subordinariam os serviços provinciais, desintegrando-os dos serviços de economia (...) a menos que o INE se prestificasse a tomar plena responsabilidade pelas Estatísticas Ultramarinas, em todos os seus escalões.<sup>68</sup>

Em boa verdade, o documento apresenta-nos, de forma condensada, ponderada e racional, uma série de tensões. A que antagoniza DGE e INE é apenas a mais explícita, porque até então não resolvida. E mesmo entre estes dois órgãos, o problema da arquitectura dos serviços metrópole-ultramar foi somente um de entre vários que se colocaram com maior acuidade entre 1960 e 1961. Não esquecendo o aparecimento de um novo actor com pretensões algo hegemónicas – o GNP –, há todo um contexto favorável à emergência de discursos opostos, com soluções contrárias e conflituantes, começando obviamente pela agenda imposta por aquele Gabinete. É esta agenda que, antes de mais, provoca os contactos interdepartamentais, passando pelo momento crítico em que o Grupo é formado, que coincidiu com o início das operações dos Censos demográficos de 1960 nas colónias. Assim, quando o Grupo de Trabalho estava em vias de constituição, a colheita dos dados para os censos de 1960 já havia começado em alguns pontos das províncias ultramarinas. Repare-se, no entanto, que os organismos intervenientes do processo de tomada de decisão tinham decidido por um trabalho de remediação sobre dados a serem publicados, e que não havia um plano delineado para

---

<sup>68</sup> PT/AHD/MU/GM/GNP/RNP/0108/05911, documentação avulsa, «Grupo de Trabalho para as Estatísticas Ultramarinas».

combater os «problemas de fundo». Aliás, ao longo de 1961 esta estratégia concertada abrangeu a publicação dos Anuários de 1960 e do Anuário Estatístico do Ultramar, que conteria a partir desse ano os resultados dos Censos demográficos, à medida que cada Província os fosse apurando. A complexidade do processo de publicação está, por isso, relacionada com os diferentes níveis de actuação (divisões administrativas da colónias, Governos provinciais, Presidência do Conselho – INE – e Ministério do Ultramar, pronunciando-se, neste, o GNP, a Direcção-geral de Economia e a Direcção-geral do Ensino) e com a política de centralização preconizada pelas decisões do Grupo para a Revisão dos Esquemas Estatísticos. Essa centralização tomou a forma de censura prévia não sobre os resultados apurados, mas sobre a forma de apresentação desses resultados, sobre os aspectos mais simbólicos das estatísticas – categorias, quadros e mapas. A «modificação dos dizeres» foi a solução encontrada para debelar o potencial de acusação de racismo português. Como já anteriormente afirmámos, uma das antinomias da mentalidade lusotropical (ou da fabricação dessa mentalidade) estava na necessidade de dados raciais para demonstrar a eficácia da política de assimilação e, simultaneamente, na sua ocultação para impedir a proliferação de argumentos anti-coloniais.

De um ponto de vista racional, a opção por uma censura centralizada ajudava o Estado português num impasse, em que se colocavam as seguintes alternativas: **(a)** as publicações estatísticas (incluindo as dos Censos decenais) deixavam de apresentar classes somáticas; **(b)** os tipos somáticos deixavam de ser simplesmente inquiridos; **(c)** mantinha-se a colheita, apuramento e publicação dos tipos somáticos. Ora, aquilo que o GNP advogava era a primeira opção, porque se havia inconvenientes políticos na arena internacional, resguardava-se o interesse estatal no conhecimento da composição racial do Ultramar. Era o que Lourdes Barata defendera por «conveniência interna da administração». Ainda assim, qualquer das opções acarretaria custos políticos para o regime. Os custos de nada alterar já tinham sido expostos pela própria abertura do processo decisório, referiam-se os «perigos», os «inconvenientes», as «conclusões erradas sobre a política ultramarina portuguesa». Quanto às opções **(b)** e **(c)**, elas redundavam, para fins de defesa das colónias portuguesas como parte integrante da Nação e do Estado, no mesmo. Os custos da não publicação ou do não apuramento eram efectivamente iguais, uma vez que não publicar equivalia para todos os efeitos a não apurar. O ónus principal seria o de uma verdadeira perplexidade internacional perante

novas publicações sem tipologias somáticas, com nova «apresentação» dos números e classificações diferentes das que, até 1960, tinham dado à estampa. Ciente desta inevitabilidade, o Grupo de Trabalho gizou uma justificação a ser usada nos fóruns internacionais:

A explicação a ser dada no caso de os dados assim ajustados merecerem reparo nos meios internacionais poderia ser a de tais ajustamentos terem resultado da revisão de vários sectores estatísticos efectuada a fim de dar execução às recomendações da 1ª Conferência de Estatísticos Africanos, nomeadamente no que se refere ao Inquérito Estatístico à África.<sup>69</sup>

Tratava-se de um expediente à mentira deliberada. A única revisão ou reforma dos sectores era a de 1957 e correspondeu à superintendência da Direcção-geral de Economia sobre os serviços estatísticos provinciais, que, relembramos, suscitou o descontentamento dessa Direcção-Geral e o parecer contrário de técnicos chamados a pronunciarem-se. É certo, contudo, que ao serem questionados os tipos somáticos nas estatísticas, a reforma estrutural dos serviços entrou novamente na agenda e já afirmámos que o GNP tinha recebido favoravelmente as pretensões da DGE e o INE, ao reconhecê-lo no Grupo de Trabalho, também demonstrava atender às exigências dos serviços de economia do Ultramar. Mas esta abertura a uma reforma dos «problemas profundos», concebidos à partida como puramente técnicos, não surtiu nenhum plano de intervenção. Logo, quando se aludia em 1960 à «revisão dos sectores estatísticos», fazia-se uso de um instrumento meramente retórico. Contudo, esta estratégia concertada não era inverosímil aos olhos dos parceiros coloniais internacionais e até mesmo da ONU.

Significa isto que, ao contrário do que frequentemente se tenta fazer crer, o Estado Novo não reagia esporádica e inconsequentemente na sua defesa das colónias como províncias ultramarinas, pois nem sempre se recorreu à mística cristã, aos argumentos essencialistas da nação portuguesa, e ao lusotropicalismo sem menos. Nas práticas quotidianas da administração, pelo menos desde meados da década de cinquenta, há uma estrutura de actuação racional o suficiente para ser detectada hoje e que agia como filtro dessa ideologia geral e pouco sistematizada em termos técnicos, a ideologia lusotropical. No caso em concreto, mentir sobre a reforma era plausível

---

<sup>69</sup> PT/AHD/MU/GM/GNP/RNP/0108/05911, documentação avulsa, «Grupo de Trabalho para as Estatísticas Ultramarinas».

porque Portugal tinha tomado e conquistado uma posição relevante na preparação internacional do Recenseamento Demográfico Mundial de 1960.

**Dois eixos de intervenção internacional:  
a Conferência Interafricana de Estatística e a Conferência de Estatísticos Africanos**

A 1ª Conferência Interafricana de Estatística (de Julho a Agosto de 1951, em Salisbury) representou o início de um trabalho de concertação de esforços no sentido de se criar um sector permanente da CCTA para a coordenação e disseminação de metodologias e técnicas estatísticas entre os países da África ao Sul do Saara. Nesse encontro, representantes da Bélgica, França, Portugal, Reino Unido, da Federação da Rodésia e Niassilândia, do Gana, Libéria e União Sul Africana acordaram na necessidade de se instituir um organismo que trabalhasse permanentemente para garantir um grau razoável de comparabilidade entre as diferentes publicações estatísticas de cada Estado ou colónia africanos. Da constatação de uma grande heterogeneidade de métodos e resultados, esse novo organismo deveria exercer funções consultivas junto da CCTA, apreciar as definições e conceitos-categorias em vigor nas publicações locais, propor uma metodologia única (mas flexível) para o apuramento estatístico e planear a formação de pessoal técnico estatístico. Durante a 6ª sessão da CCTA, em 1953, é Portugal que apresenta a proposta de criação desse órgão permanente, aquilo que viria a ser a Comissão Interafricana de Estatística (C.I.E.) e que se oficializou em 5 de Março de 1954.

Era um passo importante para a afirmação de Portugal no novo paradigma do desenvolvimento social e económico dos povos africanos, e não apenas devido à tomada de posição activa entre os membros daquela organização multilateral. É que o órgão criado com base na proposta portuguesa ficou sediado em Lisboa, reunindo-se ali anualmente (e uma vez em Lourenço Marques). Para mais, era Portugal que presidia à Comissão Interafricana de Estatística e que assegurava a sua Secretaria. Institucionalmente, os cargos criados favoreceram o regime português pela visibilidade internacional que lhe foi conferida – a Comissão tinha por objectivo «melhor (...) servir os contactos entre a África ao Sul do Saara e a Comissão Económica Africana» da ONU, que viria a promover a 1ª Conferência de Estatísticos Africanos (C.E.A.), em Addis-Abeba, entre 28 de Setembro e 8 de Outubro de 1959, sempre reeditada

bianualmente<sup>70</sup>. Mas sobretudo pelo acesso directo da administração colonial metropolitana, e em posição de poder estabilizado, a informações de cariz marcadamente técnico, depois transformadas em informação «política». Assim se compreende que um dos intervenientes mais activos no Grupo de Trabalho para a Revisão dos Esquemas Estatísticos, Nuno Alves Morgado da DGE, tivesse exercido a Presidência da Comissão Interafricana de Estatística a partir de 1958 e que a Secretaria viesse sendo chefiada pelo Inspector Administrativo Ruy Heitor, Chefe de Repartição do recém-criado GNP. Existia, com efeito, uma rede de agentes individuais em exercício de funções burocráticas duplas e até triplas, como veremos no nosso terceiro capítulo.

Um parêntesis metodológico neste ponto. Há que ter em consideração, também, que a diplomacia do Estado Novo – e não estamos a falar de altas personalidades, Ministros, Secretários de Estado, Embaixadores e Cônsules – fez da administração ultramarina um canal primordial de acesso às negociações internacionais. Tanto quanto sabemos, por exemplo, o papel e peso das categorias de Inspectores Administrativos e Superiores no domínio das relações internacionais não foram devidamente apurados. Talvez por se aplicar a convencional dicotomia de soberania interna e externa, talvez por ainda nos atermos demasiado a estudos biográficos ou a prosopografias colectivas que ratificam uma visão elitista do poder. A história diplomática ou a ciência política como sociologia das elites são disciplinas paradigmáticas neste aspecto, que, pela própria metodologia aplicada na construção da amostra ou universo que vai inquirir, acaba por obter resultados que validam, quase sempre, o carácter elitista da esfera diplomática. Procurar valores num conjunto pré-fabricado de agentes (ex., Secretários de Estado), para indicadores demográficos, sociais e políticos, equivale a procurar, à partida, por algo que já se encontrou, e isto, independentemente da perspectiva que se use: «escola elitista» ou «escola das massas»<sup>71</sup>. Trata-se de um círculo vicioso que só pode ser quebrado recorrendo à sociologia histórica da administração, dos diferentes campos que a compõem e da autonomia que vai ganhando ou perdendo face ao poder político ou à sociedade civil. No estudo da autonomia ou controlo político (politização) da administração pública, entre nós, só muito recentemente foram analisados os

---

<sup>70</sup> Jesus Nunes dos Santos, «Alocação do Presidente da C.I.E. na Sessão de Encerramento da 5ª Reunião efectuada em Lisboa, em 20 de Novembro de 1958».

<sup>71</sup> Lawrence Stone. «Prosopography», *Daedalus*, vol.100, nº.1, “Historical Studies Today”, 1971, 46-79.

chamados «Directores-gerais» para o período democrático pós-1974<sup>72</sup>. Se bem que o conceito de «elite do poder» pode e deve referir-se ao núcleo de posições que influenciam o processo de tomada de decisão, esquecer os movimentos internos do funcionalismo público tem consequências gravosas para a compreensão, mais completa, mas também mais científica desse mesmo processo. Dificilmente se classificaria um Ruy Heitor ou um Nuno Alves Morgado como fazendo parte desse núcleo. E o que dizer de Maria de Lourdes Barata? A dita «escola elitista» esquecê-los-ia; a «escola das massas» perdê-los-ia de vista nos grandes quadros estatísticos em busca das estruturas.

O recurso à Conferência Interafricana de Estatística, onde Portugal estava fortemente representado por deter um capital de importância significativa, a saber, o da iniciativa da criação da Comissão Interafricana de Estatística e o de ter assegurado a sua Presidência, mostra bem como a estratégia da mentira «deliberada» sobre a reforma dos serviços estatísticos só foi possível graças a esse mesmo capital acumulado. Havia, de facto, uma audiência externa receptível a esse tipo de opções políticas. Por outro lado, mostra também que a divisão do trabalho administrativo na metrópole – no Ministério do Ultramar – foi reproduzida na representação portuguesa em alguns órgãos internacionais: não é de somenos que aos cargos detidos por Portugal naquela Comissão correspondam dois representantes das agências públicas mais interessadas em intervir na discussão internacional sobre estatísticas sub-saarianas, a DGE e o GNP. Temos, portanto, uma representação dupla, do Estado Português e dos sectores do campo administrativo sobre a temática em questão. O caso de Nuno Morgado é exemplificativo de um agente dotado de capital específico granjeado pelo *curriculum* técnico que detinha. Antes de integrar a DGE, Morgado trabalhara no INE, onde, de acordo com as suas palavras, apresentara «há anos» as propostas que viriam a ser debatidas no Grupo de Trabalho, anteriormente rejeitadas pela cúpula do Instituto, «por terem sido consideradas inoportunas ou inviáveis». Estruturalmente, a circulação de indivíduos entre departamentos com um histórico de relações conflituais, abria oportunidades para criticarem mais abertamente os serviços a que estavam anteriormente afectos, e onde as suas opiniões pouco convenciam: «Anos depois quantos foram os argumentos que às

---

<sup>72</sup> Filipe Miguel Ramos de Abreu Nunes, *Os Directores-Gerais: O Recrutamento das Elites Administrativas no Portugal Democrático*, Tese de Doutoramento em Ciências Sociais, Instituto de Ciências Sociais, 2012; para o período da regeneração, Pedro Tavares de Almeida, *A Construção do Estado Liberal: Elite Política e Burocracia na “Regeneração” (1851-1890)*, Dissertação de Doutoramento em Sociologia Política, FCSH-UNL, 1995, 286-324.

nossa próprias publicações estatísticas vieram buscar os nossos adversários na ONU?»<sup>73</sup>.

Temos portanto dois eixos de intervenção que Portugal soube explorar de molde a articular uma política interna de estatística populacional com as recomendações formuladas nos fóruns de relações multilaterais. O Recenseamento Mundial da População, bem como o Agrícola, foi debatido preliminarmente, primeiro, em sede da CCTA, na Conferência Interafricana de Estatística e na Comissão permanente. O ano de 1957 é uma data que podemos avançar com relativa segurança como marco do início dos trabalhos preparatórios, se bem que não é de descurar possíveis actividades anteriores com o mesmo objectivo na cooperação técnica sub-saariana. Repare-se que é em 1957 que são debatidos: a definição de *recenseamento da população*, entre os Estados representados na CCTA, ironicamente sete anos depois dos primeiros Censos Mundiais; a nomenclatura das actividades profissionais; o treino de pessoal especializado para a concretização da colheita e apuramento dos dados censurários de 1960<sup>74</sup>; a abordagem ao movimento migratório da população e um possível inquérito sobre a comparabilidade da mão-de-obra. Tudo isto impulsionado pela aproximação do Recenseamento Mundial Agrícola e Demográfico.

É também nesse ano que se decide aplicar por unanimidade o *Manuel de Recherche Demographique en Pays Sous-Développés* de Robert Blanc, administrador francês do Institut National de la Statistique et des Études Économiques<sup>75</sup>. Tratava-se do primeiro do género a ser publicado em França, e articulava, em jeito de esboço, as dificuldades inerentes à pesquisa demográfica em África, o «condicionalismo africano» e as vantagens metodológicas do inquérito por sondagem. Correspondia, na verdade, à defesa desse método em locais onde os serviços de registo civil não existiam ou eram muito débeis na cobertura que faziam do espaço colonial. Para mais, o argumento metodológico avançado tinha por base a recente Missão Demográfica da Guiné,

---

<sup>73</sup> Nuno Alves Morgado, Gabinete de Estudos Económicos da DGE, Informação nº115 de 12 de Abril de 1961. PT/AHD/MU/GM/GNP/RNP/0134/05914

<sup>74</sup> Bélgica, França e Portugal acordam realizar, em Bangui, na República Centro-Africana, antiga África Equatorial Francesa, um Centro de Aplicação de Estatísticas Demográficas, em Agosto de 1959, com o objectivo de preparação de pessoal técnico para os Censos de 1960. Vide «Comunicado para a Imprensa: Comissão de Cooperação Técnica ao Sul do Saara», 20 de Novembro de 1958 e Ruy Heitor, «Cooperação Interafricana de Estatística», *Boletim Geral do Ultramar*, XXXV, 409, 1959, 52-71, 56.

<sup>75</sup> Robert Blanc. *Manuel de Recherche Demographique en Pays Sous-Développés*. Paris, Service de Statistiques des Territoires d’Outre-Mer: 1957.

decorrida entre 1954 e 1955, onde pela primeira vez se recorreu à sondagem, como um método de charneira entre os estudos etnográficos, de observação directa, e o recenseamento exaustivo do universo populacional, necessariamente dependente do grau de cobertura administrativa estatal<sup>76</sup>. Para Robert Blanc, a aplicação de inquéritos probabilísticos, como a sondagem, apresentava uma vantagem decisiva sobre as monografias locais ou regionais, por permitirem a realização de inferências razoáveis. Contudo, Blanc propunha também que o Estado empregasse sociólogos e etnólogos para acompanharem inquéritos sazonais que não tivessem por objectivo principal a recolha de dados demográficos, e criar, dessa forma, um «registo civil itinerante», aproveitando a deambulação dos funcionários administrativos. Esta proposta era publicada num momento em que o Estado francês avançava com um projecto piloto de «sistemas móveis de registo de nascimentos e óbitos» na Guiné, eventualmente interrompido com a declaração de independência em 1958.<sup>77</sup> Três modos de abordagem ao estado e movimentos da população – recenseamento, observação directa e sondagem, de modo algum considerados mutuamente exclusivos num mesmo inquérito. Aliás, a população da Guiné francesa tinha sido objecto de análise demográfica na combinação do recenseamento exaustivo e da sondagem. O inquérito que decorreu entre Fevereiro e Abril de 1955 aplicou o primeiro método aos aglomerados urbanos, e extrapolou os dados inquiridos numa amostra aleatória de conjuntos de aldeias<sup>78</sup>. O mesmo veio a acontecer com a maioria dos países e territórios africanos durante o Recenseamento Mundial da População, casos em que ora se combinavam os dois métodos na mesma operação, ou se aplicava um censo (completo) acompanhado de um inquérito aleatório (*sample survey*)<sup>79</sup>. No entanto, a ONU declararia, em 1963, tratar-se de um procedimento «não-convencional» e acrescentava à lista dos condicionalismos

---

<sup>76</sup> *Mission démographique de Guinée. Étude démographique par sondage : Guinée - 1954-1955. 1ère partie - Technique d'enquête.* Paris, Ministère de la France d'Outre-Mer, Services des Statistiques: 1956; «L'enquête démographique de Guinée 1954-1955», *Population*, vol.10, n°3, (1955), 550; «Données sur la Population de la Guinée», *Population*, vol. 11, n°3, (1956), 554-560.

<sup>77</sup> Delegação da República Francesa e Comunidade, *Recent statistical surveys in countries of the Community.* Provisional Agenda n.5. United Nations: Economic and Social Council: Economic Commission for Africa: Conference of African Statisticians, 1st Conference (September 28th – October 8th, 1959), Addis-Abeba, Etiópia. 12.

<sup>78</sup> Nos aglomerados urbanos tratava-se o centro como universo para recenseamento completo, enquanto na periferia se inquiria apenas uma amostra de «(...)concessions, îlots ou blocs». «Données sur la Population de la Guinée», *Population*, vol. 11, n°3, (1956), 554-560, 554 e 555.

<sup>79</sup> United Nations: Economic and Social Council: Economic Commission for Africa: Conference of African Statisticians, 3rd Conference, 2-11 October, 1963. *Methods and problems of African Population Censuses and Surveys 1955-62.* Addis-Abeba. 3.

africanos, o «medo da taxaço e da alteraço dos direitos de pastagem», característicos dos povos nómadas e semi-nómadas.<sup>80</sup>

Outro conselho «técnico» avançado pelo autor, que granjeara adesão no círculo parisiense, prendia-se com a formação de pessoal «autóctone» especializado na condução de inquéritos:

Le plus grave problème auquel on se heurte, lors de l'exécution d'enquêtes d'ensemble, est le recrutement et la formation d'agents spécialisés et *compétents*, qui doivent appartenir, ceci est obligatoire, au même groupe ethnique que les personnes qu'ils interrogeront (...) l'attitude des populations soumises à un questionnaire peut aller de l'indifférence à l'hostilité, et il est absolument nécessaire de gagner leur confiance, tâche souvent délicate.<sup>81</sup>

Assim, um ato de conhecimento científico era colocado em marcha com base em concepções políticas bem definidas, ou seja, num ato de reconhecimento efetuado anteriormente no meio do colonizador: o reconhecimento da delimitação oficial dos autóctones em grupos étnicos distintos; o reconhecimento de um *continuum* ou espectro de reacção potencial dos autóctones a iniciativas estatais<sup>82</sup>; o reconhecimento da necessidade de voltar os autóctones para si próprios, isto é, empregá-los em actos de conhecimento e classificação administrativa, por serem os únicos detentores de um quadro simbólico tradicional e específicos *vis-à-vis* indivíduos que compunham outros grupos étnicos; reconhecimento também de que cada grupo étnico havia acumulado e transportava categorias de percepção impenetráveis aos Europeus, sendo o tempo cronológico e as genealogias familiares as categorias indígenas mais obscuras do ponto de vista do colonizador. Impunha-se, portanto, aos administradores e às equipas de recenseamento (no sentido lato do termo) o imperativo de empregar e treinar guineenses indígenas para suprir a sua *visão deturpada* da realidade. Seria necessário estudar aprofundadamente em que moldes foi feito o recrutamento de tal tipo de colaboradores, mas o investigador só pode, hoje, especular acerca da razoabilidade do que é apresentado na obra de Blanc e que já tinha sido posto em prática no inquérito de 1955. É que a sua proposta não está isenta de certa incongruência, mesmo com toda a aparente racionalidade de adaptação ao «condicionalismo africano». Se, por um lado, o manual

---

<sup>80</sup> De entre os povos mencionados destacavam-se os da Província do Norte do Quénia, Somália, Etiópia e Sudão. De acordo com as informações recolhidas, alguns delegados à C.E.A. apostavam numa conquista de «hearts and minds» por intermédio de oferendas que estabilizassem e abrissem caminho aos agentes do Estado: «However, it was hoped that customary gifts of camel meat or tobacco might smooth the way.» United Nations: Economic and Social Council ... *Ibidem*. 51.

<sup>81</sup> F. Izard, *L'Année sociologique*, 3ª série, vol. 10, (1959), 238-241, 240. Itálico no original.

<sup>82</sup> Um espectro que contém as sementes (ou encarna a receção) de uma politologia comportamental extremamente básica, mas, como em tudo o que é simples, eficaz do ponto de vista político.

de Blanc aponta para um uso combinado do recenseamento e da sondagem em determinadas regiões, por outro estabelece uma relação unívoca entre o campesinato (grupos étnicos) e o inquérito por sondagem, reservando o apuramento exaustivo para os centros urbanos. É uma tensão metodológica que vai coexistir e fundamentar-se numa outra, a de que existiam regiões «intermédias» na Guiné, regiões de «ninguém» onde conviviam massas populacionais de várias etnias, sem um carácter étnico exclusivo que permitisse demarcar uma unidade coerente em termos sociais, demográficos e geográficos. Eis uma concessão da administração pública francesa, ou antes uma brecha admitida na concepção orgânica que desde 1920 já se havia tornado um lugar-comum: uma Guiné quadripartida, em que a cada região estava atribuída a predominância de um grupo étnico fechado, imagem e divisão administrativas que muito ficaram a dever à influência das teorias naturalistas da região de Vidal de la Blache («unidade social») e Frédéric Le Play<sup>83</sup>. Justamente, é neste quadro naturalista da etnicidade que teremos de ler os conselhos «técnicos» de Robert Blanc, entre os quais o da garantia de coesão étnica entre inquiridor e interrogado é talvez o mais paradigmático. Restaria apenas perceber qual a adequação desse método a uma região «multiétnica».

Longe de representar uma decisão neutra de aplicação de um manual com pretensões metodológicas universalizantes a todos os países sub-desenvolvidos, a recepção da recentíssima obra de Blanc deve ser avaliada à luz das metodologias que a ONU, por intermédio da Comissão Económica para África e das Conferências de Estatísticos Africanos, propunha, substancialmente diferentes porque baseadas no imperativo de censos universais, aos quais deveria corresponder, para o futuro, a penetração eficaz do Estado africano na sociedade civil<sup>84</sup>. Ao nível da ONU, a questão dos censos mundiais de 1960 foi colocada com grande acuidade nas Conferências de Estatísticos Africanos de 1959 e de 1963. Em ambos os eixos institucionais – CCTA e ONU – a temática central dos debates cingiu-se à comparabilidade estatística. Mas aí a normatividade das recomendações era variável, mais forte na C.E.A. (ONU), que na C.I.A. (CCTA): na Comissão Interafricana de Estatística, admitiu-se desde cedo que

---

<sup>83</sup> Odile Goerg, «Couper la Guinée en quatre ou comment la colonisation a imaginé l’Afrique», *Vingtième Siècle – Revue d’Histoire*, 111, Julho-Setembro 2011, 73-88.

<sup>84</sup> Nations Unies: Conseil Economique et Social: Commission Economique pour l’Afrique: Troisième Conférence des statisticiens africains, Addis-Abéba, 2-11 octobre 1963, *Methodes et problèmes d’inscription et de rassemblement des statistiques d’état civil en Afrique*, 3-4, 56-57.

nada do que viesse a ser concertado iria «resolver» os problemas do «condicionalismo africano», que condenava os serviços administrativos dos países ou territórios não-autónomos a uma «evolução lenta e penosa» através de pequenos passos de «colaboração» internacional<sup>85</sup>; mas é por intermédio da Conferência de Estatísticos Africanos da ONU que o regime tentou legitimar as alterações superficiais às categorias, formas e números das publicações, recorrendo para tal às recomendações «estruturais» dela emanadas<sup>86</sup>.

### **O receio de uma especialização académica no outro lado do Atlântico: considerações políticas de um técnico**

Durante o mês de Junho de 1961, as províncias ultramarinas foram enviando os primeiros dados preliminares do apuramento do Censo Populacional de 1960. Seria um processo extremamente longo, sem que, no advento do Marcellismo, ainda se tivessem conhecido com suficiente rigor alguns dos resultados definitivos. Mas foi Angola a primeira província a informar os serviços centrais da DGE dos dados até então recolhidos e apurados<sup>87</sup>. Nuno Alves Morgado, na sequência das deliberações do Grupo de Trabalho para a Revisão Estatística, comenta o acréscimo populacional em Angola na ordem dos 1,4% anuais, em comparação com os Censos de 1950, um crescimento que, obviamente, se ficava a dever a «uma mais perfeita ocupação administrativa» durante a década anterior. Uma aceleração demográfica que desmentia «as afirmações, em certos meios, de que em Angola se verifica o despovoamento». Tal circunstância não deveria, no entender do autor, ser demasiado notada nos serviços estatísticos internacionais, pelo que apelava a certa prudência na divulgação dos resultados provisórios. Como já mostrámos acima, a ONU exercia uma pressão, uma procura constante por qualquer fonte de informação estatística publicada nos Estados ou

---

<sup>85</sup> Jesus Nunes dos Santos, *Ibidem*.

<sup>86</sup> A CCTA deriva do esforço do pós-guerra para coordenação de políticas desenvolvimentistas em África, mas na verdade servia a função política (colonial) de contrapeso à ONU; mas é importante investigar as estratégias de influência ao nível da ONU, devido justamente à sua natureza de fórum da defesa da auto-determinação dos povos. Isto permite ler um conceito como o de comunidades epistémicas desenfazendo o postulado de partilha e circulação, que remete para uma ordem algo solidária. Sobre aquela função política da CCTA, cf. Isebill Gruhn, «The Comission for Technical Co-Operation in Africa, 1950-65», *The Journal of Modern African Studies*, vol. 9, n.º 3, (1971), 459-469, 460. Para duas visões críticas do conceito de *comunidades epistémicas*, Helen Milner, «International Theories of Cooperation among Nations», *World Politics*, 44, n.º3, (1992), 466-496 e David Toke, «Epistemic Communities and Environmental Groups», *Politics* 19, n.º2,(1999), 97-102.

<sup>87</sup> Os serviços estatísticos de Angola anteciparam em cerca de três meses a divulgação interna do apuramento provisório, tendo a Metrópole conhecimento dos números no dia 24 de Março de 1961.

territórios africanos, que não se limitava aos dados completos ou totalmente apurados. Morgado – defensor de uma política de transparência internacional, mas comedida, porque sujeita a uma maquilhagem na apresentação formal, enquanto não fossem reformados os serviços estatísticos – desejava que o Boletim do INE e o Boletim Anual de Estatística da Província de Angola revelassem o apuramento provisório, exemplo que deveria ser seguido por todas as outras províncias ultramarinas até à realização da 2ª C.E.A., no final de Junho. Um intuito que poderíamos hoje designar de *projecção retrospectiva do poder infra-estrutural do Estado*: fabricar ou sugerir uma malha de serviços estatais maior que a efectivamente registada em períodos anteriores ou negar dados que sugerissem um crescimento relativo dessa cobertura.<sup>88</sup>

Confrontada com um despacho do Subsecretário de Estado do Fomento Ultramarino, que forçava Nuno Morgado a um entendimento com o GNP «afim de ser analisada a parte política com propriedade legal», a DGE prepara um longo documento na forma de *check list* de dupla entrada, com, de um lado, «a dimensão técnica» e, de outro, «a dimensão política». Apesar de toda a formalidade destinada a distinguir áreas de competência, univocamente adstritas a cada um dos órgãos – a técnica à DGE, a política ao GNP, - o signatário tece considerações políticas, em estilo de «conselho» aos funcionários dos Negócios Políticos. Dividiu a dimensão política em duas problemáticas:

- a) As estatísticas podem trazer dificuldades por reflectirem uma realidade jurídica que é efectivamente a causa das dificuldades;
- b) ou por serem apresentadas ou apuradas de forma que é inconveniente por não corresponder efectivamente aos nossos pontos de vista básicos<sup>89</sup>

Um efeito do percurso profissional do agente reside sobretudo nessa propensão que demonstrava, ao longo do processo de tomada de decisão, para advogar uma revisão profunda do sistema estatístico ultramarino, a favor da tese «centralizadora», e, bem assim, de uma maior participação *activa* do INE nas funções de coordenação de todas as repartições estatísticas. Essa disposição parece ter aumentado com a entrada de

---

<sup>88</sup> Durante as primeiras fases de investigação, inspirando-nos no contributo de Michael Mann, aplicávamos uma definição mais restrita dessa *projecção retrospectiva*, uma definição meramente intelectual e que, não confrontada empiricamente, tomava o sentido de simples intuição. Mas pode ser articulada deste modo: *...negar dados de que se deduza um esforço estatal deliberado para aumentar essa cobertura*. Michael Mann, «The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results», *Archives Européennes de Sociologie*, Vol.25, 1984, 109-136.

<sup>89</sup> Nuno Alves Morgado, Gabinete de Estudos Económicos, DGE, *Ibidem*.  
PT/AHD/MU/GM/GNP/RNP/0134/05914

Morgado para a DGE, onde exercia, na prática, um cargo unipessoal de coordenação estatística<sup>90</sup>, algo que a lei, na sua generalidade de atribuição de competências, não delimitava e isto porque a DGE não era, de todo, um órgão especializado na análise e tratamento estatístico. É precisamente aí que devemos encontrar um dos princípios que regia a sua tomada de posição no Grupo de Trabalho: de molde a arquitectar uma aparente unidade nacional onde ela era inexistente, deveria ser publicado um Anuário Estatístico de Portugal com uma única secção e não duas (Metrópole e Ultramar), as trocas entre a metrópole e o ultramar passariam a ser classificadas sob a resenha «comércio inter-territorial» e excluídas do «comércio externo», e quanto aos Censos decenais, cuja difusão dependia de publicações estatísticas variáveis de província para província, teria para o futuro de ser «conduzido como se fosse uma única operação, desde a planificação até à publicação dos resultados». Para Nuno Morgado, qualquer progresso apreciável nas estatísticas era «inviável (...) sem que previamente sejam os serviços reestruturados» sob um comando único, com mais meios alocados aos serviços locais e com um plano de apuramento uniforme, que só o INE estava em condições de garantir.

O funcionário pronunciou-se também sobre a eventualidade de lidar com a problemática da realidade jurídica do ponto de vista da eliminação de categorias, que, consagradas com força de lei, implicava a sua replicação nos inquéritos demográficos. Falava, a este propósito, da «divisão dicotómica da população indígena, não civilizada ou autóctone e em não indígena, civilizada ou não autóctone e assimilada»: a distinção civilizacional<sup>91</sup>. Essa distinção, que correspondia à vigência do Estatuto dos Indígenas da Guiné, Angola e Moçambique, era hoje fonte de problemas «estatísticos» inultrapassáveis por qualquer «modificação da forma como as estatísticas demográficas são apuradas». Invocava, para exemplificar, a substituição da designação oficial do antigo «ensino rudimentar para indígenas». O que devemos apreender daqui é a crença subjectiva na persistência de uma classificação comum, mesmo depois do desaparecimento da sua garantia ou equivalente jurídico. Por outras palavras, mantém-se a distinção civilizacional, independentemente da alteração estatística formal,

---

<sup>90</sup> *Idem*, «Informação nº70», de 25 de Março de 1963.

PT/AHD/MU/GM/GNP/RNP/0108/05917

<sup>91</sup> De notar que Nuno Alves Morgado enquadra o problema das categorias estatísticas apenas e somente da perspetiva civilizacional e não racial. É um ponto histórico importante para avaliarmos a emergência, decadência e posterior nova ascensão da «questão racial» na administração ultramarina.

qualquer que fosse a modalidade dessa alteração (supressão, modificação ou simplificação). De um ponto de vista relacional, o que escapava a Morgado – e esta vem a ser a posição oficial do GNP – era o efeito de «construção de verdade» que esse tipo de estratégia exerceria na opinião pública internacional, ou, pelo menos, a crença na eficácia desse efeito.

Não obstante a inclinação do funcionário entre uma ou outra via de resolução do problema «político», dilema gerado no quadro da DGE e depois, como vimos, adoptado pelo Grupo de Trabalho, havia ainda a possibilidade da eliminação das classificações indesejáveis. Sobre isto, Morgado é muito claro e vale a pena citá-lo em pormenor:

Poderia, é certo, proceder-se gradualmente à eliminação das classificações estatísticas de que possam resultar embaraços políticos para nós, desde que essa eliminação não fosse limitada ao campo estatístico. A supressão pura e simples dos apuramentos estatísticos nestas condições não deixaria, no ambiente actual, de suscitar reacções violentas do que aquelas a que os dados em si dão origem. O silêncio estatístico tal como o praticam os países de Leste a ponto de se ter criado um ramo especializado da investigação económica praticado por várias instituições de pesquisa em universidade dos Estados Unidos dedicado exclusivamente à estimativa de dados estatísticos para estes países partindo de documentação fragmentária de que é possível dispor, o silêncio estatístico, dizíamos, obrigaria a um esforço considerável por nossa parte, mesmo que fosse viável estabelecê-lo na presente conjuntura.<sup>92</sup>

São dois os pontos que merecem elaboração partindo deste trecho e articulando-o com o que já sabemos sobre o processo decisório em curso. Em primeiro lugar, uma tomada de posição em nome da «coerência»: é a eliminação num contexto de manutenção de outras práticas discriminatórias que resultaria num incremento dos custos da estratégia de manipulação dos observadores internacionais. Ou seja, na eventualidade de se proceder à eliminação das categorias, não apenas ao nível do «campo estatístico», mas também na esfera jurídica – e aqui só podemos especular, por exemplo, ao nível laboral, penal e comercial – a supressão do apuramento desses caracteres ver-se-ia reforçada pela alteração do regime de práticas com eles indiscutivelmente associados. Em segundo lugar, uma supressão operada apenas no apuramento estatístico, desligada de uma reforma de fôlego, não acarretava garantias de diminuição dos ataques lançados contra o regime português; pelo contrário, podia muito bem criar as condições para o seu recrudescimento. Um recrudescimento que forçaria o Estado português a empreender recursos desmesurados num esforço de «segredo», suficientemente eficaz para debelar, não a “contra-propaganda” externa, mas a

---

<sup>92</sup> Nuno Alves Morgado... *Ibidem*. Sublinhado nosso.

disciplinarização académica tal como a que se vinha configurando nos E.U.A. desde a II Guerra Mundial e intensificada no pós-Guerra.

Nuno Alves Morgado estava desse modo a alertar os colegas do GNP para uma relação muito clara entre estratégias estatais de intensificação de secretismo e procura externa por informação, numa comparação hipotética entre a União Soviética e Portugal. Referia-se, claro está, à expansão académica da Sovietologia e dos *area studies*, expansão essa que, financiada e suportada por agências privadas, governamentais e militares, contribuiu decisivamente para a afirmação do *behaviourismo* e dos métodos quantitativos nas ciências sociais. Se o Harvard's Russian Research Center é o exemplo perfeito de uma instituição académica que formava e acolhia «*soviet experts*»<sup>93</sup>, a sua afinidade institucional com o Office for Strategic Studies (OSS), precursor da C.I.A., configurou um espaço de instrumentalização, reconhecida e aclamada, da ciência social à geopolítica, como «utilidade social». Por seu lado, a USSR Division do OSS desempenhou um papel relevante na diplomacia Norte-Americana da Guerra Fria através da sua produção científico-burocrática, servindo ao mesmo tempo o desenvolvimento das ciências económicas, onde se distinguiram nomes como Abram Bergson, Wassily Leontief Jr. e Alexander Gerschenkron. Para efeitos de simplificação do argumento, podemos identificar quatro mecanismos cruciais para esse posicionamento relevante do OSS nos campos político (geoestratégico) e académico: (1) Um campo académico fracamente especializado nos estudos russos; (2) pressões de procura externa e interna por informação económica soviética; (3) os quadros mentais, epistemológicos e metodológicos, trazidos para o OSS por um pequeno grupo de académicos; (4) o crescimento do secretismo oficial das publicações soviéticas. Existia de facto uma minoria de académicos com conhecimentos suficientes da língua, sociedade e economia russas em meados da década de quarenta. Associado ao fraco capital informacional específico detido pelo recém-criado OSS, o limitado desenvolvimento institucional do campo universitário norte-americano em questões soviéticas tornou-se uma condição estrutural necessária para a visibilidade das

---

<sup>93</sup> Embora nem todos aceitassem a designação. É o caso de Barrington Moore Jr., que se dedicou, durante toda uma década, ao estudo da União Soviética, nomeadamente, à relação entre sistema político-ideológico e estruturas sociais. Diogo Ramada Curto, Miguel Bandeira Jerónimo e Nuno Domingos, «Entre a moral e a razão: a sociologia histórica de Barrington Moore Jr», in Barrington Moore Jr, *As origens sociais da ditadura e da democracia: senhores e camponeses na construção do mundo moderno*, (Lisboa: Edições 70, 2010), IX-LII, *maxime*, XII-XVII; David C. Engerman. *Know your Enemy: The Rise and Fall of America's Soviet Experts*. (New York: Oxford University Press, 2009), 187-193.

incurções científicas de alguns agentes individuais, dos quais teríamos de destacar Bergson. Significa isto que a fraca institucionalização disciplinar do que viria a ser a soviologia foi essencial para a distinção das capacidades criativas de actores individuais no seio do OSS, logo, para o seu reconhecimento académico. Mais. Este organismo estava sob fortes pressões para adquirir informação quantitativa e qualitativa fíável sobre o esforço de Guerra soviético, sobre as taxas de produção e crescimento, entre outros, de forma a determinar o rendimento nacional da URSS. Pressões externas como essa originaram um forte impulso para o acolhimento daqueles actores, e, sobretudo, para fazer das economias planificadas o objecto de modelos quantitativos, que vinham suplantando o subcampo académico da «economia comparada». Assim, nova metodologia macroeconómica e procura por informação sobre o esforço bélico combinaram-se. O resultado foi, sem dúvida, uma maior dependência da pesquisa orientada para os números (oficiais e não oficiais). Acontece que, como o próprio Bergson notara, a elite política e a *intelligentsia* russas apostavam, gradualmente, numa estratégia de confidencialidade e secretismo dos dados económicos. À parte o exagero de uma comparação forçada entre Portugal e a União Soviética, dada a conjuntura de plena Guerra Fria e a bipolarização do sistema internacional, o caso invocado clarifica o argumento do funcionário, mas mina-o num ponto central. É que, como afirma Engarman, o «secretismo oficial» não se ficava pela ocultação de certos dados, abrangia também aquilo que o Grupo de Trabalho apelidava de «modificação dos dizeres»:

«Along with secrecy came myriad obstacles to analysing the Soviet economy: statistical practices designed to mislead; different definitions for basic terms; and a frustrating tendency to shift practices to hide bad news (...)»<sup>94</sup>

Portanto, ao contrário do que acreditava Nuno Alves Morgado, a eliminação de categorias estatísticas (e, já agora, jurídicas) não era o único motor da especialização Norte-Americana.

### **As tipologias somáticas mantêm-se: a DGE contra o GNP**

Entre Junho e Agosto de 1961, corriam dois processos paralelos que acabariam por colidir: os serviços provinciais apuravam os Censos e dedicavam-se a exercícios comparativos básicos para o período inter-censal (1950-1960); o GNP iniciara os trabalhos do que convencionou apelar de *revisão do regime do indigenato* – um

---

<sup>94</sup> *Idem, Ibidem.* 98.

eufemismo para a *extinção* do Estatuto dos Indígenas de 1954, usado para difundir uma ideia mais reformista e menos radical do programa político do novo Ministro do Ultramar, Adriano Moreira. A primeira representação burocrática dessa colisão entre processos de tomada de decisão remonta a 31 de Julho de 1961. Uma vez mais, um apontamento interno do GNP, do Inspector Afonso Mendes, insiste na «coadunação entre dados a publicar e o futuro regime jurídico-político das populações autóctones», uma vez iniciados os trabalhos de apuramento com base na distinção entre indígenas e civilizados.<sup>95</sup> Enquanto o director do GNP desejava que se impedisse qualquer publicação dos resultados (provisórios), Adriano Moreira resolveu retardar uma decisão sobre as regras de divulgação que só «deveriam ser fixadas depois de se decidir o regime do indigesto».<sup>96</sup>

A decisão do Ministro foi comunicada às províncias ultramarinas por via telegráfica, determinando que se retardasse o apuramento dos dados provisórios até que fosse publicado o diploma legal «referente à revisão do sistema do indigesto (...) afim de que os elementos que venham a ser tornados públicos, se coadunem com o futuro regime jurídico-político das populações autóctones». Um despacho decalcado do apontamento de Afonso Mendes. A DGE, contudo, na esteira de Nuno Alves Morgado, reclamaria ao GNP o seu «autorizado parecer», pois

não haverá possibilidade de ocultar, a título definitivo, o critério seguido, o qual aliás corresponde à necessidade de dispor de dados discriminados relativamente aos dois agregados demográficos [indígenas e civilizados], que pelas suas características socioeconómicas importa individualizar para efeitos de análise<sup>97</sup>.

A resposta do GNP foi seca e peremptória: reenviou à DGE o despacho de Moreira. Um episódio anedótico como este, que podia ser continuado e reforçado, demonstra bem como a posição assumida por Nuno Morgado começava a contrariar a postura oficial do GNP, e, neste caso, não a propósito das tipologias somáticas, mas das categorias jurídicas da distinção civilizacional.<sup>98</sup> Contra a vontade de Morgado, a DGE

---

<sup>95</sup> Inspector Afonso Mendes, Apontamento n.º126, «Relações entre uma eventual reforma do sistema do indigenato e o censo demográfico de 1960», de 31 de Julho de 1961. AHU/MU/GM/GNP/158/Pt.3

<sup>96</sup> Adriano Moreira, Ministro do Ultramar, Despacho [manuscrito] sobre Parecer do Diretor do GNP Manuel da Cruz Alvura, de 2 de Agosto de 1961. AHU/MU/GM/GNP/158/Pt.3

<sup>97</sup> Ofício da DGE ao GNP de 2 de Agosto de 1961. PT/AHD/MU/GM/GNP/RNP/0134/05914.

<sup>98</sup> Por limite de espaço não podemos expor toda a troca de correspondência entre os vários órgãos interessados. No entanto, reproduzimos todas as informações essenciais à interpretação neutra das posições dos actores em jogo; é um equilíbrio estilístico difícil, pois a apresentação de processos

foi obrigada a circular instruções complementares aos serviços provinciais, com o objectivo de serem apurados apenas os dados para o conjunto total da população, «mesmo que a notação tivesse obedecido a planos diferentes conforme as características da população»<sup>99</sup>. Mas a situação temporariamente subalterna da DGE inverteu-se, pois arrogara o papel de censor prévio tanto sobre «os apuramentos referentes a atributos inquiridos apenas quanto a um sector da população», como sobre – e isto é revelador – «os apuramentos por raças», que deveriam sujeitar-se, para efeitos de divulgação, à sua autorização superior<sup>100</sup>. Prerrogativa já defendida pelo GNP (para o GNP), a passagem pelo crivo dos serviços centrais impunha-se como condição de adequação política. Para a DGE essa não parece ter sido a finalidade do processo de centralização da decisão. Não obstante as incursões políticas de Nuno Morgado, os pareceres daquela Direcção revelaram sistematicamente até aqui uma concepção «técnica» dos problemas estatísticos: os dados mereciam reparo «técnico», a sua apresentação uma formalidade «técnica», as reformas estruturais desde cedo concebidas como do domínio «técnico», e, enfim, a análise da discriminação civilizacional para fins «técnicos».

Depois de revogado o Estatuto do Indigenato, a 6 de Setembro de 1961, o INE demonstrou preocupação quanto às informações que normalmente divulgava no seu Anuário Estatístico do Ultramar, já em elaboração. Aparentemente, não havia nenhuma orientação superior no que dizia respeito à eliminação integral de categorias; e outros serviços da administração pública, como a Junta de Emigração, tinham já colocado pedidos para aceder aos dados de 1960. O Grupo de Trabalho, instigado por despachos dos dois Subsecretários de Estado do Fomento e da Administração Ultramarina, voltou a reunir-se. A discussão fez-se sobre o futuro Anuário Estatístico de Moçambique (1960) e o presidente, Henrique Cabrita, emite a seguinte opinião:

Esclarece-se que a ordem de eliminação dos dizeres discriminatórios civilizados e não civilizados não abrange os apuramentos, mas incide somente na publicação e no fornecimento dos dados apurados e não publicados aos Serviços Públicos sem ordem superior. A Junta de Emigração já pediu ao INE aqueles dados. O INE solicita autorização para os fornecer. É meu parecer que podem ser fornecidos desde que se destinem exclusivamente ao estudo dos Serviços internos da Junta de Emigração. Há que ponderar, no entanto, que a generalização deste processo pode conduzir à divulgação semi-pública ou mesmo pública, conforme se advertiu durante a reunião de ontem do grupo<sup>101</sup>.

---

truncados pode redundar, seguramente, numa má apropriação das fontes, ou, pior, em considerações teóricas pura e simplesmente erradas.

<sup>99</sup> Tal como foi estabelecido por Portaria n.º 13968 de 30 de Abril de 1960.

<sup>100</sup> Inspetor Henrique Cabrita, Informação s.d. PT/AHD/MU/GM/GNP/RNP/0134/05914

<sup>101</sup> Inspetor Henrique Cabrita, Informação n.º 233, «Anuário Estatístico de Moçambique para 1960», de 5 de Dezembro de 1961. PT/AHD/MU/GM/GNP/RNP/0134/05914

Interessava agora alterar as denominações, por exemplo, de «agricultura indígena e não indígena» por «agricultura tradicional e empresarial». Embora transmitido por ordem do Ministro, o argumento não convenceu os restantes funcionários do GNP e foi objecto de uma luta simbólica silenciosa.

### **Condições objectivas da vigência do paradigma somático: a génese e consolidação do GNP**

Embora dominado pela questão das tipologias somáticas nos esquemas estatísticos, é notável como a partir de certo momento o processo de tomada de decisão passa a estar focado nas categorias jurídico-políticas a reboque da remodelação ministerial de Abril de 1961. Mas seria simplista não apresentar o caso em toda a sua complexidade, reduzindo o problema racial ao período 1960-1961, como se daí em diante ele não tivesse sido colocado com frequência digna de registo. Não há um corte, uma ruptura em 1961: mas foi a justaposição destas duas frentes de actuação – ao nível da distinção racial e ao nível da distinção civilizacional – que impossibilitou a resolução da primeira no sentido advogado pelo GNP. Ao ser necessário extinguir as classes de civilizados e indígenas das publicações, protelou-se a erradicação da classificação racial.

É preciso realçar que foi exactamente neste tipo de trocas de correspondência que a questão racial perdeu relevo e entrou em decadência, mas nunca ficou definitivamente resolvida. A problemática reemerge em 1962 e, pela última vez, em 1972. É uma década extremamente conflituosa, onde o GNP cede, em parte, à DGE e ao Subsecretário de Estado do Fomento Ultramarino, mas cava um espaço próprio de influência, com bastante mais poder, note-se, em vésperas de fim de regime. Um dos factores internos que explica este rápido “desaparecimento” do problema dos tipos somáticos, é, sem dúvida, a latitude dos «inconvenientes políticos» defendida por cada um dos órgãos e no interior do GNP. Com efeito, observam-se pressões – de uma agência sobre outra -, e tensões – entre indivíduos numa mesma agência. Estas últimas dissolveram-se, ou mantiveram-se latentes, perante a remodelação ministerial de Abril de 1961, o que não é equivalente a afirmar que é a acção pessoal e individual do novo Ministro que acaba por fazer decair um assunto na agenda interna da administração, qualquer que fosse a urgência na revogação do Estatuto do Indigenato. O que se

verificou foi uma reconfiguração do jogo de forças dos agentes individuais no seio do Gabinete, redundando numa fortíssima amnésia burocrática, que pôs em cheque todas as garantias de coerência da vontade organizacional do Gabinete. No período que medeia entre Janeiro e Abril de 1961, o jovem GNP foi palco de uma fértil instabilidade estatutária, período esse que marcou decisivamente o desempenho da sua função de «conselheiro político informado». São dois os fenómenos que concorreram para essa instabilidade:

1. A eclosão das primeiras revoltas em massa no Norte de Angola e em Luanda;
2. A remodelação ministerial.

A sobreposição destes fenómenos – um de natureza social, outro político – acelera o ritmo das «comissões de serviço» dos altos quadros; aumentam as deslocações às Províncias, bem como a sua duração; muda a direcção do Gabinete, com a subida de João da Costa Freitas a Subsecretário de Estado da Administração Ultramarina. Propomo-nos, por isso, nesta secção, demonstrar essa instabilidade morfológica recorrendo a pequenas análises quantitativas com parcial interesse prosopográfico, mas orientado para uma análise agora mais estrutural da acção. O objectivo aqui é apreender de uma forma mais gráfica a instabilidade de uma organização burocrática específica.

\*

O sentido geral da evolução institucional do GNP, como já indicámos, é o de uma progressiva autonomização e desagregação da Direcção-Geral da Administração Política e Civil e subsequente imposição de imediatividade das relações de autoridade entre o Ministro do Ultramar e o aparelho administrativo-intelectual do Gabinete. Que a legislação de 1959 preveja a extinção da 4ª repartição da DGAPC e, no seu lugar, a formação de um órgão de Gabinete – que, por definição, recria um micro-modelo de uma Direcção-Geral, com um Director e duas repartições – não deve ser tomado como indicador de *per se* desta evolução geral. Dos registos consultados, no início de 1958, o número de funcionários é bastante diminuto (quatro elementos). Entre 1958 e finais de 1959, estabiliza nos dez funcionários. Há, portanto, indícios de uma transformação interina das próprias categorias estatutárias, antes mesmo da publicação do Decreto-lei (1959) que cria o Gabinete.

## Evolução do nº de funcionários da 4ª Rep. da D.G.A.P.C – 1957-1959

	Nº de funcionários
1957-58	<b>4 a 8</b>
1958-59	<b>8 a 10</b>

**Tabela 1.**

**Elaboração própria.** Os intervalos 4-8 a 8-10 relacionam-se com a distribuição do nº de funcionários por meses, não sendo portanto possível uma indicação discreta para cada ano.

**Fontes:** Fichas de Relação Organizada nos termos do artigo 6º do Decreto nº19478, de 18 de Março de 1931 para os anos de 1958 a Dezembro de 1963. AHU/MU/GM/GNP/180/Pt1.

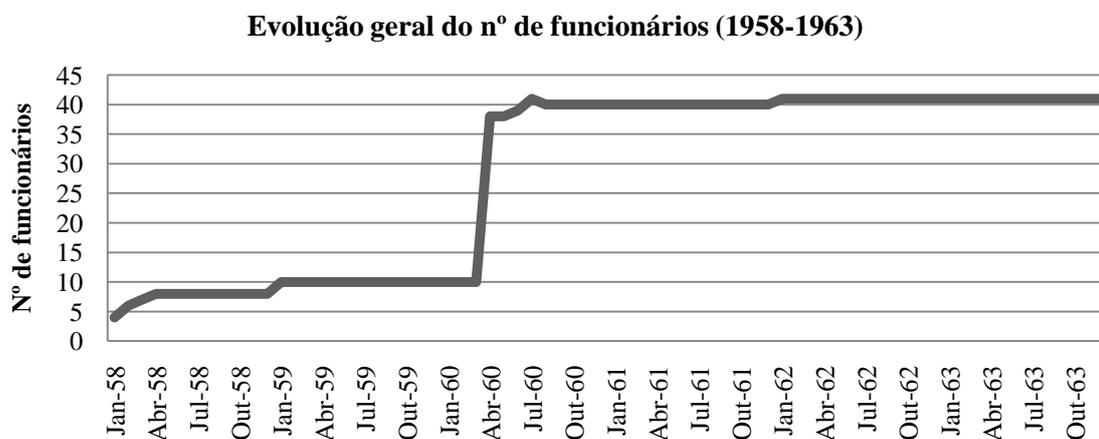
É criado, entre Abril e Maio de 1958, o posto de Chefe de Repartição e, entre este e os chefes de secção, o cargo de Inspector Administrativo com contratação de uma nova dactilógrafa. Após a reforma legislativa, e até meados de 1960, a estrutura hierárquica do Gabinete não sofre alterações. Quer isto dizer que, em termos de dimensão, são dez os cargos que transitam com a extinção da 4ª Repartição da DGAPC<sup>102</sup>.

Mas a transição dos dez cargos da antiga 4ª Repartição para o recém-criado Gabinete dos Negócios Políticos não anda desligada de uma transferência das divisões internas funcionalmente especializadas. Se a 4ª Repartição se subdividia em duas secções, cada uma com atribuições de natureza distinta, o Gabinete não só assume essa divisão especializada como a complexifica, ao multiplicar-se, ele próprio internamente, em duas repartições (formal e funcionalmente sucedâneas das anteriores secções). Ora, numa das secções (depois ascendendo a repartição) os inspectores e funcionários teriam de dar conta do estudo das matérias relacionadas ao estatuto civil, político e criminal dos indígenas (regimes de trabalho, emigração, sistemas e costumes jurídicos tribais, e tributação indígena) enquanto que na outra secção corriam assuntos e expediente concernente ao regime político das colónias, o funcionamento dos órgãos de soberania e administração pública no ultramar, bem como às mais diversas matérias sobre as comunidades de colonos portugueses (planos de colonização, providência e ajuda

---

<sup>102</sup> A posterior consagração da categoria de Inspector Administrativo (abaixo dos Chefes de Repartição, mas acima dos Chefes de Secção), por intermédio das frequentes nomeações e estabilização do nº de cargos associados a essa categoria, é bem capaz de ter tido o seu precedente na promoção de um Chefe de Secção a Inspector no quadro do funcionalismo público do Ministério do Ultramar, em Setembro de 1958. Essa promoção precoce numa repartição em vias de mudança terá, pois, contribuído para a institucionalização da categoria posteriormente. É uma hipótese que só por via de um estudo comparativo poderá ser (ou não) validada.

assistencial, regimes de liberdades de imprensa, associação e reunião) e concessões comerciais estrangeiras em solo nacional. A divisão funcional das duas novas repartições (4ª e 5ª) obedece mais estritamente a uma lógica de especialização em questões de soberania interna e externa: a 4ª encarregada do estudo e tratamento de expediente relativo aos assuntos de política interna ultramarina; a 5ª assumindo funções de relação com o Ministério dos Negócios Estrangeiros, e, por isso, voltada para questões com repercussão na ordem internacional<sup>103</sup>.



**Gráfico 1.**  
**Elaboração própria.**

**Fontes:** Dados agregados das Fichas de Relação Organizada nos termos do artigo 6º do Decreto nº19478, de 18 de Março de 1931 para os anos de 1958 a Dezembro de 1963. AHU/MU/GM/GNP/180/Pt1.

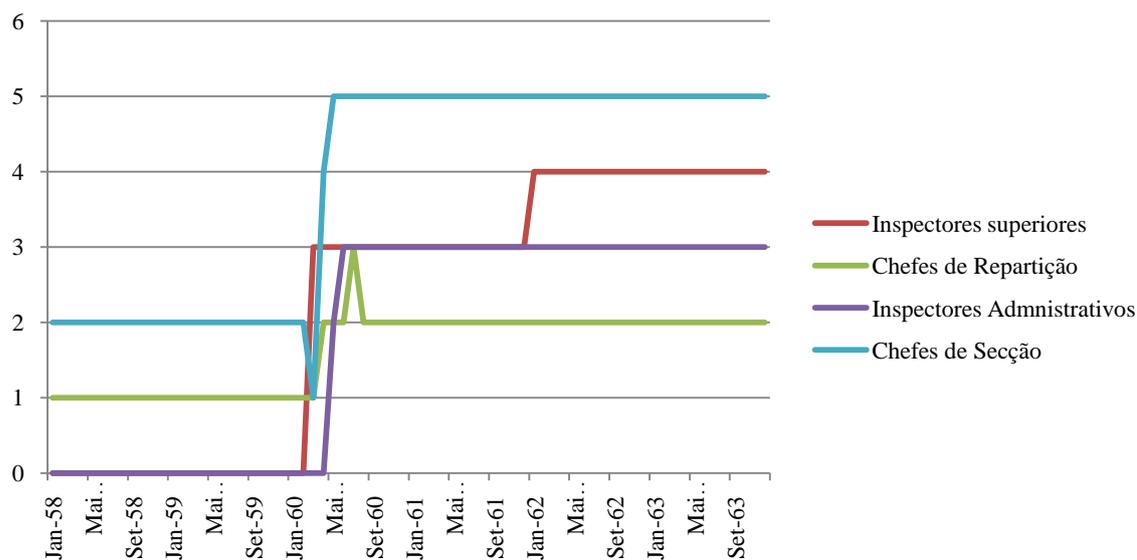
Porque essa concentração de capital informacional, fixada nas disposições que regulavam as funções burocráticas do Gabinete dos Negócios Políticos, pressupunha uma articulação dos serviços estatais ultramarinos com os da metrópole é difícil não se deixar apreciar retrospectivamente como crua estratégia política. Todavia, como a questão estatística ultramarina já indiciou, teremos de avançar um pouco na demonstração de que aquilo que pode ser ilusoriamente considerado da ordem do racionalismo instrumental ou, mais abstractamente ainda, da ordem do monismo finalista da intencionalidade de um actor político singular ou colectivo, correspondeu a outras dinâmicas talvez mais estruturais. Analisando a evolução do número de cargos de chefia [Gráfico 2], deparamo-nos claramente com os efeitos da autonomização parcial do Gabinete em finais de 1959. Todos os altos cargos, incluindo aqueles cuja categoria não existia na anterior 4ª Repartição, se multiplicam entre Março e Julho de 1960 –

<sup>103</sup> Decreto-lei nº 42671, de 23 de Novembro de 1959.

seguinto a ruptura incremental do total de funcionários a partir desse período [Gráfico 1].

A gestão interina do processo de autonomização é facilmente perceptível pelo decréscimo e subsequente aumento do número de chefes de secção, acompanhando uma indefinição quanto ao número de repartições em que o Gabinete se haveria de dividir (Julho de 1960). Durante o período de institucionalização, a categoria mais estável terá sido a dos Inspectores Administrativos – ocupada, entre outros, por Manuel Silveira Ramos. Muito embora essa estabilidade possa estar associada ao facto de constituir uma categoria inteiramente nova, contrastando com a situação anterior a 1959, a verdade é que também o número de Chefes de Secção não sofre alterações a partir de Maio de 1960. Por se tratarem das duas mais baixas categorias dos altos quadros do Ministério do Ultramar, é bem provável que à sua estabilização se contraponha uma certa indefinição e instabilidade quanto à dimensão das categorias superiores. De facto, a categoria de Inspectores Superiores (incluindo, nela, a de Director) e de Chefes de Repartição levaram mais tempo a estabilizar.

**Evolução do número de cargos de chefia (1958-1963)**



**Gráfico 2.**

**Elaboração própria.**

**Fontes:** Dados agregados das Fichas de Relação Organizada nos termos do artigo 6º do Decreto nº19478, de 18 de Março de 1931 para os anos de 1958 a Dezembro de 1963. AHU/MU/GM/GNP/180/Pt1.

O processo de recrutamento e selecção para preenchimento dos cargos, bem como a mobilidade dos funcionários, tanto por entre outras Direcções-Gerais e

organismos dependentes do Ministério do Ultramar, como entre os governos-gerais das então *províncias ultramarinas* revelaram-se aspectos da estrutura objectiva das posições dos agentes com potencial de desestabilizar ou, se quiser, de abrir continuamente o Gabinete à entrada de novos funcionários. Por sua vez, o início da Guerra Colonial e o alistamento para as fileiras portuguesas em Angola também interferiram na permanência do funcionalismo mais baixo nos cargos ocupados. Mas quando o fez, fê-lo de forma episódica e de pouco impacte no quadro geral. A razão, cremos, tem de ser procurada na estrutura de género que compunha os escalões mais baixos do GNP e que era tendencialmente de maioria feminina.

Se é verdade que esta evolução culmina na concentração dos serviços administrativos da instituição junto do Ministro do Ultramar, não é menos verdade que o processo de recrutamento se manteve inalterado ao longo do período estudado: todos os cargos do GNP são preenchidos por nomeação directa do Ministro do Ultramar. Embora a lei que cria o Gabinete não estipule as “especiais habilitações” de que carecem os funcionários nomeados, podemos estar seguros de que os únicos critérios formais para beneficiar da nomeação livre do Ministro seriam a posse de um Curso Superior e «comprovada *idoneidade*» para exercício do cargo<sup>104</sup>.

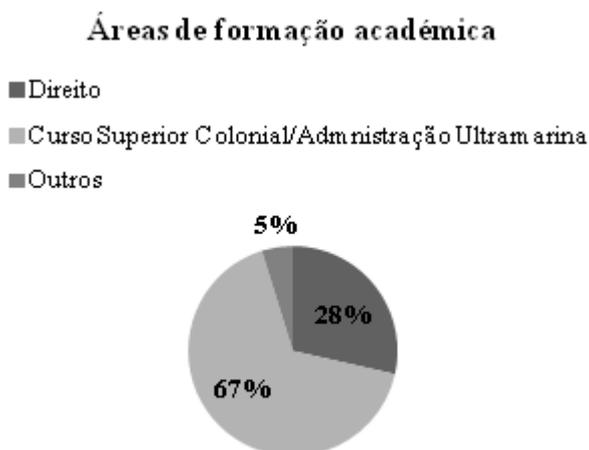
O momento subsequente à consolidação da dimensão e diversificação das funções internas no Gabinete, entre Março e Julho de 1960, revelou-se crítico quanto à permuta de alguns funcionários da anterior 4ª Repartição para os novos quadros. Os pressupostos que justificavam a colocação dos antigos funcionários em exercício na DGAPC no GNP referiam explicitamente um “concurso de provas práticas” para os chefes de secção<sup>105</sup>. No entanto, a probabilidade de que tal continuasse a fazer parte do processo de recrutamento para as chefias mais altas do Gabinete – Inspectores Superiores, Chefes de Repartição e Inspectores Administrativos – há-de ser mínima ou até mesmo nula. Não há registo de tal procedimento a partir de 1960, ou seja, do ano de entrada em funções e consolidação do GNP.

---

<sup>104</sup> Informação nº 93, de 11 de Julho de 1960, com referência ao Decreto-lei que funda o Gabinete dos Negócios Políticos. A peremptoriedade em assumir a permanência dos chefes de secção em exercício antes da reforma legislativa de 1959 é um indicador fiável da necessidade de estabilizar quanto antes as bases das chefias internas do Gabinete dos Negócios Políticos; esta portanto deve figurar como possível variável explicativa da manutenção inalterada do volume de cargos dessa categoria (5) a partir de Maio de 1960 em diante. O mesmo já não será aplicável ao caso dos Inspectores administrativos. Vide nossa nota de rodapé 55.

<sup>105</sup> AHU/MU/GM/GNP/180/Pt2, Informação nº 93, de 11 de Julho de 1960.

No que concerne às credenciais académicas e áreas de formação dos altos quadros trabalhando no Gabinete, constatamos que a grande maioria dos quadros superiores até à categoria de chefes de secção obtiveram um diploma da Escola Superior Colonial/Instituto Superior de Estudos Ultramarinos; este será um padrão de continuidade até, pelo menos, 1963 [Gráfico 3].



**Gráfico 3.**  
**Elaboração própria.**

**Fontes:** Dados agregados dos Mapas de Recenseamento Eleitoral para os anos 1958-1963. AHU/MU/GM/GNP/182/Pt.1.

Ou seja, contrariando as tendências de predominância da formação jurídica na arena do executivo a área de formação académica privilegiada para acesso a este ramo da administração pública era o Curso Superior Colonial (Administração Colonial) da Escola Superior Colonial, o de Administração Ultramarina ou o curso de Altos Estudos Ultramarinos, depois da reforma daquela Escola em 1954<sup>106</sup>. A totalidade dos altos efectivos do Gabinete possuíam um Curso Superior equivalente a licenciatura ou de regime de acesso a esse grau, pré-requisito fundamental para se ser nomeado para o cargo. Apesar do ascendente detido pelos licenciados naquela área académica, se micro-analisarmos a composição interna de cada categoria de chefia, notaremos a presença de um ou dois funcionários com formação jurídica, sempre desequilibrada, contudo, a favor da formação ultramarina. O único cargo em que tal não acontece é o de Director, porque unipessoal e, neste caso, há predomínio de Directores licenciados em Direito (em 2/3). Tais factos merecem reflexão.

<sup>106</sup> Instituto Superior de Ciências Sociais e Política Ultramarina, em 1962. António Costa Pinto, Nancy Bermeo e Pedro Tavares de Almeida, *Quem Governa a Europa do Sul* (Lisboa: ICS, 2006), 42-43.

A evidência empírica mostra claramente um declínio da formação jurídica nos quadros do GNP, em duas ordens: primeiro, porque, cruzando as credenciais académicas de cada funcionário com a data de nomeação para o cargo por ele exercido, há correlação entre a preferência por diplomados em Direito e a precocidade da nomeação, sem esquecer que a permuta dos chefes de secção da extinta 4ª repartição, associada à duração (relativamente longa) de permanência em funções, explica uma boa parte do peso da formação jurídica *inicialmente*; segundo, porque a autonomia de nomeação adscrita ao Ministro do Ultramar é proporcional ao sentido hierárquico ascendente das categorias de chefia do Gabinete. Isto é, de acordo com o legalmente estipulado, o Ministro só exercia plena discricionariedade na escolha e nomeação para a composição das categorias superiores (Director e Inspector superior). As restantes encontravam-se juridicamente limitadas à cooptação nos quadros dos efectivos da Administração Ultramarina<sup>107</sup>. O regime de práticas de nomeação, analisado nos despachos e no total de candidaturas, comprova-o. Será talvez exagerado falar em *clustering* temporal da preferência por licenciados em Direito. Mas é acertado falar, isso sim, numa permeabilidade privilegiada dos escalões baixos das chefias do Gabinete aos recém-licenciados na Escola Superior Colonial/ISEU.

A este propósito é forçoso indicar aqui a média de idades desta micro-elite, que ronda, os 34 anos, bem como a concentração dos funcionários mais jovens na última das categorias de chefia: os Chefes de Secção.

Para além da acumulação de cargos dentro da estrutura organizacional do Ministério do Ultramar (no quadro de secretaria do M.U., encontramos dois a três funcionários permanentes do GNP que desempenham também os cargos de secretário do Ministro do Ultramar ou do Subsecretário de Estado da Administração Ultramarina; um outro que presta serviço na Agência Geral do Ultramar), os funcionários do Gabinete dos Negócios Políticos, habilitados por despacho do Subsecretário de Estado da Administração Ultramarina, podem ainda prestar serviço de *campo*, isto é, nas

---

<sup>107</sup> «2º Os chefes de repartição e os inspectores serão escolhidos livremente pelo Ministro do Ultramar de entre os funcionários, com as habilitações legais, de categoria não inferior a chefes de secção dos quadros do Ministério do Ultramar e organismos dependentes ou a intendente dos quadros das províncias ultramarinas, ou ainda, de entre os diplomados com um curso superior adaptado às funções do cargo que tenham revelado especial aptidão.» Informação *Candidatos ao quadro do GNP*. AHU/MU/GM/GNP/180/Pt2.

Províncias Ultramarinas<sup>108</sup>. O que confere a natureza de circulação às comissões de serviço e à mobilidade dos funcionários é a probabilidade histórica de estas últimas andarem associadas às promoções no Gabinete<sup>109</sup>. Perante uma escassez de dados absolutos fiáveis, nem para o período de instabilidade nem para o da subsequente consolidação do GNP, há uma enorme dificuldade em se sair de uma mera lógica especulativa. Contudo, alguns dados cruzados podem dar-nos relativa segurança na aproximação a uma associação probabilística entre comissões de serviço e missões no ultramar e no estrangeiro e impulsos carreirísticos no funcionalismo ultramarino.

### Distribuição temporal das comissões de serviço

Anos	Comissões (freq.)*
1958	0
1959	0
1960	2
1961	4
1962	1

\* Contabilizámos as comissões com base na data fixada para o início da deslocação do funcionário, e não tomando a duração da deslocação em linha de conta.

Tabela 2.

Elaboração própria.

Fontes: Fichas de Relação Organizada nos termos do artigo 6º do Decreto nº19478, de 18 de Março de 1931 para os anos de 1958 a Dezembro de 1963. AHU/MU/GM/GNP/180/Pt1, anexação não dactilografada.

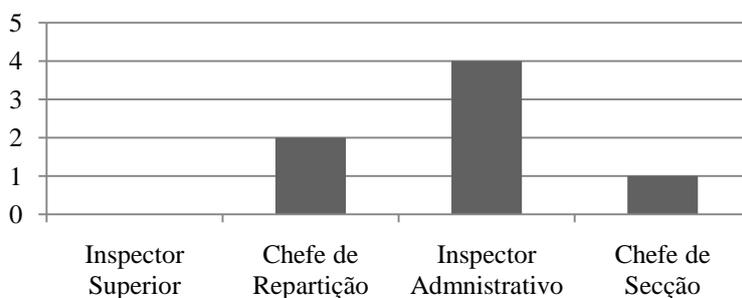
Temos, primeiro, um momento puramente morfológico da burocracia: ao deixar pendente na metrópole um cargo *vazio*, objectivamente não preenchido, em determinadas circunstâncias, proporcionou a oportunidade de ascensão a alguns funcionários do escalão imediatamente inferior. Num segundo, uma contingência política com a remodelação ministerial de 1961. Um dos efeitos dessa remodelação foi a activação do *desempenho das missões em serviço no ultramar ou no estrangeiro*

<sup>108</sup> AHU/MU/GM/GNP/180/Pt.1, Uma circular proveniente da Direcção-Geral da Contabilidade Pública (Ministério das Finanças) – datada de 16 de Fevereiro de 1961 –, tendo como especial destinatário a Direcção-Geral da Administração Política e Civil do Ministério do Ultramar, dá-nos conta da crescente importância que a mobilidade das elites administrativas e funcionários especializados passou a representar num período crítico para o Estado. De referir que, subjacente aos abonos que essa circular fazia prever «ao funcionário proprietário do automóvel, quando com ele viajam outros funcionários para o desempenho de missões no estrangeiro», encontramos a materialidade do serviço público, especialmente num momento de particular intensidade de afrouxamento das condições institucionais de orientação da actuação dos agentes.

<sup>109</sup> Usamos o termo *circulação* de maneira substancialmente diferente da cunhada por Vilfredo Pareto. Aqui, pretende designar a mobilidade vertical e horizontal dentro das instituições governativas e administrativas metropolitanas e provinciais (e entre elas), sem que com isso se considere haver acumulação cargos.

enquanto credencial para exercício de postos dignitária e hierarquicamente mais elevados, depois de regresso a Lisboa. De acordo com o representado na **tabela 2**, a frequência das comissões obedece aos *inputs* políticos do período considerado, mais especificamente, às primeiras convulsões no Ultramar.

**Distribuição das comissões de serviço por categorias**



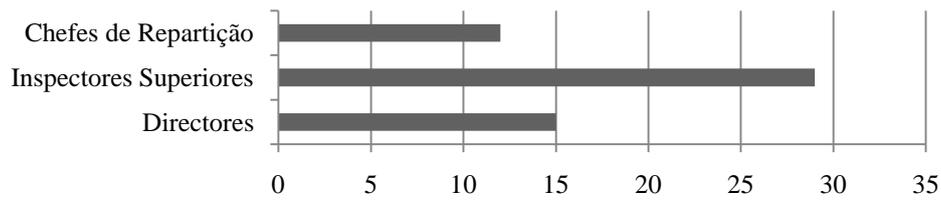
**Gráfico 4.**  
**Elaboração própria.**

**Fontes:** Dados agregados das Fichas de Relação Organizada nos termos do artigo 6º do Decreto nº19478, de 18 de Março de 1931 para os anos de 1958 a Dezembro de 1963. AHU/MU/GM/GNP/180/Pt1.

O mesmo exercício deveria ser acometido quanto aos locais e instituições onde os funcionários cumpriram serviço<sup>110</sup>. Mas, porque se trata aqui de uma questão de mobilidade e circulação, optámos por verificar os padrões de concentração das comissões pelas categorias de chefia do Gabinete [**Gráfico 4**]. Assim, os Inspectores Superiores, de entre os quais figura o Director, são os únicos que parecem inamovíveis da metrópole. A categoria *móvel*, por excelência, é a dos Inspectores Administrativos. Se atentarmos, por um momento, aos tempos de permanência em funções desta elite, estaremos mais perto de achar uma relação possível entre *mobilidade* e *permeabilidade institucional*. Senão, vejamos: a duração da ocupação dos altos postos é superior à da permanência na base hierárquica [**Gráfico 5**].

<sup>110</sup> Esse exercício validaria a nossa actual suposição de que as nomeações para as comissões de serviço se distribuem a favor daqueles que já haviam exercido cargos nas províncias ultramarinas e testaria uma identificação entre o local da comissão de serviço e o cargo governativo-administrativo anterior, em específico, e os percursos profissionais e as comissões, em abstracto.

### Média de meses em exercício do cargo



**Gráfico 5.**

**Elaboração própria.**

**Fontes:** Dados agregados Fichas de Relação Organizada nos termos do artigo 6º do Decreto nº19478, de 18 de Março de 1931 para os anos de 1958 a Dezembro de 1963. AHU/MU/GM/GNP/180/Pt1.

Embora a fase de remodelação ministerial (1961-1963) tenha, de facto, contribuído para alguma perturbação na duração da permanência dos funcionários dos quadros mais altos do Gabinete dos Negócios Políticos, nomeadamente o de Chefe de Secção e Inspector administrativo, a análise dos mapas de pessoal e vencimentos mostra uma alta flexibilidade de promoção desses quadros no interior do Gabinete. Mas se isto é certo para os cargos de chefia – inspectores administrativos, chefes de secção, de repartição, inspectores superiores e direcção -, o mesmo já não se infere no que concerne aos escalões mais baixos da organização. Assim, a alta mobilidade no topo aparece compensada com a fraca e limitada ascensão ou circulação do funcionalismo de base. Como veremos no terceiro capítulo, essa mobilidade dos altos escalões decresceu e o GNP consolidou-se como órgão burocrático rotinizado e permanente da metrópole, com menor circulação no espaço administrativo imperial.

\*

A análise politológica dos processos de tomada de decisão no Estado Novo tende, hoje, a privilegiar uma perspectiva mais descentralizada: a figura do ditador deixou de ocupar o centro de gravidade política – imagem decalcada da história e doutrina jurídicas contemporânea e posterior ao salazarismo -, surgindo muitas vezes à margem dos canais decisivos de inter-relações pessoais e institucionais, quer no seio da administração pública, quer entre esta e os actores e organizações da chamada sociedade civil. Este capítulo adoptou essa perspectiva: seja porque o estudo de caso só pode ser abordado de um ponto de vista interno à lógica do aparelho administrativo do Estado, seja porque a nova política estatística ultramarina teve consequências tanto para os agentes internacionais, como para as populações coloniais. Porém, há limites para o grau de descentralização que o investigador pode conceder à sua pesquisa. E o mesmo se dirá acerca do grau de *subjectividade* (ou *agency*) atribuído aos povos colonizados.

Isto porque é nas pressões exercidas sobre Portugal na esfera internacional, bem como na estratégia política portuguesa nos fóruns de governação global, que se deve encontrar o princípio da explicação da verdadeira tentativa de reforma da cultura burocrática e política, gizada a partir de Lisboa, que se traduziu na alteração às categorias estatísticas dos censos populacionais nas colónias. Ainda assim, desenvolvimentos institucionais internos mediaram essa nova sensibilidade dos burocratas coloniais à opinião pública internacional.

Pode-se sempre argumentar que essa reforma não representa nada de novo em face da mais conhecida revisão terminológica de *colónias* por *províncias ultramarinas*, constitucionalmente consagrada em 1951. Contudo, o reconhecimento do valor simbólico da alteração necessita ser debatido crítica e aprofundadamente: o carácter restaurador e tradicionalista da medida pôs em marcha, como todas as premissas subsequentes do lusotropicalismo, sem dúvida, um conjunto de forças antinómicas representadas por determinados grupos de interesses e sectores populacionais, na metrópole e no ultramar. Até ao início do Marcellismo, em 1968, o alcance dessa substituição nominalista está patente na extinção do regime do Indigenato, na organização das regedorias e na reestruturação das taxonomias burocráticas usadas para cartografar o comportamento demográfico das colónias. Acontece que estes ajustamentos internos à posição inquiridora da maioria da ONU e das suas agências ocorreram temporalmente na ordem inversa. O encadeamento temporal destes fenómenos administrativos afetou de forma indelével o seu processo decisório e o grau de eficácia dos serviços centrais do Ministério do Ultramar na periferia imperial. Como afirmou Charles Tilly, «*o momento em que as coisas ocorrem dentro de uma sequência afecta o modo como elas acontecem*». <sup>111</sup>

O caso em apreço coloca também em relevo a necessidade de se tomar o contexto organizacional e social mais lato onde os processos de «simplificação» e «legibilidade» biopolítica das sociedades ocorrem. As organizações estatais que os controlam não são, como afirmou Melissa Nobles, «registradores desinteressados nem observadores inocentes» e importa sempre considerá-las como pontos de contacto ou acesso de agentes de outros campos contíguos ao burocrático, designadamente oriundos

---

<sup>111</sup> Charles Tilly, *Big Structures, Large Processes, Huge Comparisons*, (paper prepared for publication by the Russel Sage Foundation, 1983), 13.

do campo científico ou de grupos colectivamente organizados na sociedade civil<sup>112</sup>. O apuramento e a publicação de dados agregados e hierarquizados por certos princípios taxonómicos varia, por isso também, consoante uma pressão mais ou menos organizada de grupos externos ao Estado, mediada pelo tipo de discurso (racial, por exemplo) que eles empregam num dado momento histórico. O nosso caso mostra que é também preciso trazer para esse quadro de factores institucionais as relações entre processos de consolidação organizacional e composição social dos órgãos burocráticos. Como aprofundaremos no nosso terceiro capítulo, é a autonomia do Estado na formulação de princípios próprios de actuação e manifestação que está em causa.

---

<sup>112</sup> Melissa Nobles, «Racial Categorization and Censuses», in David Kertzer, Dominique Ariel (eds.) *Census and Identity: The Politics of Race, Ethnicity and Language in National Censuses*, (Cambridge:Cambridge University Press, 2002), 43-70; *Idem*, *Shades of Citizenship: Race and the Census in Modern Politics*, (Stanford: Stanford University Press, 2000), 14-17.

## II

### O Autoritarismo Burocrático e as Ciências Sociais

Se o caso das estatísticas oficiais mostrou uma *décalage* entre as estruturas objectivas herdadas da I República e da fase imperialista do regime autoritário no pré-II Guerra Mundial (taxonomias inscritas no papel burocrático, arquitectura orgânica dos serviços de estatísticas, representação material dos quadros demográficos) e as estruturas subjectivas ou cognitivas trazidas para os círculos do poder por uma facção do campo académico metropolitano, as tomadas de posição contra a manutenção do *status quo* simbólico e organizacional operante na recolha, análise e publicação de dados estatísticos têm de ser lidas como estratégias *propriamente* políticas de reprodução de um grupo dotado de um tipo de capital adquirido nas fronteiras entre o campo político e académico. Aliás, nesse espaço onde os limites dos campos são consideravelmente esbatidos, quer pela dependência orgânica do ISEU e órgãos de investigação ao Ministério do Ultramar, quer pela pesada procura de representação especializada do Ministério ao nível internacional, as competências *científicas* adquiridas num passarão a ser reconhecidas como *políticas* e *administrativas*, noutro.

O caso das estatísticas ultramarinas lançou luz sobre uma cisão interna no campo burocrático do Estado que se tornou visível pela análise do processo de consolidação do GNP: a oposição entre a nova elite que compôs o quadro do Gabinete e uma outra organizada nos serviços da DGE e INE. Essa dissidência expressou-se simbolicamente, embora, sem dúvida, com efeitos burocráticos tangíveis, na delimitação prática, mas difícil, de esferas de intervenção distintas: a política e a técnica. Contudo, quem compunha o GNP aspirava a um primado do político sobre o técnico. E como se demonstra nos próximos capítulos, esse primado equivalia a um domínio das ciências sociais sobre a técnica. Coloca-se a questão de saber se tal cisão se resumia a uma mera contrariedade entre agências estatais ou se era reflexo administrativo de um conflito material e ideológico mais alargado. O capítulo que se segue tenta responder a esta dúvida, começando por analisar um fenómeno indicial da relação entre “técnicos e cientistas sociais” fora da esfera burocrática e ligeiramente anterior ao aparecimento do GNP.

## **Energia e telecomunicações: os Colóquios sobre o II Plano de Fomento e a aparente aproximação aos técnicos**

A promoção de Colóquios sobre o II Plano de Fomento pelo Centro de Estudos Políticos e Sociais da Junta de Investigações do Ultramar foi recentemente declarada como indício da importância desse Centro e, bem assim, da Junta como «cúpula do sistema científico colonial». Mas os estudos que o fazem não chegam a perguntar pelo teor desses colóquios ou sequer por outro significado da sua organização para o estado das relações de força dentro do campo académico e entre este e o campo do poder ou o Estado, que não seja o de indicarem o papel de relevo daquele Centro no «enquadramento científico» dos processos de mudança social e económica das sociedades coloniais, enquadrando esse a que acrescia o apoio institucional à formação de graduados do ISEU e à sua inserção nos trabalhos de investigação social<sup>113</sup>.

Na verdade, deduz-se apenas do seu acolhimento institucional a confirmação do CEPS, e conseqüentemente, do ISEU como instituições que, pela posição orgânica dependente do Ministério do Ultramar (depois do Ministério da Educação Nacional) e pela matéria dos Colóquios -, figurariam como um entre vários elos de conexão entre saberes (pré)científicos e técnica social, aproveitada pelo aparelho de Estado. O que se quer dizer, todavia, quando se fala em «enquadramento científico» a esses programas estatais? O qualificativo «científico» é importante porque permite desde logo pensar num entrosamento entre projectos de investigação social, nomeadamente ao nível das Missões criadas naquele Centro, e programas estatais de desenvolvimento e, na pior das interpretações, programas estatais de repressão. Permite também estabelecer uma lógica de relação directa entre as histórias de relativa autonomização das ciências naturais e sociais (nas quais podemos contar as económico-financeiras), num quadro de objectivos de «acção social» e respostas a reptos políticos de orientação desenvolvimentista mais vinculada. Também possibilita a leitura da pura legitimação tecnocrática do poder, pelo recurso a discursos de índole *científica*, com todos os efeitos simbólicos que a ocorrência de capital científico acarreta e que se traduzem, não raras vezes, na

---

<sup>113</sup> Respectivamente, Frederico Ágoas, «Estado, Universidade e Ciências Sociais: a introdução da sociologia na Escola Superior Colonial», in Miguel Bandeira Jerónimo (org.) *op.cit.*, 315-347, 333; Cláudia Castelo, «Ciência, Estado e Desenvolvimento no Colonialismo Português Tardio», in Miguel Bandeira Jerónimo (org.), *op.cit.*, 350-379, 360.;

constituição progressiva de um «indiscutível» e de um fechamento do «espaço dos possíveis», aqui entendido mais como leque de opções políticas geradas no Estado ou na periferia do Estado.

Olhemos de perto duas comunicações apresentadas nos colóquios do CEPS sobre o II Plano de Fomento. A primeira que nos interessa estudar com relativa profundidade – *Telecomunicações: alguns aspectos de interesse para o ultramar português* – foi apresentada, a 30 de Março de 1959, por António Alves de Carvalho Fernandes, engenheiro electrotécnico, professor catedrático do Instituto Superior Técnico, e, à época, director técnico e administrador delegado da Standard Eléctrica. Principiava o orador por destacar dois grandes eixos fundamentais das telecomunicações, as que diziam respeito aos «territórios portugueses entre si» ou «telecomunicações globais» e as comunicações no interior de cada território ultramarino<sup>114</sup>. A propósito das primeiras, as comunicações telegráficas e telefónicas globais, Carvalho Fernandes perguntava pela melhor solução técnica para concretizar o objectivo político da «unidade nacional». Era difícil, considerava, sustentar a unidade nacional com base no sistema técnico então vigente: a propagação de ondas radioeléctricas «no domínio das ondas decamétricas» ou ondas curtas. É que tal sistema – cujos serviços estavam concessionados à Companhia Marconi em colaboração parcial com os CTT provinciais – não dava garantias de estabilidade, permanência e flexibilidade às comunicações estabelecidas entre a Metrópole e as províncias ultramarinas. A propagação das ondas, ao fazer-se por «saltos» de refacção e reflexão entre a superfície terrestre e a ionosfera, era altamente vulnerável à natureza e configuração do terreno, por um lado, e ao estado – muito variável e de difícil previsão – da ionosfera, por outro. Quando um salto cobria a distância Lisboa-Madeira/Açores, para vencer a distância de uma comunicação telegráfica com as províncias africanas e orientais vários saltos eram necessários. Para mais, o espectro das frequências, considerado «muitíssimo insuficiente», causava congestionamento e interferências entre canais. Eram estas as limitações que Carvalho Fernandes identificava e que constituíam «graves preocupações (...) nos aspectos humano, político, económico e militar», mas não exclusivas ao território português:

---

<sup>114</sup> António A. de Carvalho Fernandes, «Telecomunicações: alguns aspectos de interesse para o ultramar português», *Electricidade – revista técnica portuguesa*, Nº10, Abril-Junho de 1959, 139-144.

...talvez venha a propósito fazer referência às comunicações telefónicas entre a Europa e a América do Norte que até há pouco tempo se faziam exclusivamente por ondas radioeléctricas, propagadas por acção ionosférica e, portanto, com as limitações e condicionamentos que referimos. Era esse ainda o caso durante a última guerra e é fácil imaginar as dificuldades e preocupações que terão existido à volta deste problema.<sup>115</sup>

A este respeito, o professor do I.S.T. iria procurar na experiência de reconstrução do pós-guerra as soluções que melhor se enquadravam no objectivo da integração nacional dos territórios portugueses parcelares. Havia que tomar em conta o progresso, em termos de segurança e qualidade, que a construção de um cabo telefónico submarino tinha trazido aos ingleses e norte-americanos, em 1956<sup>116</sup>. Também se devia atentar, continuava o orador, no recente e já iniciado projecto de um outro cabo directo, este entre os Estados Unidos e França, cujo serviço entraria em funcionamento a breve trecho. A propósito destes projectos, figurava também a intenção da Commonwealth em planear «um cabo telefónico submarino ligando os seus territórios desde a Austrália à Inglaterra». Nisto consistia, genericamente, a «solução marítima» para o caso português,

... usando um cabo submarino partindo da Metrópole e contornando a África, assegurando assim a ligação com as províncias da África Ocidental e com *Moçambique*; o prolongamento deste cabo para o Oceano Índico ou o lançamento doutro cabo ao longo do Mar Vermelho permitiria a ligação com o Estado da Índia (...) A solução marítima poderia ser, do ponto de vista técnico, exclusivamente portuguesa...Para já vê-se a vantagem de, pelo menos inicialmente, ter até Dakar ou *Cabo Verde* um cabo comum para servir a ligação Europa-África e Europa-América do Sul, com especial interesse para o Brasil em virtude do Tratado que instituiu a Comunidade Luso-Brasileira.<sup>117</sup>

Uma «solução continental» previa necessariamente colaboração internacional na instalação de uma «rede de ligações radioeléctricas de faixa larga (...) que assegurasse as comunicações através do Continente Africano e deste com a Europa». Uma das vantagens do sistema de rede continental radicava na viabilidade de se poderem transmitir programas de televisão, em serviço directo, algo que para o orador se revestia de um «grande interesse»<sup>118</sup>. No serviço directo de transmissão televisiva radicava uma das bases materiais do projecto simbólico da nacionalização do império, projecto esse pouco favorecido pelo actual sistema de telecomunicações. Na impossibilidade técnica de transmissão directa, restava apenas

---

<sup>115</sup> António A. de Carvalho Fernandes, *Ibidem*, 140. Itálicos no original.

<sup>116</sup> Tratava-se do Transatlantic Telephone Cable System 1 ou TAT-1, inaugurado em Setembro de 1956 em Londres e que abria a era das comunicações telefónicas transatlânticas por cabo.

<sup>117</sup> António A. de Carvalho Fernandes, *Ibidem*.

<sup>118</sup> *Idem*, *Ibidem*, 140.

... a possibilidade de ter redes locais em cada província ultramarina e de, enquanto não for possível a transmissão de programas, permutar, usando os serviços aéreos de transporte, programas gravados.<sup>119</sup>

Depois de dedicar um tempo apreciável a enumerar o desenvolvimento técnico dos sistemas de telecomunicação no interior das colónias, temática que por agora não nos interessa reproduzir, o director da Standard Eléctrica aproxima-se do fim da conferência com indicações precisas quanto aos «recentes acontecimentos em África». Estes deveriam alertar as autoridades para a problemática das relações entre os sistemas civis de comunicação e os militares. Refere, a esse propósito, que tinha sido recente a iniciativa de coordenar os dois tipos de comunicações na Metrópole e que, para o caso ultramarino, haveria todas as vantagens em se instalar sistemas de telecomunicações com «capacidade suficiente para assegurar os serviços civis e militares», na construção de uma rede de defesa territorial<sup>120</sup>. Em todo o caso, as sublevações em África revelavam, mais ainda, as vantagens comparativas de um sistema de propagação radioelétrico, por dispersão troposférica: podiam «vencer saltos da ordem de algumas centenas de quilómetros» pelo que, ao contrário das telecomunicações por linhas aéreas ou cabos, eram invulneráveis às tentativas de sabotagem física. Daí a preferência dos militares pelo uso desse sistema de comunicações, sobretudo ao nível internacional, onde já se previam «redes cobrindo praticamente o chamado bloco ocidental dos países do Mundo»<sup>121</sup>.

Qual era, contudo, a expressão destas intenções no II Plano de Fomento, então em curso? António Carvalho Fernandes era claro quanto a este aspecto: nula ou quase nula. A dotação orçamental para investimentos nas redes de telecomunicações, principalmente em Angola e Moçambique, seria manifestamente insuficiente para recuperar o «estado de atraso» dessas províncias. Criticando abertamente a «grande modéstia e parcimónia» das dotações, o orador reproduzia os pareceres da Câmara Corporativa que iam no mesmo sentido, e vincava o desfasamento entre o Plano e as insuficiências sondadas e esquematizadas pelos CTT das províncias, entidade que havia sido encarregada de elaborar os estudos orçamentais prévios no domínio das telecomunicações ultramarinas<sup>122</sup>. A prelecção termina deste modo, donde não estão

---

<sup>119</sup> *Idem, Ibidem*, 142.

<sup>120</sup> Cf. Decreto nº 41212 de 3 de Agosto de 1957, que cria a Comissão de Coordenação das Telecomunicações, no Ministério da Defesa Nacional.

<sup>121</sup> António A. de Carvalho Fernandes, *art.cit.*, 144.

<sup>122</sup> *Idem, Ibidem*.

ausentes sérias suspeitas acerca da racionalidade económica, certamente, mas também política do próprio Plano, no quadro da cultura lusotropical de defesa do império.

Antes de iniciarmos um exercício interpretativo desta conferência à luz das condições objectivas de que o GNP foi em parte expressão e em parte instrumento para as controlar *racionalmente*, será profícuo recuperar um outro colóquio do CEPS, ainda no quadro do II Plano de Fomento, desta feita sobre o *Fomento da Electrificação no Ultramar*, para o qual fora convidado outro engenheiro electrotécnico do I.S.T., José Colen Viana<sup>123</sup>. Ao invés de reproduzirmos longamente as suas afirmações, melhor será, de forma resumida, tentar captar o que Viana dizia de essencial. E o essencial era uma questão de método comparativo: como avaliar o grau de desenvolvimento das províncias ultramarinas em termos de produção e distribuição de energia eléctrica e os planos de intervenção (estatal e privada) nesse domínio? Tratava-se de um problema comparativo que levantava sérias dificuldades morais e políticas: contra que instâncias, ao nível global, se podia comparar, por exemplo, os índices de consumo de Angola e Moçambique, sem injustiçar os particularismos locais? Embora comece por comparar o estado genérico da electrificação no ultramar com outros países, sobretudo ocidentais (E.U.A., Canadá, Grã-Bretanha, Noruega, Suíça) e alguns africanos, mas considerados excepcionais, como a União da África do Sul, Colen reconhece não serem «justas, por carecerem de significado, as comparações, como estas, feitas para valores globais relativos ao Ultramar». Esta afirmação decorria, claro, do panorama de grande atraso das colónias portuguesas<sup>124</sup>.

Em primeiro lugar, era necessário classificar o grau de desenvolvimento da produção e distribuição de acordo com as fases verificadas na história ocidental: fase municipal – com disponibilização do serviço apenas a alguns importantes núcleos territoriais -, a regional – pelo progressivo alargamento do serviço a zonas contíguas a esses aglomerados principais, dependente da aplicação de novos métodos de transporte de energia a longa distância - e nacional – marcada, quase invariavelmente, pela intervenção dos Estados. Ora, só em Angola e Moçambique se havia tentado pequenos esquemas de regionalização da distribuição de energia eléctrica, sendo que

---

<sup>123</sup> José Colen Viana, «O fomento da electrificação no ultramar», *Electricidade – revista técnica portuguesa*, N°12, Outubro-Dezembro de 1959, 373-378. Comunicação apresentada nos Colóquios sobre o II Plano de Fomento a 6 de Abril de 1959.

<sup>124</sup> *Idem, Ibidem*, 373, 376.

«praticamente em toda a parte não se ultrapassou a fase municipal»; mesmo esta descolagem do primeiro estádio, quando comparado à experiência metropolitana, iniciada na segunda década do século XX, revelava-se deficiente:

Para mais de mil povoações classificadas apenas numa escassa centena existe serviço de distribuição de energia eléctrica. Em territórios cuja área total é vinte e três vezes maior do que a da Metrópole, a produção de energia eléctrica é doze vezes mais pequena. Em cerca de 12 milhões de habitantes, o número total de consumidores anda à roda de 70 000, que é preciso multiplicar por doze para ter o daqueles que existem na Metrópole, em menos de 9 milhões de pessoas<sup>125</sup>.

Mas se o estádio da regionalização em África era débil, isso ficava-se a dever à inexistência de um «mercado remunerador». Essa ausência estava plasmada na difícil opção dos decisores por uma fórmula que captasse o índice de consumo energético nas colónias africanas. Para José Colen, a aplicação da fórmula *nº de habitantes/nº de consumidores* era incapaz de captar as particularidades do contexto<sup>126</sup>. Não se estava, por isso, perante um mercado em potência de fácil estudo e racionalização em índices de consumo; longe, portanto, de uma sólida e justa base comparativa. O problema, que para Colen assumia expressões de natureza social, radicava na fractura civilizacional da população residente nos territórios ultramarinos, em especial em África:

Como regra, o indígena – pelo menos o de Angola que conheço melhor – tem um comportamento económico primitivo; ignora a poupança, pois nem sequer sabe guardar dinheiro para as despesas que faz no decurso dum mês; tem um conceito infantil sobre as obrigações que assume. De começo é preciso lhe dêem facilidades para pagamento a prestações das despesas com instalação inicial. Com frequência, logo num dos primeiros meses não paga a factura apresentada; aparentemente, não se incomoda com a sanção de lhe cortarem a corrente; quando tem um dia de festa, pede aos amigos e paga o atrasado, para logo a seguir deixar cortar novamente; na terceira vez que pede a ligação, é costume estar a instalação estragada em resultado do desleixo ou das brincadeiras dos filhos, a que assiste aplaudindo<sup>127</sup>.

Servia-se deste exemplo José Colen para demonstrar a dificuldade da constituição de um mercado com níveis de rendibilidade suficiente de modo a funcionar como incentivo a iniciativas privadas de investimento em infra-estruturas para fornecimento de energia eléctrica aos “bairros indígenas”. O caso particular dos “bairros indígenas” era

---

<sup>125</sup> O significado destes números saía reforçado por uma outra comparação, a da Metrópole com outros países ocidentais, em que ficava evidente a ideia do atraso português, mormente no aspeto da electrificação rural: «...actualmente apenas 49% das freguesias do Continente têm serviço de electricidade, muitas delas em condições bastante precárias; admite-se, a longo prazo, a viabilidade de levar a energia a quase todas as povoações; para a maioria dos casais agrícolas julga-se que não dispõem do dinheiro necessário para pagar a sua própria instalação». *Idem, Ibidem.* 374

<sup>126</sup> O autor utiliza como principal índice de comparação o binómio *nº de habitantes/nº de consumidores* e não o quociente kWh/hab., por ser o mais ajustado às fases iniciais de electrificação dos territórios, dado que reflete o grau de acesso da população ao bem energético e não tanto o seu consumo.

<sup>127</sup> José Colen Viana, *Ibidem.* 375

elucidativo ainda daquela fase inicial de fornecimento de electricidade para consumo doméstico nas periferias dos centros urbanos mais expressivos.

Em rigor, a mentalidade *primitiva* do indígena colocava uma série de problemas que ultrapassava o domínio da pura economia: da palestra de Colen fica a imagem bem vívida de uma família de autóctones não civilizados, habitando nos bairros precários de uma grande cidade africana, em que mulheres e crianças, fascinadas pela aparelhagem eléctrica, não usam das «mais elementares precauções e com um atrevimento inquietante» manuseiam os utensílios, colocando-se, assim, expostos aos perigos da electrocussão; os materiais de que eram construídas as habitações apresentavam também elevados riscos de inflamabilidade – embora aqui a técnica civilizada pudesse minimizar a probabilidade de incêndio com o «emprego de novos tipos de condutores e acessórios»; e o mais frequente era encontrar-se vastas zonas de bairros não electrificados, nem ao nível da mais básica iluminação pública das ruas. Todas estas dimensões denotavam riscos de segurança para a vida dos indígenas e para os poderes públicos nas funções de policiamento e manutenção da ordem. Todavia, a mais inflexível e que mais obstava à intervenção racional do conhecimento ocidental era da ordem das mentalidades da maioria da população autóctone, considerada «inerte para efeitos do consumo de electricidade». Havia, contudo, ainda um outro fenómeno social de que Colen estava bem ciente: toda a massa de indígenas «espontaneamente atraída para os núcleos urbanos», e que, vivendo no interior ou na periferia desses aglomerados, não constituía uma fracção de consumidores directos de energia eléctrica. Existia, de facto, um problema de acção colectiva, justamente porque esses indivíduos “destribilizados” «contribuem para a economia das outras actividades e participam dos benefícios concedidos pelos serviços públicos, que todos são utilizadores de electricidade». Sobre ele deveria também recair, afirmava José Colen, «uma quota parte na capitação do consumo, que, sendo diminuta, não é desprezível». Ou seja, os “destribilizados” deviam constar da contabilização oficial da estatística de consumo de electricidade<sup>128</sup>. As categorias de «cliente» e «consumidor» ficavam, pois, desprovidas de uma referência económica moderna quer em termos da previsibilidade contratual da parte do indígena, quer em termos da mais elementar *razão prática* no uso quotidiano dos aparelhos eléctricos.

---

<sup>128</sup> *Idem, Ibidem.* 374-375.

Portanto, o problema social só se constituía como tal enquanto entrave à taxaço do consumo e às estimativas de rentabilidade dos esquemas de regionalizaço do abastecimento de energia eléctrica. É nesta óptica que José Colen Viana vai enunciar algumas soluço: quanto aos “destribilizados” o melhor seria estancar e contrariar a tendência de migraço interna para os núcleos urbanos; quanto ao fornecimento de energia aos “bairros indígenas” e taxaço dos respectivos consumidores, afirma já se ter preconizado, mas não posto em prática

...o fornecimento de energia por grupos, sendo a responsabilidade assumida por elementos mais respeitáveis da comunidade; admite-se que essas pessoas, da mesma raça, saibam ser mais persuasivas para efeitos de cobrança<sup>129</sup>.

Esta referência tem mais valor do que à primeira vista uma leitura do texto do colóquio, quer do ponto de vista técnico quer sociopolítico, parece suscitar. É que ela dá-nos a primeira confirmaço do grau de dispersão de uma das técnicas de controlo das populaço “semi-assimiladas” que foi aplicada em grande escala durante a guerra colonial, já depois de abolido o estatuto do indigesto, e que reproduzia a prática local – rural - de envolvimento das autoridades ditas tribais nas funções Estatais mais básicas. A convicço de Colen neste género de soluço distintas e discriminatórias tinha raízes na história da electrificação ocidental, em particular da história metropolitana: a fase *municipal* correspondeu “sempre” a um estádio de desigualdade “natural”: entre os bairros ou grupos de bairros com «distinto nível de vida (...) onde vivem e trabalham os mais civilizados» e aqueles onde os «outros» africanos e as «povoaçoes menos afortunadas» europeias habitam. Estamos perante uma afirmaço recorrente da desigualdade da fractura civilizacional, mas justificando-a, desta feita, por intermédio da comparaço com a história interna do Estado colonizador, que implicava menos o critério da distinço *civilizacional* do que o critério da distinço por classes. Em cenário colonial, este último subsume-se no primeiro. Mais. Esta justificaço não parecia impedir a adopço de um plano que integrasse esses indígenas *naturalmente* excluídos da fase municipal: procurava-se, agora, abrir e expandir o mercado potencial de consumidores de electricidade doméstica, mobilizando para esse fim «os elementos

---

<sup>129</sup> *Idem, Ibidem.* 375.

mais respeitáveis da comunidade (...) da mesma raça», responsabilizando-os pela cobrança das taxas de consumo.

Assim se compreende a dimensão social do problema da fórmula para cálculo do consumo de energia eléctrica: deviam ou não os indígenas contar para efeitos desse cálculo? Enquanto na União da África do Sul o autóctone entrava nesses cálculos, não como uma unidade individual de consumo, mas valendo apenas uma «fracção de cada unidade com ascendência europeia», nas colónias portuguesas, no entender de Colen, seria mais adequado capitalizar apenas os habitantes civilizados. Era injusto compará-las ao caso especial da U.A.S., «a grande distância, o país de maior consumo – talvez o décimo na ordem mundial» e «de longe o que nesse continente tem mais completo equipamento». A proposta do engenheiro era de adequação dos cálculos para comparações internacionais ao estágio de desenvolvimento da produção, transporte e distribuição de electricidade nas províncias ultramarinas. Em casos onde a realidade denotava uma estágio muito primário da utilização de energia, em que avultava o uso de combustível florestal – lenha -, congruente com o estágio civilizacional da maioria da população nativa, impunha-se a restrição dos cálculos de consumo às franjas civilizadas dessa população, nomeadamente as urbanas, já que a expressão dos «habitantes civilizados» nas áreas rurais seria «insignificante»<sup>130</sup>. Este tipo de planos ou propostas de avanço desenvolvimentista dos espaços e populações coloniais sob uma óptica racional, aparentemente lógica, mostram à saciedade os obstáculos que um insípido poder infra-estrutural do Estado lhes colocava. Se não há contradição interna nos pressupostos de José Colen, é só porque não tinha ainda tocado no ponto dos “habitantes civilizados” e nos moldes da sua contabilização. Até aí, tratara-se de um excursão hipotético, quasi-utópico, em que os instrumentos conceptuais e matematizados da racionalidade económica coexistem de forma harmoniosa com um Estado-arquivo ou Estado-estatístico total, ou, no mínimo, exaustivo:

Depara-se-nos aqui uma dificuldade, quando se considera em globo o conjunto ultramarino, que é a variedade de critérios que se atribui nas diferentes estatísticas provinciais à classificação dos civilizados. Note-se que os dados sobre as quantidades produzidas e consumidas também são pouco rigorosos e merecem em geral pouca confiança<sup>131</sup>.

---

<sup>130</sup> *Idem, Ibidem.* 375-376.

<sup>131</sup> *Idem, Ibidem.* 375.

Quando o aparelho oficial carece de capital informacional, não apenas sobre as populações indígenas – sempre consideradas ilegíveis pela sua primitividade, ou legíveis por via da mediação de uma fracção intermédia de “elementos respeitáveis da comunidade”, - mas sobre a identidade, propriedades e distribuição espacial dos elementos chamados “civilizados”, seria de supor que planos desta envergadura fossem colocados em suspenso. Isto é, na ausência de uma centralização e concentração do capital informacional estatizado – *estatístico* – não se poderia ir mais longe que uma mera aproximação, inter-subjetiva, ao *status quo* cívico e, já agora, económico das colónias. É assim que se devem ler expressões como «o indígena – pelo menos *o de Angola que conheço melhor* – tem um comportamento económico primitivo» ou «nos *casos restritos* de que disponho informações mais precisas...». Certo é que estes breves comentários podem representar senão a perspectiva particular do agente social, situado de forma variável tanto no campo académico como no campo do poder; podem ser somente a manifestação dos limites cognitivos e informativos deste agente em concreto. Porém, a metodologia relacional, mais morfológica e estrutural que temos vindo a apresentar neste trabalho, ajuda pelo menos a dissipar suspeições epistemológicas – válidas – como estas. Quer dizer que há confirmação sociológica interna do ponto de vista do actor, da sua perspectiva subjectiva. Não se percebe, portanto, que os poucos trabalhos de história económica, em particular da história do fomento da energia eléctrica nas colónias portuguesas, tomem por garantidos os dados estatísticos recolhidos e publicados pelo Estado para este período concreto e muito menos os trechos mais limpos, mais puros e quantificados das intervenções de um actor social como José Colen, relegando para o esquecimento as indecisões, fragilidades e críticas que publicamente apresentava<sup>132</sup>.

---

<sup>132</sup> É o caso de José Manuel Lopes Cordeiro que faz uso dos dois: recorre aos Anuários Estatísticos de Angola e Moçambique, por um lado, e serve-se de longos períodos dos textos de José Colen Viana, depurando-os dos momentos menos assertivos, dúbios até, em que o autor revela a sua insegurança estatística quanto aos números que vai avançar. Mais complicado se torna quando essa violência textual põe em suspenso críticas abertas ao Estado (e ao Regime), que não estaria a cumprir as suas funções de estudo e coordenação como apoio dirigido às actividades económicas dos atores do setor privado. Assim, uma certa ânsia pela sùmula e pelo Estado da Arte contribui de forma eficaz para a circulação académica de uma ideia implícita (nas fontes dos números e das tabelas) do poder Estatal, nunca considerado problemático. Pior será talvez a apresentação desses trechos sem citar o autor: «A electrificação de povoações de média e pequena importância apresentava, de facto, um problema de difícil resolução. Nestes casos, a exploração de um serviço público de produção e distribuição de energia eléctrica não era compensadora. Eram necessários pelo menos 5000 clientes para assegurar uma vida desafogada a qualquer entidade que se encarregasse de instalar um serviço daquele género. Esse número correspondia a uma população de mais de 20 000 pessoas “com hábitos civilizados”, e nas colónias portuguesas de África só existiam então quatro ou cinco núcleos populacionais capazes de satisfazer esse requisito.» José Manuel Lopes Cordeiro, «A engenharia portuguesa no processo de electrificação das colónias de Angola

Estamos perante um caso concreto da debilidade estatística, tanto no domínio da definição taxonómica das categorias civilizacionais como no domínio técnico da produção e consumo de energia eléctrica *per capita* e parece termos chegado em pleno círculo a um dos problemas *políticos* que o GNP definiu com maior premência, uma vez constituído em 1960<sup>133</sup>. Mas isto não é tudo. José Colen, como aliás o fez António Carvalho Fernandes, reclamava para o Estado, em forma de crítica, critérios de actuação distintos dos que regeriam as entidades privadas. Pois se era justo e razoável atribuir ao sector privado intenções puramente económicas, «a acção do Estado não pode ser aferida pelo mesmo padrão». Caberia, por conseguinte, ao Estado fornecer a indispensável dotação financeira para o arranque de actividades de capital-intensivo, de fraco retorno para qualquer entidade que se propusesse prestar um serviço *público* de produção e distribuição de electricidade. No seu entender, o fraco número de povoações de habitantes civilizados representava justamente um desincentivo a investimentos dessa natureza. Assim se colocava a questão dos auxílios financeiros previstos pelo II Plano de Fomento, destinados apenas a três projectos de electrificação no Ultramar e um estudo, e que rondariam uns escassos «cem mil contos por ano, que é manifestamente pouco para a tarefa que convém levar a efeito». De qualquer forma, terminava Colen, as críticas que se vinham levantando face às dotações e empreendimentos consagrados no Plano careciam já de validade. Elas teriam sido úteis «antes de estabelecido o plano, embora possam ter algum interesse para estudos futuros». Estudos esses que mereceriam aprofundamento e deveriam ser levados a cabo por indivíduos de «boa técnica e principalmente por um apurado senso prático, que só se alcança com um profundo conhecimento destas questões e longa experiência»<sup>134</sup>.

---

e Moçambique», in Manuel Heitor, J. M. Brandão de Brito e Maria Fernanda Rollo (coord.) *Momentos de inovação e engenharia em Portugal no século XX*, Volume II, (Lisboa: Dom Quixote, 2004), pp. 709-725, *maxime* 710. Compare-se com José Colen Viana, *op.cit.*, 377.

<sup>133</sup> Refira-se, a título de passagem, que o primeiro inquérito estatístico sobre esta matéria na Metrópole data de 1928, no quadro da primeira tentativa de planificação da Rede Eléctrica Nacional. V. Administração Geral dos Serviços Hidráulicos e Eléctricos – D.G.S.E., *Estatística das Instalações Eléctricas em Portugal* (Lisboa: Imprensa Nacional, 1930), 3-4. Sobre este período de planificação e implementação de uma rede eléctrica nacional, em que Ferreira Dias se assume como o principal ator e impulsionador, *vide* Ana Cardoso de Matos, Fátima Mendes, Fernando Faria e Luís Cruz, *A Electricidade em Portugal: dos primórdios à 2ª Guerra Mundial*, (Lisboa: EDP, 2004), *maxime*, 294-325.

<sup>134</sup> José Colen Viana, *op.cit.*, 377-378. Sobre os casos favorecidos pelo II Plano de Fomento, cf. do mesmo autor, «Aproveitamento Hidroeléctrico das Mabubas, Angola», *Electricidade – revista técnica portuguesa*, Nº19, Julho-Setembro de 1961, em que se faz referência às insurreições «terroristas» da primeira metade do ano de 1961 e que afetaram as povoações da bacia do Cuanza e do Zaire; G. Sarmento e P. Afonso, «Cambambe: Primeiro escalão do aproveitamento hidroeléctrico do Médio Quanza em Angola», *Electricidade – revista técnica portuguesa*, Nº19, Julho-Setembro de 1961.

\*

As descrições detalhadas que apresentámos até aqui são, na verdade, meramente indicativas do elevado teor especializado dos Colóquios. Muito se deixou por reproduzir, embora os excertos supracitados e comentados dêem já uma ideia precisa do estilo e matéria expostos pelos locutores. Partindo desta observação passemos às articulações exigidas pelo nosso objecto de estudo.

Num primeiro eixo problemático teremos de destacar o «enquadramento científico», do CEPS, às mutações socioeconómicas coloniais, de que os Colóquios seriam uma das principais manifestações, a par da criação das Missões de Estudos, Comissões e Brigadas que implicavam múltiplas deslocações e permanências nos territórios ultramarinos, de plataformas editoriais próprias e de publicação coevas, nomeadamente, a colecção de Estudos Políticos e Sociais e a Revista *Estudos Ultramarinos/Estudos Políticos e Sociais*, de bolsas de investigação e de doutoramento e do apoio institucional e financeiro às pesquisas dos alunos finalistas do ISEU/ISCSPU. Não é difícil perceber a razão que leva, hoje, a que se olhe para os Colóquios sobre o II Plano de Fomento como interessante indicador ou indício tanto do entrosamento das pesquisas científicas realizadas a coberto do CEPS e da nova política dirigista económica, como de uma eventual abertura à opinião pública das questões internacionais que contextualizavam as iniciativas do Centro. No seio desta articulação está o investimento que o II Plano, reforçado depois no Plano intercalar (1965-1967), consagrava aos projectos de colonização com população europeia nos territórios africanos e a tímidos esquemas para melhoramento na saúde e instrução, sem, contudo, marcar uma mudança decisiva, já que as despesas sociais continuaram muito diminutas. A aposta continuava a ser nas áreas de comunicação e transporte e infra-estruturas, revelando, durante a década de sessenta, uma concentração de capital, estatal e privado diga-se, em áreas de maior retorno a curto e médio-prazo.

De qualquer forma, é no II Plano de Fomento que a área social e o melhoramento das condições das populações autóctones aparecem pela primeira vez orçamentadas. Agora, é difícil perceber ao certo qual o impacto do II Plano ao nível da coordenação de esforços públicos e privados que estiveram na base da sua elaboração. A literatura dá-nos duas versões desta história. Embora não opostas, merecem

qualificação: a primeira tende a afirmar que, na ausência de quadros técnicos suficientes, o papel do pessoal das Missões da JIU teria sido fundamental; a segunda, estabelece que fora só com o III Plano, já em meados da década de 60, que uma sólida estrutura de coordenação de iniciativas para os estudos prévios havia sido levantada, relegando a feitura dos dois primeiros Planos para o domínio restrito de «um punhado de actores»<sup>135</sup>. Se não há oposição entre estas versões, não é ainda seguro enveredar pelo argumento da relevância dos atores da JIU e do CEPS nessa matéria. Com António Carvalho Fernandes e José Colen Viana, podemos certamente afirmar que, se a JIU teve de facto alguma influência no desenho dessas políticas públicas, ela não impressionou o sector da engenharia portuguesa. Mais marcante terá sido o papel dos CTT provinciais, ao colmatarem a exiguidade de quadros técnicos na elaboração dos projectos sectoriais para as comunicações e fomento da energia eléctrica nas colónias. É verdade que se nos ativermos à matéria dos discursos, estes e outros tópicos estarão sempre abertos a discussão historiográfica, pois não será a organização dos colóquios pelo CEPS, em si mesma, uma tomada de posição em linha com o argumento do «enquadramento científico»?

Este segundo eixo problemático tem que ver com os participantes dos colóquios e a audiência a que se dirigem. Se é verdade que dessa audiência constavam sobretudo técnicos, pessoal da JIU, corpo discente e docente do ISEU, funcionários públicos e corpo diplomático, é, mais uma vez, apelativo enveredar por essa linha de pensamento<sup>136</sup>. Neste sentido, verifica-se aquilo que se poderia designar por estratégias de aproximação ao social: do lado das comunicações telefónicas e telegráficas, surge a força da infra-estrutura da unidade política imperial (nacional) e uma apreciação genérica do estado de excepção militarizado que se antevia – ao qual o Plano teria sido insensível; do lado do fomento de energia eléctrica, atenta-se na condição social dos indígenas, na fraca densidade populacional em Angola, na destribalização e no fraquíssimo peso da população civilizada, posto que estes seriam factores de desincentivo à produção e distribuição de electricidade, ao arranque da fase regional e, sobretudo, às dificuldades inerentes à cobrança dos serviços usufruídos pelos africanos

---

<sup>135</sup> Respetivamente, Cláudia Castelo, *op.cit.*, 365, e Marcello Caetano, *apud.* Victor Pereira, «A Economia do Império e os Planos de Fomento» in Miguel Bandeira Jerónimo (org.) *op. cit.*, 251-285, 265.

<sup>136</sup> Cláudia Castelo, *op.cit.*, 372; José Colen Viana, «O fomento da electrificação no ultramar», *Electricidade – revista técnica portuguesa*, N°12, Outubro-Dezembro de 1959, 373-378, 373. Amadeu Castilho Soares - *Amadeu Castilho Soares* (Depoimento, 2010), Lisboa: IICT, 2011, 8.

e nos custos da sua manutenção junto de populações de mentalidade primitiva. Num e noutro caso, ou se apela ao contexto internacional da Guerra Fria e a projectos de securitização globais, que Portugal teria de acompanhar, também sob o ponto de vista técnico, para defesa do império, ou à «excepcionalidade africana» e à debilidade infra-estrutural do Estado e do sector privado, em termos de penetração (população branca, carência de infra-estruturas, dispersão demográfica africana) e de codificação (estatística e fórmulas de cálculo de consumo adaptadas às condições ideográficas), que punha em causa, logo pressupunha, o ideário lusotropicalista então em voga. Resta saber se estes exemplos coetâneos do discurso lusotropical são expressões racionais, de adequação ao contexto microssociológico, ou se revelam uma unidade mais profunda, *dóxica*, sobretudo no dissenso quanto à planificação e execução das medidas desenvolvimentistas no quadro lusotropical.

Todavia, o carácter altamente especializado das prelecções, e não falando já das críticas abertas ao II Plano de Fomento ou do convite que os oradores fazem, Colen de forma explícita, aos “seus”, isto é, ao corpo profissional de que são momentaneamente representantes, limita a adesão pura e simples a esse argumentaria. Estas duas particularidades não podem ser analisadas em separado: a natureza técnica das exposições acrescenta, para um público heterogéneo de quadrantes académicos, científicos e administrativos vários, uma força performativa própria ao efeito de declarações que tentam estipular como critério de admissão no campo do desenvolvimento planificado o sentido de ofício, dependente este último de modos de socialização específicos e de uma maturação pragmática na e pela «experiência» que daria acesso à aquisição e aplicação de um capital propriamente técnico. Isto, é claro, sem descurar o papel do conhecimento formal especializado como única via de acesso àquele «sentido prático». Este atributo de competência vê-se ainda reforçado pela (im)pertinência temporal dos Colóquios: discutem-se neles as dotações do Plano para cada sector, muito embora o Plano já estivesse na fase de execução; questiona-se a elaboração dos projectos, mas apenas com fito num melhoramento futuro; comparam-se instâncias ao nível global e regional, somente para colocar em evidência quer o atraso das províncias ultramarinas, quer a deficiência dos instrumentos racionais de cálculo.

## **Os «olhos do Rei» e o «olhar sociológico»: os cientistas sociais contra o autoritarismo burocrático**

Tendo em mente o convite feito por José Colen aos homens de «boa técnica», desloquemo-nos agora para o anfitrião. É de Adriano Moreira, director do CEPS e do ISEU, a epígrafe da publicação dos textos daquelas duas conferências na revista *Electricidade*:

Os colóquios sobre o II Plano de Fomento para o Ultramar, organizados pelo «Centro de Estudos Políticos e Sociais da Junta de Investigações do Ultramar», corresponderam a uma preocupação fundamental: a de que não é possível executar um plano de desenvolvimento económico, principalmente quando em grande parte assenta num apelo à iniciativa privada, sem a adesão de uma opinião pública esclarecida. Pareceu-nos evidente que o primeiro sector de opinião a considerar seria a dos especialistas das ciências da natureza e das ciências da cultura, porque a todos fez apelo o Plano, sem que porém exista entre nós uma experiência de trabalho conjunto. E todavia não é possível processar, por exemplo, a industrialização em África sem a cooperação estreita do engenheiro e do sociólogo, que pouco adiantarão sem o auxílio do administrador e do político. Por isso se ensaiou um debate dos pontos fundamentais do Plano que proporcionasse um encontro de pontos de vista, e alertasse cada um dos especialistas para as perspectivas particulares dos seus colaboradores indispensáveis (...)<sup>137</sup>.

Uma abordagem interacionista do poder tenderia talvez a enfatizar, no caso em apreço (a organização dos Colóquios), o capital social detido pelos seus organizadores e participantes e as redes de interdependências que constituíram a estrutura intersubjectiva capaz de explicar o fenómeno. Não seria esquecido o facto de um indivíduo como António Carvalho Fernandes se apresentar ao colóquio numa dupla posição: a de académico e a de alto quadro do mundo empresarial, director executivo da Standard Eléctrica; não se esqueceria também a estreita relação de Adriano Moreira com aquela empresa, onde ensaiou a sua actividade de jovem advogado, e à qual continuou afecto até 1975<sup>138</sup>. Estes elementos comportam certa relevância histórica, mas não chegam para avançar e compreender o sentido da afirmação de Moreira num quadro interpretativo que tem o GNP como fito. A «preocupação fundamental» que o director do CEPS invocava para a organização dos Colóquios enraizava-se na necessidade de fazer convergir «o engenheiro e o sociólogo», as «ciências naturais» e as sociais, no objectivo político de execução dos projectos de desenvolvimento económico ultramarinos. Para tal, o melhor meio estaria na apresentação dos vários «pontos de vista», na exibição das particularidades de cada ciência e na sensibilização comum dos diferentes interesses organizados em torno de objectos e métodos de estudo distintos. Por outro lado, os binómios engenheiro-sociólogo e administrador-político depreendem

---

<sup>137</sup> Adriano Moreira, in António A. de Carvalho Fernandes, *Ibidem*, 139.

<sup>138</sup> Adriano Moreira, *A espuma do tempo. Memórias do tempo de vésperas* (Lisboa: Almedina, 2009).

uma cisão simétrica entre técnica e administração, por um lado, e ciências sociais e política por outro. Justificar-se-ia tal colaboração numa herança de reduzido entendimento entre ambas as *ciências*. Estamos, na verdade, perante um apelo à comunhão que reproduz efeitos de cisão e que ensaia uma postura hegemónica das «ciências sociais» sobre a técnica, não nova, mas decisiva para a compreensão do trabalho de censura, aferição de idoneidade e homogeneização cultural que o Gabinete dos Negócios Políticos tentará aplicar. Se é clara a divisão existente nesta afirmação, já que é ela que valida a pretensão do Centro, depreende-se dela também uma hierarquia dos saberes: o engenheiro e o administrador que planeiam e executam, o sociólogo e o político que estudam e compreendem.

É coeva desta altura, aliás do ano anterior ao da organização dos Colóquios, a exposição de Adriano Moreira sobre a *Relação entre a Técnica e a Administração*, em que começa por afirmar, de forma peremptória, que as possessões ultramarinas viviam uma encruzilhada: por um lado, «o apelo aos técnicos é cada vez mais importante», por outro, dava-se já uma transfiguração do «tipo clássico do administrador»<sup>139</sup>. Correspondia tal figura ao administrador colonial por excelência, reduto histórico da concentração de poderes executivos e judiciais, que «só os Estados com responsabilidades ultramarinas continuaram a conhecer, e exclusivamente no ultramar (...). A coexistência da forma absolutista de governo ultramarino e do liberalismo metropolitano ocidental estava agora em vias de uma transformação radical por pressão dos técnicos e da construção do *welfare state* que os acompanhava. Advinha daí o seu recente «predomínio na Administração», junto da qual - o que equivalia a dizer junto do «cientista social» - desempenhara antes um mero papel consultivo. A inversão verificada no desempenho de cargos vinha minando, quer dizer, especializando funcionalmente o poder do administrador colonial, a quem lhe cabiam, além de executor e juiz, as «funções de fomento e de assistência que nas metrópoles ficavam exclusivamente reservadas à iniciativa privada». A consequência, partilhada por Marcello Caetano, a quem pede de empréstimo a noção de «autoritarismo burocrático» para a descrever, é a emergência de uma administração «em que os técnicos pontificam em nome de certezas científicas perante as quais os anseios individuais de justiça ficam

---

<sup>139</sup> *Idem, Relação entre a Técnica e a Administração*, “Anais do Instituto de Medicina Tropical”, Vol. XV, Suplemento nº1, Março de 1958, 3.

diminuídos»<sup>140</sup>. O conceito, que nada terá que ver com o de O'Donnell, está muito próximo daquilo que James C. Scott entendeu por *alto modernismo autoritário*, a que voltaremos no próximo capítulo<sup>141</sup>.

É no cruzamento do pensamento de Wilhelm Dilthey e da doutrina de Wilhelm Sauer que Adriano Moreira vai estabelecer a relação prosopopeica entre ciências naturais e o técnico, ciências sociais e o administrador ideal. A Sauer irá buscar a especificidade «originária» do administrador face ao juiz: uma vez colocado entre «a lei e o caso» o poder do funcionário administrativo residia no potencial criador, dotado, por definição, de uma «amplitude de pontos de vista» de que careceria o juiz, cuja preparação jurídica o aproximaria de «máquina de julgar». Vale a pena recuperar um dos trechos de Sauer citado por Adriano Moreira:

...como o centro de gravidade recai aqui do lado dos factos, tem de mostrar que possui as virtudes sócio-históricas: exame sóbrio da realidade, do que é exequível, do que é conveniente num caso concreto e, em especial, as virtudes políticas e ainda económicas: conhecimento dos homens, adaptação aos factos invariáveis, cálculo dos meios aplicáveis, divisão e distribuição do trabalho, selecção das pessoas adequadas (...) certa presença, sugestão e autoridade para que as suas ordens se cumpram por convicção, e não só pelo seu carácter imperativo<sup>142</sup>.

A demonstração das virtudes de administrador decorreriam, no seu entender, do «estudo ou [da] aplicação das regras sociais constantemente sujeitas a substituição e incertas quanto à sua efectiva aplicação e vigência». Neste aspecto está implícita a distinção de Dilthey entre o *Erklären*, a explicação física e causalística que é da ordem das ciências naturais, e o *Verstehen*, a compreensão social. Dilthey, que atribui à noção de *compreensão* uma natureza subjectiva, individual e empática, servirá bem a Adriano Moreira no esforço para destituir os «técnicos» das virtudes socio-históricas – para a sua desumanização. Simetricamente, o cientista social, ao adquirir tais propriedades distintivas por intermédio de diferente formação metodológica, estaria em condições de encarnar o administrador por excelência. Dadas as vicissitudes da época, e de molde a prevenir ou combater um «autoritarismo burocrático», regime em que pululavam os «técnicos», a solução passaria por um equilíbrio, colocando ao lado destes últimos «o

---

<sup>140</sup> *Idem, Ibidem*, 14-19.

<sup>141</sup> James C. Scott, *op.cit.*; Guillermo O'Donnell, *Bureaucratic Authoritarianism: Argentina 1966-1973 in Comparative Perspective*. (Berkeley: University of California Press, 1988).

<sup>142</sup> Wilhelm Sauer *apud Idem, Ibidem*, 12.

homem das ciências da cultura, com o seu conselho». Tomava assim por imperiosa a «consciencialização dos técnicos das províncias ultramarinas»<sup>143</sup>.

Como se verá mais adiante a propósito de outros atores sociais – aliás, bem mecânicos na sua competência censória, delatória e *reformista* -, este texto tem a particularidade de ter sido reproduzido no tempo pela mão do seu autor. As ideias nucleares de poder concentrado nas mãos do administrador e da relativa especialização desse poder aparecerão no chamado «pacote de reformas» de 1961, nomeadamente, na regularização do funcionamento dos serviços de registo civil nas colónias, a que nos referimos no capítulo anterior. Pode-se considerar o decreto que a consagra como consequência jurídica da abolição do Estatuto do Indigenato e da extensão aos africanos indígenas, agora autóctones em termos legais, da lei comum de direito privado. Pode-se ainda interpretá-lo à luz do fraco poder infra-estrutural do Estado colonial e do debate, na década de 50, sobre centralização e assimilação entre a DGE e o INE. O problema da regularidade do registo civil parece agudizar-se com a revogação do Estatuto do Indigenato, que é, a propósito, da mesma data, «tornando evidente a necessidade de lançar as bases de uma organização» que assegurasse profissionais, funções e procedimentos regulares para assentamento dos «factos fundamentais da vida das pessoas»<sup>144</sup>. O objectivo da lei é a regularização, com carácter de obrigatoriedade, dos actos de registo civil, «em todas as províncias para todas as pessoas»:

Por outro lado, sem dúvida durante muito tempo não poderá deixar de ter-se em conta a necessidade de concentração de funções, que até aqui tem levado a fazer recair sobre o administrador, habitual pioneiro e garante de todas as actividades do Estado, a maior parte das consequências dessa necessária concentração.<sup>145</sup>

Tendo em conta os constrangimentos materiais da empresa burocrática, que lançava pela primeira vez as bases institucionais da colheita compulsiva de dados do corpo civil, o legislador metropolitano considera que, a longo prazo, a concentração de funções, desde logo entendida como «necessidade» histórica, continuaria a funcionar enquanto forma de governo local. Logo, acomete-se ao administrador responsabilidade na nova organização dos serviços de registo, consentânea com as suas actividades

---

<sup>143</sup> Adriano Moreira, *Ibidem*, 18-19.

<sup>144</sup> Ministério do Ultramar, Direcção-Geral de Justiça, *Decreto n.º 43 899, de 6 de Setembro de 1961*. Diário de Governo, I Série, Número 207, 1143-44.

<sup>145</sup> Ministério do Ultramar, Direcção-Geral de Justiça, *Ibidem*, 1142.

históricas de representação do Estado, no sentido pleromático de concentração dos poderes tradicionais, à excepção do legislativo. Mas mais. A lei prevê que essa administração *absoluta* do administrador vá decaindo. Reconhece-se que esse poder político local está sujeito a um desenvolvimento, a um progresso, em favor da racionalização dos poderes então considerados na posse do administrador. Daí que o legislador institua a divisão do trabalho de registo entre, por um lado, «conservadores e notários» para apoio dos julgados municipais, e, por outro, «o quadro administrativo» para ajudar aos serviços de registo, procurando-se «cometer o encargo dos serviços aos funcionários mais adaptados ou adaptáveis às funções». Ou seja, apela-se, ainda, «ao inelutável princípio da concentração», muito embora o diploma tente aliviar o administrador de circunscrição de tarefas propriamente burocráticas, como sejam as funções de registo civil, que de ora em diante deveriam passar a ser exclusivamente oficializadas pelo secretário de circunscrição.

Depreende-se do exposto duas grandes linhas de actuação legislativa e de previsibilidade a longo prazo do novo arranjo institucional: numa, a obrigatoriedade do registo civil em todas as províncias ultramarinas obriga a uma divisão do trabalho político-administrativo, em que o corpo de juristas formados na metrópole assumiria função de relevo; noutra, reconhece-se que o administrador teria, por força de limitações orçamentais, de continuar a tarefa histórica de representação do oficial no campos social e económico ao nível local. Mais subtil é a correlação entre variação da concentração de poderes (sobretudo o burocrático) e graus de desenvolvimento populacional: o registo individual obrigatório era prioritário nos «vastíssimos» aglomerados populacionais, «sobretudo os suburbanos». É que nesses as populações já não poderiam reger-se em harmonia com o quadro administrativo das regedorias, criadas também na mesma data. Fundamental era a inscrição dos indivíduos urbanizados no estatuto de direito privado comum, de molde a fixá-los, ou seja, a estatuí-los. Nas regedorias, nova organização político-administrativa local concentracionária – que analisaremos no próximo capítulo -, entendia-se haver mais lata liberdade de adesão das «pessoas», entre o novo quadro administrativo e a lei escrita de direito privado. Em concreto, este diploma reconhecia que os grandes centros populacionais teriam de estar preparados para controlar a inclusão da massa de destrabalizados na lei comum; opõe-se-lhes de forma simétrica o quadro administrativo das regedorias, ou seja, das áreas propriamente rurais do *hinterland*. Ainda assim, a

«relativa abundância de actos sujeitos a registo» e a presença de núcleos locais de interesses «protegidos pela lei comum» (pensa-se aqui nos colonos europeus, suas propriedades e empresas) obrigara à máxima amplitude de funções do administrador local que teria vindo a *burocratizar-se*. Previa-se, por conseguinte, a racionalização desse trabalho, que se coadunava melhor, aliás, «com as funções burocráticas de secretário»<sup>146</sup>.

Avancemos quarenta e seis anos. Vamos reencontrar o pensamento de Adriano Moreira relativo à ciência, técnica e poder em 2004. Encontramo-lo, obviamente depurado das referências ultramarinas, num artigo publicado ao abrigo da Inspeção-geral da Educação, assumia então o autor o cargo de Presidente do Conselho Nacional de Avaliação do Ensino Superior. Abrindo com o título duplamente sugestivo - *A Tipologia da Inspeção*, o texto representa uma verdadeira tentativa da definição diacrónica da ideologia e instrumentos da função de inspector; vai reproduzir *ipsis verbis* páginas da antiga *Relação entre Técnica e Administração*, vertendo, de novo, a tipologia de Wilhelm Sauer e articulando-a, desta feita, com as exigências da «sociedade global», donde não está ausente – e desta vez bem explícito – o recurso ao método da observação participante:

... a acelerada mudança das sociedades civis para transnacionais e cosmopolitas retiram ao Estado a proeminência no que se refere a qualificar a dignidade das formações, e eliminam progressivamente, nas sociedades que seguem a via da democratização, a validade das escolas de quadros, uma realidade que ainda inspirava as tipologias, que se tornaram clássicas, de Wilhelm Sauer. (...) [O] ensino para a incerteza talvez deva reconhecer-se como o ponto de partida essencial para a revisão da função das inspecções. Já não se trata de uma vigilância e, ao mesmo tempo, da garantia de uma pilotagem do sistema bem definido em modelos observantes imperativos, corrigindo desvios para que o modelo observado se traduza na implantação efectiva do modelo decretado. (...) E por isso a inspeção é um instrumento não dispensável, mas igualmente submetido à urgência da reformulação para os novos tempos. (...) Não é já o instrumento de um Estado de modelo observante imperativo e inflexível, que faz dos olhos do Rei os olhos da submissão sem espaço de criatividade; não pode evitar que as debilidades da autoavaliação, inerente às sociedades de confiança, sejam supridas e corrigidas pela intervenção inspectiva reabilitadora e correctiva; nem pode ignorar, antes lhe cabe encorajar, a área de livre criatividade do aparelho educativo, que é corolário da liberdade de ensinar e de aprender; é difícil que a função reguladora do Estado, desafiado pela incerteza do globalismo, dispense a informação resultante da inspeção que use o método da observação participante<sup>147</sup>.

Como poderemos ler um discurso como este, por comparação, de um lado, com o seu original de 1958 e, de outro, com a temática geral que levantámos a propósito dos Colóquios sobre o II Plano de Fomento? A reprodução literal das citações de Sauer é

---

<sup>146</sup> Ministério do Ultramar, Direcção-Geral de Justiça, *Ibidem*, 1143.

<sup>147</sup> *Idem*, «A Tipologia da Inspeção», Inspeção-Geral de Educação, 2004, 7,9,11.

essencial para que se justifique esta leitura retrospectiva que agora desejamos fazer. Se não é válido, muitas vezes, proceder desta forma metodológica de modo a não imputar ao agente social – que neste caso mantém a sua identidade e exerce cargo diacronicamente similar no mesmo campo – disposições ou tomadas de posição anacrónicas, a recorrência a Sauer e a sua aplicação a respeito das funções do Estado, em particular da função inspectiva, fazem deste avanço temporal um instrumento útil para compreender, *ex post* é certo, dois fenómenos: a) a doutrina que dá corpo às actividades dos administradores; b) a relação entre ciências sociais, administração e inspecção.

Quanto ao primeiro tópico, o pensamento de Adriano Moreira isola um conjunto de preceitos que até muito tarde vão corresponder ao cruzamento entre a figura jurídica do administrador concebida por Sauer e a postura compreensiva das ciências sociais decalcada de Dilthey, recorrendo subsidiariamente ao binómio nomotético-ideográfico do discurso reitoral de Wilhelm Windelband, *Geschichte und Naturwissenschaft*<sup>148</sup>. Mas se este cruzamento é explícito em 1958, mais tarde ele revolve apenas em torno de Sauer, e onde antes se postulava o conhecimento empático, fundeado na experiência subjectiva, recorria-se agora ao «método de observação participante». A descontinuidade discursiva não nos deve afastar do essencial: a observação participante mantém uma estreita relação com os imperativos da função de administrador de Sauer. Ela é o método adequado a um *ethos* funcional específico. Seja ou não considerada uma estratégia face à autonomização do campo académico - e, mais importante, da antiga Escola Superior Colonial, com uma rejeição, sempre parcial e tortuosa, da sua herança de escola de quadros -, a genealogia deste mais recente texto não pode descurar fortes traços de continuidade e reprodução da matriz colonial. E isto tanto mais claro, quanto mais o primeiro texto, por nós aqui citado, está directamente focado na concentração de poderes do administrador colonial, situação jurídico-política em decadência (a que o decreto de 1961 supradescrito atribui confirmação legal, logo oficial)<sup>149</sup>.

---

<sup>148</sup> Wilhelm Windelband, *Geschichte und Naturwissenschaft*, (Estrasburgo: 1894).

<sup>149</sup> Frederico Ágoas, *Saber e Poder: Estado e investigação social agrária nos primórdios da sociologia em Portugal*. Dissertação para obtenção do grau de Doutor em Sociologia, FCSH-UNL, 2010, 16-21. *Idem*, «Estado, Universidade e Ciências Sociais: a introdução da sociologia na Escola Superior Colonial», Miguel Bandeira Jerónimo (org.) *O Império Colonial em Questão (séc. XIX-XX)* (Lisboa, Ed. 70: 2012), 315-347, *maxime* 343.

Aqui passamos ao ponto das ciências sociais, administração e inspecção. Enquanto que em 1958 Adriano Moreira atribuía às ciências sociais um papel instrumental na organização do poder administrativo, com o potencial de «consciencializar» o técnico, aproximá-lo do domínio epistémico-metodológico do cientista social e das virtudes sócio-históricas, esse desiderato passa a ser atribuído aos «inspectores», num sentido ligeiramente diferente, tal como apontámos acima. O inspector, por meio da observação participante, perde o carácter subordinante em face do inspecionado: o ato da inspecção, outrora de soberania presencial, é, nos tempos contemporâneos, ou deveria ser segundo o autor, uma relação horizontal, de participação-observação, preservando o domínio da liberdade criativa de quem é observado. Não se pode ir muito para além disto sem cair na pretensão de interrogarmos o texto pelo texto e pelo autor. Fora isto, é de reter a ambiguidade desta transfiguração do administrador para o inspector, sendo que a ambos Moreira lhes imputou, em momentos diferentes, o mesmo conjunto de «virtudes», instrumentos e postura epistemológica. O que os agrega é sempre a figura ausente do «técnico»: personificação, perfeitamente simétrica àquelas duas, do *Erklären*, da procura por leis naturais imutáveis, da matematização e da alienação face ao objecto de estudo.

Última análise ao pensamento de Adriano Moreira. Não se tem levado muito em linha de conta, pelo menos do ponto de vista científico, uma sua afirmação bastante significativa a propósito da estrutura e frequência do Conselho de Ministros de Salazar e que é importante para a linha argumentativa que temos vindo a seguir, embora não de forma directa como se verá. Numa entrevista recente, depois de questionado sobre o carácter autoritário de Salazar manifestado nas reuniões individuais, a dois, que comporiam o Conselho de Ministros, afirma:

Acho que a ideia que ele tinha do governo era a do Código do Direito Canónico. Não estou a brincar. Era o Código do Direito Canónico. O modelo era esse. E é interessante, porque ele tinha um conselho privado. Não estou a dizer que concordo. Não concordo. Estou a tentar explicar como é que interpreto o comportamento. Para ele, o governo legitimava-se pelo exercício. Era a legitimidade do exercício<sup>150</sup>.

Está aqui em causa, como vários autores já afirmaram, a inexistência do princípio de responsabilidade colegial (de gabinete), o seu fraco poder deliberativo, o recurso ao Conselho ora como «comité de gestão de crises» ora como centro de

---

<sup>150</sup> Adriano Moreira, *Expresso*, Edição de 22 de Novembro de 2008.

discussões de política geral – que seria indicador do alto grau de autonomia de cada Ministro na pasta sobraçada. Uma estratégia de centralização política, portanto, por intermédio da menorização e diminuição do poder do Conselho de Ministros. A investigação empírica de Filipa Raimundo, Nuno Estêvão Ferreira e Rita Almeida de Carvalho aproximou-se da opinião pessoal e memorial de Moreira: a de que os Ministros eram entendidos pelo ditador como «conselheiros pessoais», denotando um elevado grau de sobreposição entre exercício de cargo público e confiança pessoal; conclusão reforçada por um outro estudo, estabelecendo que o grau de autonomia de cada Ministro na sua pasta, em termos de tomada de decisões, variava consoante o grau de confiança do ditador nos Ministros<sup>151</sup>. Se o argumento do ex-Ministro do Ultramar tem certa força hipotética, seria produtivo perguntar até que ponto não se tratará também de uma projecção, no regime de práticas do Presidente do Conselho, de uma mentalidade – que se tornará codificada deontologicamente no final dos anos 50 entre os alunos do ISEU, - do «conselho privado», nos dois sentidos do termo: de aviso e de órgão. É que, como lembrou recentemente Giorgio Agamben, o legado teológico do dispositivo governativo ficou marcado de forma indelével pelo trabalho de codificação, levado a cabo por corpos de teólogos – sobretudo Aquino -, do cânone terminológico e epistemológico que informou a doutrina jurídica da administração pública<sup>152</sup>.

Mais concretamente, embora esta doutrina seja verdadeiramente recente, segundo Agamben, as categorias antinómicas (relacionadas no paradigma da Providência (divina) e do Governo) dos agentes primários/agentes inferiores, acto primário/efeitos colaterais foram introduzidas, de uma vez para sempre, no pensamento político-administrativo ocidental. «O que é decisivo», refere o autor, «(...) é que muito antes da terminologia da administração civil e do governo ter sido desenvolvida e fixada, ela já estava firmemente constituída na angelologia». Angelologia essa capaz de fazer equivaler as funções angelicais às funções burocráticas, a ordem celestial à ordem profana: ambas pressupunham a organização das entidades (anjos e burocratas) de

---

<sup>151</sup> António Costa Pinto, Nancy Bermeo e Pedro Tavares de Almeida, *Quem Governa a Europa do Sul* (Lisboa: ICS, 2006), 26; Filipa Raimundo, Nuno Estêvão Ferreira e Rita Almeida de Carvalho, «Political decision-making in the Portuguese New State (1933-9): The dictator, the council of ministers and the inner-circle», in António Costa Pinto (Ed.) *Ruling Elites and Decision-Making in Fascist-Era Dictatorships*, (Columbia University Press, New York: 2009), 137-164; Nuno Estêvão Ferreira, Rita Almeida de Carvalho, António Costa Pinto, «The ‘empire of the professor’: Salazar’s ministerial elite, 1932-44», *Ibidem*, 119-136

<sup>152</sup> Giorgio Agamben, *The Kingdom and the Glory – For a Theological Genealogy of Economy and Government* (Homo Sacer II, 2). (Stanford: Stanford University Press, 2011), 143-144.

forma hierárquica, em duas classes – assistentes e administradores -, ordenadas segundo o critério de distância ao centro divino ou centro de soberania temporal. Importante aqui é essa diferença entre a função assistencial e função administrativa. A primeira, depreendendo presença directa e imediata ao soberano, é de natureza contemplativa e considerada a mais nobre das funções; a segunda, fora do círculo da contemplação, pressupõe já o trabalho de execução<sup>153</sup>.

Se é certo, desde já, que a cultura político-científica de Adriano Moreira punha a descoberto uma relação entre técnica e ciência social que contrastava com a simples ideia de colaboração entre as duas, ou, de outra perspectiva, com uma equiparação entre ambas que a tese do “enquadramento científico” dá a entender, também é verdade que não se esgotavam nos trabalhos desse autor. Essa relação hierarquizada, em que o cientista social assume uma função política por excelência e destacada, nobre, superior face ao técnico, começa a ganhar peso também na instituição-chave da formação da elite administrativa do ultramar, embora esta tenha exercido menos poder efectivo no critério de selecção e recrutamento dessa elite do que vulgarmente se julga, ao contrário do que acontecia para os órgãos especializados do Ministério do Ultramar na metrópole, de que o GNP seja, talvez, paradigma.

É, por isso, mais que mera contingência o aparecimento, na segunda metade da década de 1950, dos primeiros dois Cursos de Deontologia Ultramarina, organizados pela Juventude Universitária Católica, através da sua secção do ISEU<sup>154</sup>. Nessas lições,

---

<sup>153</sup> *Idem, Ibidem*, 148-158. As investigações de Agamben têm o mérito de identificar paradigmas, categorias teóricas extraídas de análises genealógicas, no sentido foucaultiano. Tornam-se, todavia, de difícil manejo àqueles que desejam testá-las empiricamente e não é raro assistirmos, a título de exemplo, a discussões entre estudiosos que se dedicam a essa linha positiva de pesquisa, esgrimindo argumentos a propósito da noção teórica de *campo* (distinta da que temos vindo a usar neste trabalho) e aos casos a que aquela pode ser aplicada. Cremos que noções como essa – que têm um fundo de verdade arqueológica – não se prestam a investidas sociológicas sem perderem os atributos que as tornam distintivas de outras classes de fenómenos. O paradigma da *Oikonomia* divina, a que fizemos breve referência, é uma delas. Servem bem, na verdade, à formulação de hipóteses gerais. No caso vertido, esta ajudou-nos a pensar a relação entre «conselho pessoal», economia do poder e a cisão técnicos-cientistas sociais. Não pretendemos nem postular, nem supor uma qualquer derivação imediata entre aquele paradigma e a ação social. Cf. *Idem*, «What is a Paradigm?», Lição na European Graduate School (2002). Para um caso exemplar, em torno do conceito de *campo em sentido teórico* aplicado ao contexto colonial, e que assume aqui toda a pertinência, Marcelo Svirsky e Simone Bignall (Ed.), *Agamben and Colonialism*, (Edinburgh: Edinburgh University Press, 2012); Giorgio Agamben, *O Poder Soberano e a Vida Nua: Homo Sacer*, (Lisboa: Editorial Presença, 1995).

<sup>154</sup> Juventude Universitária Católica do Instituto Superior de Estudos Ultramarinos, *Curso de Deontologia Ultramarina*, (Lisboa: AGU, 1958), 7-8. Este curso continuava o que tinha sido experimentado em Fevereiro de 1957, ainda apelidado de Deontologia Colonial, cf. «Curso de Deontologia Colonial», *Boletim Geral do Ultramar*, Ano 33º, Nº 380, 1957, 271-272.

o pensamento sociológico de Gilberto Freyre fora vertido sob a forma de doutrina, à semelhança do que acontecia nas disciplinas de que Adriano Moreira era regente, como na de Política Ultramarina. Mas esse efeito estruturante de uma ideologia lusotropical, que se ficava a dever, desde logo, ao próprio Freyre pela fixação de uma natureza “portuguesa” propensa à miscigenação e ao cruzamento de culturas, e, por isso, por uma qualidade essencialista do conceito de “nação”, era reforçado pelos seguintes factores. Em primeiro lugar, pela referência sincrónica aos trabalhos da ciência social contemporânea, como os de Jorge Dias na antropologia cultural, que comprovariam a tipicidade do comportamento dos portugueses no mundo: a coexistência de um sistema familiar patriarcal e cristão com modos de produção diversos, do qual se não excluía o modo escravagista, e que garantia condições sociais de fusão de culturas heterogéneas; a constante referência às conclusões de Freyre acerca do consenso multirracial favorecido por um «saber de experiência feito», ou seja, por um conhecimento prático, uma «sensibilidade», transversal às clivagens de classe e de poder da sociedade originária (portuguesa metropolitana) e não por um saber elitista e teórico<sup>155</sup>.

Em segundo, pela sua confirmação na ideia de «laicado missionário», que virá a ter representação institucional na Missão para o Estudo da Missionologia Africana, encabeçada por António da Silva Rego, que a dividia entre o apostolado leigo organizado (estruturado pela Acção Católica) e o não organizado ou espontâneo, que decorria «suave e persistentemente do agir pessoal de cada um». Aliás, é sob a forma de sermão que Silva Rego irá apresentar imperativos de ordem moral e política que deveriam reger a conduta dos alunos do ISEU no exercício das suas funções no ultramar:

A selva, e tudo quanto ela representa, encontra-se ao alcance fácil e estonteante de corpos e almas. Descobrem-se anseios nunca imaginados; sentem-se apetências antes desconhecidas; o coração lateja em desequilibrado ritmo. E, por fim, tudo isto acaba sempre em orgulho, que se desfibrila imaginariamente, tentando radicar-se, explicar-se, desculpar-se. Para quê? Para descambar em estulto narcisismo, mirando-se na brancura da sua cútis, em comparação com o que observa. Ora, esta tentação nem sequer portuguesa é! É estrangeira, e bem estrangeira! (...) “Eu sou branco”. Não. Em África, tu não deves ser só branco. Deves ser também cristão. Deves ser português.<sup>156</sup>

---

<sup>155</sup> Adriano Moreira, «Os problemas actuais do racismo: de Bandung ao Cairo» in *Idem, Ibidem*, 9-36, 11-35, *maxime*, 31-35. Moreira citava aí a obra, então ainda inédita de Gilberto Freyre, *Integração portuguesa nos trópicos*, (Lisboa: JIU, 1958).

<sup>156</sup> António da Silva Rego, « in Juventude Universitária Católica do Instituto Superior de Estudos Ultramarinos, *op. cit.*, 37-60, 40-43. Silva Rego tem bem presente a distinção entre *catecismo* e *prática de apostolado*, que em tudo corresponde à divisão do trabalho intelectual da conversão como tipo particular de dominação entre *apostolado organizado* e *apostolado leigo*, ou seja, entre aqueles que detêm o capital intelectual necessário à conversão direta, e os que, não o detendo, a deviam praticar dissimuladamente, insinuando-se nas práticas quotidianas, atraindo o indígena através do apelo aos aspetos estéticos da

Em mais nenhum outro lugar se encontra tão explicitamente formulado aquilo que Nuno Domingos designou, numa feliz expressão, de pastoral lusotropical<sup>157</sup>. Ora, essa pastoral não se limitava apenas a alvitrar as proposições sociogenéticas do lusotropicalismo freyriano sob uma roupagem doutrinária católica; pelos seus atributos normativos, os momentos de exortação serviam também para criticar, asperamente, o que de facto acontecia no cenário local colonial. Crítica ao comportamento dos colonos e oficiais portugueses que, expressando a início uma atitude de negrofiliismo («Pobres pretinhos!»), logo passariam a apoiar uma linha dura de actuação («Não podemos transigir, temos que ser severos...»)<sup>158</sup>.

Em terceiro e último lugar, reparamos que este sistema axiológico era flexível o suficiente para se deixar colonizar pelos métodos das modernas ciências sociais, ou, com toda a ambiguidade, para os colonizar. Como este processo é dinâmico e não unívoco, torna-se impossível definir, nem cabe ao investigador fazê-lo, a que lado correspondeu a oferta e a que lado correspondeu a procura. E neste caso, é particularmente relevante o facto dessa apropriação ideológica da ciência ter sido renunciada por Manuel Alfredo de Moraes Martins, um administrador de circunscrição que personificará o raro caso de alguém que percorreu toda a carreira administrativa colonial, chegando ao GNP como inspector administrativo, e ascendeu no campo académico metropolitano, ao nível do ISEU, e continuou ligado a esse universo até muito depois de 1974, noutras instituições<sup>159</sup>. O terceiro aspecto dessa “deontologia ultramarina” que nos interessa pôr em relevo radica precisamente no ponto de cruzamento entre lusotropicalismo, espírito católico de missão, administração e

---

oração e pelo “exemplo”. António da Silva Rego, *op. cit.*, 48. *Idem*, *Lições de Missionologia*, “Col. Estudos de Ciências Políticas e Sociais”, N.º 56 (Lisboa: JIU, CEPS, 1961), 81-83.

<sup>157</sup> Nuno Domingos, «A desigualdade como legado da cidade colonial: racismo e reprodução da mão-de-obra em Lourenço Marques» in Nuno Domingos, Elsa Peralta (orgs.) *op. cit.*, 59-112.

<sup>158</sup> António da Silva Rego in Juventude Universitária Católica, *op. cit.*, 44-45.

<sup>159</sup> Manuel Alfredo de Moraes Martins, «Os deveres do funcionário administrativo que advêm da sua condição de cristão» in Juventude Universitária Católica..., *op.cit.*, 99-122. O administrador estivera ativamente empenhado na criação da secção da JUC na Escola Superior Colonial em 1935. Obtém o diploma do Curso Superior Colonial em 1939, e o do Curso de Altos Estudos Ultramarinos em 1958. Toma posse do cargo de Inspetor (Administrativo) do GNP a 17 de Junho de 1960; exercerá o cargo de Chefe da 5ª Repartição até Junho de 1961, altura em que acumula o da 4ª Repartição depois de se deslocar a Angola, em missão, para colheita de dados sobre a revolta da Baixa de Cassange, que vai compilar e interpretar no seu Apontamento nº 14 – «Os incidentes na Baixa de Cassange». Sobre esse seu apontamento, vd. Diogo Ramada Curto e Bernardo Pinto da Cruz, «Terror e Saberes Coloniais: Notas acerca dos incidentes na Baixa de Cassange (janeiro e fevereiro de 1961)» in Miguel Bandeira Jerónimo, *op.cit.*, 3-36.

conhecimento social. Para Morais Martins, que vai fazer da sua experiência biográfica no distrito do Congo em Angola o modelo deontológico do administrador, o primeiro e principal dever do aluno que saía do ISEU para o campo colonial residia no conhecimento profundo das «instituições dos indígenas que dirige para que possa orientar com segurança a sua evolução». Obrigação epistémica por excelência, o dever de conhecimento decorria, primeiro, da centralização de poderes na pessoa do funcionário administrativo. Encarregado de actos «multiformes», de «atribuições tão variadas e complexas e incidindo em todos os sectores de actividade», o representante da soberania portuguesa no *hinterland* africano deveria demonstrar não só o conhecimento do ambiente que o rodeava, mas o dos grupos humanos que o compunham. A «sã deontologia» do funcionalismo ultramarino, segundo Martins, teria de prever um esforço por parte do administrador em actualizar-se quanto às investigações de «especialistas qualificados» na técnica da observação e praticar ele próprio uma observação estrutural das instituições nativas: «não podemos observar a vida do indígena por parcelas, resolver problemas separadamente, desintegrar aquilo que constitui um todo uno e harmónico». Era por isso necessário que o funcionário dedicasse particular atenção ao sistema religioso

que tudo domina e que é muito mais do que o grosseiro feiticismo que muitos nele querem ver. As concepções espirituais incidem sobre todos os actos da vida do indígena, seja qual for o aspecto que encaremos, fazendo dele um ser profundamente religioso<sup>160</sup>.

A par da omnipresença das concepções espirituais da vida indígena, a organização familiar e a estrutura social e política mereceriam aturado estudo de forma a desamarrar o administrador de uma visão «etnocêntrica» da sociedade. Essa mundividência, que assumia contornos racialistas, era particularmente evidente no «problema do trabalho»:

quem observa a questão só pelo lado económico – e infelizmente os problemas do trabalho e da mão-de-obra são quase sempre vistos exclusivamente no plano económico e não no plano humano – sente-se chocado e atribui aquilo que considera injusta anomalia, segundo os nossos padrões, à tantas vezes apregoada preguiça do homem negro. Mas se situar o problema dentro do quadro das instituições sociais da cultura em que se processa, se atentar em que a divisão sexual do trabalho tem características rígidas em todas as sociedades primitivas, passa a vê-lo por outro prisma e começa a compreendê-lo<sup>161</sup>.

---

<sup>160</sup> *Idem, Ibidem*, 110. O autor recorre a uma descrição sumária, por secções, dos resultados das suas observações à estruturas familiar, social, política e religiosa dos indígenas *bakongo* da circunscrição da Damba, no Distrito do Congo. Pode-se encontrar a descrição aturada desses inquéritos antropológicos em exercício de funções, numa obra publicada no mesmo ano deste Curso, *Contacto de culturas no Congo Português: achegas para o seu estudo*, (Lisboa: JIU, 1958). Correspondia esta última a uma dissertação para aproveitamento na cadeira de Antropologia Cultural do Curso de Altos Estudos Ultramarinos.

<sup>161</sup> *Idem, Ibidem*, 111.

Aqui se começava a esboçar o que vem a ser uma dura crítica à especialização técnica do administrador e à burocratização do trabalho político de dominação das populações colonizadas. Reconhecendo que tanto a destribalização como o aumento da colonização europeia vinham sobrecarregando o poder local, Morais Martins insurge-se contra o que lhe parecia ser a síndrome do administrador que caía na rotina burocrática, governando a sua circunscrição ou posto «sentado no seu gabinete». A lógica que conseguimos identificar no seu texto é em tudo equivalente à das condições que Marcello Caetano e Adriano Moreira nomeavam como responsáveis pelo “autoritarismo burocrático”. Martins denomina-o de «tirania da papelada» e verificava uma mutação funcional, pautada por um decréscimo da frequência de contactos com os indígenas, da «compreensão mútua» e da «confiança»<sup>162</sup>. O administrador estaria em vias de perder a sua qualidade de «chefe» e a sua «vida de acção» devido a uma enorme formalização burocrática. Por conseguinte, coexistiam duas versões deste autoritarismo burocrático, dependendo do grupo social que se pretendesse responsabilizar: ou os técnicos, ou os administradores locais dobrados de burocratas. Manuel de Morais Martins aborda as duas versões do que, aparentemente, seria o mesmo fenómeno:

Os serviços técnicos estão, e com razão, a substituir-nos nos trabalhos que lhes são peculiares, mas na direcção das massas indígenas, na condução da política indígena, é que ninguém nos pode substituir<sup>163</sup>.

Verdadeira demonstração de uma medição de forças entre os «técnicos» e os «administradores», esta afirmação denota uma luta pelo monopólio da política indígena, pelo *status quo* dos poderes locais, pela concentração de poderes sintetizada nos actos substantivados «direcção» e «condução», características do princípio de dominação do «chefe» - na verdadeira acepção que o termo alemão *Führer* lhe confere -, embora reservando um espaço legítimo de intervenção tecnocrática que lhes era estranha. É claro que esta tomada de posição se baseia na força de representatividade de Morais Martins em relação aos alunos do ISEU. Ele era, de facto, a personificação de um diplomado da Escola Superior Colonial que começara de baixo e percorrera todas as instâncias da carreira administrativa colonial. Três anos mais tarde tomaria posse do cargo de Inspector Administrativo, com assento em Lisboa, no GNP, onde exercerá o

---

<sup>162</sup> *Idem, Ibidem*, 113-115.

<sup>163</sup> *Idem, Ibidem*, 119.

cargo de Chefe da 4ª Repartição<sup>164</sup>. Assim, os quadros daquela escola seriam, no seu entender, não só os mais preparados para o exercício da *correcta* função administrativa nas colónias, como os mais altos representantes de uma postura holística e humanista contra as pretensões da especialização técnica e da burocratização. Os diplomados do ISEU teriam a honrosa tarefa de conter também a «destribalização»: o «estudo e compreensão» do nativo ancorava-se no capítulo da Política Indígena, domínio onde o papel do administrador consistiria em promover a assimilação. Todavia, não se falava de “integração” ou “assimilação” pura e simples. O dever de conhecimento anda ligado à ideia da «lenta e gradual evolução» das instituições tradicionais do indigesto. Repercutiam-se, pois, nas palavras de Morais Martins, os argumentos que durante aquela década punham a tónica no *ritmo* do desenvolvimento: necessidade de uma cadência ascensional lenta e harmónica de molde a sustentar o que, de contrário, seria uma brusca passagem individual, atomizada no sentido durkheimiano do termo, para a sociedade moderna. O atraso cultural justificava essa

...valorização material, moral e política dos grupos humanos culturalmente atrasados de maneira a integrá-los, lenta e gradualmente, no mundo lusotropical que estamos construindo (...) é neste sector mais que em qualquer outro que ele tem de pôr à prova as suas qualidades de observação, de estudo, de bom senso, de paciência, de compreensão e de justiça, sem esquecer a firmeza e a energia, pois a sua acção exerce-se sobre verdadeiras pessoas humanas que dele apenas diferem na cor da pele e no grau de cultura. (...) Só estudando-o e compreendendo-o poderemos pôr na execução da política indígena aquela parcela de simpatia humana indispensável para que os resultados a atingir sejam duradouros<sup>165</sup>.

Vê-se bem, portanto, qual a instrumentalidade prática do conhecimento social do administrador: a estabilidade política e económica das populações africanas, ou, por outras palavras, o combate à “destribalização”. Esta velha ideia, que, como mostraremos mais à frente, circulou nos fóruns internacionais e foi acolhida pela academia e administração portuguesas no final de década de 1930, aliada à lógica assimilacionista, pressupunha uma política de controlo social de fixação dos africanos à terra e de estabilização laboral, familiar e associativa. O que é de facto crucial neste trecho é a comunhão entre dois saberes: o conhecimento científico (estudo) e o empático (compreensão). Estaria, contudo, o ISEU a formar esse tipo de administradores capazes de suspender o processo de burocratização, por um lado, e o de destribalização, por outro? Morais Martins acreditava que não, mas mostrava-se optimista quanto a uma reforma da administração ultramarina que transpusesse para a organização político-

---

<sup>164</sup> *Idem, Angola (do meu bernal de recordações)*, Dissertação de Doutoramento em Antropologia Cultural no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa (Portela: Editora Internacional, 1998), 243-256; Anexo I desta dissertação, «Evolução diacrónica dos cargos e funcionários do GNP».

<sup>165</sup> *Idem, art. cit.*, 106-107.

administrativa portuguesa as recomendações da Conferência Interafricana das Ciências Humanas, realizada em Bokavu no Congo Belga quatro anos antes. Dessas recomendações destacavam-se: a criação de organismos com o objectivo de «assegurar uma ligação estreita e constante com a população», no quadro do desenvolvimento socioeconómico; o investimento em investigações «nos domínios da sociologia e da psicologia, com o fim de se determinarem – em função das reacções das populações – os métodos e técnicas de contacto mais apropriados»; uma forte aposta na formação sociológica e linguística dos indivíduos encarregados desta missão<sup>166</sup>. De acordo com Manuel de Moraes Martins a matéria dessas recomendações era a condição necessária para um combate eficaz aos efeitos nefastos do processo de modernização económica e social nas áreas rurais, nomeadamente, à destrabalização. Para o administrador, «o estabelecimento de uma rede mais apertada de circunscrições e postos» não seria suficiente para a concretização desse desiderato. Temos, por conseguinte, a complementaridade de dois instrumentos de acção político-social de “enquadramento da modernização socioeconómica”: concentração dos aglomerados indígenas, em detrimento da dispersão habitacional; ciência social aplicada na planificação de esquemas de desenvolvimento cadenciado e controlado.

Ora, era evidente que esse novo sector de estudo, conselho e planificação do desenvolvimento económico e social devia ser domínio exclusivo dos recém-diplomados do ISEU. «Em vez de estiolarem durante cinco e mais anos num posto», avançava Martins, os alunos formados com o curso de administração ultramarina beneficiariam tanto dos contactos com as populações para o seu estudo, assim como de uma proximidade com o administrador e os serviços administrativos. O que aconteceria, contudo, se esse sector especial nunca se chegasse a materializar? Nesse caso

...não seria de considerar a hipótese de os mesmos diplomados serem colocados nas sedes de circunscrições e concelhos, como adjuntos dos administradores, e tendo como função primacial o estudo das populações e dos métodos mais apropriados de contacto e o servirem de elo de ligação constante entre o administrador e os indígenas?<sup>167</sup>

E era nesta óptica, frisava, que se devia proceder a uma reestruturação interna do ISEU, (como veio de facto a acontecer em 1961), impulsionando o treino e estudo da

---

<sup>166</sup> *Idem, Ibidem*, 117-119.

<sup>167</sup> *Idem, Ibidem*, 119.

antropologia cultural e da sociologia, em detrimento de «certas cadeiras de carácter técnico, dado que os conhecimentos nelas adquiridos são cada vez menos necessários aos funcionários administrativos». Convém salientar, no entanto, que a mobilização dos diplomados daquela escola como adjuntos dos administradores nas sedes de poder local era vista como estratégia subsidiária, isto é, como plano alternativo a uma profunda reforma do aparelho de Estado em consonância com as recomendações da Conferência Interafricana de Ciências Sociais<sup>168</sup>.

\*

Fica claro que a crença nas capacidades de investigação dos alunos do ISEU no âmbito das ciências sociais não está apenas associada a uma lógica de “defesa retórica do império” nos fóruns internacionais, por intermédio da aplicação imediata das recomendações da CCTA; estas últimas traduziam-se, do ponto de vista interno, em soluções para dois problemas já constituídos no campo académico metropolitano e no campo político-administrativo imperial: a destribalização, com o associado problema da construção e regularização dos mercados laborais africanos; e o autoritarismo burocrático, na versão tecnocrática e na versão da burocratização. Se aquele primeiro tinha como principal referente a população africana, e se pode considerar desde já como problema biopolítico por excelência, aqueles dois últimos faziam da elite local e da sua relação com os «técnicos» os objectos primordiais do poder. O monopólio do conhecimento social era o antídoto para o declínio do exercício *absoluto* do poder das elites colonizadoras, o que equivale a dizer que às ciências sociais cabia o papel de combate ao autoritarismo burocrático, que podemos definir do seguinte modo: *sistema de governação local colonial caracterizado pela concentração pleromática das funções de autoridade civil, judiciária e administrativa no funcionário colonial que as exerce na jurisdição de uma circunscrição ou concelho ao nível distrital, marcado por um crescente peso relativo da função administrativa e por uma especialização funcional em que administradores e técnicos entram em relações de concorrência pelo domínio da política indígena.*

---

<sup>168</sup> Repare-se que a própria secção da JUC considerava que a complexidade do programa e a especialização, no interior do curso, alheava o estudentado do conhecimento do que representava a vida profissional nas colónias, o que a África que «começa a surgir no panorama internacional como vasto sector de realização e de promessas» representava como «campo de trabalho apetecido e amado». Juventude Universitária Católica, *op.cit.*, 7-8.

Como é evidente, a separação entre estes dois problemas e uma definição conceptual como esta são meras operações intelectuais. Qualquer variável bem definida que daqui se pretenda extrair será sempre espúria: porque a burocratização e o crescente envolvimento dos técnicos nos processos locais de tomada de decisão, ao *grassroots level*, decorria da maior ou menor acuidade dos actores sociais ao fenómeno de desintegração das comunidades autóctones, e porque ambos se integram no processo macroestrutural da mercantilização da economia africana. A utilidade da noção geral de autoritarismo burocrático, tal como definida, está na identificação clara do que estava em jogo na codificação de preceitos lusotropicalis: a luta pela ascensão de um sector académico-administrativo aos mais altos cargos do funcionalismo público e do poder político, na metrópole (de que o GNP será expressão organizacional), nas colónias (com cooptação dos seus membros para pastas dos governos-gerais), e a sua penetração nas bolsas locais de autoridade estatal, ou seja, bem no âmago da aplicação prática dos esquemas comunitários de desenvolvimento que estarão em voga na década de 1960. Agora, será que essas tomadas de posição visavam alterar as relações de forças dos diferentes campos que compunham o espaço administrativo imperial? Certamente. Equivale isso a dizer que elas eram reformistas? Pensamos que não. Tanto nos meios, como nos fins, essas acções – que não se ficaram pela ordem discursiva – eram conservadoras e representaram uma reacção histórica colectiva às dinâmicas desenvolvimentistas do 2º pós-Guerra, que, tanto na metrópole como no ultramar, vinham conferindo visibilidade e *status* social a um grupo socioprofissional apercebido em termos genéricos: os técnicos.

### III

#### **Autonomia e Capacidade do Estado: Proto-totalitarismo de Gabinete**

É crucial que nos afastemos agora da ordem das ideias e desloquemos o foco de análise para um conjunto de situações concretas que fizeram parte do contexto social de produção do “lusotropicalismo” como regime de verdade e das dimensões deontológica e política que se imputaram à ciência social dando lugar a uma apropriação colectiva de um ramo da administração pública.

#### **A rotinização da Missão de Estudos dos Movimentos Associativos em África**

Estamos já na fase de constituição do GNP e importa relembrarmos aqui o argumento avançado por Frederico Ágoas a propósito de uma analogia entre o Gabinete de Estudos Ultramarinos do CULMP, consagração oficial, a par do CEPS, de um novo paradigma das ciências sociais no âmbito do desenvolvimento económico colonial, e o Gabinete de Estudos Corporativos, como sua contraparte metropolitana ligada ao processo tortuoso de autonomização académica da sociologia. Temos, por conseguinte, um círculo de instituições cruciais para entender aquele novo paradigma desenvolvimentista e a contribuição específica que tiveram na história das ciências sociais aplicadas nesse âmbito<sup>169</sup>.

Menos claro é o nascimento de um órgão como o GNP, cuja genealogia oficial o remete simplesmente para o contexto de instituições consideradas análogas como a PIDE, a Censura e os SCCI: um contexto de centralização e processamento de *intelligence*. E no entanto, uma outra genealogia dá conta de uma matriz inicial comum ao CEPS e, mesmo que de forma parcial, ao GEU. Olhando para as atribuições legais conferidas ao Centro de Estudos Políticos e Sociais há uma enorme semelhança com as competências estipuladas para o GNP. Se competia àquele Centro

---

<sup>169</sup> Frederico Ágoas, «Estado, Universidade e Ciências Sociais: a introdução da sociologia na Escola Superior Colonial», in Miguel Bandeira Jerónimo *op.cit.*, 315-347, *maxime*, 333-341.

coordenar, estimular e promover o estudo dos fenómenos políticos e sociais verificados em comunidades formadas em territórios ultramarinos ou relacionados com estas, observando e expondo especialmente os fundamentos, características e resultados da acção desenvolvida pelos portugueses no Ultramar (...); os estudos de demografia do ultramar português; os estudos das doutrinas ou orientações estrangeiras ou internacionais que visem territórios ultramarinos ou neles possam ter projecção<sup>170</sup>

essas atribuições achavam-se todas elas bem desenvolvidas na regulação legislativa do GNP<sup>171</sup>, a que se acrescentava a concentração vertical da função de representação do Ministério do Ultramar no plano internacional. Mais acutilante é a reprodução da estrutura interna do CEPS na organização prática do trabalho dos funcionários do Gabinete. A mera análise de legislação comparada deixa aqui escapar o essencial: a de se verificar uma especialização *funcional* dentro de um organismo burocrático com duplicação simultânea de funções, e, em certos casos, dos incumbentes. O que existe é uma distribuição da probabilidade (histórica) de encontrarmos arranjos pragmáticos internos que em tudo equivalem a tarefas desempenhadas fora da organização em análise, em particular – e isto é significativo – numa organização do campo científico. Observa-se esta propriedade de isomorfismo se cotejarmos a grelha de actuação dos sectores de trabalho do CEPS com o trabalho quotidiano dos membros do GNP. Todavia, ela é meramente tendencial e não podemos aferir uma coincidência exacta entre os dois domínios, tendo em conta a fiabilidade dos dados e o carácter rudimentar das bases ainda não integrais. Independentemente das limitações, algumas afinidades merecem destaque.

Dos sectores de trabalho do CEPS, dois foram assumidos por indivíduos que vão trabalhar no Gabinete: João da Costa Freitas, responsável no CEPS pelo sector da mão-de-obra na política interna, e Alexandre Ribeiro da Cunha, dirigindo as investigações sobre questões internacionais do trabalho<sup>172</sup>. Costa Freitas, Director do GNP até à nomeação de Adriano Moreira para Ministro, momento em que ascende a Subsecretário de Estado da Administração Ultramarina, e Ribeiro da Cunha, ex-secretário de Salazar, o Inspector Superior de maior longevidade dentro do GNP (1959-1975), controlaram ambos a produção da grande maioria de “apontamentos” dedicados ao problema da

---

<sup>170</sup> Ministério do Ultramar, Gabinete do Ministro, *Portaria n.º 15737 de 18 de Fevereiro de 1956*.

<sup>171</sup> Cf. *Decreto-lei 42671 de 23 de Novembro de 1959*, art.4.º, alíneas 1-9.

<sup>172</sup> Esses sectores incluíam: questões internacionais de trabalho, política internacional em África, núcleo de portugueses no estrangeiro e expansão da cultura portuguesa, mão-de-obra no campo da política interna, problema das terras, demografia ultramarina e estudos económicos do Ultramar.

mão-de-obra e da transplantação e adaptação do sistema corporativo para o ultramar<sup>173</sup>. Também no sentido da reprodução prática das temáticas estudadas num e noutro organismos vai a responsabilidade de Nuno Alves Morgado pelo sector de trabalho sobre demografia ultramarina, o que, em todo o caso, indica uma especialização análoga mas já na área da Direcção-Geral de Economia do Ministério do Ultramar. Seria imprescindível recorrer a esta mesma lógica de pesquisa e estendê-la a todos os funcionários do GNP. Fazê-lo levar-nos-ia longe de mais e implicaria um aturado estudo de todos aqueles que trabalharam no seio do CEPS e a que sectores de trabalho se dedicaram<sup>174</sup>. Basta por isso que identifiquemos outras vias que apontem para este tipo de redundância organizacional<sup>175</sup>.

Mais complicada é a analogia institucional com o GEU, mas nem por isso menos relevante. Um dos elos de ligação entre o referido Gabinete do CULMP e o eixo central de investigações sociais do CEPS terá radicado no pensamento de Joaquim Moreira da Silva Cunha, então director daquele primeiro órgão. Silva Cunha teria visto na constituição do CEPS, em 1956, a resposta institucional a uma das necessidades mais prementes, já levantada em 1953 no seu trabalho de doutoramento sobre *O Sistema Português de Política Indígena*: a de «fazer preceder a codificação [dos códigos jurídicos indígenas] de um estudo cuidadoso dos usos e costumes em vigor, para que aquela assente em bases sólidas», convocando para isso uma miríade de conhecimentos sociais das áreas da etnografia, sociologia e antropologia cultural. Acontece, todavia, que essa seria exactamente uma das competências centralizadas no GNP e para a qual não teria sido alheia uma intervenção indirecta do próprio Silva Cunha por intermédio

---

<sup>173</sup> Anexo II desta dissertação «Catálogo de Apontamentos do Gabinete dos Negócios Políticos do Ministério do Ultramar (1960-1975): distribuição por funcionários». O caso de Alexandre Ribeiro da Cunha é mais sustentável, porque mais visível, pela duração de ocupação do cargo, numa comparação com o de João da Costa Freitas. Vide Alexandre Ribeiro da Cunha, *A projecção do sindicalismo em África*, (Lisboa: JIU, 1957) e a título de exemplo, os Apontamentos nº 2, «Organização Corporativa», nº17, «Extensão da organização corporativa ao Ultramar», nº 18, «Associação Internacional de Segurança Social», nº22, «Organismos corporativos e matérias relacionadas às Províncias do Ultramar», nº102 «Instituição em Angola e Moçambique com fins semelhantes aos que na Metrópole desempenha a FNAT». Estes constituem uma parcela ínfima daquela produção. Veremos um pouco mais adiante a imediata associação, para Ribeiro da Cunha, entre a missão oficial do GNP e o problema do corporativismo no plano colonial.

<sup>174</sup> Não é de estranhar, por isso, que um dos mais profícuos colaboradores do GNP, João Baptista Nunes Pereira Neto, tenha exercido o cargo de Secretário-Adjunto no CEPS e o acumulado também com a secretaria da revista *Estudos Ultramarinos* do ISEU (revista que mais tarde passa a *Estudos Políticos e Sociais*). PT/AHD/MU/GM/GNP/RNP/0434/00788, «João Pereira Neto».

<sup>175</sup> Estamos a aplicar aqui o conceito tecnológico que Martin Landau importou para a sociologia da administração, cf. Martin Landau, «Redundancy, Rationality and the Problem of Duplication and Overlap», *Public Administration Review*, Vol.29, N.º4, 1969, 346-358.

das conclusões programáticas da sua Missão de Estudos dos Movimentos Associativos em África<sup>176</sup>. A trajectória burocrática do relatório lavrado pelo Conselho Orientador do CEPS sobre os resultados daquela Missão torna manifesta uma intrincada luta pela apropriação simbólica do futuro órgão no Ministério do Ultramar, o GNP. Agindo sob as ordens de Álvaro da Silva Tavares, antecessor de Adriano Moreira na Subsecretaria de Estado da Administração Ultramarina, os membros do Conselho Orientador propõem-se extrair da documentação de Silva Cunha aquilo que lhes parecia respeitar, não apenas aos movimentos africanistas e panafricanistas, mas aos «problemas políticos de fundo», ou seja, à «conjuntura política, social e económica» colonial. Tal abordagem, que corresponderia aos desígnios do Subsecretário, já havia sido seguida por Cunha no decorrer da Missão. O elenco de problemas atribui uma clara prioridade à questão da “tensão social” nas colónias e ao perigoso “efeito de contágio” do «ambiente exterior». Se Silva Cunha vira nos movimentos anti-colonialistas nos territórios adjacentes à África portuguesa a condição geopolítica de uma potencial sublevação das colónias, também deixara bem claro que a «tensão social» era estimulada por factores internos, dos quais realçava os «defeitos da função administrativa, quer por deficiência orgânica quer por impreparação dos quadros administrativos». Prestava-se Silva Cunha a recomendar uma energética reforma da administração ultramarina, que prestigiasse a carreira administrativa, «sem que poderá falar-se seriamente na execução de qualquer forma de política indígena». Devia essa reforma consistir, antes de mais, no estabelecimento de provas de selecção «ao longo da carreira», destinadas ao «acesso mais rápido aos candidatos qualificados». Os concursos teriam por base provas de carácter «mais prático do que académico, pois que o fim em vista será escolher os funcionários mais esclarecidos sobre o significado e o exercício da Missão tutelar que lhes compete». A esse respeito, aliás, criticava-se o «rudimentar conhecimento das realidades da evolução africana, de que ainda enferma grande número dos membros do quadro administrativo» e propunha-se a imposição de obrigatoriedade de estágio no ISEU a todos os candidatos que quisessem exercer funções em África. Seria essa a medida mais indicada para evitar a instalação de um «etnocentrismo». Mais. Questionava-se o «critério tradicional» de nomeação dos Governadores-Gerais e a

---

<sup>176</sup> Joaquim Moreira da Silva Cunha, *O Sistema Português de Política Indígena: subsídios para o seu estudo*, Dissertação de doutoramento apresentada na Faculdade de Direito de Lisboa, 1953. *Idem*, apud. Frederico Ágoas, *Ibidem*, 341. A Missão de Estudos dos Movimentos Associativos em África, dirigida por Silva Cunha, foi criada em 1957. Joaquim Moreira da Silva Cunha, *Aspectos dos Movimentos Associativos na África Negra*, 2vol., (Lisboa: JIU, 1958).

ocupação dos lugares superiores da escala administrativa por «pessoas estranhas à carreira», em detrimento dos «funcionários mais habilitados»<sup>177</sup>.

Sempre de acordo com Silva Cunha, o Conselho Orientador do CEPS proporia ainda que se destituíssem dos cargos certos funcionários da metrópole e do ultramar, mesmo «antes de decorrido o tempo legal (...) devendo procurar para estes, dentro da orgânica do Ministério do Ultramar posições compatíveis com a sua categoria». Exortava-se ao estabelecimento de limites de idade por escalões, à semelhança do que acontecia na carreira militar, bem como ao intercâmbio entre quadros técnicos metropolitanos e ultramarinos, tal como era norma no domínio da magistratura. Tudo isto a propósito de uma “tensão social” derivada de um clima geral de desconfiança do indígena nas autoridades e nos colonos, de um «mal estar» que se havia abatido entre as «comunidades raciais», ao ponto de em certas regiões – em especial nas «zonas de cultivo do café» - se poder «falar mesmo em ódio». Concorria pois para a atenuação desse ambiente crispado a «moralização de certos aspectos da política indígena, designadamente nas relações de trabalho», em que avultavam os abusos e repressão dos patrões e «comerciantes do mato». Ora, o catálogo de medidas preventivas não estaria terminado sem antes se abordar dois aspectos cruciais: a estabilização das instituições nativas e a consciencialização da opinião pública metropolitana e ultramarina. Quanto ao primeiro, a uma reforma de restauração da dignidade do funcionário colonial deveria corresponder uma política de reabilitação das autoridades nativas, bem ao jeito do que Silva Cunha havia proposto no início da década. Quanto ao segundo, e fazendo clara menção a projectos já em curso nas mãos de Silva Tavares, o

Conselho tomou nota das informações que lhe foram prestadas sobre a breve criação de novos órgãos no Ministério do Ultramar com os quais se espera responder às ansiedades manifestadas quanto à urgência de se promover adequada política de esclarecimento e informação. A este respeito o Conselho apenas deseja acentuar a vantagem que haverá em que, ao lado desses novos órgãos, sejam colocados órgãos de estudo dotados das condições necessárias para acompanharem a evolução dos problemas e recomendarem, sempre que seja caso disso, ajustamentos e revisões das medidas legislativas e das práticas administrativas que forem sendo determinadas<sup>178</sup>

---

<sup>177</sup> AHU/MU/GM/GNP/184, Conselho Orientador do CEPS à DGAPC, Relatório e documento de trabalho, 23 Novembro de 1959.

<sup>178</sup> AHU/MU/GM/GNP/184, *Idem*. Aqui encontra-se de forma quase explícita a confirmação da existência de uma narrativa mais oficializada, consagrada num plano originalmente gizado por Silva Tavares, e a que a dissertação de Carlos Baptista da Silva faz referência, não a adoptando. Embora depois siga um modelo interpretativo que apenas realça a finalidade racional-instrumental do GNP colada às intenções daquele Subsecretário de Estado. Carlos Baptista da Silva, *op.cit.*, 70 e ss.

Este relatório tem a enorme vantagem de colocar a descoberto o contexto mais lato da criação do GNP. Mas mais do que isso, e tal como já afirmámos, a sua trajetória define bem quais os actores e os interesses que se encontravam por detrás dessa ramificação do aparelho burocrático central: de um lado, Silva Tavares (e, por inerência, o Ministro do Ultramar Vasco Lopes Alves) que se reclamou, mais tarde, da iniciativa de instalação do GNP; de outro, os membros do Conselho Orientador do CEPS<sup>179</sup>. Uma das condições necessárias para a materialização, no Gabinete, de uma deontologia ultramarina coerciva esteve ligada a um contexto muito particular de racionalização da investigação “científica” colonial, de que a Missão de Estudo dos Movimentos Associativos foi uma das expressões; mas a relação, que não é de causalidade, entre esta Missão e o aparecimento do GNP é a de uma apropriação simbólica, por um grupo particular, de planos que já estavam em marcha para o desdobramento da burocracia metropolitana (em que se devia contar também a posterior criação da Direcção-Geral de Justiça em 1960, fenómeno que mereceria estudo autónomo e aprofundado).

É assim que a um projecto claramente propagandístico, censório e informativo, se vem juntar um outro – não menos repressivo, como se verá –, orientado para uma política de estudos e fiscalização preventiva com fito em eventuais revisões legislativas. Se algum peso é atribuído às ciências sociais, ele fica patente a dois níveis: primeiro, porque a Missão, da qual partem recomendações, é em si mesma uma tecnologia de acesso transoceânico da metrópole às dinâmicas locais coloniais; segundo, porque as recomendações suscitadas têm o valor acrescentado de partirem desse acesso “científico” estruturado e de constituírem efectivamente uma tomada de posição para colonizar a burocracia de Estado, tanto na metrópole como no Ultramar: colonização do Estado colonial, com recurso a medidas extra-legais para remoção de um funcionalismo desadequado a um *ethos* administrativo específico – e, nessa medida, novo – que só pode ser interpretado, de facto, como expressão refractada de um *habitus* intelectual e científico que se começara a afirmar em Lisboa, no final dos anos 40 com o GEU e em meados de 1950, com o CEPS. A este propósito é forçoso que se reconheça a deriva académica dos dois fundadores daqueles organismos face ao capital cultural adquirido de natureza essencialmente jurídica. Deriva essa que anda associada, pelo menos no

---

<sup>179</sup> No qual tinham assento Adriano Moreira, Sarmento Rodrigues (ex-Ministro do Ultramar, 1950-1955), Jorge Dias, Manuel António Fernandes, o próprio Silva Cunha, António Maria Godinho e Henrique Martins de Carvalho. Raul da Silva Pereira, «Investigação social em Portugal – organismos e instituições», *Análise Social*, Vol III, N.ºs9-10, 1965, 160-219, 173.

caso de Moreira, a uma «queda no mundo», experiência de "epifania" não radicalmente diferente da de Sedas Nunes, perante a disparidade entre o modelo teórico do corporativismo e o seu equivalente na realidade empírica. A «queda no mundo» de Adriano Moreira é, aliás, fruto de uma actividade de objectivos duplamente académicos e políticos. O modelo, claro, é o de *Inspecção*<sup>180</sup>. Não basta, todavia, nomear um processo de conversão de capital cultural num certo capital administrativo (e burocrático). É preciso agora demonstrá-lo.

Idealmente, o instrumento corporativo do Estado para alcançar esse desiderato residiu no GNP e na amplitude de funções que lhe foram legalmente atribuídas. O facto de tal objectivo não se encontrar juridicamente explicitado é um importante indicador do grau e género de apropriação a que o Gabinete foi submetido pela elite que o fazia funcionar. Mas a inexistência de um objectivo organizacional (cara aos proponentes da teoria racional da acção colectiva) não equivaleu a uma multiplicidade de objectivos incongruentes. A auto-imagem que os diferentes funcionários, de diferentes escalões, dão do Gabinete e das suas funções é internamente homogénea. Os fins latos a que o GNP se achava legalmente adstrito proporcionaram uma representação interna da instituição com alto grau de congruência, a ponto de se poder falar de um *habitus* organizacional. Ainda assim, da clareza implícita dos objectivos aos meios que capacitam a sua prossecução vai um longo passo.

Os momentos de turbulência institucional, mesmo ao nível microsociológico, oferecem excelentes instâncias de observação de uma concordância tácita, cujo princípio explicativo se encontra fora dos limites do agente (individual ou colectivo) que se pretende estudar<sup>181</sup>. O que aconteceu no caso da organização administrativa do GNP foi num sentido contrário ao que se costuma designar de «formalização da estrutura»<sup>182</sup>. Para isso contribuíram, sem dúvida, os dois factores já apresentados no nosso primeiro capítulo: o início da Guerra Colonial e a remodelação ministerial. Esse

---

<sup>180</sup> Adriano Moreira, *O Problema Prisional do Ultramar*, (Coimbra: Coimbra Ed., 1954); Nuno Estêvão Ferreira, *op. cit.*...

<sup>181</sup> Erving Goffman, «A vida íntima de uma instituição», in *Manicómios, Prisões e Conventos*, (São Paulo: Ed. Perspectiva, 1974), 147.

<sup>182</sup> W. Richard Scott, *Organizations: rational, natural, open-systems* (New Jersey: Prentice Hall, 2003), 35. De acordo com este autor, uma estrutura é formalizada quando «as regras que governam o comportamento são precisas e explicitamente formuladas e [quando] os papéis e as relações de papéis estão prescritos independentemente dos atributos pessoais dos indivíduos que ocupam posições na estrutura».

capítulo apresentou o Gabinete numa fase de pré-formação e de formação da organização interna com efeitos tangíveis ao nível de documentos que não seguem o curso hierárquico normalizado ou ao nível do recurso a grupos de trabalho interorganizacionais, apesar de, mesmo nesse caso, o GNP tender para uma acção concertada de «imperialismo na burocracia»<sup>183</sup>. O apertado orçamento, a desigual composição dos trabalhadores do GNP - com uma maioria de base de fraco capital cultural adquirido, e uma minoria com credenciais académicas reconhecidas à luz da «tradicional política portuguesa» - e a sistemática obstrução dos canais de comunicação entre os Governos Provinciais e a Metrópole impediram a transformação do GNP num puro gabinete de estudos<sup>184</sup>. Mas a variável determinante para este desenlace foi o aumento da carga de informações provenientes das colónias, imprensa e rádio estrangeiras, com o início das sublevações angolanas, exigindo de todos os escalões o que parece ter sido um esforço desmesurado na catalogação e análise de informação, compilação e transformação em *intelligence*. Tal situação colocava a nu as debilidades de corresponder na prática às intenções iniciais que presidiram à criação do Gabinete, no sentido de produção de estudos de carácter preventivo e não de medidas contra-subversivas já em teatro de guerra e de informação e formação da opinião pública<sup>185</sup>. Na verdade, as duas funções acabaram por se articular durante a guerra colonial, produzindo o GNP informações político-militares e estudos de natureza política com remissões académicas, embora o volume das primeiras exceda em muito o dos segundos. Este facto estava associado a uma quebra da mobilidade dos inspectores às

---

<sup>183</sup> Matthew Holden, «Imperialism in Bureaucracy», *The American Political Science Review*, Vol.60, N.4, 1966, 943-951.

<sup>184</sup> Situação, aliás, já verificada no caso dos Censos de 1960. PT/AHD/MU/GM/GNP/RNP/0361/03507, João Pereira Neto, «Informação nº292: A maioria dos Governos Provinciais não cumpre as obrigações decorrentes do artigo 13º do Decreto nº 42.671» de 6 de Fevereiro de 1962; PT/AHD/MU/GM/GNP/RNP/0563/03508 Pereira Monteiro, «Parecer sobre o modo julgado mais indicado para o eficiente desempenho das atribuições que cabem por disposição da lei à 4ª Repartição do GNP» de 22 de Outubro de 1964. I

<sup>185</sup> Em Junho de 1961, cabia ao Serviço de Imprensa do Gabinete: «Ao Serviço de Imprensa deste Gabinete está atribuído o seguinte: Marcação, recorte e colagem dos artigos e notícias de interesse, de todos os jornais diários da Imprensa metropolitana; Marcação, recorte e colagem dos jornais da Imprensa estrangeira, enviados a este Gabinete Resenha dos assuntos respeitantes à Imprensa estrangeira comunicados pelo MNE e outras entidades, em ofício ou relatório; Elaboração de notícias e de informações para eventual utilização pela Imprensa metropolitana; Elaboração de notícias e comunicados a distribuir pela AGU e pelo SNI; Eventualmente, elaboração de artigos e outros elementos de contra-propaganda que têm sido fornecidos ao MNE e à AGU; Elaboração de resenhas semanais: - da Imprensa e Rádio estrangeira; - da Imprensa Ultramarina; destinadas a Suas Ex.ªs os Senhores Ministro do Ultramar e Subsecretário de Estado da Administração Ultramarina; Elaboração de fichas, em triplicado, respeitantes à Imprensa e Rádio estrangeiras, fichas essas pormenorizadas a fim de permitirem uma consulta detalhada; Tradução e resumo de artigos e notícias em espanhol, francês, inglês e italiano». PT/AHD/MU/GM/GNP/RNP/0420/03521, «Informação sobre o serviço de imprensa», de 28 de Junho de 1961.

colónias depois de 1961, condição considerada por muitos necessária para fazer jus aos princípios de investigação e inspecção social “de contacto” directo.

A realidade comprometeria a actualização prática de uma tipologia de atitudes e comportamentos decalcados do modelo simbólico de *inspectorado*: potencial perda de contacto com a realidade; imobilismo burocrático e exígua inspecção. Tal seria uma constatação muito padronizada nos escalões mais altos do GNP, a duas ordens: porque os funcionários não estariam em condições de exercer uma verdadeira fiscalização da actuação dos Governos provinciais (também ao nível distrital) – competência que, depois de abolido o Estatuto do Indigenato e de promulgado o novo Código do Trabalho Rural (1962), se tornara cada vez mais saliente, tendo em vista a necessidade de forçar a adequação das práticas locais, nomeadamente as laborais e administrativas, ao novo regime em vigor, ou seja, garantir a «moralização da política ultramarina»; porque os funcionários, pelo menos os de mais alto cargo, estavam dependentes de informações provenientes de «fontes» que não partilhavam o seu *status* académico, político e moral. Ora, tudo isto se impunha – com crescente consciencialização – como realidade disruptiva de uma ordem epistémica politicamente necessária: a «sociológica», para uns, «politológica» para outros<sup>186</sup>. É deste contexto que João Pereira Neto retirará as

---

<sup>186</sup> PT/AHD/MU/GM/GNP/RNP/0563/03508, Pedro Feytor Pinto, «Informação: Sobre a Acção do Gabinete dos Negócios Políticos em relação ao Ultramar» de 27 de Outubro de 1964»; PT/AHD/MU/GM/GNP/RNP/0563/03506, Pereira Monteiro, «Reflexões sugeridas por uma visita a Angola», de 31 de Outubro de 1965. Pereira Monteiro, que assume o cargo de Inspector Administrativo no GNP em 1964, usará a expressão «técnico de política», como descrição do sujeito detentor de capital específico para compreensão dos fenómenos político-sociais. Vale a pena seguir o que diz com atenção, até porque resume todo o espólio de informações dedicados a uma reflexividade do Gabinete: «... Devo confessar – e julgo que não há motivos para não pensar de maneira semelhante em relação às outras províncias ultramarinas – que me senti um tanto confundido quando comparei o que sabia de Angola com o que ela realmente é. A documentação que chega ao Gabinete dos Negócios Políticos, de várias fontes, é manifestamente insuficiente para, em minha opinião, permitir a apreciação conjuntural da Província (...) Por outro lado, só um técnico dos problemas políticos está em condições de saber quais os factos ou circunstâncias mais relevantes para o desempenho da sua função, e por isso o que para um leigo pode parecer pouco importante tem frequentemente um interesse excepcional. Há coisas que o observador permanente considera com foros de evidência, mas que, como é bem de ver, quem está longe não pode, a nenhum título, conhecer. Entre outras, é função do Gabinete colaborar com os governos das províncias, de modo a obter uma útil troca de pontos de vista, propôr soluções, apontar erros. Só trabalhando desta maneira será possível que o Gabinete não seja tomado como um órgão de fiscalização e censura – e isto é geralmente entendido – e consiga que os problemas, as dificuldades ou as fórmulas de solução, lhe sejam postos com inteira verdade, e sem subterfúgios (...) Ora os técnicos têm necessidade de se identificar com os problemas, tal qual eles realmente existem, e como as colectividades os entendem, o que é sobremaneira verdadeiro quando se está perante conjunturas em que a valoração atribuída pelos indivíduos ou pelos grupos não se exerce em regra de acordo com os silogismos da lógica formal. A Política e a Sociologia não são ciências em que as conclusões se tirem por A+B, sem esquecer o papel valioso que aí desempenha o elemento racional. Quando se diz que «em Política o que parece é» afirma-se uma verdade fundamental, e desde logo se compreenderá que os critérios de apreciação e valoração,

últimas consequências a propósito de uma avaliação da correspondência entre as «atribuições legais» do GNP – desde logo interpretadas sob os cânones do conhecimento sociológico-empático – e o trabalho real que ali decorria: o Gabinete ter-se-ia «especializado», por força dos acontecimentos, no controlo dos movimentos potencialmente subversivos e na informação da opinião pública, (esta última imposta a pedido directo do Ministro), negligenciado as áreas ligadas à codificação dos usos e costumes das populações africanas e o estudo da organização corporativa e da política social (sobretudo na matéria laboral) <sup>187</sup>. Ainda assim, existiram momentos que matizaram este padrão geral de actividades puramente burocráticas. E aí encontramos indícios daquela redundância organizacional partilhada com outras instituições do campo científico e académico. Como momentos matriciais que foram, eles dão-nos uma ideia concreta do ajustamento de um *habitus* académico-ideológico distinto ao campo burocrático, num período de intensificação da vigilância documental no espaço administrativo imperial. Depois de Abril de 1961, vemos emergir um “GEU”, um Grupo de Estudos Ultramarinos no seio do que deveria ser a 4ª Repartição: tratava-se de um arranjo *ad hoc* dirigido por Manuel Morais Martins<sup>188</sup>. O expediente a que se

---

ainda que todos julguem perceber de Política, são duma fluidez que escapa aos menos preparados e aos desprevenidos (...)».

<sup>187</sup> PT/AHD/MU/GM/GNP/RNP/0361/03507, João Pereira Neto, «Informação nº 290: O GNP não estará, por falta de colaboração, da parte das entidades competentes, a cumprir integralmente as atribuições, que, de acordo com o art. 4º do Decreto-lei 42.671 de 23 de Novembro de 1959, lhe competem» de 3 de Fevereiro de 1962.

<sup>188</sup> «(...) [N]unca a 4ª Repartição esteve organizada, encontrando-se divididas as suas atribuições por secções independentes e por um grupo de estudos (...) Passado meses, com a eclosão dos acontecimentos de Angola e da Baixa de Cassange e com o desenvolvimento dos movimentos subversivos existentes no estrangeiro e relacionados com outras províncias ultramarinas, aumentou grandemente o serviço e houve necessidade de se proceder a estudos pormenorizados que demandavam especial atenção e pesquisas demoradas em documentos constantes do arquivo e outros. Por esse motivo foi criado o grupo de Estudos Ultramarinos (GEU) no qual passaram a trabalhar o signatário, o chefe de secção Pereira Neto e, algum tempo depois, o Inspector Afonso Mendes. (...) Este grupo, porém, com as unidades com que actualmente conta não pode dar o rendimento indispensável visto serem muitos os assuntos a estudar, quase todos com carácter de urgência e haver a necessidade de consultar, analisar, seleccionar e comparar a imensa documentação que com cada um deles se relaciona. Como temos de nos adaptar para já às condições existentes, haverá que estudar a melhor maneira de o serviço se fazer com a possível eficiência apesar das limitações derivadas da falta de pessoal. Assim e parecendo que uma divisão dos serviços em base geográfica seria a que melhores resultados práticos traria dada a diversidade de assuntos a estudar, tenho a honra de sugerir que o GEU, integrado na 4ª Repartição, seja dividido em dois Sectores, englobando as províncias de Angola e Moçambique e o outro as Províncias de Governo Simples e o Estado da Índia. O primeiro ficaria a cargo do Inspector Afonso Mendes e o segundo seria directamente dirigido pelo Chefe de Secção Pereira Neto» PT/AHD/MU/GM/GNP/RNP/0420/03521, Manuel Alfredo de Morais Martins, Informação: «Relação individual dos funcionários que constituem o pessoal da 4ª Repartição, suas categorias e situações no quadro» 10 de Julho de 1961. A divisão geográfica não era atribuído do trabalho que decorria mais abaixo na hierarquia do Gabinete e se alguma especialização geográfica se deu aí, ela era completamente casuística e vai continuar a sê-lo até muito tarde, cf. /AHD/MU/GM/GNP/RNP/0420/03527, Dá Mesquita Gonçalves, «Informação nº 15350: Organização e Métodos neste Gabinete», 18 de Novembro de 1965.

recorreu é em tudo significativo, quer pela retórica utilizada, quer pelos métodos seguidos pelo grupo restrito de funcionários que colaboraram no “GEU”. O caso exposto revela a construção prática de uma esfera distinta de actuação, em que os princípios epistémicos e metodológicos variam consideravelmente dos da base do funcionalismo; idealmente esse diferente domínio interno equivaleria a diferentes ritmos e rituais burocráticos, a duas culturas epistémicas de acesso à “verdade” dos factos coloniais<sup>189</sup>. Para mais, se todos os escalões participavam da notificação superior do Ministro, era no “GEU” que se preparavam os trabalhos orientados para as tomadas de decisão<sup>190</sup>. Tal parece ter sido o repertório desesperado de um grupo que não conseguia controlar a burocratização da própria organização onde trabalhava, situação demonstrável, aliás, na decadência da organização arquivística e bibliotecária inicial do GNP, decalcada do modelo usado na Junta de Investigações do Ultramar trazido para dentro da administração pública pela formação dos funcionários no Centro de Documentação Científica Ultramarina, da JIU<sup>191</sup>. Eventualmente esse modelo tornar-se-ia obsoleto e os modernos preceitos de gestão das organizações administrativas – recentes no país, diga-se – mais apelativos à complexidade crescente do trabalho quotidiano<sup>192</sup>. Deste modo, se os factores identificados minavam a concretização de um tipo ideal de «cientista social» na prática quotidiana do Gabinete, o recurso a determinados repertórios deram certa folga aos cargos superiores do GNP para se

---

<sup>189</sup> Baseamo-nos aqui no estudo de Karin-Knorr Cetina sobre as diferentes culturas epistémicas dos domínios científicos, como «máquinas de acesso à verdade» variáveis. O contexto dos procedimentos racionais de conhecimento, segundo a autora, tem de ser estudado na sua dignidade própria, descrevendo os factores que influenciam e determinam a produção de conhecimento científico. Entre esses factores contam-se as práticas informais (“sujas”), longe da narrativa pura da metodologia científica. Karin-Knorr Cetina, *Epistemic Cultures: How the Science Makes Knowledge*, (Cambridge, Harvard University Press, 1999). Para a importância em se atender às condições sociais de produção de conhecimento e às posições objetivas dos locais de produção no campo científico e no campo económico, *vide* Pierre Bourdieu, *Para uma sociologia da ciência*, (Lisboa: Ed. 70, 2008).

<sup>190</sup> João Pereira Neto irá afirmar, mais tarde, que ali teria efectuado «...cerca de uma centena de “Apontamentos e Informações” sobre temas sociais, políticos e económicos, dos quais não poucos exigiram profundo esforço de investigação, tendo ultrapassado alguns a centena de páginas. Desses trabalhos alguns estiveram na origem de medidas legislativas (...)» PT/AHD/MU/GM/GNP/RNP/0434/00788, «João Pereira Neto».

<sup>191</sup> PT/AHD/MU/GM/GNP/RNP/0563/03493, «Biblioteca».

<sup>192</sup> Em meados da década de 60, o GNP enviará funcionários às acções de formação do Instituto Nacional de Investigação Industrial (INII), instituição central na difusão dos novos métodos de gestão em Portugal. Sobre o INII e o seu papel dentro da nova política de desenvolvimento económico do regime, Carlos Manuel Gonçalves, «A construção social dos quadros nos anos 60: algumas perspectivas de análise», *Revista da Faculdade de Letras: Sociologia*, I, vol. 1, 1991, 101-164, *maxime*, 125-132. PT/AHD/MU/GM/GNP/RNP/0420/003527, Dá Mesquita Gonçalves, «Informação nº15350, “Organização e Métodos neste Gabinete”» de 18 de Novembro de 1965.

dedicarem aos domínios-chave da *reforma* ultramarina, mesmo depois dos acontecimentos do primeiro trimestre de 1961 em Angola.

### **Autonomia do Estado, autonomia científica: censura e acesso**

O que é decisivo, porém, é que essa *reforma*, já expressa no relatório de 1958 do Conselho Orientador do CEPS, correspondeu aos interesses e às carreiras do grupo social que a vai preconizar. Um desses interesses estava, sem dúvida, na transplantação para o ultramar de um conceito de “político” dobrado de cientista social ou por ele aconselhado, decalcado das funções ideais pensadas para o GNP na metrópole. Estamos em crer que não é possível separar essa ideia do microcosmos concreto do trabalho burocrático desempenhado em Lisboa, porque ele representou, para aqueles que contra ela lutavam, uma burocracia patológica: a «tirania da papelada», de que falava Morais Martins, virara-se contra o seu mais acérrimo crítico. Uma ressalva, contudo: não corroboramos a asserção de uma causalidade, mesmo que indirecta, entre o desajustamento do *habitus* académico de um grupo particular ao campo burocrático metropolitano e a sua instrumentalização de um pacote de reformas legislativas para avançar os seus interesses. Pelo contrário, o capítulo anterior mostrou-nos que esse desajustamento já era reconhecido antes de criado o GNP e manifestava-se ao nível da governação local nas colónias. Aliás, o acesso à administração pública em Lisboa (de que o GNP será representação maior) foi vista como condição necessária para alterar essa relação de forças no campo colonial, logo, para corrigir aquele desajustamento. Mas isso não nos deve coibir de mostrar que os inspectores daquela organização não se cansavam de reproduzir, de forma reflexiva e crítica, a lógica do argumento do autoritarismo burocrático nas suas práticas ministeriais. Por outras palavras, a autoimagem do Gabinete ficou refém dos termos que os próprios inspectores avançavam na crítica contra o *status quo* colonial. Isso não os impediu de ver na reforma administrativa ultramarina um programa eficaz contra o autoritarismo burocrático; pelo contrário, tocados eles próprios por uma crescente burocratização em tempo de guerra, os inspectores, porque convencidos de deterem uma posição de vanguarda na aplicação da “deontologia ultramarina”, de serem a encarnação de um código lusotropical, não olharam a meios na sua execução – mesmo que para isso tivessem de recorrer a planos

de índole protototalitária e a um trabalho de permanente vigilância sobre os campos académico, científico e administrativo coloniais.

\*

A 18 de Março de 1961, a Junta de Investigações do Ultramar, ou com mais propriedade, a Comissão Executiva dessa Junta, presidida pelo geólogo João Carrington da Costa, remete ao GNP. dois trabalhos produzidos por um assistente do Instituto de Investigação Científica de Moçambique, Manuel Simões Alberto. Este autor, que se vinha afirmando no campo da antropologia moçambicana, em especial da antropometria, desde finais da década de 30, depois de ficar reconhecido pelas suas memórias no Corpo Expedicionário Português em Moçambique, desenvolvia agora, a partir de Lourenço Marques, dois estudos sobre a assimilação: *Os contactos raciais e a interpenetração ou sobreposição de culturas diferentes e Influência dos métodos de a educação militar no complexo psíquico do homem negro e as suas consequências*<sup>193</sup>. Ora, a Comissão Executiva, levada a pronunciar-se sobre a adequação científica daquelas obras, endereçava-as ao GNP para avaliar o «aspecto político ou da conveniência de se publicar certos factos dada a actual situação internacional». Que papel teve o Gabinete na apreciação desses trabalhos? Em primeiro lugar, desenvolve uma retórica da separação formal das duas esferas de avaliação a que um trabalho daquela natureza se expunha, a científica e a política. Essa retórica, que no mínimo garantia a incompetência do Gabinete (no sentido jurídico) para a apreciação do conteúdo científico da obra, é indício de uma reserva de autonomia, pelo menos formal, da Junta e seus colaboradores na prossecução de investigações científicas. Em segundo lugar, tratou de dar o seu parecer, de força executiva, sob o «ponto de vista político»:

...este trabalho nada contém de construtivo à nossa acção em Moçambique, contendo até informações vagas e imprecisas que só nos desprestigiariam. Certamente o Instituto de Investigações Científicas de Moçambique terá muitos colaboradores de outra categoria intelectual, pois a não ser assim não ficaríamos a fazer muito bom conceito da sua acção. Parece-me pois que será de devolver este trabalho comunicando que nada há nele que mereça ser extraído para publicação, no aspecto político da hora que atravessamos.<sup>194</sup>

---

<sup>193</sup> Deste militar dedicado aos estudos antropológicos, cf., entre outros, *Condenados: a Grande Guerra vivida às portas do degredo*, (s.l.: s.n., 1933); *Elementos de antropologia geral, etnografia e etnologia*, (Lourenço Marques, 1945); (com Artur Dionísio Barreto) *Contribuição para o estudo dos grupos sanguíneos dos indígenas moçambicanos: estudos antropológicos dos povos Bantos*, (Lisboa; Instituto de Medicina Tropical, 1953); *Elementos para um vocabulário etnológico e linguístico de Moçambique* (Lourenço Marques: Minerva Central, 1965).

<sup>194</sup> AHU/MU/GM/GNP/184, Ofício 1555-C.E.-65861 da Comissão Executiva da JIU ao GNP, de 18 de Março de 1961.

Declarava isto um funcionário do Gabinete que não conseguimos identificar. Mas as consequências deste parecer, com o qual concordou superiormente o Director do GNP., foram simples: Manuel Simões Alberto nunca chegaria a publicar aquelas duas obras.

\*

Este caso é elucidativo de um tipo de relação estabelecido ao longo do espaço administrativo imperial entre o centro metropolitano e a periferia colonial. Encontramos nódulos de recepção mais pulverizados do que normalmente se dá conta. A relação faz-se de forma mediada através de dois actores “centrais”, conceito que perde alguma eficácia, de certa maneira, quando justaposto a instâncias como esta. Primeiro, um impulso do IICM para o centro metropolitano em Lisboa, a JIU; por outro da JIU para o GNP (Ministério do Ultramar). Destes dois, que não se encontram no mesmo plano de produção local que aquele, qual deles é o mais central? A resposta a esta pergunta pode ser simples se avaliarmos pelo actor último da decisão, o GNP. Mas o monopólio da decisão soberana, neste caso, encontra-se repartido entre o GNP e a JIU, em duas esferas, que constituem em tudo, dois campos de acção social: o campo político e o campo científico. A reserva de autonomia formal de cada um desses campos é um dado histórico conquistado ao sabor do processo de construção do GNP . Isso fica bem patente em dois aspectos cruciais: por um lado, o reconhecimento necessário dado pela Comissão Executiva da JIU a um órgão fiscalizador que lhe deve, em parte, a legitimação científica às tomadas de decisão que pretende afectar e a sociodiceia com que luta pelo monopólio dos critérios específicos (lusotropicalis) de reorganização da governação colonial; por outro lado, a mesma relação pode ser abordada como processo de construção do Estado do ponto de vista microssociológico, marcado por uma desvinculação progressiva a que os seus agentes vão sendo sujeitos face ao campo académico-científico de onde são originários ou onde ainda mantêm cargos, postos, títulos e funções. Os limites entre a esfera científica e a esfera política, que o GNP não se esquecia de lembrar no exercício quotidiano de censura, só podem ser da ordem da hipocrisia colectiva. Na prática, o efeito de censura do «politicamente inconveniente» sobrepunha-se com força executiva ao trabalho científico.

A um nível mais circunstanciado de análise, o percurso biográfico de Manuel Simões Alberto cruza com a história de decadência da antropologia física durante a década de 50, no centro da mudança de um paradigma político-científico que encontrava na viragem para as ciências sociais, em particular para antropologia cultural

e a etnologia, uma adaptação interna ao novo contexto internacional. Todavia, de acordo com o antropólogo Rui Pereira, que identifica aquela mudança e referindo-se a obras de Simões Alberto naquela década:

A persistência de estudos antropológicos desta natureza em meados da década de 50 do século passado parece indicar um não alinhamento com o então propalado novo quadro ideológico da política colonial portuguesa, mas se isso aconteceu foi porque as reformas constitucionais de 1951 e todas as disposições legislativas que lhes estiveram associadas não tiveram qualquer correspondência no domínio da realidade social, política e económica das colónias.<sup>195</sup>

Ora, tal conclusão só é válida na ignorância de factos que o efeito de censura relegou para o esquecimento.

\*

Segundo caso. É este o momento indicado para retomarmos a questão dos Censos de 1960. Tínhamos visto como tanto as categorias somáticas e as categorias civilizacionais se cruzaram e passaram a constituir um único processo burocrático, ou melhor dizendo, elas constituíram um mesmo ciclo de burocratização; vimos também que o problema não se esgotava nos riscos políticos internacionais da apresentação pública de estatísticas várias por tipologias etnoraciais. A pertinência contextual da *raça* como categoria estatística foi marcada de forma indelével pela consolidação organizacional do GNP, bem como pelo processo de estabilização jurisdicional do Gabinete *vis-à-vis* outros organismos, nomeadamente, a DGE, o INE, os serviços provinciais de estatística e os Governos-Gerais. Essa estabilização, contudo, obedeceu a uma estrutura quiasmática no seio do Ministério do Ultramar, entre aqueles que trabalhavam no GNP e os representantes da DGE; simetricamente, duas esferas de acção social interpretativa emergiram – a política e a técnica –, com critérios distintos de análise burocrática. A isto correspondiam dois tipos de legitimidade de intervenção organizacional (materializada em pareceres). Recuperado este estado da luta burocrática pelo monopólio do critério adequado à ordenação do processo de planificação, colheita, apuramento e publicação de dados estatísticos, vamos agora olhar mais de perto o documento que estipulou a política a seguir nesse domínio.

---

<sup>195</sup> Rui M. Pereira, «Raça, Sangue e Robustez. Os paradigmas da Antropologia Física colonial portuguesa», *Cadernos de Estudos Africanos*, 7/8, 2005, 209-241; 212.

Óscar Soares Barata, Chefe de Secção no GNP, elabora uma informação sobre as deficiências políticas das publicações estatísticas ultramarinas<sup>196</sup>. No seu entender, o momento de aceleração do desenvolvimento económico africano punha cada vez mais em relevo a debilidade orgânica dos serviços estatais de registo civil (lembremo-nos do decreto que os universaliza com carácter obrigatório em todo o Ultramar) e dos serviços especializados em estatística; para além disso, também a organização taxonómica dos dados relativos às «características étnicas e culturais» vinha sendo alvo de críticas, sobretudo sobre a vantagem da sua publicação. Eram três os principais argumentos, resume Barata: o de que as classificações não exaustavam a realidade empírica repleta de cruzamentos, e, por esse motivo, não podiam ser consideradas fiáveis; o argumento que via na publicação por tipos somáticos o sintoma de uma sociedade colonial racista; e, por último, o «desejo de não pôr em evidência o desequilíbrio demográfico entre os grupos étnicos».

Posto isto, qual a posição de Óscar Barata nesta matéria? Atendendo às deliberações do Grupo de Trabalho para as estatísticas ultramarinas (cuja acção já descrevemos), que estipulavam o apuramento obrigatório dos dados somáticos, limitando, todavia, a sua publicação, para a qual seria necessária a concorrência da vontade superior do Ministério do Ultramar (ou seja, do GNP), o autor era da opinião que haveria toda a vantagem numa «certa abertura a investigadores qualificados». Aliás, tal acesso justificava-se já pelo novo quadro legal que abolira o estatuto do indigesto, universalizara e uniformizara os estatutos de direito público, embora mantendo um estatuto de direito privado dual: a lei comum e os regimes costumeiros. O que era verdadeiramente novo era a liberdade de passagem do autóctone destes últimos para a primeira «mediante mera declaração». Desaparecidos os preceitos jurídicos que regulavam a assimilação, era agora forçoso analisar: as populações portuguesas modernas: «integradas nos modos de ser correntes na sociedade portuguesa», de que a «materialidade urbana» seria indício distintivo; as populações ainda arreigadas às «práticas costumeiras especialmente nas áreas rurais».

---

<sup>196</sup> PT/AHD/MU/GM/GNP/RNP/0108/05917, Óscar Soares Barata, «Informação nº 417 – Deficiências das publicações estatísticas relativas ao Ultramar, do ponto de vista político» de 26 de Junho de 1962. Óscar Soares Barata foi dos primeiros bolseiros do CEPS a se licenciar no estrangeiro, na Universidade de Louvain em Ciências Políticas.

Tal análise servia tanto os propósitos da investigação científica como os dos serviços administrativos, criticados pela sua fraca penetração territorial e pelos exíguos volume e quantidade dos dados relativos às populações rurais e urbanas, nomeadamente, aos indicadores indispensáveis para o apuramento do «grau de afastamento» em relação aos usos e costumes tradicionais. Dividir essas duas populações, isto é, criar o binómio biopolítico cidade-campo correspondia a inquirir acerca dos locais de nascimento e residência, profissão, domínio linguístico do português, religião e dimensão agrícola, comercial, industrial e infra-estrutural das povoações ultramarinas. Correspondia ainda, segundo Barata, a «contrariar a tendência para coligir dados fornecidos por organismos do Estado» e a reunir, por exemplo, os elementos decorrentes das iniciativas privadas nas áreas de saúde e assistência, ou seja, recolher dados estatísticos das grandes empresas concessionárias. Estes seriam indicadores «mais seguros» do que as meras informações jurídico-políticas detidas pelas autoridades «sobre os estatutos de direito privado»<sup>197</sup>.

Se o caso anterior demonstrava o exercício de censura política sobre um trabalho científico, este tem a particularidade de mostrar até que ponto a questão racial pôde continuar a ser colocada num contexto de mudança do paradigma político-científico no quadro mais macro da nova configuração geopolítica e da emergência do bem-estar social das populações enquanto fonte de legitimação dos projectos coloniais. À luz do que já sabemos acerca da «conveniência interna da administração» exposto no primeiro capítulo, é manifesto, no caso em apreço, que num determinado momento há duas «conveniências» em jogo: a política e a científica. Mas este sector da ciência social heterónoma só o é porque nele as questões políticas continuaram a poder ser tratadas cientificamente. Um campo, como referiu Bourdieu, define-se sempre tautologicamente<sup>198</sup>. De que outro modo se pode explicar a procura de dados raciais e de os não publicar, se não pela crença dos actores que o defendem na teleologia da assimilação, em total desacordo com outros sectores da administração que viam nisso uma fonte de problemas? Ou mais exactamente, de que modo se pode interpretar a continuação de recolha de dados raciais sem se explicar a procura propriamente científica por esse tipo de dados? Escusado será afirmar que indivíduos como Óscar Soares Barata, João Pereira Neto ou, como veremos, Afonso Mendes pertenceram

---

<sup>197</sup> PT/AHD/MU/GM/GNP/RNP/0108/05917, *Idem, Ibidem*.

<sup>198</sup> Pierre Bourdieu, *Sobre o Estado: Curso no Collège de France (1989-1992)*, 310-311.

definitivamente ao campo do poder, não só por inerência de detenção de um capital académico adquirido no ISEU, mas porque se encontraram colectivamente organizados numa instituição do Estado central. Instituição essa, como também já vimos, bastante alheada da realidade “empírica” a ser estudada. A defesa do acesso a tais dados para fins de investigação científica corresponde ao acesso *de facto* desse grupo ao aparelho de Estado, onde está em posição de garantir, simultaneamente, um acesso à informação que de outro modo não obtém e em posição de poder sobre o capital científico<sup>199</sup>. Quer isto dizer que não basta o acesso ao capital informacional do Estado: é preciso garantir o valor do próprio capital científico como capital legítimo a par de outros (económico, técnico, jurídico) mas também do próprio capital científico que vale como legítimo ou apropriado através do controlo ideológico. É por isso que não se consegue explicar uma tese de doutoramento como a de Barata, *A questão racial*, sem compreender a sua passagem pelo GNP e a doutrina que ali expediu a propósito do mesmo assunto. Da mesma forma que não se pode explicar a sua posição de defesa de acesso aos dados raciais e civilizacionais sem perceber primeiro a lógica de actuação do organismo concreto onde exercia funções: a de estar em decisiva vantagem no controlo da circulação e do valor da espécie de capital científico detido por terceiros<sup>200</sup>.

Só assim se entenderá também uma disposição como a de Afonso Mendes, que esteve envolvido no processo de consolidação do GNP, para onde tinha sido nomeado em Fevereiro de 1961, depois de deixar o posto de secretário de circunscrição em Angola<sup>201</sup>. Ali exerceu interinamente o cargo de Chefe da 4ª Repartição. Chegara a dirigir, mais tarde, o Instituto do Trabalho, Previdência e Acção Social de Angola, organismo planeado no interior do GNP para acompanhar a aplicação das medidas legislativas da reforma de Adriano Moreira. Em 1970, enquanto regente da cadeira de Política Ultramarina no ISCSPU e já Inspector Superior na ISAU, solicitou ao GNP autorização para disponibilizar a consulta de documentação não confidencial detida pelo Gabinete, em particular documentos respeitantes à defesa internacional da política ultramarina portuguesa: « (...) deliberações, moções e resoluções da ONU e dos seus

---

<sup>199</sup> *Idem*, «Champ du pouvoir et division du travail de domination» (Texte manuscrit inédit ayant servi de support de cours au Collège de France, 1985-1986), *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 2011, 5, n° 190, 26-139.

<sup>200</sup> Óscar Soares Barata, *A Questão Racial. Introdução* (dissertação de doutoramento), (Lisboa:ISCSPU,1964)

<sup>201</sup> Veja-se a sua dissertação de licenciatura que retrata os seus primeiros anos na carreira administrativa no posto do Baixo Cunene, Afonso Mendes, *A Huíla e o Moçâmedes: considerações sobre o trabalho indígena*, (Lisboa: JIU, 1958).

diferentes organismos, da OUA e de outros órgãos internacionais, conferências de governantes, acordos internacionais». Ora, segundo Mendes, essa afigurava-se a única maneira de transmitir aos seus alunos os dados mais «actualizados», em contraponto à informação jornalística (nacional e estrangeira) qualificando-a de distorcida e «desalentadora». Pior seria a susceptibilidade dos estudantes a essas notícias: mal informados, não estando a par das mais recentes defesas justificativas da soberania portuguesa no Ultramar, havia sempre a possibilidade de neles se desenvolver livremente «o gérmen dissolvente da campanha anti-ultramarina». Termina o seu pedido fazendo menção ao posto académico que lhe permitia prestar um bom serviço à «causa ultramarina portuguesa». Não sabemos as bases justificativas da resposta que lhe fizeram chegar perante este seu pedido. O Director do GNP anuiu; mas despacho superior indeferiu o acesso do ex-funcionário àquela documentação<sup>202</sup>.

### **Vigilância, bem-estar social e capacidade estatal**

Há uma aparente antinomia que se observa nas premissas centrais da cultura lusotropical trazida para o aparelho do Estado por este grupo social específico. Por um lado, uma tendência para defender o contacto directo, quer dizer, contacto físico e intersubjectivo com as populações africanas - pela conservação do poder concentrado nas mãos dos administradores locais; por outro lado, uma vincada tendência para a grande planificação social, dependente do aumento do poder infra-estrutural do Estado e das condições de legibilidade demográficas e económicas, ou seja, de uma aposta determinante na uniformização e especialização das estatísticas ultramarinas. O caso de Óscar Soares Barata, assim como todo o ciclo de burocratização dedicado aos Censos de 1960 e às estatísticas ultramarinas em geral, estão decididamente ao nível de programas biopolíticos: a regulação de processos colectivos procede de um conhecimento estatal assente na construção de uma representação condensada e codificada da realidade social. E se em 1961 já não se pode falar de assimilação, a verdade é que a organização de regedorias, que acompanhava a abolição do Indigenato, reforçou uma dicotomia jurídica (direito comum-direito costumeiro) de expressão geográfica (urbano-rural) e sociopolítica (concelhos-regedorias). Com as regedorias, fundadas territorialmente em tempo de guerra, a tecnologia do poder que aparenta estar-lhe mais associada é o *quadriller* foucaultiano, a grelha ao nível local interpretada no

---

<sup>202</sup> PT/AHD/MU/GM/GNP/RNP/0434/00788, «Afonso Mendes».; *vide* Afonso Mendes,

centro imperial. Com a criação dos SCCI em Angola justamente na mesma altura, o GNP passa a contar com um novo arranjo gráfico da realidade colonial: a primeira contabilização, catalogação e descrição das regedorias e das suas autoridades<sup>203</sup>. Ficava assim disponível um novo dispositivo ao serviço do inspector metropolitano, que correspondia na prática a uma rearranjo fundiário e habitacional das populações africanas, mais concentradas, mais simétricas, mais próximas do centro do poder local e do mercado. Essa modernização da tecnologia do poder acompanha de perto uma viragem sociológica do olhar metropolitano: pretende-se agora conhecer «indicadores», «medir a distância civilizacional». Em duas palavras: enquadramento e normalização. Mesmo a falência do paradigma jurídico, bem expressa aliás por Barata quando contrapõe à codificação de estatutos jurídicos a construção e aplicação de indicadores, parece decalcada do pensamento foucaultiano sobre a colonização do Direito pelas técnicas disciplinares coercivas, mas produtivas de novos discursos. Isto é inegável e, dentro do GNP, Óscar Soares Barata não foi o único portador dessa ideia<sup>204</sup>.

E no entanto, é justamente no mesmo período que se cristaliza uma mentalidade administrativa de “soberania” em detrimento de uma de “disciplina”, que não pode andar desligada da reforma constitucional de 1951 que se tem tentado fazer crer que foi meramente semântica: no sentido jurídico, ela foi certamente; mas na dimensão simbólica ela exerceu efeitos estruturantes, tanto no plano epistemológico como no

---

<sup>203</sup> PT/AHD/MU/GM/GNP/RNP/0518/01218, «Regedorias e suas autoridades».

<sup>204</sup> Próximos das estratégias de Óscar Soares Barata, estão os planos de Amadeu Castilho Soares que apontam para um conhecimento do social mais estatístico, mas nem por isso menos ajustados a uma concepção de ciência social aplicada à auscultação das populações e à sua vigilância. Castilho Soares foi Chefe de Secção no GNP desde Abril de 1960 até ser nomeado, juntamente com Manuel Morais Martins, para o Governo-Geral de Angola, onde assume a pasta da educação. É com o fim programático de estabilização dos destribalizados (logo, do ritmo da integração numa sociedade “pluriracial”), que Castilho Soares vai arquitecturar, ao nível do discurso administrativo-sociológico, uma poderosa agência de «Identificação e Estatística», destinada a aferir o estágio civilizacional dos «nativos urbanos». Tal empresa seria o corolário institucional da subordinação dos critérios formais-legais de adesão à cidadania aos requisitos sociológicos e práticos, subjacentes a esse acesso, que era «o mais importante acima de tudo». Amadeu Castilho Soares, *Enquadramento social dos indígenas destribalizados*, sep. da *Revista Ultramar*, n.º 4 (1961), pp. 16-17; cf. também *Idem*, *Política de Bem-estar rural em Angola* (Lisboa: JIU, “Estudos de Ciências Políticas e Sociais”, n.º 49, 1961). A sua preocupação sistemática com a destribalização era expressa já em 1958, na sua dissertação ao graduar-se pelo ISEU, que resultava, em parte, da sua participação como 1º assistente de José Diogo Sampayo D’Orey, na Missão de Estudos para o Bem-Estar Rural da JIU: *Idem*, *Política de bem estar rural em Angola: para um estudo de urbanismo* (Lisboa: Edição do Autor, 1958-1959) e IPAD/MU/166, J. Sampayo D’Orey, António dos Santos Labisa, Amadeu Castilho Soares, «Missão para o estudo da atracção das grandes cidades e do bem-estar rural – relatório da campanha de 1957 em Angola». Para um testemunho do autor acerca desta missão em específico cf. PT/AHD/MU/GM/GNP/RNP/0434/01696 «Amadeu Castilho Soares»; *Idem*, *Amadeu Castilho Soares* (Depoimento, 2010), Lisboa: IICT, 2011. Michel Foucault, *Vigiar e Punir: história da violência nas prisões* (Rio de Janeiro: Ed. Vozes, 1975); *Idem*, «Two Lectures», in Colon Gordon (org.) *Power/Knowledge: Selected interviews and other writings, 1972-1977*, 92-108, maxime, 107.

político, com custos reais para a vida daqueles que não se ajustavam a um *ethos* e a uma *praxis* específicos.

A revolta da Baixa de Cassange, de Janeiro de 1961 na região algodoeira do Malange, espoletou uma série de actividades no GNP, em particular por acção do Grupo de Estudos Ultramarinos que entretanto foi espontaneamente criado, e ao qual já aludimos anteriormente. É no trabalho de análise interpretativa levado a cabo por membros do GNP que vamos encontrar dois fenómenos transversais, recuperados dos argumentos inscritos no relatório do Conselho Orientador do CEPS sobre a Missão de Silva Cunha. Dois meses volvidos sobre a eclosão da revolta na área concessionada à Companhia de Algodões de Angola (COTONANG), Afonso Mendes observa que os administradores e chefes de posto teriam passado a agir como meros burocratas e os seus contactos com os nativos diminuído drasticamente.

A política indígena de benigno paternalismo caracterizada pelo conhecimento mutuo de populações e respectivas autoridades, caminha para o gradual desaparecimento. De protector nato dos nativos, o administrador passou a ser olhado como mero juiz, perdendo-se aquele carácter de mútua confiança e amizade que reciprocamente os prendia. Enfim, o Administrador, e, de certo modo, o Chefe de Posto, mesmo naquelas regiões onde ainda gozam do apreço e da confiança das populações nativas, correm o risco de se transformarem em impessoais executantes das determinações superiores, rodeados por gente estranha, arredia e desconhecida.<sup>205</sup>

Essa alienação teria estado, de acordo com Mendes, na origem dos incidentes da Baixa de Cassange. A dissociação entre autoridades e população levava ao «total desconhecimento por parte das primeiras dos sentimentos, das acções subversivas e das sedições latentes». Qual o plano de actuação proposto por Afonso Mendes? Prioritária seria a alocação de meios aos administradores para uma mais efectiva dedicação aos «contactos com as populações nativas». Esses meios pressuporiam não só verbas, mas também e sobretudo que fossem autorizados a erguer um «pequeno serviço de informação»:

Recrutamento de indígenas que, trabalhando isoladamente, com desconhecimento dos outros e no maior segredo, iriam informando os respectivos chefes e administradores da maneira de pensar relativamente ao actual momento político, da presença de agitadores, da propaganda inimiga, de planos de sublevação, de existência de indivíduos estranhos na área (...) nas zonas a determinar de acordo com parecer da PIDE<sup>206</sup>

---

<sup>205</sup> AHU, MU/GM/GNP/160/Pt.2S, Afonso Mendes, «Apontamento secreto nº37» de 11 de Março de 1961.

<sup>206</sup> *Idem, Ibidem.*

Para maior eficácia de um serviço dessa natureza, o melhor seria aproveitar, com utilidade, as «prostitutas-lavadeiras» iniciadas no foro privado dos «nativos destribilizados, os conhecidos “calcinhas”, em regra muito permeáveis às ideias subversivas». Também ao mesmo nível, o Inspector exortava ao maior sigilo na nomenclatura dos orçamentos distritais e não deixava de apelar ao aumento do quadro «de aspirantes administrativos» por forma a libertar os chefes de posto e os administradores de encargos burocráticos<sup>207</sup>.

Afonso Mendes não será o único a gizar micro-planos para contenção ou prevenção de sublevações. Existem, contudo, três traços de conteúdo programático que merecem reflexão: primeiro, um instinto do “económico” – uma cuidadosa ponderação financeira dos mecanismos de vigilância; segundo, uma lógica de decadência das *naturais* prerrogativas do administrador, ou seja, a sua alienação das populações que é suposto governar, que justifica o apelo ao recrutamento de pessoal na carreira administrativa; terceiro, uma captação dos canais de “delinquência” como pontos de contacto e informação de estratégias ditas subversivas. São três propriedades que iremos encontrar noutros planos análogos e na Reforma da Administração Ultramarina. Duas delas, porque transversais às instâncias indicadas ou referenciadas, são de carácter estrutural: a destribilização, personificada na figura do “calcinhas”; a recomendação, às vezes bastante crítica, de abertura de lugares no quadro administrativo ultramarino ou de envio de pessoal qualificado para terreno colonial (em todo o caso, está-se perante um expediente para alívio da crescente função burocrática do administrador ou chefe de posto).

Olhemos para as duas, através de João Pereira Neto e Carlos Oliveira Santos, no projecto de decreto-lei para a Reforma da Administração Ultramarina<sup>208</sup>. Aí se reproduziram todas as ideias que temos vindo a analisar, em particular a de “autoritarismo burocrático”. Se em 1933 «só esporadicamente um administrador de concelho ou de circunscrição teria de se ocupar com a aprovação de um projecto de

---

<sup>207</sup> *Idem, Ibidem.*

<sup>208</sup> Tratava-se de um trabalho de grande fôlego comparativo, cotejando legislação, apontamentos e informações, e terminando num modelo dos distintivos a serem usados pelos funcionários administrativos. AHU/MU/GM/GNP/184. João Pereira Neto e Carlos Oliveira Santos, Apontamento nº143, «Projecto de Reforma do Quadro Administrativo Ultramarino».

construção, ou com um pedido de licença», passadas três décadas o crescimento económico vergou-os a um «aumento exponencial de trabalho» para o qual concorrera o aumento da frequência das comissões, o incremento do contacto com consultores técnicos e o expediente para a aprovação de planos. Numa análise bem materialista, os autores põem em relevo todo um conjunto de «novos condicionalismos exógenos» que impedia sobre as tarefas tradicionais do que deveria ser o representante local da soberania portuguesa: agora, os chefes de posto preenchiem mapas e notificações para instrução de processos; os administradores atendiam às questões «cívicas, com protestos de letras, escrituras e outros actos de notariado» e os «aspirantes» dedicavam-se em exclusivo a dactilografar e preparar o «pequeno expediente». A simbólica de um funcionário amarrado ao posto opunha-se à do homem «de acção», sem constrangimentos de tempo, livre para se dedicar às «relações pessoais» com os nativos. Mas o progresso económico acarretava ainda consequências patológicas para a organização autónoma e tradicional dos africanos. Era a destribalização: aumentara o êxodo rural de grandes massas populacionais que, chegando às cidades, «ali passaram a viver a vida febricitante tão diferente daquela a que estavam habituadas», sem que se verificasse a respectiva adaptação ao meio urbano: prosperava a delinquência, crescia o número de divórcios, generalizava-se a prostituição. Mas a anomia ligava-se ainda a um desequilíbrio demográfico: aumentava o número de jovens destribalizados a par de uma «diminuição dos velhos», desequilíbrio esse que se traduzia no enfraquecimento da força normativa e reguladora das instituições tradicionais. Também as zonas rurais, prosseguiram os autores, não ficavam imunes a esse processo. O êxodo rural, associado à migração laboral, impunha movimentos pendulares entre a cidade e o campo, entre o moderno e o tradicional. Tudo isto num quadro de grande crescimento demográfico<sup>209</sup>. Do cruzamento destes dois rápidos processos de mudança social – o autoritarismo burocrático e a destribalização – resultava um perigoso potencial “subversivo”. Os autores lamentavam que as consequências já se haviam feito sentir no ultramar português:

Como as autoridades não tinham possibilidade de exercer uma vigilância eficaz, cometeram-se abusos contra os indígenas, que fizeram com que parte dessas massas se tornasse receptível à propaganda vinda do exterior (...) Para se obstar a que a guerra revolucionária alastre não bastam os meios repressivos que no Ultramar além do mais são impraticáveis ou quase na época das chuvas.<sup>210</sup>

---

<sup>209</sup> AHU/MU/GM/GNP/184. João Pereira Neto e Carlos Oliveira Santos, *Ibidem*, 70-98.

<sup>210</sup> *Idem*, *Ibidem*, 100-102.

Esta passagem do projecto da Reforma Administrativa tocava directamente as conclusões de um outro apontamento de Pereira Neto: o das causas e responsabilidades das sedições da Baixa de Cassange<sup>211</sup>. Nesse texto, Neto vertia o que tinha observado em Angola no segundo semestre de 1960 – altura em que se teria deslocado à região algodoeira concessionada à COTONANG – e, sempre apelando ao que tinha visto pessoalmente, comparava documentos das mais variadas fontes: empresa concessionária, autoridades administrativas, trabalhadores africanos e companhias militares. Isto consistia, na prática, a uma segunda averiguação da validade das informações prestadas e das medidas tomadas quer pelas colónias quer pela metrópole. Segunda averiguação porque o seu superior de Repartição, Manuel Morais Martins, já se havia pronunciado em apontamento similar, mas de conclusões diametralmente opostas<sup>212</sup>. Neto diria que as apelidadas “causas próximas” dos motins correspondiam à jurisdição do inspector Martins; ele, pelo contrário, estaria interessado em estudar o condicionalismo pré-existente na área, em preparar uma pesquisa do que era «estrutural» naquela zona algodoeira. As conclusões programáticas a que chega não poderiam ir mais longe que a nomeação de uma comissão para «estudo» dos problemas específicos da Baixa de Cassange. Comissão essa a ser

(...) chefiada por um indivíduo bem colocado na hierarquia do funcionalismo, habilitado com um curso superior em que predominasse a formação política, social e administrativa, e cuja idoneidade moral não oferecesse dúvidas àqueles que se interessam pela resolução dos mais prementes problemas do Ultramar Português. Dela deveriam fazer parte nutricionistas, agrónomos, sociólogos de preferência diplomados em administração ultramarina, e um economista que seriam escolhidos pelo Ministério do Ultramar. Essa comissão deveria actuar no local durante alguns meses, tão discretamente quanto possível.<sup>213</sup>

---

<sup>211</sup> AHU/MU/GM/GNP/160/Pt.2S, João Pereira Neto, «Apontamento secreto nº41».

<sup>212</sup> AHU, MU/GM/GNP/52/Pt.3: Manuel Alfredo de Morais Martins, «Apontamento: Os incidentes na Baixa de Cassange – n.º 14», de 30 de Janeiro de 1961. Cf. Diogo Ramada Curto e Bernardo Pinto da Cruz, «Terror e Saberes Coloniais: Notas acerca dos incidentes na Baixa de Cassange (janeiro e fevereiro de 1961)» in Miguel Bandeira Jerónimo, *op. cit.*, 3-36; Alexander Keese, «Dos abusos às revoltas? Trabalho forçado, Reformas Portuguesas, Política “Tradicional” e Religião na Baixa do Cassange e no Distrito do Congo», *Africana Studia*, Centro de Estudos Africanos, n.º7, 2004; Anabela Silveira, *Dos nacionalismos à guerra: os movimentos de libertação angolanos – 1945/1965*, Tese de Doutoramento, Faculdade de Letras da Universidade do Porto, (Porto: 2011), 184 e ss.

<sup>213</sup> AHU/MU/GM/GNP/160/Pt.2S. João Pereira Neto, *Ibidem*, 44. Os principais intuítos dessa Comissão, estabelecidos por Pereira Neto, ligavam-se a uma espécie de biologização do saber colonial. O seu propósito consistiria em averiguar os níveis de subnutrição da população e as suas causas, com fito na possível imputação de responsabilidades à Cotonang. O autor convocava, no início do apontamento secreto, índices de carácter médico e biológico, recorrendo ao exame do registo das análises de sangue feitas na delegacia de saúde do Quela e de um estudo médico proveniente da circunscrição do Songo. Seria necessário comparar uma proposta como a de João Pereira Neto com as conclusões de outros estudos, promovidos por entidades centrais, do Ministério, como a DGE: PT/IPAD/MU/DGE/RPAD/1389/16232, Franz-Paul Wallenstein, «Subsídios para o estudo económico-agrícola do distrito de Malange da Província de Angola».

Por esta altura multiplicam-se os programas que envolvem comissões com directrizes explícitas sobre a sua constituição, onde aos sociólogos ou demais cientistas sociais caberia posição de destaque<sup>214</sup>; momento em que, de forma perfeitamente simétrica, o GNP começa a preparar uma série de propostas em dois sentidos: para o aumento da mobilidade do inspector e para a fixação de agentes no terreno colonial por forma a garantir um acesso rápido, fiável e não distorcido à realidade política e social imperial.

Todavia o apelo à sociologia não se ficava por aí. Há ligações mais complexas entre ciência social e vigilância e elas são inseparáveis da intersecção de duas variáveis mais estruturais: uma pressão metropolitana de oferta de trabalho administrativo-intelectual; uma pressão social associada ao processo de mercantilização do trabalho africano e de modernização económica sobre os centros locais do poder estatal – a “destribalização”. Voltemos, por uma última vez, à Reforma da Administração Ultramarina em preparação no GNP.

Para fazer face ao autoritarismo burocrático e à destribalização, consideravam os autores que era urgente acompanhar o progresso económico com programas de bem-estar e acomodar a modernização progressiva através de esquemas locais de promoção social que cobririam, entre outros, construções habitacionais «compatíveis com a evolução» dos povos; empreendimentos ao nível de infra-estruturas rodoviárias e sanitárias; vigilância dietética e a criação de centros sociais. O emprego dessas medidas de «acção social» constituiria o melhor método de prevenção de insubordinação africana. As razões invocadas eram simultaneamente humanísticas e da ordem da segurança nacional. Ora, ainda segundo os autores, o melhor meio de promover uma política de acção social eficiente («sem grande dispêndio») estaria no emprego de indivíduos «integralmente» devotados a elas. Não obstante,

...em linha do condicionalismo local, tal trabalho não pode estar dissociado de um certo respeito pelo seu agente, este não pode deixar de ser um funcionário dos serviços da administração civil.<sup>215</sup>

---

<sup>214</sup> Em conexão com o projecto a que se dedicará mais tarde (v. nota de rodapé nº149), Amadeu Castilho Soares exortará à criação de um serviço estatal veiculado por agentes de “sólida formação cristã e nacionalista e preparação sociológica elementar», cf. Amadeu Castilho Soares, *Política de bem estar rural em Angola: para um estudo de urbanismo* (Lisboa: Edição do Autor, 1958-1959), 191.

<sup>215</sup> AHU/MU/GM/GNP/184. João Pereira Neto e Carlos Oliveira Santos, *Ibidem*, 80. Pereira Neto e Soares demonstram aqui que a influência do pensamento colonial belga foi determinante na estruturação das interpretações internas quer sobre a destribalização e melhores programas sociais de a estancar, quer

Numa implícita crítica às directrizes emanadas da Conferência Interafricana de Ciências Sociais, os funcionários do GNP batem-se pela manutenção do poder de assistência social nas mãos do administrador local, não sem uma certa ambiguidade na sua justificação puramente económica:

Todas estas realizações importariam um grande dispêndio se fossem levadas a cabo com o concurso exclusivo de serviços especializados, não só pelo seu custo, mas também pelo enorme quantitativo de pessoal que estes teriam de manter para avaliar das necessidades das populações. Ora, ninguém melhor que o funcionário da administração ultramarina pode sentir as necessidades dessas populações, quer por experiência própria, quer por ouvir os seus desejos e ninguém melhor do que ele poderá conseguir a contribuição voluntária dessas populações para que sejam realizadas as suas aspirações.<sup>216</sup>

Todavia, se seguimos até aqui com a atenção devida o encadeamento de argumentos dos autores, como seria possível conciliar tais funções num contexto de crescente burocratização do poder local? Ora, o controlo da opinião indígena constituiria a peça fundamental dos «esquemas de produção de bem-estar». A prevenção de incidentes semelhantes aos da Baixa de Cassange e do Congo português deveria basear-se no recrutamento de um «adjunto dinâmico e doutrinado», que não se limitasse a exercer uma função de polícia, no controlo dos «recém-chegados» e nas «buscas», mas no contacto directo com os nativos, no controlo total das suas informações e se envolvesse nas campanhas de contra-propaganda. Esse funcionário activo, que é o diplomado com o curso de Administração Ultramarina do ISEU, vinha sendo preterido em favor de «estranhos» à carreira. Criticando a visão dos que defendiam uma “escola da prática”, os inspectores do GNP relegam-na para os efeitos de «imobilismo». É que essa preparação não estaria à altura da tão importante tarefa que era a política de controlo da opinião e da promoção social<sup>217</sup>.

Ora, o diplomado em Administração Ultramarina encontrar-se-ia em desigualdade de circunstâncias em relação a outros diplomados com cursos superiores, nomeadamente, licenciados em Direito, Economia e Finanças e só no final da carreira – cujo mais alto escalão, o de Inspector Superior, seria «quase impossível» de atingir –

---

sobre a natureza causal das revoltas em África. «Na opinião da comissão parlamentar belga encarregada de fazer um inquérito sobre os acontecimentos que se desenrolaram em Leopoldville em Janeiro de 1959, estes tiveram a sua origem além de causas políticas, causas sociais semelhantes às que anteriormente foram descritas. Salienta-se que em matéria de acção social os belgas já estavam algo mais adiantados do que nós (...)», *Idem, Ibidem*, 84.

<sup>216</sup> *Idem, Ibidem*, 78-79.

<sup>217</sup> *Idem, Ibidem*, 117-130.

estariam equiparados àqueles no início das respectivas carreiras no quadro administrativo ultramarino e provincial. De entre os inúmeros exemplos avançados por Pereira Neto e Oliveira Santos, basta extrairmos apenas um para dar conta da sua posição subjectiva na elaboração da Reforma: um chefe de posto, afirmavam, deteria um *status* verdadeiramente subalterno, porque, mesmo diplomado pelo ISEU, as funções burocráticas impediam-no de aproveitar a «formação teórica». Mais. O chefe de posto poderia ascender na carreira, chegando a intendente «depois depois de alguns anos – longos se não fizerem o Curso de Altos Estudos Ultramarinos». E só aí estariam equiparados a qualquer recém-licenciado em Direito, dado que estes ingressavam directamente na carreira, sem concurso e sem estágios obrigatórios. «Socialmente», diziam, «o chefe de posto não é nada». A situação seria também delicada em termos de dignidade pessoal e da distinção do cargo, posto que a revolta e a desilusão ficavam logo patentes «na viagem de ida», com a atribuição de viagens de 1ª classe a todos os outros diplomados, à excepção do recém-licenciado do ISEU, e ao aterrarem iriam exercer funções de remuneração igual à que na metrópole tinham direito os «carcereiros», os «carpinteiros de 3ª classe», «os canalizadores e os pedreiros de 2ª» e, entre outros, os «condutores de guindastes» e os «classificadores de fruta»:

E tira um rapaz um curso superior, para ingressar na carreira para que ele é especialmente destinado, em circunstâncias idênticas àquelas em que ingressam nos quadros do Estado indivíduos que quando muito terão o exame de instrução primária e que em grande parte talvez sejam mesmo analfabetos (...) Como é que será possível ao Chefe de Posto exercer condignamente as suas funções, ocupando tão baixo grau na escala do funcionalismo?<sup>218</sup>

Este estudo, que serviu de projecto do Decreto que vai reorganizar os quadros administrativos do ultramar, revela que a constituição do GNP não se resumia a mera reprodução das contradições internas ao campo académico e campo do poder<sup>219</sup>. Ele

---

<sup>218</sup> *Idem, Ibidem*, 122-125.

<sup>219</sup> Ministério do Ultramar, Gabinete do Ministro, *Decreto n.º 44241 de 19 de Março de 1962*: «Não obstante as muitas dificuldades com que sempre se defrontaram, os quadros administrativos ultramarinos constituem ainda hoje os mais firmes suportes da nossa acção naqueles territórios e é sobre eles que recaem as mais directas responsabilidades e os mais pesados sacrifícios decorrentes dessa acção, como testemunha o seu comportamento durante os incidentes do norte de Angola. Para assumir essas responsabilidades e suportar esses sacrifícios, precisamos de dispor de elementos qualificados e preparados, capazes de em todos os campos e em todas as ocasiões corresponderem ao muito que deles se espera, e parece evidente que a formação desse verdadeiro corpo de *élite* se não poderá obter se não rodarmos o exercício dos seus cargos de todas as condições necessárias para que ele se revista da eficiência, prestígio e dignidade que requer. Com o presente decreto procura-se justamente caminhar para esse objectivo, removendo muitas das dificuldades e obstáculos que até hoje se lhe têm anteposto e constituem repetidos motivos das mais salientes deficiências e falhas verificadas no decurso das inspecções.»

representa o ponto de contacto entre dois processos estruturais: a crescente oferta de trabalho qualificado para o Estado colonial, com o ISEU a tornar-se, agora sim, verdadeira “escola de quadros”, e as mudanças socioeconómicas das grandes colónias de povoamento – Angola e Moçambique. Uma reforma administrativa como esta não pode ser separada das pressões que, sobretudo desde meados dos anos 50, os alunos e ex-alunos do ISEU vão colocar às autoridades superiores. E elas eram de dois tipos: as que denunciavam a estrutura do quadro administrativo ultramarino e provincial, com a quase inexistente mobilidade na carreira e a promoção, por concurso, de indivíduos sem as habilitações conferidas pelo referido instituto – a cuja missão oficial frequentemente se apela; outras que se atinham a denunciar os mecanismos de cooptação clientelar a que os poucos recém-diplomados por aquela instituição se sujeitavam uma vez em exercício de funções ou mesmo durante o primeiro ano de estágio nos postos de circunscrição das colónias<sup>220</sup>. Essas pressões estão relacionadas, por um lado, com o aumento do número de alunos inscritos e a diplomarem-se pelo ISEU justamente a partir da sua reforma de 1954 e, por outro, com o sistema colonial de corrupção dos funcionários administrativos do Estado por parte de empresas coloniais, concessionárias ou não, extremamente dependentes de mão-de-obra africana<sup>221</sup>.

Assim se percebe que dois dos pontos fundamentais avançados pelos inspectores do GNP nesse projecto de reforma toquem directamente o sistema de concursos de entrada e promoção de funcionários na administração civil e a premente dignificação do *status* social das cortes de administradores e demais autoridades do Estado, já que ambos estariam relacionados. Quanto aos concursos, importa notar que a posição oficial do GNP é de uma fortíssima crítica ao patrocínio e favoritismo que permeavam os “exames” a todos os escalões hierárquicos, na senda do que Silva Cunha já havia comentado na versão confidencial do seu trabalho sobre os Movimentos Associativos em África. Propõe-se, genericamente, que se terminassem as arbitrariedades e se impusesse um maior controlo sobre as condições de independência dos jurados. O essencial era que à abertura de vagas, os diplomados do ISEU se apresentassem como

---

<sup>220</sup> Para dois testemunhos exemplares de cada uma destas queixas junto do Ministério do Ultramar, AHD/MU/GM/GNP/RNP/0347/06335, «Exposição da Associação Académica do ISEU ao Ministro do Ultramar de 21 de Dezembro de 1960» e AHU/MU/GM/GNP/184, «Carta de Luiz Vaz Lopes, chefe de posto administrativo do Campo-Moreia».

<sup>221</sup> Anexo IV, «Evolução do N.º de Inscrições e N.º de conclusões de curso por ano lectivo na Escola Superior Colonial/ISEU/ISCSPU». O número de alunos inscritos aumentou em cerca de 164% entre 1952 e 1962, registando-se um forte impulso a partir de 1954/55.

os mais dignos e merecedores candidatos aos postos da administração local. Só eles, sempre segundo Neto e Santos, seriam os mais preparados para «poder abstrair da influência do meio local» e desse modo neutralizarem as manifestações de atritos «entre os portugueses de etnias diferentes», e actuarem como «curadores dos indígenas». Para o conseguir seria imprescindível que se quebrasse com a burocratização da vida administrativa e se libertasse o funcionário para desempenhar, com autonomia, os poderes de inspecção. Em última análise, avançam, era o desprestígio do funcionalismo que vinha criando oportunidades para abusos da parte do patronato na “contratação” dos africanos<sup>222</sup>. Não admira, por isso, que este longo Apontamento terminasse com uma proposta gráfica dos distintivos que as autoridades coloniais deveriam passar a usar com carácter de obrigatoriedade e permanência.

\*

A sobreposição destes planos, uns orientados para o controlo das classes de africanos dominados, outros para a vigilância das elites governantes, permite identificar uma unidade discursiva muito forte em torno de dois traços comuns: a centralidade do “autoritarismo burocrático” e o recurso às ciências sociais. Ambos entram em relações complexas: aquele conceito servia, invariavelmente, de categoria de percepção e interpretação de fenómenos de desordem colonial, quer concretizada em revoltas, quer ainda em potência, com a crescente “destribalização” dos africanos; servia também, por outro lado, para colocar em evidência, como seu negativo, uma determinada «competência ética para governar», uma vocação a que não era alheia uma formação específica, sociologicamente orientada<sup>223</sup>.

Se as ciências sociais foram mobilizadas para fins de controlo por via do conhecimento, independentemente da sua aplicação prática – que importa sempre investigar -, elas foram-no também como técnicas subjectivas de adequação a uma postura governativa, a um modelo de governo das populações, antes e acima de qualquer relação instrumental entre conhecimento e poder disciplinar. Cada vez mais institucionalizadas no ensino do ISEU, que, como se verificou ainda que de relance, renova a importância da sua missão oficial precisamente no momento de viragem

---

<sup>222</sup> João Pereira Neto e Carlos Oliveira Santos, *Ibidem*, 84-90.

<sup>223</sup> Sobre a vocação burocrática e a burocracia como ética e condição subjectiva para o exercício de funções governativas a propósito do conhecido Relatório Northcote-Trevelyan veja-se Thomas Osborne, «Bureaucracy as a Vocation: Governmentality and administration in nineteenth-century Britain», *Journal of Historical Sociology*, Vol.7, N.º 3, Setembro, 1994.

sociológica, as ciências sociais tornam-se uma propriedade, um capital que é, antes de mais, aplicado na codificação de uma ética governativa. Com efeito, esta é apercebida como contraponto à «burocracia patológica» ou *red-tape bureaucracy*, num momento, e, noutro, como o oposto da «jaula de ferro» weberiana, alienante e mecanicista<sup>224</sup>. Contudo, o que é verdadeiramente revelador é que ela se afasta também de uma ética burocrática liberal, enquanto predisposição social para a neutralidade na prestação de um serviço de Estado e para o exercício de autoridade racional-legal, porque enfatiza um comprometimento social empático do administrador em relação às populações nativas que deve governar e proteger e um conhecimento afectivo, no sentido atribuído por Christopher Bayly, cuja centralidade tardo-imperial foi recuperada por Ann Stoler<sup>225</sup>. Por conseguinte, e de forma algo paradoxal, a defesa de uma ética da administração baseada nos sentimentos e no conhecimento vivido das relações sociais compreendia a convocação das ciências sociais ministradas em Lisboa, o que implicava a sua subtracção ao princípio da objectividade científica.

Estamos longe do «*sine ira et studio*» que marca o burocrata de Weber. O *ethos* paternalista e proteccionista das estruturas sociais nativas, típico da denominada governação indirecta, viu-se reforçado numa altura em que se tentava aplicar, no terreno, as supostas reformas liberalizantes de 1961, e de entre elas os projectos destinados a atribuir uma autonomia declarada às populações na prossecução de metas de bem-estar social. Mais ainda, a imagem do administrador do ISEU serve também para avançar uma política de autonomização do Estado em face das estruturas sociais envolventes, mas desta feita em relação ao patronato europeu, e, à população branca em geral. Já tínhamos chamado a atenção, no início desta última secção, para uma antinomia entre os dois tipos de conhecimento social procurados pelos inspectores do GNP. Essa antinomia manifesta-se também na relação ambígua que manterão com o sistema burocrático. É que se, por um lado, eles procuram dispensar – no trabalho de analistas burocráticos de gabinete, e no impulso que desejam dar aos poderes do administrador – os aspectos mais formais constitutivos de uma organização burocrática do poder (procedimentos formais e padronizados, diferenciação hierárquica do trabalho

---

<sup>224</sup> Paul J. DiMaggio, Walter, Powell, «The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organization Fields», in Walter Powell, Paul J. DiMaggio (ed), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, (Chicago: The University of Chicago Press, 1991), 63-82.

<sup>225</sup> Christopher Bayly, *Op. cit.*; Ann Laura Stoler, «Affective States», *A Companion to Anthropology of Politics*, Nugent, 2004, 4-20.

administrativo, múltiplas jurisdições legalmente definidas, e, sobretudo, o peso da documentação escrita), por outro, procuram por via legal e extra-legal remover os funcionários então em exercício de cargos no ultramar que não se coadunavam à visão lusotropical do governo das populações e, desse modo, aliviar a carreira administrativa, agilizando a entrada do “bom funcionário”. E se a antinomia não está no recurso a instrumentos subtis – ilegais - de dispensa de certos indivíduos e colocação de outros, como Silva Cunha e o Conselho Orientador do CEPS já haviam proposto, ela pode ser observada na defesa de duas características essenciais da forma racional de administração: o provimento de lugares por um sistema de concursos e a melhoria das condições salariais dos mais baixos ocupantes da escala hierárquica administrativa. Essas são entendidas como condições materiais necessárias a uma autonomia da formulação e prossecução de objectivos do Estado face a interesses particularistas<sup>226</sup>. Neste e só neste sentido é que se pode ler a ideologia lusotropical – na versão do código deontológico ultramarino – como cultura organizacional destinada a dotar de coesão o conjunto de funcionários públicos nas colónias, a garantir um *esprit de corps* de serviço estatal: na ausência de um forte poder infra-estutural, a capacidade do Estado é reforçada pela saliência dos mecanismos formais-rationais da burocracia e por um conjunto de normas que incentivam uma conduta e penalizam outras. Entretanto, é precisamente com a consciência dessa fraqueza infra-estrutural que os planos gizados propõem arquitecturas muito simples, informais, para-legais e, sobretudo, financeiramente viáveis, e não planos de escala industrial no controlo populacional, como vinha acontecendo, precisamente nesta década, noutros Estados africanos, nomeadamente, na África do Sul<sup>227</sup>. São proto-totalitários, mais próximos dos sistemas difusos de repressão e esquemas rudimentares de vigilância e denúncia estudados por Barrington Moore Jr.<sup>228</sup>. Se existiu um “modo português de fazer a guerra”, como

---

<sup>226</sup> Matthew Lange, Dietrich Rueschemeyer, «States and Development», in Dietrich Rueschemeyer e Matthew Lange (eds.), *States and Development*, (New York: Palgrave, 2005), 3-25; Matthew Lange, «The Rule of Law and Development: a Weberian Framework of States and States-Society Relations», *Ibidem*, 48-65.

<sup>227</sup> Aí o Department of Native Affairs sofreu um processo oposto ao que aconteceu no aparelho de Estado central português (valeria a pena estudar a organização burocrática colonial portuguesa para promover estudos comparados ao nível regional). O modelo segregacionista de governação, apoiado por uma burocracia de ethos paternalista e proteccionista, legada pelos Ingleses, entrou em declínio com a colonização desse departamento por técnicos, “engenheiros sociais”, e a emergência coeva de uma “rotinização burocrática da opressão”: a elaboração de planos de larga escala que culminaria no regime de Apartheid. O estudo de referência aqui é o de Ivan Evans, *Bureaucracy and Race: Native Administration in South Africa* (Berkeley: University of California Press, 1997).

<sup>228</sup> Barrington Moore Jr., «Totalitarian Elements in Pre-industrial Societies», *Political Power and Social Theory: six studies*, (Cambridge: Harvard University Press, 1958), 30-88.

recentemente se argumentou, caracterizado pela debilidade financeira e por estratégias de combate de menor custo, uma investigação mais aturada poderia revelar a real dimensão dos planos proto-totalitários esporádicos para as colónias e mostrar se, também aí, a canalização da delinquência e o recurso às ciências sociais não reflectiram os constrangimentos económicos estruturais do Estado português<sup>229</sup>.

---

<sup>229</sup> John P. Cahn, *Contra Insurreição em África: o modo português de fazer a guerra, 1961-1974*, (São Pedro do Estoril: Ed. Atena, 1998).

## CONCLUSÃO

No primeiro capítulo desta dissertação observámos o trabalho burocrático quotidiano do Gabinete dos Negócios Políticos sobre um domínio relativamente afastado do controlo de informações sobre os movimentos ditos “subversivos”: as estatísticas ultramarinas. Através da análise da carreira de um documento posta em marcha por uma funcionária do GNP conseguimos pôr em relevo três fenómenos: primeiro, o cruzamento num mesmo ciclo de burocratização de dois tipos de classificação estatística – a somática e a civilizacional – ; em segundo lugar, uma tensão entre o sector técnico e o novo sector político da administração pública central; em terceiro – e mais relevante – as condições morfológico-sociais de produção de uma doutrina em torno da «inconveniência política» e, de forma correlativa, da jurisdição ampla de intervenção do GNP. Tentámos mostrar, para além disso, como a instabilidade formal da estrutura organizacional do Gabinete contribuiu para a estabilização de uma elite específica no seu seio – o inspectorado recém-formado no ISEU .

O segundo capítulo, centrado nas representações simbólicas de representantes “técnicos” e representantes do novo coletivo que se ia formando nas fileiras do ISEU, aborda Estado de forma oblíqua. O Estado é concebido por intermédio das representações que esses grupos davam de si mesmos e da sua relação crítica com o poder. De um lado observamos essencialmente o Estado tal qual a nova economia institucional o apresenta: como organização corporativa coesa com potencial de coordenação dos agentes económicos e sociais; encontramos, também, remissões para a ideia de construção nacional e para o ideário lusotropical, mas subordinadas sempre a critérios estritamente técnicos ou económicos. De outro, temos o Estado como entidade a ser preenchida por agentes detentores de uma «competência ética para governar»: é o Estado enquanto encarnação de um prestígio simbólico puro, averso ao racionalismo burocrático e científico.

Na última secção deste trabalho, a perspetiva sobre os agentes do GNP foi, a um primeiro momento, mais estrutural: esse ponto de vista permitiu-nos pôr em relevo um

aspecto crucial da genealogia daquela agência do Estado: a redundância organizacional com instituições anteriores do campo científico.

Foi por intermédio dessa duplicação parcial das estruturas, funções e métodos que pudemos contextualizar um *habitus colectivo*. *Habitus* esse que, a tempo, se tornou obsoleto devido à enorme burocratização do Gabinete. Esse desfasamento ou desajuste foi compensado por repertórios ou rearranjos internos, que organizavam os comportamentos de modo diverso do que era prescrito na lei, contribuindo para a criação de uma cultura epistémica mais ajustada às predisposições dos altos funcionários. Desses rearranjos resultaram análises interpretativas dos primeiros momentos de sublevação em Angola e pequenos planos de controlo social, que apelidámos de proto-totalitários, por revelarem duas características regulares: uma atenção ao menor custo dos mecanismos de controlo interno das populações e das autoridades locais; o recurso a um conhecimento social afectivo e aos cientistas sociais.

Esta dissertação tentou demonstrar que o movimento de emergência das ciências sociais aplicadas ao serviço da manutenção do império colonial português a partir do segundo pós-Guerra foi mais complicado do que o que a literatura recente especializada tem vindo a apontar. Ao estudarmos a génese e consolidação do Gabinete dos Negócios Políticos do Ministério do Ultramar, olhámos inevitavelmente para a apropriação desse órgão do Estado central por parte de uma elite, relativamente jovem, que vem questionar não apenas o paradigma jurídico de governação colonial – como outros já demonstraram – mas também e sobretudo reproduzir, dentro da burocracia metropolitana, uma cultura de aversão à racionalidade científica na condução dos projectos de desenvolvimento dos territórios coloniais.

O conceito de *alto modernismo autoritário*, apoiado numa descrição do «olhar de Estado» redutor, planificador e biopolítico, só a muito custo poderá ser aplicado ao pensamento desta elite e aos seus programas de governo das populações. Na verdade, como o próprio Scott reconheceu mais tarde e outros apontaram, os profissionais da modernização, enquanto “engenheiros sociais”, são também portadores de uma *metis*,

de um conhecimento prático da realidade e de uma «sensibilidade etnográfica»<sup>230</sup>. O que o nosso caso revelou é que este complexo de conceitos deixa de pertencer exclusivamente à bateria de instrumentos conceptuais que o investigador aplica na observação dos fenómenos sociais e passa a ser objeto de pesquisa: o autoritarismo burocrático que é questionado e vilipendiado pelos inspectores do GNP confunde-se com o alto modernismo de Scott; e a *metis* que ele depois irá propor para as elites modernizadoras também não deixa de estar já inscrita na história como contra-proposta deontológica destinada a reforçar a concentração de poderes ao nível local, nas colónias, e a garantir a centralização numa instituição – o ISEU/ISCSPU – do capital cultural necessário para o exercício do “bom governo”. Contudo, ela é a codificação de uma reação ao potencial alto modernismo científico e técnico.

Houve, na verdade, um esboço de reforma política e económica para as colónias em 1961; essa reforma, contudo, correspondia a um ideário *conservador* ou, dentro do esquema simbólico dos seus protagonistas, a um desiderato restaurador de um tipo específico de relações de poder entre governantes e governados coloniais: a concentração de poderes e a preservação das estruturas “tradicionais”.

À contribuição crítica e planificadora das ciências sociais para as reformas do sistema colonial de 1961, tem de se reconhecer um módico de objetivos restauradores, mais do que conservadores, a que elas estiveram ligadas: designadamente, não só por via da produção de um conhecimento que fixa e reinventa estruturas sociais e tradições africanas – ponto que nesta dissertação foi captado pela constituição de uma «conveniência interna» do Estado e do campo científico no acesso a dados de natureza racial depois de abolido o Estatuto do Indigenato de 1954 –, mas sobretudo pela qualidade empática e paternalista a que ficaram associadas na codificação dos preceitos lusotropicais enquanto deontologia da administração ultramarina. Neste último sentido, as modernas ciências sociais foram colocadas ao serviço do Estado inquiridor, mas como constituintes normativas da função de inquisição, ou se quisermos, de *inspecção* e não tanto como instrumentos de conhecimento racional do social colonial – que também o foram, é preciso ressaltar. Mais ao nível das representações coletivas do que nas

---

<sup>230</sup> «Afterword to "Moral Economies, State Spaces, and Categorical Violence"», *American Anthropologist*, Vol. 107, N.º 3, 2005, 395-402; Frederick Cooper, *Colonialism in Question: Theory, Knowledge, History*, (Berkeley: University of California Press, 2005), 140-142.

práticas, verificou-se uma coerência muito forte entre ciências sociais, concentração de poderes no plano local e controlo social das populações dominadas, do colonizador e das próprias autoridades.

O próprio modelo de governação colonial defendido não pode ser analisado fora da intersecção de dois processos estruturais – o efectivo funcionamento do ISEU como meio de reprodução de uma credencial e de um código de actuação colonial específicos, como centro criador de vocações, e o processo de proletarização da sociedade africana, sobretudo a rural, que desestabilizava concepções fechadas e orgânicas das estruturas tradicionais. O facto de a quebra ou declínio da autoridade estatal ser convocado como uma das causas de potencial sublevação africana, e não já, ou não tanto, os simples abusos cometidos contra os nativos no recrutamento laboral, dá-nos bem a medida do alcance do propalado lusotropicalismo no pensamento da administração colonial. Pressupunha-se que o código deontológico ultramarino era algo a restaurar. E que por via dessa restauração se poderia manter o *status quo* colonial. O lusotropicalismo não foi apenas uma ideologia estratégica de defesa do império; exerceu efeitos estruturantes por duas vias: ao consagrar uma jurisdição lata e difusa do administrador colonial que, co-adjuvado pelo cientista social formado no ISEU – deveria supervisionar, se não mesmo controlar, a aplicação dos esquemas de desenvolvimento ao nível local; ao se preparar uma reforma administrativa ultramarina que correspondia, na verdade, aos interesses daqueles que eram representados na burocracia do Estado pelos altos escalões do GNP.

O GNP representou, sem dúvida, uma tentativa de rotinização da Missão de Estudos dos Movimentos Associativos: estabilizou-a por intermédio de um corpo especializado, treinado nos cânones da escola de quadros do funcionalismo ultramarino, preparando uma intensa codificação dos preceitos jusnaturalistas que deveriam presidir às funções políticas locais. Mas ao fazê-lo, como subproduto de dois planos geminados, sucumbiu ao autoritarismo burocrático que pretendia combater.

## Fontes e Bibliografia

### Fontes

Arquivo Histórico Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros

- Fundo do Gabinete dos Negócios Políticos do Ministério do Ultramar

Arquivo Histórico Ultramarino

- Fundo do Gabinete dos Negócios Políticos do Ministério do Ultramar

Centro de Documentação do Museu da Electricidade

- Fundo Ferreira Dias

### Bibliografia

Adam Ashforth, *The Politics of Official Discourse in Twentieth-Century South Africa* (Oxford: Clarendon Press, 1990)

\_\_\_\_\_, «Reckoning Schemes of Legitimation: On Comissions of Inquiry as Power/Knowledge Forms», *Journal of Historical Sociology*, Vol. 3, Nº1, Março 1990

Administração Geral dos Serviços Hidráulicos e Eléctricos – D.G.S.E., *Estatística das Instalações Eléctricas em Portugal* (Lisboa: Imprensa Nacional, 1930)

Adriano Moreira, *A espuma do tempo. Memórias do tempo de vésperas* (Lisboa: Almedina, 2009)

\_\_\_\_\_, *Relação entre a Técnica e a Administração*, “Anais do Instituto de Medicina Tropical”, Vol. XV, Suplemento nº1, Março de 1958

\_\_\_\_\_, *O Problema Prisional no Ultramar*. (Coimbra: Coimbra Editora, 1954)

Afonso Mendes, *A Huíla e o Moçâmedes: considerações sobre o trabalho indígena*, (Lisboa: JIU, 1958)

Alexander Keese, «Dos abusos às revoltas? Trabalho forçado, Reformas Portuguesas, Política “Tradicional” e Religião na Baixa do Cassange e no Distrito do Congo», *Africana Studia*, Centro de Estudos Africanos, n.º7, 2004

Alexandre Ribeiro da Cunha, *A projecção do sindicalismo em África*, (Lisboa: JIU, 1957)

Alexis Rappas, *Cyprus in the 1930s: British Colonial Rule and the Roots of the Cyprus Conflict*, (London: I.B. Tauris & Co, 2014)

\_\_\_\_\_, «The Uncharted World of Cypriot Colonial Civil Servants and the Ideological Foundations of British Rule», *The Cyprus Review*, Vol. 23, N.º2, 2011, 57-76;

\_\_\_\_\_, «The Cypriot Colonial Civil Servant: Practical Agency Through Uncertain Identities», *The Cyprus Review*, Vol. 18, N.º 1, 2006, 121-136;

Amadeu Castilho Soares, *Enquadramento social dos indígenas destribalizados*, sep. da *Revista Ultramar*, n.º 4 (1961)

\_\_\_\_\_, *Política de Bem-estar rural em Angola* (Lisboa: JIU, “Estudos de Ciências Políticas e Sociais”, n.º 49, 1961)

\_\_\_\_\_, *Política de bem estar rural em Angola: para um estudo de urbanismo* (Lisboa: Edição do Autor, 1958-1959)

Anabela Silveira, *Dos nacionalismos à guerra: os movimentos de libertação angolanos – 1945/1965*, Tese de Doutoramento, Faculdade de Letras da Universidade do Porto, (Porto: 2011)

Ana Cardoso de Matos, Fátima Mendes, Fernando Faria e Luís Cruz, *A Electricidade em Portugal: dos primórdios à 2ª Guerra Mundial*, (Lisboa: EDP, 2004)

Annelise Riles (Ed.) *Documents: Artifacts of Modern Knowledge* (Michigan: The University of Michigan Press, 2006).

Ann Laura Stoler, «On Degrees of Imperial Sovereignties», *Public Culture*, 18, 2006, 117-139.

Ann Laura Stoler, «Affective States» in *A Companion to Anthropology of Politics*, Nugent, 2004. Pp. 4-20

António A. de Carvalho Fernandes, «Telecomunicações: alguns aspectos de interesse para o ultramar português», *Electricidade – revista técnica portuguesa*, Nº10, Abril-Junho de 1959

António Costa Pinto, Nancy Bermeo e Pedro Tavares de Almeida, *Quem Governa a Europa do Sul* (Lisboa: ICS, 2006)

António Costa Pinto (Ed.) *Ruling Elites and Decision-Making in Fascist-Era Dictatorships*, (Columbia University Press, New York: 2009)

António da Silva Rego, *Lições de Missionologia*, “Col. Estudos de Ciências Políticas e Sociais”, N.º 56 (Lisboa: JIU,CEPS, 1961)

\_\_\_\_\_, in Juventude Universitária Católica do Instituto Superior de Estudos Ultramarinos, *Curso de Deontologia Ultramarina*, (Lisboa: AGU, 1958) 37-60

Barrington Moore Jr, *As origens sociais da ditadura e da democracia: senhores e camponeses na construção do mundo moderno* (Lisboa: Edições 70, 2010)

\_\_\_\_\_, *Political Power and Social Theory: six studies*, (Cambridge: Harvard University Press, 1958).

Carla Susana Alem Abrantes, «Repertórios do conhecimento em disputa: *trabalhadores indígenas e agricultores no colonialismo português em Angola,1950*», *Anuário Antropológico*,39, N.º1, 2014, 195-218

\_\_\_\_\_,«Administradores coloniais em formação: Algumas notas sobre a produção de conhecimento antropológico e ação do Estado em Angola», Trabalho apresentado na 26a. Reunião Brasileira de Antropologia, realizada entre os dias 01 e 04 de junho, Porto Seguro, Bahia, Brasil

Carlos Baptista da Silva, *Administrando o Império: O Ministério das Colónias/Ultramar (1930-1974)*, Trabalho de Mestrado em Ciência Política, FCSH – UNL, 2008.

Charles Tilly, *Big Structures, Large Processes, Huge Comparisons*, (paper prepared for publication by the Russel Sage Foundation, 1983),

Christopher A. Bayly, *Empire and Information: Intelligence Gathering and Social Communication in India 1780-1870*, (Cambridge: Cambridge University Press, 1996).

Claúdia Castelo, «"Novos Brasis" em África: desenvolvimento e colonialismo português tardio», *Varia História*, Belo Horizonte, 30, N.º 53, 2014, 507-532

\_\_\_\_\_, «Investigação científica e política colonial portuguesa: evolução e articulações, 1936-1974», *História, Ciências, Saúde – Manguinhos*, Rio de Janeiro, 19, N.º.2, 2012, 391-408

\_\_\_\_\_, «Ciência, Estado e Desenvolvimento no Colonialismo Português Tardio», in Miguel Bandeira Jerónimo (org.) *O Império Colonial em Questão (sécs. XIX-XX): poderes, saberes e instituições*, (Lisboa: Ed. 70, 2012), 350-379

\_\_\_\_\_, *O modo português de estar no mundo. O luso-tropicalismo e a ideologia colonial portuguesa (1933-1961)*. (Lisboa, Ed. Afrontamento: 2011)

David C. Engerman. *Know your Enemy: The Rise and Fall of America's Soviet Experts*. (New York: Oxford University Press, 2009)

David Kertzer, Dominique Ariel (eds.) *Census and Identity: The Politics of Race, Ethnicity and Language in National Censuses* (Cambridge: Cambridge University Press, 2002).

Daron Acemoglu, Simon Johnson e James Robinson, «The colonial origins of comparative development: an empirical investigation», *American Economic Review*, 2001, v91(5,Dec), 1369-1401

Diane Vaughan, «Bourdieu and Organizations: The Empirical Challenge» *Theory and Society*, Vol. 37, N.º 1, "Bringing Bourdieu into the Organizational Field: A Symposium", 2008, 65-81

Dietrich Rueschemeyer e Matthew Lange (eds.), *States and Development*, (New York: Palgrave, 2005)

Diogo Ramada Curto, *Estudos de Sociologia da Leitura em Portugal no séc. XX*, (Lisboa: Fundação calouste Gulbenkian, 2006),

Diogo Ramada Curto, Miguel Bandeira Jerónimo e Nuno Domingos, «Entre a moral e a razão: a sociologia histórica de Barrington Moore Jr», in Barrington Moore Jr, *As origens sociais da ditadura e da democracia: senhores e camponeses na construção do mundo moderno*, Lisboa, Edições 70: 2010, IX-LII

Diogo Ramada Curto e Bernardo Pinto da Cruz, «Terror e Saberes Coloniais: Notas acerca dos incidentes na Baixa de Cassange (janeiro e fevereiro de 1961)» in Miguel Bandeira Jerónimo, *O Império Colonial em Questão (sécs. XIX-XX): poderes, saberes e instituições*, (Lisboa: Ed. 70, 2012), 3-36

Fernando Tavares Pimenta, *Angola, os Brancos e a Independência*, (Porto: Ed. Afrontamento, 2008)

Filipe Miguel Ramos de Abreu Nunes, *Os Directores-Gerais: O Recrutamento das Elites Administrativas no Portugal Democrático*, Tese de Doutoramento em Ciências Sociais, Instituto de Ciências Sociais, 2012

Frederick Cooper, *Colonialism in Question: Theory, Knowledge, History*, (Berkeley: University of California Press, 2005)

Frederick Cooper, Ann Laura Stoler (ed.), *Tensions of Empire: Colonial Cultures in a Bourgeois World*, (Berkeley: University of California Press, 1997)

Frederico Ágoas, *Saber e Poder: Estado e investigação social agrária nos primórdios da sociologia em Portugal*. Dissertação para obtenção do grau de Doutor em Sociologia, FCSH-UNL, 2010

\_\_\_\_\_, «Estado, Universidade e Ciências Sociais: a introdução da sociologia na Escola Superior Colonial», in Miguel Bandeira Jerónimo (org.) *O Império Colonial em Questão (sécs. XIX-XX): poderes, saberes e instituições*, (Lisboa: Ed. 70, 2012), 315-347

George Steinmetz, «Toward a Bourdieusian analysis of empires: rescaling field theory», *History and Theory*, 2014 (forthcoming)

Gerald Bender, «The limits of Counterinsurgency: an African Case», in *Comparative Politics*, Vol. 4, n°3, (Abril, 1972), pp. 331-360

Gerald Bender, *Angola under the Portuguese* (Berkeley: University of California Press, 1978)

Gilberto Freyre, *Integração portuguesa nos trópicos*, (Lisboa: JIU, 1958).

Giorgio Agamben, *The Kingdom and the Glory – For a Theological Genealogy of Economy and Government* (Homo Sacer II, 2). (Stanford: Stanford University Press, 2011)

\_\_\_\_\_, *O Poder Soberano e a Vida Nua: Homo Sacer I*, (Lisboa: Editorial Presença, 1995)

Giovanni Sartori, «Concept Misformation in Comparative Politics», *The American Political Science Review*, Vol. 64, N.º4, 1970, 1033-1053.

Gosta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1990)

G. Sarmiento e P. Afonso, «Cambambe: Primeiro escalão do aproveitamento hidroeléctrico do Médio Quanza em Angola», *Eletricidade – revista técnica portuguesa*, N°19, Julho-Setembro de 1961.

Ivan Evans, *Bureaucracy and Race: Native Administration in South Africa* (Berkeley: University of California Press, 1997).

James Mahoney, «Long-Run Development and the Legacy of Colonialism in Spanish America», *American Journal of Sociology*, 109, N°1, 2003: 50-106.

James C. Scott, *Seeing like a State: How Certain Schemes to improve the Human Condition have failed* (New Haven: Yale University Press, 1998)

\_\_\_\_\_, «Afterword to "Moral Economies, State Spaces, and Categorical Violence"», *American Anthropologist*, Vol. 107, N.º 3, 2005, 395-402.

João Baptista Nunes Pereira Neto, *O desfazamento entre a sociologia e a política social*, Sep. de *Estudos Políticos e Sociais*, vol. VII, nº2, 1969, 415-439.

João Paulo Borges Coelho, «Da violência colonial ordenada à ordem pós-colonial violenta Sobre um legado das guerras coloniais nas ex-colónias portuguesas», *Lusotopie*, 2003, 75-193

João Paulo Borges Coelho, «Protected Villages and Communal Villages in the Mozambican Province of Tete (1968-1982): A History of State Resettlement Policies, Development and War», tese de Doutoramento, Universidade de Bradford, 1993

Joaquim Moreira da Silva Cunha, *Aspectos dos Movimentos Associativos na África Negra*, 2vol., (Lisboa: JIU, 1958).

\_\_\_\_\_, *O Sistema Português de Política Indígena: subsídios para o seu estudo*, Dissertação de doutoramento apresentada na Faculdade de Direito de Lisboa, 1953

John P. Cahn, *Contra-insurreição em África, 1961-1974: O modo português de fazer a guerra* (São Pedro do Estoril: Ed. Atena, 1998)

José Carlos Ney Ferreira, Vasco Soares da Veiga, *Estatuto dos Indígenas Portugueses das Províncias da Guiné, Angola e Moçambique – Anotado e legislação complementar*, 2ª ed. (Lisboa, 1957)

José Colen Viana, «O fomento da electrificação no ultramar», *Electricidade – revista técnica portuguesa*, Nº12, Outubro-Dezembro de 1959, 373-378. Comunicação apresentada nos Colóquios sobre o II Plano de Fomento a 6 de Abril de 1959.

José Luís Cardoso, «O Gabinete de Estudos Corporativos (1949-1961) e a génese de uma biblioteca moderna em ciências sociais», *Análise Social*, 206, 2013, 193-219.

Joseph Schumpeter, *Imperialism and Social Classes*, (New York: A.M. Kelley, Inc., 1951)

Juventude Universitária Católica do Instituto Superior de Estudos Ultramarinos, *Curso de Deontologia Ultramarina*, (Lisboa: AGU, 1958)

Karin-Knorr Cetina, *Epistemic Cultures: How the Science Makes Knowledge*, (Cambridge, Harvard University Press, 1999)

Lawrence Stone, «Prosopography», *Daedalus*, vol.100, n.º.1, “Historical Studies Today”, 1971, 46-79

Manuel Alfredo de Moraes Martins, *Angola (do meu bortal de recordações)*, Dissertação de Doutoramento em Antropologia Cultural no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa (Portela: Editora Internacional, 1998)

\_\_\_\_\_, *Contacto de culturas no Congo Português: achegas para o seu estudo*, (Lisboa: JIU, 1958)

\_\_\_\_\_, «Os deveres do funcionário administrativo que advêm da sua condição de cristão» in Juventude Universitária Católica do Instituto Superior de Estudos Ultramarinos, *Curso de Deontologia Ultramarina*, (Lisboa: AGU, 1958) 99-122

Manuel Heitor, J. M. Brandão de Brito e Maria Fernanda Rollo (coord.) *Momentos de inovação e engenharia em Portugal no século XX*, Volume II, (Lisboa: Dom Quixote, 2004)

Mara Loveman, «The Modern State and the Primitive Accumulation of Symbolic Power», *American Journal of Sociology*, 110, N.º6, 2005: 1651-83.

Marcelo Svirsky, Simone Bignall (Ed.), *Agamben and Colonialism*, (Edinburgh: Edinburgh University Press, 2012)

Maria Eugénia Mata, «Interracial Marriage in the Last Portuguese Empire», *e-Journal of Portuguese History*, Vol.5, n.º1, 2007

Maria Fernanda Rollo, «O Programa de Assistência Técnica: o interesse americano nas Colónias Portuguesas», *Ler História*, 47, 2004, 81-123.

Martha Feldman, *Order Without Design: Information Production and Decision Making*, (Stanford: Stanford University Press, 1989).

Michael Warner, «Wanted: A Definition of Intelligence», *Studies in Intelligence*, Vol.6, N.º3, 2002, 1-11

Martin Landau, «Redundancy, Rationality and the Problem of Duplication and Overlap», *Public Administration Review*, Vol.29, N.º4, 1969, 346-358.

Martin Oppenheimer, Martin Murray, Rhonda Levine (ed.) *Radical Sociologists and the Movement: Experiences, Lessons and Legacies*, (Philadelphia: Temple University Press, 1991).

Martin Thomas, *Empires of Intelligence: Security Services and Colonial Disorder after 1914*. (Berkeley: University of California Press, 2007);

Matthew Holden, «Imperialism in Bureaucracy», *The American Political Science Review*, Vol.60, N.4, 1966, 943-951.

Matthew Keller, «When is the State's Gaze Focused? British Royal Commissions and the Bureaucratization of Conflict», *Journal of Historical Sociology*, Vol. 27, N.º2, 2013, 204-235.

Matthew Lange, «Structural holes and structural synergies: a comparative historical analysis of state-society relations and development in colonial Sierra Leone and Mauritius», *International Journal of Comparative Sociology*, 44. 2003: 372-407.

Max Weber in H.H. Gerth, C. Wright Mills (ed.), *From Max Weber: Essays in Sociology*, (New York: Oxford University Press, 1946)

Melissa Nobles, *Shades of Citizenship: Race and the Census in Modern Politics*, (Stanford: Stanford University Press, 2000)

Michel Foucault, «Two Lectures», in Colon Gordon (org.) *Power/Knowledge: Selected interviews and other writings, 1972-1977* (New York: Pantheon Books, 1980)

Michel Foucault, *Vigiar e Punir: história da violência nas prisões* (Rio de Janeiro: Ed. Vozes, 1975)

Michael Mann, «The autonomous power of the State: Its origins, mechanisms and results» *Archives Européennes de Sociologie*, Vol.25, 1984, 109-136

Miguel Bandeira Jerónimo (org.) *O Império Colonial em Questão (sécs. XIX-XX): poderes, saberes e instituições*, (Lisboa: Ed. 70, 2012)

Mustafa Emirbayer e Victoria Johnson «Bourdieu and Organizational Analysis», *Theory and Society*, Vol. 37, N.º 1, “Bringing Bourdieu into the Organizational Field: A symposium”, 2008, 1-44

Nuno Estevão Ferreira, *A Sociologia em Portugal: da Igreja à Universidade* (Lisboa: ICS, 2006)

Odile Goerg, «Couper la Guinée en quatre ou comment la colonisation a imaginé l’Afrique», *Vingtième Siècle – Revue d’Histoire*, 111, Julho-Setembro 2011, 73-88

Óscar Soares Barata, *A Questão Racial. Introdução* (dissertação de doutoramento), (Lisboa:ISCSPU,1964)

Partha Chatterjee, *The Nation and its Fragments: Colonial and Postcolonial Histories* (Princeton, Princeton University Press, 1993)

Pedro Tavares de Almeida, *A Construção do Estado Liberal: Elite Política e Burocracia na “Regeneração” (1851-1890)*, Dissertação de Doutoramento em Sociologia Política, FCSH-UNL, 1995

Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer, Theda Skocpol (eds.) *Bringing the State Back In*, (Cambridge: Cambridge University Press, 1985)

Peter Gill, Stephen Marrin, Mark Phythian (eds.) *Intelligence Theory: Key questions and debates* (London: Routledge, 2009)

Peter M. Haas, «Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination» *International Organization* Vol. 46, 1, Knowledge, Power, and International Policy Coordination, Winter 1992, 1-35

Pierre Bourdieu, *Sobre o Estado: Curso no Collège de France (1989-1992)*

\_\_\_\_\_, *O Poder Simbólico*, (Lisboa: Edições 70, 2011).

- \_\_\_\_\_, *Para uma sociologia da ciência*, (Lisboa: Ed. 70, 2008)
- \_\_\_\_\_, «Champ du pouvoir et division du travail de domination» (Texte manuscrit inédit ayant servi de support de cours au Collège de France, 1985-1986), *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 2011, 5, n° 190, 26-139.
- Prasenjit Duara, Viren Murthy e Andrew Sartori (eds.) *A Companion to Global Historical Thought*, (Oxford: Wiley Blackwell, 2014)
- Ricardo Roque, «A Antropologia Colonial Portuguesa (c. 1911-1950)», in Diogo Ramada Curto, *Estudos de Sociologia da Leitura em Portugal no séc. XX*, (Lisboa: Fundação calouste Gulbenkian, 2006), 789-822.
- Richard Harper. *Inside the IMF. An Ethnography of Documents, Technology and Organizational Action*. (Academic Press: San Diego, California, 1998)
- Robert Blanc, *Manuel de Recherche Demographique en Pays Sous-Développés*. Paris, Service de Statistiques des Territoires d’Outre-Mer: 1957.
- Rui Mateus Pereira, «Raça, Sangue e Robustez. Os paradigmas da Antropologia Física colonial portuguesa», *Cadernos de Estudos Africanos*, 7/8, 2005, 209-241
- \_\_\_\_\_, *Conhecer para dominar: O Desenvolvimento do Conhecimento Antropológico na Política Colonial Portuguesa em Moçambique, 1926-1959*, Dissertação de Doutoramento em Antropologia, especializada de Antropologia Cultural e Social, FCSH-UNL, 2005.
- Thomas Osborne, «Bureaucracy as a Vocation: Governmentality and administration in nineteenth-century Britain», *Journal of Historical Sociology*, Vol.7, N.º 3, Setembro, 1994, 289-313.
- United Nations: Economic and Social Council: Economic Commission for Africa: Conference of African Statisticians, 3rd Conference, Addis-Abeba, 2-11 October, 1963. *Methods and problems of African Population Censuses and Surveys 1955-62*.
- Wendy Espeland, «Power, Policy and Paperwork: The Bureaucratic Representation of Interests», *Qualitative Sociology*, Vol. 16, N.º3, 1993.

Wilhelm Windelband, *Geschichte und Naturwissenschaft*, (Estrasburgo: 1894)

W. Richard Scott, *Organizations: rational, natural, open-systems* (New Jersey: Prentice Hall, 2003)

## **ANEXOS**

**Anexo I:** Evolução diacrónica dos cargos e funcionários do GNP

**Anexo II:** Catálogo de Apontamentos do Gabinete dos Negócios Políticos do Ministério do Ultramar (1960-1975): distribuição por funcionários

**Anexo III:** Distribuição anual de Apontamentos por funcionários e processos do GNP

**Anexo IV:**

IV.1. Percentagem de idades por habilitações literárias dos candidatos a cargo no GNP

IV.2. Evolução do N.º de Inscrições e N.º de conclusões de curso por ano lectivo na Escola Superior Colonial/ISEU/ISCSPU