

**A COOPERAÇÃO PARA A EFICIÊNCIA.
PORTUGAL, O INSTITUTO INTERNACIONAL DE CIÊNCIAS
ADMINISTRATIVAS E AS REDES INTERNACIONAIS DE COOPERAÇÃO
NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA²⁷²**

**COOPERATION FOR EFFICIENCY. PORTUGAL,
THE INTERNATIONAL INSTITUTE OF ADMINISTRATIVE SCIENCES
AND THE INTERNATIONAL COOPERATION NETWORKS
REGARDING PUBLIC ADMINISTRATION**

Ana Carina Azevedo

ORCID: 0000-0001-6632-6861

Resumo: Durante o Estado Novo português, e sobretudo após o final da II Guerra Mundial, o País testemunha uma progressiva difusão e aplicação de métodos de organização científica do trabalho na Administração Pública. Esta realidade é devedora da existência de redes de cooperação internacional que se desenvolvem na época e que possibilitam, através de contactos a vários níveis, importantes processos de transferência de conhecimento. As relações estabelecidas desde a década de

²⁷² Esta investigação foi financiada por Fundos Nacionais através da FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia no âmbito da Bolsa de Pós-Doutoramento com referência SFRH/BPD/113250/2015.

1930 com o Instituto Internacional de Ciências Administrativas e, antes disso com o organismo que o antecedeu, constituem um exemplo desta realidade. Estas apresentam a particularidade de demonstrar a longevidade do interesse manifestado no País pelas Ciências Administrativas sendo, igualmente, responsáveis pela formação de um escol de técnicos que viria a tornar-se essencial no processo de reforma da Administração Pública encetado nos anos 60.

Palavras-chave: Organização científica do trabalho administrativo; Transferência de conhecimentos; Redes de cooperação internacional

Abstract: During the Portuguese «Estado Novo», especially after World War II, Portugal witnesses an important diffusion of scientific management in Public Administration, which benefited from international cooperation networks and from the processes of knowledge transfer. The relation established since the 1930s with the International Institute of Administrative Sciences is an interesting example of this reality. It testifies the Portuguese interest in Administrative Sciences and is responsible for the beginning of the training of several technicians that will become crucial in the 1960s administrative reform.

Keywords: Scientific management applied to public administration; Know-how transferences; International cooperation networks

Introdução

A cooperação europeia em prol da difusão do conhecimento teve um impacto importante na introdução de métodos científicos de organização do trabalho em Portugal.

Ao longo do século xx, Portugal participou – sobretudo como beneficiário – em importantes redes de transferência de conhecimento que permitiram o desenvolvimento e a aplicação de métodos científicos de organização do trabalho no setor industrial português e na administração pública nacional. Apesar destas redes terem origens e objetivos diversos, destaca-se a colaboração com o Instituto Internacional de Ciências Administrativas, sediado em Bruxelas. Não obstante as relações com o Instituto terem tido início logo após a sua criação nos anos 30 – existindo, contudo, ligações anteriores aos organismos que o antecederam –, é principalmente após a II Guerra Mundial que as redes delas decorrentes se expandem e adquirem uma nova amplitude.

De facto, a abertura do País aos organismos internacionais criados na época teve como consequência o surgimento de experiências de transferência de conhecimento sem precedentes em termos de organização científica do trabalho. Destas experiências destaca-se a participação de técnicos nacionais nos congressos e mesas-redondas do Instituto Internacional de Ciências Administrativas, bem como em ações de formação promovidas por outras entidades e em missões de estudo. Mas também a entrada de consultores, técnicos e formadores estrangeiros no País se integra nesta realidade. No seu conjunto, estas redes informais de transferência de conhecimento proporcionaram aos quadros nacionais o contacto com os organismos, os técnicos e os métodos mais modernos ligados à organização científica do trabalho.

Os intercâmbios realizados entre países europeus em termos científicos não são, porém, uma novidade do período que se inicia após

o final da II Guerra Mundial. Ao nível do estudo e desenvolvimento de métodos de organização científica do trabalho, os contactos internacionais tendentes à difusão destes princípios iniciam-se na primeira metade do século xx. Incidem, sobretudo, na circulação internacional de publicações da especialidade e no trabalho de consultores e de firmas de consultoria que, numa lógica assente no seu próprio processo de crescimento, são responsáveis pela transmissão de conhecimentos teóricos e práticos entre os países europeus e entre estes e os EUA.²⁷³ Após a II Guerra Mundial, porém, as redes de transferência de conhecimento nestas matérias expandem-se, adquirindo uma maior amplitude, novos agentes e novos públicos.

Na esteira do Plano Marshall, o continente europeu vê nascer importantes redes de transferência de conhecimento nas quais variados organismos de carácter nacional e internacional disponibilizam assistência técnica através de missões de estudo, visitas especializadas, difusão de publicações e organização de conferências e cursos. Porém, é necessário realçar que esta realidade não é exclusiva do continente europeu. De facto, desde os finais dos anos 40 vinham tendo lugar importantes empreendimentos organizados pelos EUA e pela Organização das Nações Unidas envolvendo o apoio ao desenvolvimento agrícola, industrial e administrativo de países em vias de desenvolvimento da América Latina, África e Ásia. Na verdade, após o drama da II Guerra Mundial e da necessidade de reconstrução e reconversão das economias europeias – e temendo o avanço do comunismo –, os EUA, os seus aliados europeus e a recém-formada ONU promovem a necessidade do progresso económico e do bem-estar social através da cooperação internacional. Esta cooperação poderia ser potenciada em dois planos, sendo diretamente propor-

²⁷³ Cf. AZEVEDO, Ana Carina – O desenvolvimento do sector da consultoria e a difusão da organização científica do trabalho em Portugal: uma relação próxima? *Bulletin for Spanish and Portuguese Historical Studies*. Association for Spanish and Portuguese Historical Studies. ISSN 0739-182X. Vol. 38, n.º 1 (2013), pp. 137-154.

cionada pelas Nações Unidas e pelos vários programas norte-americanos de ajuda a países em desenvolvimento²⁷⁴ ou, pelo contrário, decorrendo da cooperação bilateral entre países.

No presente artigo pretende-se realçar o contributo de um organismo que apresentou um importante papel no âmbito do estudo, difusão e colocação em prática dos princípios de organização científica do trabalho ao nível administrativo: o Instituto Internacional de Ciências Administrativas. Através da sua ação, e sem esquecer o contributo de vários organismos nacionais que com ele articularam, foi responsável pelo desenvolvimento de autênticas redes de cooperação e de transferência de conhecimento das quais Portugal beneficiou. Redes que possibilitaram a formação de quadros, a circulação de informação e publicações técnicas e a realização de importantes encontros científicos internacionais.

1. A criação do Instituto Internacional de Ciências Administrativas: da necessidade à efetivação da cooperação

No início do século xx, o crescimento económico e social dos países mais desenvolvidos iniciou um processo de pressão sobre as estruturas e o grau de desempenho das administrações públicas, impelidas a dar resposta às novas solicitações e desafios que surgiram

²⁷⁴ Entre os programas promovidos pelos EUA em prol do progresso económico de zonas menos desenvolvidas contam-se o chamado Ponto 4 de Harry Truman e a Aliança para o Progresso, proposta por John F. Kennedy. O Ponto 4, quarto item de um discurso que o presidente norte-americano pronunciou em Bogotá no final da década de 1940, comprometia o governo dos Estados Unidos com o desenvolvimento económico de zonas em vias de desenvolvimento, através da prestação de assistência técnica aos países que dela necessitassem para a manutenção da paz e das instituições democráticas. Por seu lado, a Aliança para o Progresso resultou de uma proposta feita pelo presidente Kennedy aos embaixadores latino-americanos, tratando-se de um programa destinado a desenvolver económica e socialmente a América Latina, travando o avanço do comunismo.

paralelamente à necessidade de expansão das suas competências. Simultaneamente, o desenvolvimento dos princípios ligados à organização científica do trabalho e os estudos que incitavam à sua aplicação na administração, entre os quais se destacam os trabalhos de Henry Fayol²⁷⁵, aliaram-se à necessidade de reforma e reorganização das administrações públicas, conduzindo a uma maior atenção sobre as ciências administrativas e sobre a sua relação com os métodos racionais de organização do trabalho em desenvolvimento na época. Neste contexto de necessidade de repensar a Administração Pública é realizado o primeiro Congresso Internacional de Ciências Administrativas, inserido na Exposição Universal de Bruxelas de 1910. Entre os seus objetivos, contava-se a análise dos problemas que advinham das novas funções atribuídas ao Estado e a promoção da cooperação internacional entre funcionários públicos e investigadores em prol do desenvolvimento da administração.²⁷⁶ O êxito do congresso conduziu ao estabelecimento do seu carácter periódico sendo, para tal, criada uma Comissão Permanente para os Congressos Internacionais de Ciências Administrativas composta por representantes de vinte e dois países, entre os quais Portugal.²⁷⁷

Apesar do segundo congresso ter sido marcado para o ano de 1915 em Espanha, a I Guerra Mundial viria a ditar o seu adiamento, tendo este tido lugar apenas em 1923 na Bélgica. A mesma década iria testemunhar relevantes desenvolvimentos, sendo a criação de secções

²⁷⁵ Entre as suas obras destaca-se *Administration industrielle et générale*. Paris: Dunod, 1920. 174 p. e *La doctrine administrative dans l'État*. *International Review of Administrative Sciences*. Bruxelas: Instituto Internacional de Ciências Administrativas. ISSN online 14617226. Vol. 32, n.º 2 (1966), pp. 114-133.

²⁷⁶ MOSCHOPOULOS, Denis – The International Institute of Administrative Sciences: main stages of its history. *International Review of Administrative Sciences*. Bruxelas: Instituto Internacional de Ciências Administrativas. ISSN online 14617226. Vol. 71, n.º 2 (2005), pp. 197-198.

²⁷⁷ FISCH, Stefan – Origins and history of the international Institute of Administrative Sciences: from its beginnings to its reconstruction after World War II (1910-1944/47). In RUGGE, Fabio and DUGGETT, Michael – *IIAS/IISA. Administration and service (1930-2005)*. Bruxelas: IOS Press, 2005, p. 36. ISBN 978-1-58603-542-6.

nacionais proposta em 1925 pela delegação belga e, em 1928, no ano seguinte à realização do terceiro congresso internacional, criada a *Revue des Sciences Administratives*. Por fim, sob proposta da secção suíça e com o apoio logístico do governo belga, a Comissão Permanente seria transformada num organismo mais estável que, após discussão, tomaria o nome de Instituto Internacional de Ciências Administrativas. Segundo os seus primeiros estatutos, aprovados pela Comissão Permanente em 1931²⁷⁸, o Instituto tinha como objetivos o estudo comparativo da Administração Pública em diferentes países; a formulação de métodos racionais e a introdução de princípios científicos na Administração Pública; e a organização e implementação de estudos, investigações, programas e conferências tendentes ao desenvolvimento das práticas administrativas e da legislação correspondente. No fundo, o Instituto respondia aos anseios de funcionários administrativos de vários países que pretendiam a criação de um organismo que permitisse a cooperação internacional e a formação de redes de estudo e partilha do conhecimento nos domínios administrativos.²⁷⁹

Até ao início da II Guerra Mundial, o Instituto Internacional de Ciências Administrativas continuaria a desenvolver redes de partilha de estudos e informação entre os países que tinham acesso à sua revista – que passaria, no início da década de 1930, a ser publicada em francês e alemão – e que participavam nos congressos internacionais e nas mesas-redondas. Estas últimas passariam a ser organizadas para preparar os temas e questionários do congresso seguinte e permitir reuniões de comissões permanentes nas quais pudessem

²⁷⁸ ZILLER, Jacques – *Birth of an Epistemic Community* [em linha]. Bruxelas: Instituto Internacional de Ciências Administrativas. [Acedido a 14 de set. 2017]. Disponível na Internet: <http://www.iias-iisa.org/about-iias/history-of-iias/>.

²⁷⁹ «—» – The International Institute of Administrative Sciences: main stages of its history. *International Review of Administrative Sciences*. Bruxelas: Instituto Internacional de Ciências Administrativas. ISSN online 14617226. Vol. 71, n.º 2 (2005), p. 198.

ser apreciadas as reformas introduzidas na Administração Pública dos vários países membros e debatidos temas de interesse comum.²⁸⁰ Além disso, o Instituto empenha-se no desenvolvimento da cooperação com outros organismos como a *International Union of Local Authorities*, sediada na Holanda, e o *Public Administration Clearing House*, de Chicago. O decorrer da guerra e, sobretudo a ocupação da Bélgica pela Alemanha Nazi, levou a um interregno das iniciativas do Instituto que apenas viriam a ser retomadas em 1946 incidindo no resgatar dos contactos anteriormente estabelecidos entre os países membros. Para tal, foi organizado nesse ano, pelo Instituto Belga de Ciências Administrativas, um Congresso Regional que pretendeu reestabelecer os contactos com a França, a Grã-Bretanha, o Luxemburgo e a Suíça²⁸¹ e, em 1947, seria organizado em Berna o primeiro Congresso Internacional de Ciências Administrativas do pós-guerra.

Em 1953 o Instituto contava com vinte Estados-membros, cinco dos quais externos ao continente europeu, e com vinte e uma secções nacionais²⁸² e, em 1960, apresentava já sessenta e seis Estados-membros.²⁸³ Este rápido crescimento comprova a preocupação internacional com os estudos na área da Administração Pública, sobretudo após o final da II Guerra Mundial quando se tornou evidente que não seria possível um desenvolvimento económico sustentável sem o contributo de uma Administração Pública eficiente. Da mesma forma, surge a consciência de que os Estados dificilmente conseguiriam cumprir as novas funções de âmbito social que lhes passaram a estar

²⁸⁰ PIRES DE LIMA, António Pedrosa – Portugal e o Instituto Português de Ciências Administrativas. *Ciências Administrativas. Boletim do Instituto Português de Ciências Administrativas*. Lisboa: Instituto Português de Ciências Administrativas. Ano I, n.º 1 (1969), p. 17.

²⁸¹ «—» – *Birth of an Epistemic Community* [em linha]. Bruxelas: Instituto Internacional de Ciências Administrativas. [Acedido a 14 de set. 2017]. Disponível na Internet: <http://www.iias-iisa.org/about-iias/history-of-iias/>.

²⁸² Idem, *ibidem*.

²⁸³ *Training possibilities in Europe, TCT – Newsletter Third Country Training*. Número 2. Paris: Organização Europeia de Cooperação Económica (1960), p. 97.

incumbidas sem dotar os seus organismos públicos da mesma eficácia. No caso europeu, os próprios pressupostos do Plano Marshall solicitavam estudos e diligências administrativas aos quais o setor público não se encontrava preparado para responder, além do facto das Ciências Administrativas caminharem cada vez mais em direção às lógicas da produtividade e da aplicação do *management* ao setor. De facto, após a II Guerra Mundial, os temas discutidos nos congressos demonstram uma progressiva libertação das temáticas ligadas ao Direito Administrativo e um maior interesse pelas questões da organização administrativa, administração financeira e comunicação.

Estas questões apresentavam-se de extrema importância na época, sobretudo para os inúmeros países membros que se viam a braços com processos de reforma administrativa e com a consequente organização de núcleos de organização e métodos (O&M) nos departamentos públicos. O crescimento exponencial da função pública e o aumento do seu custo, bem como a formação de funcionários e a forma como os mesmos eram recrutados, conduzem à necessidade de uma revisão da organização dos serviços. Da mesma forma, a conjuntura do pós II Guerra Mundial conduz a um aumento do interesse pelas práticas administrativas, nomeadamente pela gestão da assistência técnica, pelas problemáticas relativas à comunicação com os cidadãos, pelas técnicas de preparação dos orçamentos e pelas questões da automação e da coordenação administrativa.²⁸⁴

²⁸⁴ « — » – The International Institute of Administrative Sciences: main stages of its history. *International Review of Administrative Sciences*. Bruxelas: Instituto Internacional de Ciências Administrativas. ISSN online 14617226. Vol. 71, n.º 2 (2005), p. 202.

2. Portugal e o Instituto Internacional de Ciências Administrativas

Portugal cedo estabelece contactos com o Instituto. Além de se ter feito presente nos dois primeiros congressos internacionais, respetivamente nas pessoas de Fernando Emídio da Silva e Magalhães Colaço²⁸⁵, em 1928 o governo reconhece por portaria do Ministério do Interior ser «*da mais alta conveniência para o País a organização da Secção Nacional Portuguesa, destinada a cooperar com a Comissão Internacional Permanente dos Congressos de Ciências Administrativas*», sendo esta constituída pelo mesmo diploma com a incumbência especial de assegurar a representação de Portugal nestes congressos.²⁸⁶ Além disso, após a transformação da Comissão Permanente em Instituto, Portugal é um dos primeiros países a aderir, passando a Secção Portuguesa da referida comissão a funcionar como Secção Nacional do Instituto.²⁸⁷

Após um interregno durante a década de 1930, os contactos com o Instituto são retomados após a II Guerra Mundial tendo, inclusivamente, Marcello Caetano sido eleito para a vice-presidência durante o congresso de 1947. O futuro Presidente do Conselho encontrava-se, assim, ligado às redes internacionais de estudo destas matérias, não sendo, portanto, de estranhar o interesse que demonstra pela Refor-

²⁸⁵ «—» – Portugal e o Instituto Português de Ciências Administrativas. *Ciências Administrativas. Boletim do Instituto Português de Ciências Administrativas*. Lisboa: Instituto Português de Ciências Administrativas. Ano I, n.º 1 (1969), p. 20.

²⁸⁶ Foram nomeados para constituir a Secção Nacional Portuguesa, José Martinho Simões, diretor-geral da Administração Política e Civil do Ministério do Interior; Alberto Cardoso de Meneses, vogal efetivo do extinto Supremo Tribunal Administrativo; Domingos Fezas Vital e João Maria Telo de Magalhães Colaço, professores de Direito Administrativo das Faculdades de Direito das Universidades de Coimbra e Lisboa, respetivamente; Alberto da Cunha Rocha Saraiva, José Caetano Lôbo de Ávila da Silva Lima e Martinho Nobre de Melo, professores de Ciências Políticas da Universidade de Lisboa. *Diário do Governo II Série*. 181 (9 de agosto de 1928), pp. 2787-2788.

²⁸⁷ «—» – Portugal e o Instituto Português de Ciências Administrativas. *Ciências Administrativas. Boletim do Instituto Português de Ciências Administrativas*. Lisboa: Instituto Português de Ciências Administrativas. Ano I, n.º 1 (1969), p. 21.

ma Administrativa do Estado quando sobe ao poder no final da década de 1960. O País participaria, assim, no Congresso Internacional que tem lugar na Suíça nesse mesmo ano de 1947, sendo a delegação portuguesa composta por Marcello Caetano, José Carlos Moreira e António Pedrosa Pires de Lima. Em 1949, Lisboa acolheria uma Mesa-Redonda – o que voltaria a acontecer em 1961 – durante a qual foram tratados temas relacionados com a organização das Administrações Centrais e com a sua relação com as diretrizes que a esse respeito eram emanadas por organismos internacionais.

Mas, além de Marcello Caetano, também outros indivíduos poderiam ser encontrados nestes anos em cargos de responsabilidade no Instituto Internacional, estando na sua maioria ligados aos estudos e experiências que em Portugal iam sendo realizados sobre questões relativas à organização científica do trabalho. António Pedrosa Pires de Lima, diretor-geral da Administração Política e Civil faria parte do Comité Científico do Instituto. Já Aureliano Felismino, diretor-geral da Contabilidade Pública e responsável pelo Gabinete de Estudos António José Malheiro, organismo no qual foram desenvolvidos importantes estudos ligados à reforma da Administração Pública²⁸⁸, seria membro do Comité de Práticas Administrativas.²⁸⁹

Os congressos e mesas-redondas do Instituto seriam locais privilegiados para a promoção de redes de discussão, estudo e difusão dos mais modernos temas relacionados com as ciências administrativas, começando, ao longo do terceiro quartel do século XX, a

²⁸⁸ Cf. AZEVEDO, Ana Carina – A organização científica do trabalho administrativo em Portugal: o Ministério das Finanças enquanto “laboratório administrativo”? (1945-1974). *Estudos do CEPE. Centro de Estudos e Pesquisas Econômicas*. Santa Cruz do Sul: Universidade de Santa Cruz do Sul. ISSN online 1982-6729. N.º 45 (jan.-jun. 2017), pp. 92-108.

²⁸⁹ Chronicle of the Institute. IIAS, its Sections and Members. *International Review of Administrative Sciences*. Bruxelas: Instituto Internacional de Ciências Administrativas. ISSN online 14617226. Vol. 32, n.º 2 (junho 1966), p. 178.

relacionar-se de forma cada vez mais aprofundada com as lógicas do *management* e da organização científica do trabalho.²⁹⁰

TABELA 1: Delegações portuguesas a alguns dos congressos e mesas-redondas do Instituto Internacional de Ciências Administrativas²⁹¹

Congressos e Mesas-Redondas	Data	Local	Comitiva portuguesa
Congresso	1910	Bruxelas	Fernando Emídio da Silva
Congresso	1923	Bruxelas	Magalhães Colaço
Congresso	1947	Berna	Marcello Caetano
			José Carlos Moreira António Pedrosa Pires de Lima
Mesa-Redonda	1949	Lisboa	Comissão executiva: Marcello Caetano António Pedrosa Pires de Lima Aureliano Felismino
Congresso	1950	Florença	José Gabriel Pinto Coelho Afonso Rodrigues Queiró
Congresso	1956	Madrid	António Pedrosa Pires de Lima
Congresso	1959	Wiesbaden	José Fernando Nunes Barata
Mesa-Redonda	1969	Bruxelas	Américo Sáragga Leal António Pedrosa Pires de Lima
Congresso	1971	Roma	Manuel Faro Joaquim Seabra Lopes José Maria Guimarães

²⁹⁰ Marcello Caetano refere-se a esta realidade em carta dirigida a Laureano Lopez Rodó em novembro de 1953: “Eu confesso que descri dos Congressos de Ciências Administrativas e preferiria interessar-me numa cooperação internacional universitária. Há nesses congressos um número exagerado de *ronds de cuir* e um cheiro muito acre a *efficiency* norte americana”. MARTINS, Paulo Miguel – *Cartas entre Marcello Caetano e Laureano López Rodó. Uma amizade com história*. Lisboa: Aletheia Editores, 2014. p. 104. ISBN 978-989-622-622-0.

²⁹¹ Não foi possível compilar a listagem das delegações enviadas a todos os congressos e mesas-redondas realizadas pelo Instituto Internacional de Ciências Administrativas, dado o desconhecimento do espólio do Instituto Português de Ciências Administrativas e as limitações das fontes de outra natureza, pelo que são referidas apenas as reuniões científicas cujas delegações nacionais são conhecidas.

			Diogo de Paiva Brandão Duarte Nuno de Vasconcellos
Mesa-Redonda	1972	Caracas	António Pedrosa Pires de Lima Diogo de Paiva Brandão Aureliano dos Santos Felismino António Luciano de Sousa Franco
Congresso	1973	Caracas	António Pedrosa Pires de Lima Diogo de Paiva Brandão
Congresso	1974	México	Joaquim de Seabra Lopes Pedro Loff Manuel Pereira

Fontes: PIRES DE LIMA, António Pedrosa – Portugal e o Instituto Português de Ciências Administrativas. *Ciências Administrativas. Boletim do Instituto Português de Ciências Administrativas*. Lisboa: Instituto Português de Ciências Administrativas. Ano I, n.º 1 (1969), pp. 17-20; *Diário das Sessões da Assembleia Nacional*. VIII Legislatura, Sessão Legislativa 3, n.º 115 (14 janeiro 1964), p. 2885; *Ciências Administrativas. Boletim do Instituto Português de Ciências Administrativas*. Lisboa: Instituto Português de Ciências Administrativas. Ano I, n.º 2 (1969), p. 116; *Ibidem*. Ano II, n.º 7 (1970), p. 144; *Ibidem*. Ano III, n.º 10 (1971), p. 130; *Ibidem*. Ano IV, n.º 12 (1972), p. 91; *Ibidem*. Ano IV, n.º 14-15 (1972), p. 157; *Ibidem*. Ano V, n.º 17 (1973), p. 70.

De facto, torna-se evidente a forte internacionalização de homens como Marcello Caetano, António Pedrosa Pires de Lima e Diogo de Paiva Brandão, entre outros, no âmbito deste Instituto, sendo através dele colocados em contacto com os indivíduos e organismos mais ligados aos métodos de organização científica do trabalho utilizados a nível internacional com vista ao aumento da eficiência da Administração Pública. A participação nos congressos internacionais e, sobretudo, nas mesas-redondas, possibilitava a partilha de informação técnica, bem como de estudos e experiências nacionais, impelindo ainda à análise da realidade portuguesa devido à necessidade de dar resposta aos vários questionários e relatórios solicitados à secção nacional do Instituto. A secção portuguesa funcionava, assim, como

um espaço de discussão e de elaboração de estudos sobre a realidade portuguesa e sobre a forma como esta poderia adequar-se aos novos métodos de organização do trabalho na Administração Pública propostos internacionalmente. Os seus trabalhos e conclusões pontuam, de facto, algumas das páginas da *Revista Internacional de Ciências Administrativas*, porém, internamente, cedo se levantaram críticas à forma limitada e excessivamente fechada como a secção desenvolvia o seu trabalho. Refere António Pedrosa Pires de Lima em 1969:

No plano interno, porém, a vida da secção não se tornava notada, limitando-se a reuniões do número restrito dos seus membros mais activos para escolha de relatores dos trabalhos a apresentar nas reuniões internacionais e para apreciação desses trabalhos, e à preparação e realização – aliás, com a maior eficiência – das mesas-redondas efectuadas em Lisboa.²⁹²

Era, portanto, necessário que a secção portuguesa desempenhasse um papel catalisador no desenvolvimento da Administração Pública nacional, possibilitando a sua modernização e evitando que os conhecimentos adquiridos através das importantes redes de cooperação e de transferência de conhecimento nas quais os seus membros se encontravam inseridos permanecessem no plano teórico. Era, para isso, necessário, estruturar de forma adequada a secção portuguesa; solicitar a colaboração de novos elementos de formação académica variada e oriundos de diferentes setores profissionais; divulgar no País os trabalhos realizados no seio do Instituto Internacional; e promover o estudo de temáticas que interessassem ao «*conhecimento*

²⁹² «—» – Portugal e o Instituto Português de Ciências Administrativas. *Ciências Administrativas. Boletim do Instituto Português de Ciências Administrativas*. Lisboa: Instituto Português de Ciências Administrativas. Ano I, n.º 1 (1969), p. 22.

*e ao progresso da administração pública, quer sob o aspecto jurídico, quer sob os aspectos técnico, económico ou social, proporcionando, desse modo, ampla cooperação com o governo no prosseguimento das suas tarefas».*²⁹³ Estes objetivos seriam adotados pelo Instituto Português de Ciências Administrativas, criado em abril de 1968 e que funcionaria também como secção portuguesa do Instituto Internacional, tendo desempenhado um importante papel no estudo das questões relativas à problemática da função pública, ao conceito de funcionário numa administração moderna e à administração da ciência.²⁹⁴

O seu primeiro relatório de atividades, publicado em 1969, revela que o Instituto adquiriu, de facto, uma nova dinâmica. Desde a sua criação e até fevereiro de 1969 foram realizadas seis sessões plenárias, sendo que a primeira se dedicou à preparação de um esquema para o estudo dos problemas do funcionalismo público e as seguintes foram construídas em torno de conferências seguidas de debate, envolvendo várias temáticas de interesse para a Administração Pública. Assim, a 18 de outubro foi desenvolvido o conceito de funcionário público na moderna administração para o desenvolvimento e a 21 de novembro foi a vez do papel da administração no campo científico. Por sua vez, a 23 de janeiro e a 12 e 26 de fevereiro as sessões centraram-se no tema «Em direção a uma nova política para a Função Pública portuguesa». O Instituto Português passou ainda a publicar uma revista trimestral, intitulada *Ciências Administrativas. Boletim do Instituto Português de Ciências Administrativas* que recebeu apoio financeiro do Instituto de Alta Cultura.²⁹⁵

²⁹³ Idem, ibidem, pp. 22-23.

²⁹⁴ Idem, ibidem, p. 23.

²⁹⁵ Chronicle of the Institute. IIAS, its Sections and Members. *International Review of Administrative Sciences*. Bruxelas: Instituto Internacional de Ciências Administrativas. ISSN online 14617226. Vol. 35, n.º 2-3 (junho 1969), p. 280.

2.1. Meios e instrumentos para a transferência de conhecimento

A participação portuguesa nos congressos e mesas-redondas do Instituto Internacional de Ciências Administrativas teve como resultado um relevante processo de aprendizagem, sobretudo devido à necessidade de realizar estudos, questionários e análises da realidade nacional. Mas Portugal beneficiaria ainda, sobretudo através da sua secção nacional, de importantes momentos formativos e de transferência de conhecimento proporcionados pela sua ligação ao Instituto. Esta cooperação tornava-se visível em dois planos: por um lado, num conjunto de ações de formação e conferências realizadas em Portugal por membros do Instituto ou por seu intermédio; e, por outro, através da participação de técnicos portugueses em formações no estrangeiro ou de visitas ao Instituto Internacional que permitiam o conhecimento da sua forma de funcionamento e o acesso aos estudos por ele realizados.²⁹⁶

No que diz respeito às ações de formação realizadas em solo português, a sua listagem encontra-se limitada aos anos de publicação da revista *Ciências Administrativas. Boletim do Instituto Português de Ciências Administrativas* (1969-1973) sendo, no entanto, de supor que os anos que coincidiram com a criação do Instituto Português e com o início da Reforma Administrativa, após a criação do Secretariado da Reforma Administrativa em 1967, tenham sido aqueles que apresentaram um maior número de iniciativas.

Ao analisar as ações realizadas torna-se visível que o Instituto Português de Ciências Administrativas se esforçou por possibilitar o tratamento de uma série de temas que se revelavam importantes para a reforma da Administração Pública nacional, contando, para

²⁹⁶ Para a análise desta realidade, e dado que a localização do espólio do Instituto Português e da Secção Portuguesa não é conhecida, a *Revista Internacional de Ciências Administrativas* e a revista *Ciências Administrativas. Boletim do Instituto Português de Ciências Administrativas* constituem, por agora, as fontes privilegiadas.

tal, com o auxílio de especialistas portugueses e de peritos estrangeiros, com quem contactava através das redes possibilitadas pelo Instituto Internacional. Logo em novembro e dezembro de 1969 foram realizadas três sessões de estudo. A primeira abordou a importância de um Código de Processo Administrativo Gracioso para a Reforma Administrativa e foi orientada por Georges Langrod, diretor científico do Centro Nacional de Investigação Científica de Paris e professor de Ciências Administrativas no Instituto de Altos Estudos Administrativos da Sorbonne. A 26 de novembro, o tema continuaria a ser analisado por Osvaldo Gomes, técnico do Secretariado da Reforma Administrativa, com a comunicação intitulada «Anteprojecto do Código de Processo Administrativo Gracioso – Princípios Gerais». Por fim, a 17 de dezembro, Manuel Pereira, inspetor administrativo do Ministério do Interior, incidiria sobre a reforma administrativa nas autarquias locais.²⁹⁷

No ano seguinte, teria lugar uma sessão de formação conjunta entre o Instituto Português de Ciências Administrativas e o Secretariado da Reforma Administrativa, que contaria com a presença de François Meyers e abordaria a problemática da formação dos funcionários face às exigências de uma administração moderna.²⁹⁸ Do mesmo modo, a 25 de novembro, Robert Chelle, Secretário-geral da École Nationale d'Administration, proferiria a conferência intitulada «L'École Nationale d'Administration: vint-cinq ans de reformes».²⁹⁹ Em 1971, dois outros peritos estrangeiros conduziram ações de formação organizadas pelo Instituto Português. A 28 de abril, Juan José Scala Estalella, professor catedrático da Escola Superior de Engenheiros Industriais de Madrid, professor da Escola Nacional de Administração

²⁹⁷ *Ciências Administrativas. Boletim do Instituto Português de Ciências Administrativas*. Lisboa: Instituto Português de Ciências Administrativas. Ano I, n.º 3 (1969), pp. 116-117.

²⁹⁸ *Ibidem*. Ano II, n.º 4 (1970), p. 114.

²⁹⁹ *Ibidem*. Ano II, n.º 7 (1970), p. 143.

de Espanha e chefe do serviço central de informática da Secretaria Geral Técnica da Presidência do Governo espanhol, faria uma conferência sobre a aplicação da informática na Administração Pública.³⁰⁰ Em dezembro, Aimé François, professor da Universidade Católica de Lovaina, apresentaria uma comunicação intitulada «A integração da informática na Administração Pública».³⁰¹

A transferência de conhecimento sobre temas relacionados com a aplicação de métodos científicos de organização do trabalho na Administração Pública possibilitada pelos contactos estabelecidos com o Instituto Internacional continua em 1972, ano no qual duas das três ações de formação organizadas pelo Instituto Português contam com a participação de peritos estrangeiros. A 8 de março, Manuel Pereira refletiria sobre a administração local e o planeamento dos processos de informática³⁰² e, a 15 de maio, Carlos Paramés Montenegro, Secretário-geral da Escola Nacional de Administração Pública de Espanha, abordaria a problemática da Administração Pública perante uma sociedade em transformação.³⁰³ Por fim, a 5 de maio, Pierre Escoube, Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas francês e professor do Instituto Internacional de Administração Pública de Paris seria o conferencista convidado numa ação que debateu o papel do Tribunal de Contas na administração francesa.³⁰⁴ No ano seguinte, em junho, Alberto Xavier, professor da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, abordaria a relação entre a Administração Pública e a economia contratual.³⁰⁵

Ainda em 1973, entre 30 de abril e 7 de julho, a Direção de Serviços da Reforma Administrativa organiza um seminário que tem

³⁰⁰ Ibidem. Ano III, n.º 8 (1971), p. 200.

³⁰¹ Ibidem. Ano III, n.º 11 (1971), p. 120.

³⁰² Ibidem. Ano IV, n.º 12 (1972), p. 98.

³⁰³ Ibidem. Ano IV, n.º 13 (1972), p. 78.

³⁰⁴ Ibidem. Ano IV, n.º 13 (1972), p. 77.

³⁰⁵ Ibidem. Ano V, n.º 17 (1973), p. 81.

como tema «A modernização da administração e a decisão político-administrativa». Composto por três módulos, este seminário contou com a participação de vários elementos do Instituto Internacional de Ciências Administrativas e de outros organismos que com ele cooperavam. Tratou de questões relacionadas com a modernização da administração através da implementação de modernos métodos de gestão, de estratégias ligadas ao planeamento económico e da utilização de novos recursos – entre os quais a informática – para o atingir de uma maior eficiência no trabalho administrativo. Assim, o primeiro módulo decorreu entre 30 de abril e 5 de maio tendo como monitor Yves Chapel, diretor de investigações do Instituto Internacional, que abordou o tema geral do seminário. De 29 de maio a 1 de junho e de 4 a 8 de junho, foi a vez do Instituto Português receber o Professor Dersin, docente da Universidade de Mons e conselheiro para o orçamento da Bélgica, que tratou o tema do planeamento e a sua relação com os modernos métodos de gestão. Por último, o terceiro módulo decorreu entre os dias 2 e 7 de julho e teve como monitor Aimé François, professor da Universidade Católica de Lovaina, tendo sido discutido o tema da utilização da informática na gestão moderna da função pública.³⁰⁶

A listagem dos participantes nos vários módulos desde seminário é extensa, contando com cinquenta elementos, mas permite verificar que a transferência de conhecimento fruto da cooperação com o Instituto Internacional tinha como público-alvo os altos escalões dos organismos de Estado. De facto, contam-se entre os participantes, Diogo de Paiva Brandão (secretário-geral da Presidência do Conselho), Ilídio das Neves (diretor do Secretariado da Administração Pública), Gabriela Salgueiro (diretora dos Serviços da Reforma Administrativa), Carlos Lourenço (presidente da Comissão Interministerial de Cooperação Económica Externa), Joaquim

³⁰⁶ Ibidem. Ano III, n.º 11 (1971), p. 120.

Morais (subdiretor do Instituto Nacional de Estatística), Casimiro Pires (adjunto do diretor-geral para a Gestão do Secretariado Técnico), Pedro Cardoso (Direção-Geral de Informação), Álvaro Roquette (Direção-Geral do Turismo), Ernesto Freire (diretor da 5.^a Direção da Defesa Nacional), Álvaro Cepeda (adjunto do diretor da 5.^a Direção da Defesa Nacional), Marcial Rodrigues (diretor dos Serviços de Pessoal da Secretaria de Estado da Aeronáutica), João Maria Meira (secretário da Junta Nacional de Investigação Científica e Tecnológica), Aureliano Felismino (Secretaria Geral do Ministério das Finanças e Direção-Geral da Contabilidade Pública), Luís de Almeida (diretor-geral do Tribunal de Contas), Vítor Faveiro (Direção-Geral das Contribuições e Impostos), Fernando Perfeito (diretor-geral adjunto das Alfândegas), Júlio Martins (Direção-Geral do Instituto Geográfico e Cadastral), Rui Perdigão (diretor da Assistência na Doença aos Servidores Civis do Estado), Tristão Carvalhais (comandante-geral da Polícia de Segurança Pública), Rogério Oliveira (diretor das Construções Navais), Carlos Saraiva (administrador do Arsenal do Alfeite), António Fonseca (chefe de divisão do Gabinete de Estudos da Direção-Geral dos Serviços de Fomento Marítimo), José Silva (Direção-Geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais), Afonso Fernandes (subdiretor administrativo do Laboratório Nacional de Engenharia Civil), José Cunha (Direção-Geral das Construções Escolares), Júlio Marques (Direção-Geral das Construções Hospitalares), Mário Montes (Secretaria Geral do Ministério do Ultramar), Adelino Lopes (inspetor superior da Administração Ultramarina), Rui Ribeiro (Direção-Geral da Economia), Fernando Guerra (inspetor superior da Direção-Geral das Obras Públicas e Comunicações), João Aguiar (inspetor superior da Direção-Geral das Obras Públicas e Comunicações), Joaquim Teixeira Duarte (vice-presidente do Conselho Superior do Fomento Ultramarino), Pedro Loff (adjunto do secretário-geral da Educação Nacional), José Prosttes da Fonseca (Direção-Geral da Administração Escolar), Fernando

Teixeira de Matos (Direção-Geral do Ensino Básico), José Enes Ferreira (inspetor-geral das Atividades Económicas), João de Ordaz (Inspeção-Geral dos Produtos Agrícolas e Industriais), João Abecassis (inspetor superior da Direção-Geral dos Serviços Industriais), José Almeida (técnico da Direção-Geral de Minas e Serviços Geológicos), Jaime Loureiro (subdiretor do Instituto Nacional de Investigação Industrial), António Sousa (Direção-Geral do Serviço Meteorológico Nacional), António Matos (diretor de Serviços da Administração Geral do Porto de Lisboa), Francisco Lima (vice-presidente da Federação de Caixas de Previdência e Abono de Família), António Melo (presidente da Federação de Caixas de Previdência e Abono de Família), Coriolano Ferreira (Secretaria-Geral do Ministério da Saúde e Assistência), António Correia de Campos (diretor de serviços da Secretaria-Geral do Ministério da Saúde e Assistência), Amadeu Lobo da Costa (Direção-Geral dos Hospitais), José Peixoto do Amaral (diretor de serviços do Instituto da Família e Ação Social), José Felismino (serviços da presidência da Fundação Calouste Gulbenkian) e José Egídio Namorado (Centro de Cálculo Científico da Fundação Calouste Gulbenkian).³⁰⁷

Esta é, na verdade, uma situação comum em Portugal, sendo visível uma elitização do público-alvo das ações de formação não só ao nível das temáticas relativas à Administração Pública, mas também àquelas que se encontram relacionadas com a indústria. As próprias consequências diretas das ações de formação do Instituto Nacional de Investigação Industrial no setor secundário português são muitas vezes tidas como limitadas pelo facto de serem frequentadas, na sua maioria, apenas por quadros formados nas Universidades e pertencentes a grandes e médias empresas situadas nas

³⁰⁷ ALMEIDA, Manuel Marques de – *A modernização da administração e a decisão político-administrativa*. Lisboa: Gabinete de Estudos António José Malheiro, 1973, pp. 17-20.

zonas de Lisboa e Porto.³⁰⁸ Porém, esta elitização tinha como propósito formar os quadros superiores das empresas, sem o apoio dos quais qualquer tentativa de alteração dos métodos de trabalho seria inviabilizada. Estes deveriam, pois, atuar como uma base de apoio no processo de permeabilização das estruturas industriais e administrativas aos novos métodos de trabalho. Da mesma forma, atendendo nos vários processos de reforma administrativa que se encontravam, na época, em marcha nos vários continentes e dos quais a *Revista Internacional de Ciências Administrativas* vai dando nota, torna-se visível que esta situação não é original do caso português. O facto de parte destas ações terem como objetivo a formação dos quadros superiores das estruturas do Estado era, na verdade, bastante comum a nível internacional.

Mas não seriam apenas especialistas estrangeiros a visitar Portugal enquanto conferencistas e monitores de ações de formação. Também vários técnicos portugueses participariam em formações em vários países europeus, algumas delas referentes a questões relativas à organização científica do trabalho administrativo. No entanto, é necessário não esquecer que, nesta época, vários organismos se encontravam a organizar cursos, ações de formação e missões de estudo sobre o tema, entre os quais se destacam a ONU e a Agência Europeia de Produtividade que, desde julho de 1958, administrava o *Third Country Training Programme in Europe in Favour of Countries in the Course of Economic Development*.³⁰⁹ Porém, no âmbito da atividade do Instituto Internacional, alguns técnicos portugueses tiveram a possibilidade de proferir palestras e orientar trabalhos no estrangeiro, passando de recetores a difusores de conhecimento nestas

³⁰⁸ GONÇALVES, Carlos Manuel – A Construção Social dos Quadros nos Anos 60: Algumas Perspectivas de Análise. Separata da *Sociologia. Revista da Faculdade de Letras*. Porto: FLUP. ISSN 2182-9691. Vol. 1, 1.ª série (1991), p. 151.

³⁰⁹ *Training possibilities in Europe, TCT – Newsletter Third Country Training*. N.º 1. Paris: Organização Europeia de Cooperação Económica, 1960, p. 7.

redes de cooperação. Como exemplo, é possível referir a presença do vice-presidente do Instituto Português de Ciências Administrativas, Diogo de Paiva Brandão, em Madrid, onde proferiu uma conferência a 21 de fevereiro de 1972 integrada no curso «Juristas Portugueses em Madrid». Na mesma viagem visitou, igualmente, o Instituto de Estudos de Administração Local, tendo participado numa reunião da direção da Associação Espanhola de Ciências Administrativas. No curso «Juristas Portugueses em Madrid» proferiram ainda comunicações André Gonçalves Pereira e Diogo Freitas do Amaral, respetivamente sobre a evolução recente da Teoria da Sucessão de Estados e sobre as modernas empresas públicas portuguesas.³¹⁰

A participação de técnicos portugueses enquanto relatores nos congressos e mesas-redondas do Instituto Internacional é, também, de evidenciar, sendo que alguns deles desempenharam durante vários anos cargos no organismo, como foi referido anteriormente. Além disso os relatores portugueses foram convidados a apresentar variados temas nestas reuniões científicas. Evidenciando apenas algumas destas participações, António Pedrosa Pires de Lima apresentou, no X Congresso Internacional realizado em Madrid, uma comunicação na qual destacou aspetos da cooperação e colaboração internacionais no âmbito da formação e aperfeiçoamento de funcionários pertencentes aos quadros superiores, demonstrando a importância da eventual criação de uma escola internacional de formação.³¹¹ Por seu lado, no congresso de 1971, Manuel Abreu Faro refletiria sobre a organização governamental e administrativa da investigação científica; Joaquim Seabra Lopes apresentaria uma comunicação relativa à utilização da informática na administração; Caldeira Guimarães abordaria

³¹⁰ *Ciências Administrativas. Boletim do Instituto Português de Ciências Administrativas*. Lisboa: Instituto Português de Ciências Administrativas. Ano IV, n.º 12 (1972), p. 97.

³¹¹ *Progreso en Administración Pública*. Bruxelas: Instituto Internacional de Ciências Administrativas, n.º 19 (outubro-novembro 1956), p. 4.

os novos sistemas integrados em matéria de plano, programa e orçamento; e Diogo de Paiva Brandão debateria sobre a participação dos utentes na administração.³¹² Além disso, alguns membros do Instituto Português seriam ainda convidados a participar em sessões de estudo paralelas aos trabalhos globais do Instituto Internacional, visitando algumas secções nacionais. Como exemplo, em 1969 António Pires de Lima, Diogo de Paiva Brandão e José Sousa Mendes seriam convidados a participar numa das sessões de trabalho da secção alemã, em Hamburgo.³¹³

Mas estes processos de transferência de conhecimento realizados através do estabelecimento de contactos técnicos fora de Portugal e possibilitados pela cooperação estabelecida com o Instituto Internacional de Ciências Administrativas, não se limitam aos membros do Instituto Português. De facto, outros quadros da função pública nacional participariam, por exemplo, nas visitas de estudo ao Instituto Internacional, entrando assim em contacto com os métodos de trabalho utilizados e com os princípios de organização da Administração Pública difundidos. Exemplos desta situação são as visitas de Rui Manuel de Amorim e Hélder Fernandes em 1970, ambos técnicos do Secretariado da Reforma Administrativa. Contam-se ainda as visitas de Eduardo Sebastião Vaz de Oliveira, chefe de divisão da Direção-Geral das Contribuições e Impostos que, em 1958, se dedicou ao estudo dos métodos utilizados pelo Instituto para preencher e classificar documentos, e de Álvaro Mário de Carvalho, funcionário da Direção-Geral da Contabilidade Pública.³¹⁴ De

³¹² *Ciências Administrativas. Boletim do Instituto Português de Ciências Administrativas*. Lisboa: Instituto Português de Ciências Administrativas. Ano III, n.º 10 (1971), pp. 99-102.

³¹³ *Ibidem*. Ano I, n.º 2 (1969), p. 102.

³¹⁴ Chronicle of the Institute. IIAS, its Sections and Members. *International Review of Administrative Sciences*. Bruxelas: Instituto Internacional de Ciências Administrativas. ISSN online 14617226. Vol. 36, n.º 2 (junho 1970), p. 194 e Chronicle of the Institute. IIAS, its Sections and Members. *Ibidem*. Vol. 28, n.º 3 (setembro 1962), p. 375.

facto, durante a sua estada, os investigadores – na sua maioria jovens licenciados ou funcionários públicos –, tinham a possibilidade de utilizar o catálogo de publicações do Instituto, sendo auxiliados na sua investigação por pessoal sénior. Além disso, visto que os períodos de estudo poderiam durar vários meses, os visitantes eram encorajados a inscrever-se em cursos universitários de curta duração.³¹⁵

Na verdade, o aproveitamento desta e de outras redes de transferência de conhecimento fazia parte dos objetivos de alguns organismos nacionais ligados à modernização da Administração Pública, entre os quais se evidenciava o Secretariado da Reforma Administrativa. No programa de atividades para o ano de 1968, apresentado em fevereiro do mesmo ano pelo Ministro de Estado, António Motta Veiga, aos órgãos de informação, encontrava-se patente, no âmbito da necessidade de formação de pessoal técnico, o aproveitamento de cursos existentes, de ações de autoformação e de permuta de conhecimentos; a realização de visitas a organismos e serviços públicos e privados para atualizar a informação sobre a realidade nacional e a utilização de programas de cooperação técnica.³¹⁶ Também o próprio Instituto Português não se limita aos contactos estabelecidos com o Instituto Internacional. Pelo contrário, a cooperação é também desenvolvida com outros organismos como a Escola Nacional de Administração Pública de Espanha, a *Advanced School of Public Administration of Caserta*, Itália³¹⁷, ou a Associação Espanhola de Ciências Administrativas, com quem o Instituto Português estabelece um plano de relações permanentes. Este plano abrangia a colaboração de técnicos administrativos espanhóis com o boletim do Instituto Por-

³¹⁵ *Training possibilities in Europe, TCT – Newsletter Third Country Training*. N.º 2. Paris: Organização Europeia de Cooperação Económica, 1960, p. 97.

³¹⁶ *Secretariado da Reforma Administrativa, Programa de actividades para 1968*. Lisboa: Secretariado da Reforma Administrativa, 1968, p. 61.

³¹⁷ Schools and Institutes of Public Administration. *International Review of Administrative Sciences*. Bruxelas: Instituto Internacional de Ciências Administrativas. ISSN online 14617226. Vol. 35, n.º 1 (março 1969), p. 76.

tuguês e a realização periódica, alternada entre Portugal e Espanha, de reuniões para debater temas de manifesta atualidade e de interesse comum. Da mesma forma, em 1972, a direção do Instituto Português assumiu a responsabilidade de organizar um ciclo de conferências de técnicos administrativos espanhóis com o intuito de divulgar em Portugal as ideias dominantes no país vizinho sobre matérias julgadas de interesse.³¹⁸

3. O impacto da cooperação internacional em Portugal

A modernização registada em Portugal em domínios como a indústria e a administração e que foi decorrente da aplicação de lógicas de organização científica do trabalho teve, na sua maioria, origem em processos de transferência de conhecimento feitos por várias vias. Antes da II Guerra Mundial, os contactos com consultores e firmas de consultoria estrangeiros tiveram um papel relevante quer na reorganização de indústrias, quer na formação de técnicos e operários nacionais. A partir da II Guerra Mundial, porém, tornam-se muito mais visíveis os intercâmbios internacionais realizados na esteira do Plano Marshall e da ação dos organismos internacionais criados na época, como a OECE/OCDE ou a Agência Europeia de Produtividade. Neste âmbito, é notório que as missões de estudo e os projetos de assistência técnica, as ações de formação em solo nacional e a participação de técnicos portugueses em cursos e formações no estrangeiro foram os principais veículos de entrada dos princípios de organização científica do trabalho no País.³¹⁹

³¹⁸ *Ciências Administrativas. Boletim do Instituto Português de Ciências Administrativas*. Lisboa: Instituto Português de Ciências Administrativas. Ano IV, n.º 12 (1972), p. 98.

³¹⁹ Cf. AZEVEDO, Ana Carina – *A organização científica do trabalho em Portugal após a II Guerra Mundial: 1945-1974*; sob a orientação de Maria Fernanda Rollo. Lisboa:

Porém, também no âmbito da administração científica do trabalho administrativo esta situação é visível, sobretudo no que diz respeito à Administração Pública, sendo que, a este nível, o papel do Instituto Internacional de Ciências Administrativas, apesar de não ser exclusivo, é bastante relevante. Verifica-se que, desde as primeiras décadas do século xx, Portugal estabelece relações com o Instituto, quer através do envio de delegações aos congressos internacionais, quer através da criação, no final da década de 1920, de uma secção nacional. Esta relação expande-se no terceiro quartel do século devido à própria conjuntura internacional da época, caracterizada por um aumento do intercâmbio de técnicos e de informação especializada. Verifica-se, também, que os nomes que mais estão presentes quer nas ações do Instituto Internacional, quer nos trabalhos da Secção Portuguesa / Instituto Português, são também aqueles que mais se destacam como atores do processo de difusão da organização científica do trabalho no País, ou como quadros superiores de organismos e serviços que vêm a colocar em prática métodos científicos de organização do trabalho.

Entre os mais relevantes contam-se Marcello Caetano, Diogo de Paiva Brandão, Duarte Nuno de Vasconcelos e Aureliano dos Santos Felismino. Caetano, desde o início bastante próximo das iniciativas e da própria estrutura diretiva do Instituto Internacional, é um dos mais importantes artífices dos estudos sobre a Administração Pública e o Direito Administrativo em Portugal. Esteve envolvido no processo de reforma administrativa que tem lugar nos anos 30, sendo um dos responsáveis pela elaboração do Código Administrativo aprovado em 1936 e revisto e publicado em 1940. Além disso, no final dos anos 60 e, sobretudo enquanto Presidente do Conselho, empenhou-se no desenvolvimento da Reforma Administrativa que o

Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa, 2014. Tese de Doutoramento em História.

Estado Novo inicia em 1967. A Presidência do Conselho, sobretudo a sua Secretaria-Geral, desempenhou um papel coordenador e dinamizador das iniciativas tendentes à reforma das estruturas e dos métodos de trabalho do Estado, na esteira do que era desenvolvido e promovido internacionalmente. A proximidade de Diogo de Paiva Brandão, Secretário-Geral da Presidência do Conselho, ao Instituto Internacional e ao Instituto Português de Ciências Administrativas é representativa da importância atribuída por este organismo e pela sua estrutura diretiva às lógicas ligadas à reforma da Administração Pública e aos contactos internacionais estabelecidos.

Na década de 1970 começam a tornar-se evidentes os resultados da transferência de conhecimento possibilitada pelo envio de técnicos portugueses a formações além-fronteiras e pela vinda a Portugal de formadores estrangeiros. Duarte Nuno de Vasconcellos, membro da delegação portuguesa ao Congresso de 1971 realizado em Roma e especializado em O&M pela Escola Nacional de Administração Pública de Espanha, participa como monitor, no mesmo ano, no programa de formação para funcionários da Administração do Estado organizado pelo Secretariado da Reforma Administrativa. Por seu lado, Aureliano dos Santos Felismino, diretor-geral da Contabilidade Pública, é um dos nomes mais visíveis na atividade de um dos organismos que mais se destacou nos estudos tendentes à reforma dos métodos de trabalho na Administração Pública: o Gabinete de Estudos António José Malheiro, inserido na mesma Direção-Geral do Ministério das Finanças.

Além disso, as próprias lógicas que corporizam a Reforma Administrativa do Estado português seguem em grande medida os processos internacionais de reforma que eram acompanhados e difundidos por intermédio das publicações e dos encontros científicos promovidos pelo Instituto Internacional. Baseada em quatro pilares – a situação dos funcionários públicos, as estruturas orgânicas da administração, as relações entre a administração e o público e as

operações desempenhadas pelos serviços – a Reforma Administrativa corporizada no final dos anos 60 seguia as lógicas passíveis de observar internacionalmente. Além disso, as alterações que foram sendo feitas na Administração Pública, em menor grau e sem um carácter sistemático, durante as décadas anteriores, acabam também por ser devidas à conjuntura internacional e à necessidade de tornar a Administração Pública mais eficaz. Eficiência que era necessária para responder às diligências do Plano Marshall, dos Planos de Fomento nacionais e do novo papel atribuído ao Estado em termos sociais e de desenvolvimento e progresso económico.

Conclusão

O Instituto Internacional de Ciências Administrativas constituiu um importante agente promotor do estudo e difusão dos princípios de organização científica do trabalho que poderiam ser aplicados à Administração Pública. Criado no entre guerras, o seu processo de desenvolvimento enquanto organismo responsável por possibilitar a cooperação entre funcionários e estudiosos das ciências administrativas foi proporcionado pela conjuntura internacional da época. De facto, os problemas que assolavam as administrações públicas exigiam o repensar das suas estruturas, o recurso a estudos comparativos e a troca de experiências e de informação técnica. Trata-se, portanto, de uma cooperação que, de certa forma, foi exigida ou, no mínimo, possibilitada pelas necessidades sentidas internacionalmente pelos técnicos que se dedicavam à temática.

Portugal apresenta, desde o início, interesse pela atividade do Instituto, interesse este que é tornado oficial no final da década de 1920 com a criação da Secção Nacional Portuguesa da Comissão Internacional Permanente dos Congressos de Ciências Administrativas. Porém, até ao final dos anos 60, a colaboração efetiva com o Institu-

to Internacional parece ter-se resumido à participação nos congressos e mesas-redondas e à preparação dos materiais solicitados, mantendo-se os frutos desta colaboração limitados ao interior da Secção Portuguesa. Mais uma vez, seria a conjuntura da época que possibilitaria um maior aproveitamento destas redes de transferência de conhecimento, desta feita devido à necessidade de reformar a Administração Pública sentida na década de 1960. De facto, a partir da criação do Secretariado da Reforma Administrativa em 1967, iria verificar-se a transformação da Secção Portuguesa em Instituto Português de Ciências Administrativas, bem como uma maior colaboração e articulação internacionais entre os técnicos portugueses e os seus congéneres estrangeiros.

Neste âmbito, é interessante verificar a forma como a participação nestas redes de transferência de conhecimento possibilitou a internacionalização de um conjunto de agentes que viriam a tornar-se promotores da modernização da Administração Pública e difusores dos princípios de organização científica do trabalho administrativo. Marcello Caetano é, como foi referido, um dos melhores exemplos desta realidade. No entanto, um conjunto de outros indivíduos possibilitaram o estudo e aplicação de métodos científicos de organização do trabalho nos organismos nos quais detinham cargos superiores. A sua ação e o impacto das ações de formação e das análises e questionários elaborados constituíram, de facto, um dos mecanismos através dos quais a organização científica do trabalho administrativo se difundiu em Portugal. Além disso, é notório como os conhecimentos obtidos através da colaboração com o Instituto Internacional foram bastante relevantes para a forma como a Reforma Administrativa foi desenvolvida no final da década de 1960 e primeira metade da década de 70. De facto, atentando nas experiências de reforma da Administração Central levadas a cabo noutros países, é possível verificar várias semelhanças nos objetivos e instrumentos utilizados.

Por último, é ainda necessário ter em consideração que o Instituto Internacional de Ciências Administrativas seria apenas uma das instituições que, no terceiro quartel do século xx, possibilitariam a criação de redes de transferência de conhecimento em matéria de organização científica do trabalho administrativo. É necessário não esquecer os papéis da OCDE e de outros organismos ligados à ajuda Marshall cuja ação passava, também, pela difusão de métodos que permitissem um desenvolvimento económico e social sustentado através da modernização da Administração Pública. Porém, no caso português, trata-se de um eixo de cooperação internacional que, além de apresentar uma longevidade bastante relevante, permite ainda identificar uma relação direta com alguns dos mais importantes atores da reforma da Administração Pública no Portugal do Estado Novo.

Fontes e bibliografia

- ALMEIDA, Manuel Marques de – *A modernização da administração e a decisão político-administrativa*. Lisboa: Gabinete de Estudos António José Malheiro, 1973.
- AZEVEDO, Ana Carina – *A organização científica do trabalho em Portugal após a II Guerra Mundial: 1945-1974*; sob a orientação de Maria Fernanda Rollo. Lisboa: Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa, 2014. Tese de Doutoramento em História.
- AZEVEDO, Ana Carina – A organização científica do trabalho administrativo em Portugal: o Ministério das Finanças enquanto “laboratório administrativo”? (1945-1974). *Estudos do CEPE. Centro de Estudos e Pesquisas Econômicas*, n.º 45 (2017), pp. 92-108.
- AZEVEDO, Ana Carina – O desenvolvimento do sector da consultoria e a difusão da organização científica do trabalho em Portugal: uma relação próxima?. *Bulletin for Spanish and Portuguese Historical Studies*. Vol. 38, n.º 1 (2013), pp. 137-154. *Ciências Administrativas. Boletim do Instituto Português de Ciências Administrativas* (1969-1973). Lisboa: Instituto Português de Ciências Administrativas.
- Diário das Sessões da Assembleia Nacional* (1945-1974). Lisboa: Assembleia da República.
- Diário do Governo II Série*. 181 (9 de agosto de 1928).
- FAYOL, Henry – *Administration industrielle et générale*. Paris: Dunod, 1920.
- FISCH, Stefan – Origins and history of the international Institute of Administrative Sciences: from its beginnings to its reconstruction after World War II (1910-1944/47).

- In RUGGE, Fabio and DUGGETT, Michael – *IIAS/IISA. Administration and service (1930-2005)*. Bruxelas: IOS Press, 2005, pp. 35-60.
- GONÇALVES, Carlos Manuel – A Construção Social dos Quadros nos Anos 60: Algumas Perspectivas de Análise. Separata da *Sociologia. Revista da Faculdade de Letras*. Vol. 1, 1991, pp. 101-164.
- International Review of Administrative Sciences*. 1957-1974. Bruxelas: Instituto Internacional de Ciências Administrativas.
- Progreso en Administración Pública*. 1953-1956. Bruxelas: Instituto Internacional de Ciências Administrativas.
- MARTINS, Paulo Miguel – *Cartas entre Marcello Caetano e Laureano López Rodó. Uma amizade com história*. Lisboa: Aletheia Editores, 2014.
- Secretariado da Reforma Administrativa, Programa de actividades para 1968*. Lisboa: Secretariado da Reforma Administrativa, 1968.
- Training possibilities in Europe, TCT – Newsletter Third Country Training*. N.º 1. Paris: Organização Europeia de Cooperação Económica [1960].*
- ZILLER, Jacques – *Birth of an Epistemic Community*. Bruxelas: Instituto Internacional de Ciências Administrativas, n.d.