

A procura de uma administração eficaz. A introdução da organização científica do trabalho na administração pública portuguesa (1960-1974)

Ana Carina Azevedo¹

Resumo

Após a II Guerra Mundial, torna-se evidente em Portugal uma maior preocupação com a aplicação de métodos científicos de organização do trabalho na Administração Pública. Este artigo pretende defender que esta tendência, bastante visível na atuação de alguns organismos estatais, se encontra, também, relacionada com o impacto de algumas lógicas internacionais difundidas por organismos como a ONU e o Instituto Internacional de Ciências Administrativas, sem esquecer o interesse internacional crescente relativamente à reforma da Administração do Estado que tem lugar na época. Analisando a ação de organismos diretamente responsáveis pelo desenvolvimento da Administração Central, torna-se visível que o Estado Novo se envolve num processo de reforma que permite a criação de órgãos cuja missão passava pelo desenvolvimento da

¹ Ana Carina Azevedo é doutora em História pela Universidade Nova de Lisboa e investigadora do Instituto de História Contemporânea da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas - UNL. Esta investigação foi financiada por Fundos Nacionais através da FCT - Fundação para a Ciência e a Tecnologia no âmbito da Bolsa de Doutoramento SFRH/BD/74634/2010.

organização científica do trabalho ao nível da Administração Pública, bem como o estabelecimento de contactos com o exterior através, por exemplo, da participação de técnicos nacionais em ações de formação no estrangeiro.

Palavras-Chave: Portugal. Estado Novo. Administração Pública. Organização científica do trabalho. Reforma administrativa.

Abstract

After World War II, the Portuguese Public Administration began to give a greater attention to scientific management. This article intends to defend that this trend was also related to the impact of some international logics widespreaded by the United Nations or the International Institute of Administrative Sciences, not to mention the growing international interest in the reform of State Administration that began in those decades. Analyzing the action of some organisms that were directly responsible for the development of Public Administration, it is concluded that, despite fears and hesitations, the Portuguese Government ended up allowing the creation of organisms that developed scientific management in Portuguese Public Administration, and permitted the establishment of foreign contacts and the participation of technicians in training activities abroad.

Keywords: Portugal. “Estado Novo”. Public Administration. Scientific Management. Administrative Reform.

Nota introdutória

A organização científica do trabalho (OCT) adquire uma nova vitalidade em Portugal e passa a ser alvo de um maior interesse e de uma mais concreta utilização a partir do final da II Guerra Mundial. Esta realidade é bastante visível não apenas na legislação e nos debates parlamentares mas também num conjunto relativamente extenso de artigos presentes em revistas industriais ou das áreas da engenharia, economia ou medicina; nas publicações de alguns organismos, como o Instituto Nacional de Investigação Industrial (INII) ou o Gabinete de Estudos António José Malheiro (GEAJM), ou ainda em comunicações em congressos e em relatórios de estudos, viagens e encontros científicos. Neles atesta-se a existência de um conjunto de agentes que se destacaram na tentativa de divulgar no meio científico e técnico nacional os modelos de organização do trabalho em voga na época.

Uma das maiores novidades das décadas compreendidas entre 1945 e 1974 prende-se com o facto de terem sido criados um conjunto de organismos, alguns na dependência direta do Estado, que tinham entre os seus objetivos o estudo e desenvolvimento de métodos de OCT. Dada a sua relevância, a presente análise será centrada na atuação de alguns organismos dependentes da Presidência do Conselho cuja ação é relevante no âmbito dos estudos e aplicação da organização científica do trabalho administrativo (OCTA) na Administração Pública: a Comissão Interministerial de Planeamento e Integração Económica, o Secretariado da Reforma Administrativa e a Comissão Técnica de Cooperação Económica Europeia/Externa. De facto, os seus papéis destacam-se não só por terem sido os organismos que mais contribuíram para o processo de afirmação da OCT em Portugal, mas também pelo seu papel aglutinador e coordenador das iniciativas das restantes entidades que também se dedicaram ao

estudo destas questões e pelo facto de constituírem os elos de ligação do País a diversos organismos internacionais, sendo através deles feita a divulgação de iniciativas e oportunidades internacionais para os técnicos portugueses e articuladas as redes internacionais de transferência de *know-how* sobre a OCT.

Através da análise da sua ação, pretende-se demonstrar que o desenvolvimento e a aplicação de métodos científicos de organização do trabalho na Administração Pública se integra num contexto internacional de aumento da preocupação com a eficiência da Administração do Estado, que apresenta diversas origens e agentes.

O desenvolvimento da organização científica do trabalho na Administração do Estado

Numa apresentação sumária e começando pela Comissão Interministerial de Planeamento e Integração Económica (CIPIE), esta foi criada pelo decreto-lei n.º 44652, de 27 de outubro de 1962, o mesmo que daria corpo ao Secretariado Técnico da Presidência do Conselho (STPC)². Este decreto define a Comissão como “um órgão de estudo,

² O Secretariado Técnico da Presidência do Conselho (STPC), órgão central de planificação, foi criado pelo decreto-lei n.º 44652 de 27 de outubro de 1962, apesar de apenas ter entrado em funcionamento em abril do ano seguinte. Segundo o referido diploma este organismo tinha como missão “[...] preparar [...] os projectos dos planos de fomento nacionais e examinar, em função dos objectivos globais e com vista à sua harmonização e coordenação, os programas de desenvolvimento territoriais e nacionais a incluir naqueles planos [...]; recolher e coordenar os elementos destinados à preparação dos programas anuais de execução dos planos de fomento e dos planos regionais de desenvolvimento nele incluídos [...]; acompanhar a execução dos planos de fomento e dos planos regionais de desenvolvimento [...]; informar das dificuldades que eventualmente surjam no processo do desenvolvimento económico nacional e propor as medidas de correcção julgadas convenientes; colaborar com o Instituto Nacional de Estatística e com os serviços do Ministério das Finanças e do Ultramar no aperfeiçoamento dos métodos e desenvolvimento

coordenação e consulta destinado a assegurar em matéria de planeamento e integração a ligação permanente entre o Secretariado Técnico da Presidência do Conselho, os diversos ministérios e, por intermédio do Ministério do Ultramar, as províncias ultramarinas”, sendo presidida pelo Diretor-Geral do STPC e “constituída pelos representantes dos diversos departamentos ministeriais, serviços e entidades aos quais incumbe executar, financiar ou fiscalizar directamente os empreendimentos inscritos nos planos de fomento nacionais e regionais e as medidas de integração económica do espaço português”³. Tal como o STPC, a CIPIE vê a sua orgânica ser reformulada pelo Decreto-lei n.º 46909, de 19 de março de 1966, sendo acrescentado às suas atribuições o exame dos “[...] estudos e relatórios elaborados pelos grupos de trabalho, com vista à sua conveniente coordenação, quer entre os diversos sectores de actividade, quer entre os vários territórios nacionais”⁴.

dos quadros da contabilidade nacional [...] e coordenar os programas de assistência técnica prestada por organismos internacionais a projectos que interessem ao desenvolvimento económico nacional”.

Porém, quatro anos depois, as atribuições do STPC seriam redefinidas no âmbito do lançamento de novos diplomas que procediam à reorganização dos Serviços de Planeamento e Integração Económica. Segundo o decreto-lei n.º 46909, de 19 de março de 1966, que revoga as competências anteriormente referidas, o STPC passaria, assim, a apresentar-se como “[...] o serviço nacional destinado a preparar, para apreciação do Governo, os projectos dos planos de desenvolvimento económico e social, à escala do espaço português ou de âmbito regional, e dos esquemas da realização da integração económica daquele espaço, e a prestar ao Conselho de Ministros para os Assuntos Económicos, pelos estudos próprios que realize e pelo exame e coordenação das informações dos serviços dos Ministérios competentes, o conveniente apoio técnico para fundamentação das decisões do Conselho e seu exacto cumprimento”.

Decreto n.º 44652, *Diário do Governo*, I Série, n.º 248, Suplemento, 27 de outubro de 1962, p.1414 e Decreto n.º 46909, *Diário do Governo*, I Série, n.º 66, 19 de março de 1966, p.384.

³ Decreto n.º 44652, *Diário do Governo*, I Série, n.º 248, suplemento, 27 de outubro de 1962, pp.1414-1416.

⁴ Decreto n.º 46909, *Diário do Governo*, I Série, n.º 66, 19 de março de 1966, p.386.

A CIPIE era constituída por um conjunto de grupos de trabalho nos quais se encontravam presentes delegados dos serviços públicos e dos organismos corporativos, associações económicas e empresas privadas cujo trabalho apresentava interesse no âmbito das suas atividades. Dos grupos de trabalho que fizeram parte da CIPIE destaca-se o Grupo de Trabalho n.º 14⁵, existente entre 1965 e 1969, e que constituiu o primeiro passo de carácter institucional para criar um órgão técnico central incumbido de efetuar estudos sobre a reforma administrativa, apesar desta ter tido a sua primeira concretização

⁵ Membros iniciais do Grupo de Trabalho n.º 14:

Pela Direção-Geral do Trabalho e Corporações: António da Costa Figueira (chefe da 2.ª repartição);

Pela Direção-Geral da Previdência e Habitações Económicas: Domingos Conte de Moraes (inspetor da Previdência Social);

Pelo Ministério da Educação Nacional: Carlos da Silva Gonçalves (Direção-Geral do Ensino Primário);

Pelo Ministério das Finanças: Fernando Natividade Alves (adjunto do Diretor-Geral da Contabilidade Pública);

Pelo Ministério do Interior: José Gaspar da Cruz Filipe (chefe da 1.ª repartição da Direção-Geral da Administração Política e Civil);

Pelo Ministério da Justiça: António Miguel Caeiro;

Pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros: João Manuel Hall Themudo (diretor-geral dos Negócios Políticos e da Administração Interna);

Pelo Ministério das Obras Públicas: Mário Gonçalves Ferreira (especialista);

Pelo Ministério da Saúde e Assistência: Alberto de Deus Baptista de Abreu (diretor da Comissão Inter-Hospitalar da Zona Centro);

Pelo Ministério do Ultramar: Fernando Pereira Bastos (chefe de repartição do Gabinete dos Negócios Políticos da Direcção-Geral da Administração Política e Civil);

Pelo Ministério da Economia: Augusto dos Santos (técnico na Comissão de Coordenação Económica);

Pela Secretaria de Estado da Indústria: Fernando da Silveira (chefe de secção da Direção-Geral dos Serviços Eléctricos);

Os representantes dos Ministérios das Finanças, Obras Públicas e da Secretaria de Estado da Indústria do Ministério das Corporações e Previdência eram, obrigatoriamente, especialistas em organização e métodos.

Arquivo do antigo Departamento de Prospecção e Planeamento e Relações Internacionais do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional [ADPPRI], CIPIE.3.2.16\2, Caixa V70-6 - Comissão Interministerial de Planeamento e Integração Económica. Grupos de Trabalho. Grupo de Trabalho n.º 14. Constituição, 1965.

prática no artigo 26.º da Lei de Meios para 1962⁶. A lógica que dirigia o Grupo de Trabalho n.º 14 não era, porém, puramente nacional, encontrando-se inserida na necessidade de reestruturação e reconstituição dos Serviços Públicos que tem lugar após a II Grande Guerra. Os estudos tendentes à Reforma Administrativa do Estado eram, de facto, considerados prioritários devido ao seu impacto no grau de eficácia da Administração Pública, afirmando o Relatório de Execução do II Plano de Fomento que “todas as providências que se tomem com vista a assegurar a eficiência da Administração têm um interesse directo para a concretização e prossecução da política de desenvolvimento económico nacional”⁷.

Porém, estas providências dependiam da formação urgente de técnicos e da existência de um organismo de coordenação da atividade dos órgãos da Administração Pública mais diretamente envolvidos na aplicação da reforma. Este organismo viria a ser o Secretariado da Reforma Administrativa (SRA) criado, também na dependência da Presidência do Conselho⁸, pelo Decreto-Lei n.º 48058 de 23 de novembro de 1967, a quem competia “fomentar e coordenar as actividades de organização e métodos nos diversos departamentos administrativos”, assegurar a sua “ligação com serviços estrangeiros similares, tendo em vista o conhecimento das medidas adoptadas nos

⁶ Lei n.º 2111, *Diário do Governo*, I Série, n.º 294, 21 de dezembro de 1961, p.1666.

⁷ PRESIDÊNCIA DO CONSELHO - Relatório da Execução do II Plano de Fomento, Metrópole, 1959-1964. Lisboa: Imprensa Nacional, 1968, p.165.

⁸ A subordinação do organismo de coordenação da Reforma Administrativa ao Executivo era, já em 1951, aconselhada pela ONU. “First a co-ordinating agency under the chief or central executive might be created for the purpose of achieving a more integrated form of administrative management and a greater degree of co-ordination of functions among the separate departments”. ONU - Standards and Techniques of Public Administration. With Special Reference to Technical Assistance for Under-Developed Countries, Report By The Special Committee On Public Administration Problems. Nova Iorque: Nações Unidas, 1951, p.15.

países respectivos relativamente ao aperfeiçoamento da administração pública”, organizar a “participação portuguesa em congressos ou outras reuniões internacionais sobre temas de interesse para a administração pública ou colaborar na mesma organização” e “promover a realização de missões e visitas, no País ou no estrangeiro, para o estudo destes assuntos ou para a frequência de cursos a eles respeitantes [...]” recorrendo “à colaboração de técnicos de reconhecida competência, a fim de participarem em estudos, cursos, colóquios, seminários e iniciativas semelhantes”⁹.

As competências e objetivos deste órgão fizeram com que se tornasse num dos responsáveis pela difusão da OCTA em Portugal, principalmente através do apoio dado à formação de técnicos responsáveis pela condução da aplicação destes métodos nos diversos organismos do Estado. Este propósito é, de facto, visível no seu documento fundador, no qual é declarado que o provimento dos cargos referentes ao SRA deveria ser autorizado a “diplomados por escolas particulares onde se profess[ass]em cursos adequados de organização do trabalho, direcção administrativa ou outros semelhantes”, dando assim primazia aos indivíduos com formação especializada em questões de organização¹⁰. O SRA deveria ainda manter uma colaboração próxima com os ministérios e serviços encarregados do planeamento e da integração económica, colaboração esta que se torna bastante visível na ação conjunta destes organismos no que à formação de técnicos diz respeito.

Em fevereiro de 1968 é apresentado em conferência de imprensa, pelo Ministro de Estado adjunto ao Presidente do Conselho, Mota Veiga, o primeiro programa de atividades do SRA, sendo nele estabelecida a relação entre a sua criação e os problemas que afetavam

⁹ Decreto-lei n.º 48058, *Diário do Governo*, I Série, n.º 273, 23 de novembro de 1967, p. 2055.

¹⁰ Decreto-lei n.º 48058, *Diário do Governo*, I Série, n.º 273, 23 de novembro de 1967, p. 2056.

a Administração Pública portuguesa. Nele é, também, enfatizado o facto destes problemas não se circunscreverem a Portugal sendo, pelo contrário, comuns à maioria dos países independentemente do seu nível de desenvolvimento, pelo facto de derivarem do aumento exponencial das atribuições e responsabilidades estatais na vida económica e social. No caso português, tal como num conjunto de outros países, as políticas de planeamento económico haviam aumentado a necessidade de adaptação da Administração Pública às novas lógicas¹¹.

O esforço de Reforma Administrativa é, assim, apresentado em torno de quatro eixos de ação: a situação dos funcionários públicos; as estruturas orgânicas da Administração; as relações entre a administração e o público; e as operações desempenhadas pelos serviços, sendo esta última aquela que mais interessa a este estudo. Neste âmbito, parte das principais dificuldades referidas pelo ministro Mota Veiga relacionam-se com a fraca implementação da OCT na Administração Pública, nomeadamente no que diz respeito à excessiva formalidade e complexidade da burocracia, à insuficiente racionalização e normalização de tarefas que impedem a necessária rapidez e simplicidade de procedimentos e à inexistência de condições necessárias à satisfação dos trabalhadores. Do mesmo modo, também parte das soluções encontradas passavam pela OCT, principalmente no que dizia respeito à organização de cursos e de outras ações de formação tendentes à divulgação de técnicas de Organização e Métodos (O&M), bem como à promoção da sua aplicação com vista a uma crescente racionalização dos métodos de trabalho administrativo, sem esquecer

¹¹ SECRETARIADO DA REFORMA ADMINISTRATIVA - Principles and Directives of the Administrative Reform of Portugal. Lisboa: Secretariado da Reforma Administrativa, 1968, pp.10-11.

os estudos tendentes à melhoria dos problemas das Relações Humanas na Administração Pública¹².

Um outro órgão apresenta interesse no que à temática diz respeito: a Comissão Técnica de Cooperação Económica Europeia/Externa (CTCEE). A CTCEE era a entidade - também dependente da Presidência do Conselho desde 1950 -, que intermediava os contactos entre Portugal e os organismos internacionais ligados à ajuda Marshall e sob a égide dos quais os técnicos nacionais entraram em contacto com especialistas americanos e europeus, tendo sido responsável pela grande maioria dos contactos oficiais com entidades nacionais e internacionais através dos quais teve lugar um importante fluxo de transferência de *know-how* em matéria de OCT, principalmente durante as décadas de 1960 e 1970 e dando primazia à OCTA.

As relações com a Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) e com a Agência Europeia de Produtividade (AEP) adquirem uma relevância interessante neste âmbito, sendo a partir das ações de formação e dos programas de assistência ligados a estas entidades que os funcionários portugueses entram em contacto com os métodos de OCTA. De facto, anualmente, a OCDE, sendo responsável pela coordenação das políticas de apoio aos países europeus, apresentava à CTCEE o programa de assistência técnica concedido ao País - organizado, também, de acordo com as solicitações feitas pelos organismos estatais portugueses, nomeadamente pelo STPC¹³ - e no qual se encontravam inseridas várias ações de formação nas quais os técnicos nacionais eram convidados a participar.

Por sua vez, a CTCEE encarregava-se de transmitir aos organismos nacionais interessados o arrolamento das ações de

¹² Idem, *ibidem*, pp.22-24.

¹³ ADPPRI, Secretariado Técnico da Presidência do Conselho, C-PL.9.1.14/8.

formação em preparação no estrangeiro nas quais, de acordo com as necessidades do País, os técnicos portugueses poderiam participar. O SRA destaca-se neste processo de transferência de *know-how* devido à sua ação na formação de funcionários ministeriais, tendo feito esforços, nem sempre bem sucedidos, para levar a efeito a participação de técnicos superiores - dirigentes e quadros¹⁴ - do STPC e de outros organismos em ações de formação em solo nacional e também no estrangeiro. Destaca-se, a este nível, a colaboração com a Escola Nacional de Administração Pública de Espanha, localizada em Alcalá de Henares, onde decorriam com frequência cursos de O&M com a duração média de três meses e que se encontravam abertos à participação de técnicos portugueses.¹⁵

De facto, uma das preocupações do SRA era a formação dos funcionários do Estado em prol da melhoria da produtividade administrativa e, na verdade, no início de 1970 - pouco mais de dois anos após a sua criação -, o SRA havia já sido responsável pela organização de cinco cursos de produtividade administrativa e de onze cursos sobre organização e simplificação do trabalho administrativo. A continuação deste esforço de formação encontrava-se ainda prevista através do auxílio do INII e da deslocação a Espanha de um funcionário por cada departamento governamental, para a frequência de cursos de especialização em O&M na Escola Nacional de Administração Pública de Espanha¹⁶, tendo sido ainda iniciadas ações mensais de informação sobre cursos de racionalização do trabalho

¹⁴ ADPPRI, Secretariado Técnico da Presidência do Conselho. Conferências, colóquios, congressos e outros eventos. S. 1968-1974, 5 de fevereiro de 1973.

¹⁵ ADPPRI, Secretariado Técnico da Presidência do Conselho, Formação Profissional, Cursos M a S(1), 1968 a 1974, 4 de março de 1970, fl.1.

¹⁶ ADPPRI, Secretariado Técnico da Presidência do Conselho, Formação Profissional, Cursos M a S(1), 1968 a 1974, 12 de fevereiro de 1970.

promovidos por diversas entidades.¹⁷ Assim, tendo como pano de fundo a Reforma Administrativa, foram dados importantes passos no sentido da introdução de métodos de OCTA na Administração Pública portuguesa, com especial incidência nas décadas de 1960 e 1970.

A Administração do Estado carecia, na verdade, de profundas alterações não só no que dizia respeito à criação de condições para o evitar da fuga de quadros para o privado, mas também no que se referia à eficiência do próprio setor e dos métodos de trabalho nele usados. A aplicação de métodos científicos de organização dos escritórios e do trabalho administrativo era, assim, parte fulcral deste movimento, para o qual se tornava indispensável a formação célere de técnicos administrativos que pudessem apresentar-se como agentes de modernização dos vários ministérios. As matérias necessárias a essa formação são de forma clara estabelecidas pela CIPIE nos seus relatórios, não passando somente pelas temáticas das relações humanas, produtividade e O&M - nas quais se incluía a OCTA -, mas também pelas questões do planeamento administrativo e económico, da formação e aperfeiçoamento de pessoal e do regime jurídico dos funcionários. A Comissão é, igualmente clara, ao afirmar a imprescindibilidade da formação de um número razoável de funcionários nas modernas conceções do trabalho administrativo de forma a ser “[...] possível levar a efeito, com a desejável solidez e profundidade, um verdadeiro programa de reforma administrativa”¹⁸.

¹⁷ ADPPRI, Secretariado Técnico da Presidência do Conselho.C-PL.2.3.6/24, Dossier: Secretariado Técnico da Presidência do Conselho. III Plano de Fomento. Execução. Relatórios anuais. Reforma administrativa. S. 1969 a 1974, Pasta: Secretariado da Administração Pública. Execução do III Plano de Fomento. Elementos para os relatórios anuais. Reforma administrativa, nota sobre a execução em 1968 das providências de reforma administrativa programadas no III Plano de Fomento, fl.2.

¹⁸ Arquivo Nacional Torre do Tombo [ANTT], AOS/CO/PC-72, Pasta 1, Correspondência sobre as seguintes questões: atividades do Grupo de Trabalho

Desta forma, a CIPIE estabelece um plano de ação que contemplava, a curto prazo, a formação acelerada de técnicos administrativos, a realização de palestras, colóquios, seminários, visitas de estudo e estágios no País e no estrangeiro e, a médio prazo, a criação de cursos gerais tendentes à formação administrativa básica de candidatos ao exercício de funções públicas, de cursos gerais e especializados para formação administrativa de funcionários e de cursos de aperfeiçoamento. Era ainda referida a edição de publicações de carácter formativo, a adaptação dos programas escolares no ensino liceal e comercial, bem como a criação, a nível universitário, de um curso especial de Administração Pública¹⁹.

A criação de núcleos de O&M apresentava-se, igualmente, de extrema importância nesta conjuntura, cabendo-lhes o:

[...] estudo da implantação dos serviços, disposição dos locais de trabalho, racionalização dos quadros do pessoal, análise de estruturas e circuitos administrativos, simplificação de métodos e formalidades e de um modo geral tudo quanto conduza ao aumento da produtividade administrativa. Também estaria dentro da esfera de acção dos serviços O.M. a análise das incidências da racionalização administrativa na correcção económica das despesas públicas e a determinação do custo e do rendimento dos serviços²⁰.

Mas, para o pleno funcionamento destes núcleos eram, de facto, necessários técnicos formados de forma célere:

[...] não só para permitir o futuro provimento de cargos nos serviços O.M., como ainda para assegurar que, mesmo nas unidades administrativas onde não existam tais serviços, se disponha ao menos de algum ou alguns funcionários habilitados com a respectiva especialidade. Estes funcionários isolados poderão

n.º 14 - Reforma Administrativa. Relatório preliminar sobre as linhas gerais da Reforma Administrativa. Comissão Interministerial de Planeamento e Integração Económica, outubro de 1965 a julho de 1966, p. 62.

¹⁹ *Ibidem*, pp.62-63.

²⁰ *Ibidem*, p.92.

desempenhar importante papel, não só como “fermento” da preocupação pelos problemas de organização e métodos no respectivo sector, mas ainda como elo de ligação com o núcleo O.M. mais próximo²¹.

Assim, várias ações de formação nacionais e internacionais contaram com a presença de técnicos portugueses, muitas das vezes detentores de bolsas de estudo que lhes permitiam a participação. Contrariamente ao que é verificado a nível industrial, as relações com organismos internacionais no âmbito da transferência de conhecimentos ao nível da OCTA são feitas maioritariamente com Espanha, principalmente com a Escola Nacional de Administração Pública²².

De facto, as ações de formação em O&M colocadas à disposição de técnicos portugueses por organismos internacionais inserem-se num programa mais global do Estado ao nível da Reforma Administrativa, sendo este tipo de formação considerado prioritário e de carácter urgente²³. Em Portugal, a Presidência do Conselho, através do SRA, tinha como missão a gestão das inscrições nas vagas disponíveis de acordo com as necessidades dos organismos estatais interessados. Cabia-lhe, também, a gestão da troca da documentação e informação necessárias entre a entidade organizadora e o participante, ficando, igualmente, a seu cargo o pagamento dos montantes adstritos à inscrição nos cursos, enquanto as ajudas de

²¹ *Ibidem*, pp. 92-93.

²² ANTT, SG PCM-OS/MC, Documento 16/B, Pasta 45, Processo 10, N.T. 201, 18 de abril de 1967, fl.6.

²³ Arquivo Contemporâneo do Ministério das Finanças [ACMF], 1695-C4, Direção-Geral da Contabilidade Pública, Gabinete de Estudos António José Malheiro, Estudos sobre a mecanização administrativa, Microfilme 6, CIPIE, Parecer do grupo de trabalho n.º 14 acerca do relatório do subgrupo n.º 3. Organização e métodos administrativos, julho de 1967, p. 5.

custo e despesas de transportes eram cobertas pelos serviços interessados no envio de técnicos²⁴.

Mas também no País decorrem ações de formação assaz relevantes versando sobre as mesmas temáticas. O SRA volta a ter um papel bastante forte neste âmbito, sendo responsável pela organização de formações sobre “os principais aspectos da organização e funcionamento dos serviços públicos”²⁵ e possibilitando a criação de economias de escala a partir das iniciativas de outras entidades - tais como a Comissão de Produtividade da Associação Industrial Portuguesa (COPRAI), o Centro de Estudos de Gestão e de Organização Científica (CEGOC), o Núcleo de O&M do Ministério das Obras Públicas (OMOP) e o Gabinete de Estudos de Produtividade Administrativa do Ministério da Economia (GEPA) -, cujos programas se adequassem aos seus objetivos de formação.

Quer fossem realizadas no País ou no estrangeiro, estas ações de formação eram centradas nas questões de organização e direção dos escritórios e na simplificação do trabalho administrativo, sendo destinadas a funcionários da administração do Estado e tendo como objetivo o aperfeiçoamento das suas capacidades de organização segundo os métodos em voga na época. Tendiam ainda a analisar as questões relacionadas com os problemas humanos no trabalho tendo, no fundo, a preocupação de “ministrar aos participantes um conjunto de conhecimentos práticos, por forma a participarem de modo mais

²⁴ ADPPRI, Secretariado Técnico da Presidência do Conselho, Formação Profissional, Cursos M a S(1), 1968 a 1974, Secretaria-Geral da Presidência do Conselho, Direção dos Serviços da Reforma Administrativa, Curso de organização e métodos administrativos da Escola Nacional de Administração Pública de Alcalá de Henares, 14 de abril de 1972.

²⁵ ADPPRI, Secretariado Técnico da Presidência do Conselho, Formação Profissional, Cursos M a S(1), 1968 a 1974, Cursos de Produtividade Administrativa, 11 de março de 1969.

activo no aumento da produtividade dos respectivos serviços, a melhorarem os seus próprios métodos de trabalho e, bem assim, a eficiência dos seus subordinados”²⁶.

Estas iniciativas apresentavam, de facto, um carácter iminentemente prático e tinham como objetivo a transformação dos métodos de trabalho da Administração Pública de forma a aumentar a sua eficácia. Para tal, eram algumas delas seguidas de reuniões de estudo destinadas aos funcionários participantes, tendo em vista a análise e discussão dos problemas que envolviam a aplicação prática das matérias que haviam sido transmitidas²⁷. Na realidade, a lógica que envolvia as ações de formação estava diretamente ligada à tentativa de introdução dos métodos estudados na Administração Pública portuguesa. O próprio facto das vagas para os cursos internacionais serem preenchidas superiormente é disso prova, o que também acontecia nas formações em solo nacional.

De facto, o relatório do Primeiro Curso de Formação em Produtividade Administrativa afirmava de forma clara que os participantes haviam sido escolhidos pelos “altos dirigentes dos respectivos Serviços, dos quais se solicitou que a escolha obedecesse, preferentemente, às seguintes condições: formação universitária e “contacto fácil, em consequência das funções exercidas, com os directores dos organismos em que servem [...]”²⁸, sendo que os primeiros cursos que versavam questões de O&M foram especialmente

²⁶ ADPPRI, Secretariado Técnico da Presidência do Conselho, Formação Profissional, Cursos M a S(1), 1968 a 1974, Secretariado da Administração Pública, Direção do Serviço de Reforma Administrativa, 24 de abril de 1971, fl.4.

²⁷ *Ibidem*, fl.12.

²⁸ ADPPRI, Secretariado Técnico da Presidência do Conselho.A-OF.10/7, Secretariado Técnico da Presidência do Conselho - INII, Formação de funcionários nas modernas técnicas de produtividade administrativa, 1966, fl.1.

dirigidos a funcionários que trabalhavam nos núcleos já existentes.²⁹ Esta preocupação manifestava-se, igualmente, em sentido inverso, sendo visível no preenchimento das vagas com quadros cuidadosamente selecionados e preparados, como forma de impedir o desenvolvimento de resistências ao estudo e aplicação de métodos de organização do trabalho³⁰.

Não esgotando as temáticas tratadas, a OCTA apresenta uma presença marcante nas ações de formação organizadas no período, sendo estas um dos veículos da sua difusão em Portugal com a particularidade, devido aos objetivos e destinatários dos cursos, de abranger os funcionários e quadros dirigentes da Administração do Estado, integrando o processo de procura de maior eficiência da Administração Pública. Tendo tido início através das iniciativas de formação organizadas no âmbito da OCDE e da AEP, contando com uma grande presença de monitores estrangeiros, torna-se visível uma participação cada vez maior de monitores portugueses nestas ações, muitos deles formados anos antes no estrangeiro.

De facto, na década de 1970 começam a tornar-se notórios os resultados da transferência de *know-how* possibilitada pelo envio de técnicos portugueses a formações além-fronteiras e pela vinda a Portugal de formadores estrangeiros. É disso exemplo o programa de formação

²⁹ ADPPRI, Secretariado Técnico da Presidência do Conselho.C-PL.2.3.6/24, Dossier: Secretariado Técnico da Presidência do Conselho. III Plano de Fomento. Execução. Relatórios anuais. Reforma Administrativa. S. 1969 a 1974, Pasta: Secretariado da Administração Pública. Execução do III Plano de Fomento. Elementos para os relatórios anuais. Reforma administrativa, nota sobre a execução em 1968 das providências de reforma administrativa programadas no III Plano de Fomento, fl.2.

³⁰ ACMF, 1695-C4, Direção-Geral da Contabilidade Pública, Gabinete de Estudos António José Malheiro, Estudos sobre a mecanização administrativa, Microfilme 6, CIPIE, Parecer do grupo de trabalho n.º 14, acerca do relatório do subgrupo n.º 3. Organização e métodos administrativos, julho de 1967, p. 4.

para funcionários da Administração do Estado organizado pelo SRA para o ano de 1971. Sendo orientado por seis monitores portugueses, três deles - João Pimentel Freixo, Duarte Nuno de Vasconcellos e José Serra -, apresentam uma especialização em O&M pela Escola Nacional de Administração Pública de Espanha, tendo sido os responsáveis pelas temáticas relacionadas com a análise das técnicas de estudo, controlo e métodos de trabalho.³¹ Da mesma forma, dos nove monitores do Primeiro Curso de Formação em Produtividade Administrativa, quatro fizeram especializações de duração variada no estrangeiro³².

Ao longo das décadas de 1960 e 1970, as formações nas quais alguns técnicos portugueses participaram através do SRA e da CTCEE apresentaram um importante papel na difusão de técnicas de organização e planeamento do trabalho, entre as quais surgem a análise dos tempos e a simplificação de processos e métodos de trabalho, o estudo dos circuitos de documentos e as questões relacionadas com as motivações e incentivos³³, encontrando-se bastante presentes na reorganização de alguns organismos estatais, como o GEAJM.

Apesar de não ser possível determinar, de forma global, as consequências concretas das ações de formação na Administração Pública portuguesa - pelo facto dessa apreciação depender do recurso a estudos de caso -, é notório que a OCT se difunde entre os quadros

³¹ ADPPRI, Secretariado Técnico da Presidência do Conselho, Formação Profissional, Cursos M a S(1), 1968 a 1974, Formação e Aperfeiçoamento Profissional, Cursos de Organização e Simplificação do Trabalho Administrativo, fls. 2-3.

³² ADPPRI, Secretariado Técnico da Presidência do Conselho.A-OF.10/7, Secretariado Técnico da Presidência do Conselho - INII. Formação de funcionários nas modernas técnicas de produtividade administrativa, 1966.

³³ ADPPRI, Secretariado Técnico da Presidência do Conselho, Formação Profissional, Cursos M a S(1), 1968 a 1974, Secretaria-Geral da Presidência do Conselho. Direção dos Serviços da Reforma Administrativa, 16 de março de 1973.

nacionais através destas iniciativas realizadas aquém e além-fronteiras. Analisando os temas tratados torna-se visível que as questões relacionadas com a análise e preparação do trabalho se evidenciam, constituindo o tema mais abordado nas formações. A problemática da OCTA é, igualmente, bastante abordada principalmente na segunda metade da década de 1960, talvez pelo grande dinamismo apresentado pelo SRA cujas iniciativas se destacam, pela sua quantidade, no conjunto das ações de formação realizadas. Segue-se, por ordem decrescente, um conjunto de outras temáticas que giram em torno das questões da produtividade, análise dos tempos de trabalho e formação de cronometristas, bem como das problemáticas relacionadas com as Relações Humanas e com o estudo das motivações do trabalhador.

No que diz respeito ao pessoal docente, até 1965 a presença de formadores estrangeiros em Portugal era bastante relevante, decrescendo a partir dessa data à medida que estes passam a ser substituídos por técnicos do Instituto Nacional de Investigação Industrial. Nos finais dos anos 60 surgem, pelo contrário, formadores estrangeiros nas ações dedicadas à OCTA, manifestando o início do funcionamento do SRA, sendo que, na década seguinte, estes são, igualmente, substituídos por técnicos portugueses formados no estrangeiro. Mas além da vinda de formadores estrangeiros a Portugal, é ainda visível a participação de técnicos portugueses em ações de formação além-fronteiras, sendo manifesto o peso do país vizinho, logo seguido pela França, entre os locais nos quais tinha lugar a maioria das ações de formação frequentadas.

A preocupação em formar funcionários públicos próximos dos lugares de chefia é, também, uma realidade, o que indicia uma preocupação efetiva com a colocação em prática dos métodos transmitidos nas formações, tentando ultrapassar os entraves que poderiam ser colocados ao longo da cadeia hierárquica. Uma outra

característica prende-se com o facto desta transferência de conhecimentos ser feita ao abrigo de organismos ligados à reconstrução e reconstituição económica europeia, reforçando a importância dos impulsos internacionais no processo de desenvolvimento da OCTA em Portugal.

A reforma da Administração Pública: uma preocupação internacional

Estes são os veículos que permitem que Portugal assimile progressivamente e de acordo com as suas prioridades políticas, económicas e sociais, os princípios de OCTA. Esta assimilação encontra-se, porém, igualmente ligada a outras lógicas de cunho internacional que ultrapassam as dinâmicas nascidas do Programa de Recuperação Europeu e que se relacionam com os imperativos de modernização da Administração Pública para aumento da eficiência do Estado que ganham visibilidade neste segundo pós-guerra de forma quase global. De facto, a nível interno, a reforma da administração do Estado vinha já trilhando caminho há alguns anos, sobretudo ao nível da retórica presente em alguns diplomas legais. Porém, nesta época, este movimento envolve-se numa dinâmica internacional de desenvolvimento dos métodos de gestão e organização do trabalho que ganha forma, de maneiras distintas, em vários países³⁴.

Na verdade, a preocupação internacional com os estudos na área da Administração Pública encontrava-se presente há várias décadas em alguns organismos internacionais com os quais Portugal manteve relações relativamente próximas. Um dos primeiros contactos com

³⁴ METCALF, Les - International policy co-ordination and public management reform. *International Review of Administrative Sciences*. Volume 60: n.º 2 (1994), p. 272.

organismos desta natureza foi estabelecido com o Instituto Internacional de Ciências Administrativas (IICA), criado na década de 1930 com o objetivo de aumentar a eficiência das ciências administrativas a nível internacional, tendo inclusivamente Marcello Caetano desempenhado nele cargos diretivos, sendo apontado para a vice-presidência do organismo em 1947. Auxiliado pelo Programa de Assistência Técnica da ONU, o IICA era responsável pela difusão internacional de informação técnica administrativa³⁵, sendo uma das suas iniciativas de maior relevo a organização dos Congressos Internacionais de Ciências Administrativas. Estes tiveram início em 1910, durante a Exposição Universal de Bruxelas, tendo sido imediatamente criada uma comissão permanente para promover novos congressos, bem como algumas das respetivas secções nacionais. No início da década de 1930 esta Comissão Permanente iria transformar-se no Instituto Internacional de Ciências Administrativas.

Serriamente comprometida durante a II Guerra Mundial, a atividade do IICA foi retomada quando o conflito terminou. O primeiro congresso organizado no pós-guerra, e no qual Portugal participa, teve lugar em Berna, Suíça, entre 22 e 30 de julho de 1947³⁶. A comissão portuguesa a este 7.º Congresso Internacional de Ciências Administrativas era composta por Marcello Caetano, José Carlos Moreira e António Pedrosa Pires de Lima, sendo que o primeiro se havia deslocado anteriormente à 30.ª Conferência Internacional do Trabalho em Genebra, na qual participou, juntamente com Mota Veiga e Calheiros Lopes, entre 19 de junho e 11 de julho do mesmo ano³⁷.

³⁵ ONU – Op. Cit. 1951, p. 40.

³⁶ ZILLER, Jacques - Birth of an Epistemic Community. Disponível em <<http://www.ias-iisa.org/about-ias/history-of-ias/>>. Acesso em: 15 nov 2013.

³⁷ Arquivo Histórico-Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros [AHDME], 2.º piso, armário 33, maço 84, Reuniões preparatórias do Congresso

De facto, o futuro Presidente do Conselho encontrava-se bastante ligado às redes internacionais de estudo destas matérias, não sendo, portanto, de estranhar o seu interesse pela Reforma Administrativa do Estado no final da década de 1960. Pela sua mão, teve lugar em Lisboa, em 1949, uma Mesa-Redonda do IICA, tendo tratado de temas relacionados com a organização das administrações centrais e a sua relação com as diretrizes que a esse respeito eram emanadas pelos organismos internacionais.

Em 1949, Marcello Caetano desempenhava, também, o cargo de presidente da secção portuguesa do Instituto, dela fazendo parte alguns nomes ligados à produção de estudos sobre OCT, como Afonso Rodrigues Queiró; Albano do Carmo Rodrigues Sarmiento, diretor dos serviços municipalizados de águas e saneamento do Porto; António Pedrosa Pires de Lima, diretor-geral da Administração Política e Civil e secretário-geral do Ministério do Interior; Artur Águedo de Oliveira, Presidente do Tribunal de Contas; Aureliano Felismino, diretor-geral da Contabilidade Pública e Domingos Fezas Vital.³⁸ No ano seguinte, Caetano seria reeleito vice-presidente do Instituto³⁹, sendo que, ainda no início da década de 1950, Portugal participaria no IX Congresso Internacional de Organização Científica realizado em Bruxelas entre 5 e 11 de julho de 1951. O secretário-geral do Comité Nacional Belga da Organização Científica solicita, através da legação de Portugal em

Internacional de Ciências Administrativas (Copenhaga), 8 de agosto de 1948, nota manuscrita.

³⁸ AHDMNE, 2.º piso, armário 33, maço 84, Repartição dos Congressos. Conferências Internacionais, Reunião em Lisboa do Instituto Internacional de Ciências Administrativas (VII Congresso Internacional), recorte de imprensa: «O Instituto Internacional das Ciências Administrativas», Diário da Manhã, 12 de março de 1949.

³⁹ AHDMNE, 2.º piso, armário 33, maço 89, Processos da Repartição dos Congressos e Conferências Internacionais (pasta I), ano de 1950.

Bruxelas, que para ele seja chamada a atenção dos industriais, professores e especialistas que em Portugal se interessem pelos trabalhos de organização e gestão de empresas ⁴⁰.

De facto, torna-se evidente a forte internacionalização de homens como Marcello Caetano, António Pedrosa Pires de Lima e Aureliano Felismino, entre outros, no âmbito deste Instituto, sendo nele colocados em contacto com os indivíduos e organismos mais ligados aos métodos de OCT utilizados internacionalmente com vista ao aumento da eficiência da Administração.

Mas as preocupações com o desenvolvimento da Administração Pública a nível internacional não se resumem à ação do IICA. Também a Assembleia Geral da ONU inicia em 1948, pela resolução 246 (III), um programa de formação em Administração Pública, rapidamente inserido nos programas de assistência técnica aos Estados membros, que enfatizava a relação entre o desenvolvimento económico e social e a eficácia da Administração do Estado, chamando a atenção para a necessidade de organizar ações de formação para os países que desejassem ter acesso aos “princípios, procedimentos e métodos de administração moderna”.⁴¹ No ano seguinte, inicia-se um programa de bolsas de formação especializada em Administração Pública que deveriam ser atribuídas a funcionários intermédios ou superiores e que se destinavam a possibilitar a frequência em seminários sobre os problemas da administração, bem como ao desenvolvimento de instituições nacionais que oferecessem cursos em Administração Pública. Simultaneamente era, também, financiado o IICA para que se dedicasse

⁴⁰ AHDMNE, 2.º piso, armário 33, maço 91, Processos da Repartição dos Congressos e Conferências Internacionais (pasta I), ano de 1951, IX Congresso Internacional de Organização Científica, a realizar em Bruxelas.

⁴¹ ONU – Op. Cit., 1951, pp.1 e 6.

à preparação de estudos, manuais e outros materiais úteis para os países interessados.

Em 1950, esta preocupação foi delegada à *Technical Assistance Administration*, criada no Secretariado da ONU⁴². A importância atribuída pelo organismo à reforma da Administração Pública prendia-se com a consciência de que o aumento da sua eficácia constituía a base necessária para o sucesso dos programas económicos e sociais que vários países tentavam implementar no pós-guerra. Além disso, os organismos dedicados à O&M ou a outros assuntos relacionados com a temática da produtividade administrativa eram, por norma, constituídos para responder a certas necessidades dos Estados, muitas das vezes ligadas a problemas económicos e sociais imediatos e não a projeções de longo prazo sobre a estrutura administrativa, o que limitava o recurso a reformas estruturais⁴³.

Na verdade, a Administração Pública a nível internacional apresentava, nesta época, sinais de obsolescência. Nos anos 60, a compreensão da necessidade de transformar a forma como o setor público era conduzido para que este deixasse de constituir um obstáculo ao desenvolvimento atinge um ponto marcante⁴⁴. Em 1971, um relatório das Nações Unidas afirmava:

Administrative delays and obsolescence and the consequent need for administrative “surgery” and “therapy” are world-wide problems. [...] an enormous amount of reform and improvement is necessary to develop the administrative structures and systems essential to the implementation of development plans and other measures to accelerate social and economic progress⁴⁵.

⁴² Idem, *ibidem*, p.7.

⁴³ Idem, *ibidem*, p.13.

⁴⁴ CAIDEN, Gerald - *Administrative Reform Comes of Age*. Berlim: Walter de Gruyter, 1991, p. 1.

⁴⁵ ONU - *Public Administration in the Second United Nations Development Decade*. Nova Iorque: Nações Unidas, 1971, p.11.

De facto, numa conjuntura caracterizada pela organização e implementação de planos de desenvolvimento económico, as antiquadas e desajustadas estruturas da Administração do Estado impediam a total eficácia dos meios consignados e o atingir dos objetivos propostos. Como forma de contrariar esta realidade foi criado um movimento de Reforma Administrativa que teve eco internacional. No citado relatório da ONU é referido que neste esforço de Reforma Administrativa deveria ser dada especial atenção ao desenvolvimento dos métodos necessários ao aumento da eficácia da administração. Este desenvolvimento deveria passar pela análise das melhores estratégias que garantissem a continuidade e sucesso da Reforma, devendo estas ser implementadas a nível central com o auxílio dos núcleos de O&M constituídos no interior dos ministérios e empresas⁴⁶. O objetivo era, de facto, tornar o aparelho de Estado mais eficaz e económico⁴⁷ e a colocação em prática de métodos de OCTA era uma forma de o atingir.

Na verdade, um novo movimento internacional de reforma da Administração Pública encontra-se relacionado com as lógicas apresentadas. Nascido nas universidades de Administração Pública na transição entre as décadas de 1960 e 1970 e colocado em prática pelos novos licenciados, este movimento pretendia, entre outros objetivos, desafiar à implementação de mudanças nas técnicas administrativas e enfatizar as obrigações dos administradores públicos na resolução dos problemas da sociedade⁴⁸. A sua vitalidade e expansão quase global devem-se à conjuntura da época, na qual era aliada a necessidade de desenvolvimento da Administração Pública com as

⁴⁶ *Idem, ibidem*, pp.11-12 e 126.

⁴⁷ PETERS, B. e PIERRE, Jon - *Handbook Of Public Administration*. Londres: SAGE Publications, 2003, p. 5.

⁴⁸ HEADY, Ferrel - *Public Administration. A Comparative Perspective*. Nova Iorque: Prentice-Hall, 1966, p. 63.

consequências da internacionalização de técnicos durante a II Guerra Mundial e com a assistência técnica que se lhe seguiu⁴⁹.

O ano de 1962 marca o início de uma década de grande vitalidade deste movimento sendo marcado pela atribuição de fundos da Fundação Ford ao *Comparative Administration Group* (CAG), organismo constituído por académicos e técnicos através da *American Society for Public Administration*, fundos estes que atingiram o valor de meio milhão de dólares até 1971. O interesse da Fundação Ford pela resolução dos problemas administrativos dos países em desenvolvimento explica este seu financiamento, muito marcado pela conjuntura da Guerra Fria ainda antes da década de 1960. Como refere Ferrel Heady (HEADY, 1966), “the 1950s was a wonderful period. The “American Dream” was the “World Dream” – and the best and quickest way to bring that dream into reality was through the mechanism of public administration”⁵⁰.

A referência à Fundação Ford remete para o mundo da OCT, no entanto, mesmo sem a sua presença, as lógicas da transformação da Administração Pública encontravam-se com ela relacionadas. Como afirma Dwight Waldo (WALDO, 2006), “the similarity in thinking between early Public Administration and Scientific Management is not accidental; Public Administration was heavily in debt to the Scientific Management movement”⁵¹. No que à Europa diz respeito, o impacto do modelo norte-americano de organização do trabalho na Administração Pública é de extrema importância dada a realidade da assistência técnica e da transferência de *know-how* feita no âmbito do programa de auxílio

⁴⁹ Idem, *ibidem*, pp. 72-73.

⁵⁰ Idem, *ibidem*, p. 80.

⁵¹ WALDO, Dwight - *Comparative Public Administration: Prologue, Performance, Problems, and Promise*. Research in Public Policy Analysis and Management. S.l. Número 15 (2006), p. 132.

ao velho continente. Não sendo único, este modelo era dominante no âmbito da assistência técnica à Europa e bastante devedor das premissas de Taylor, sendo definido como:

[...] a technocratic science universally applicable to all cultures, all regimes, all sectors of the state and the economy; and committed to rationalizing structures and procedures within the bureaucratic institutions of the state. The focus was on the agencies of the cultural government, primarily on such system-wide activities as budgeting and accounting, personnel management, supply systems, organization and methods activities and only secondarily on line management, which later came to be known as “delivery systems”⁵².

Este movimento de reforma da Administração Pública acaba, assim, por basear-se na implementação de métodos tendentes à melhoria da produtividade, nomeadamente métodos de OCTA. Estes vinham já sendo utilizados e, por esta via, adquirem um maior vigor na Administração Pública expandindo-se internacionalmente na década de 60 e dando início a um interesse generalizado por estas questões.

A formação dos funcionários públicos constituía um importante fator neste processo, quer nacional quer internacionalmente⁵³. Mais do que o adquirir dos conhecimentos necessários à reorganização dos métodos de trabalho e à reestruturação do funcionamento dos organismos empregadores, era sobretudo necessário que os funcionários públicos compreendessem a importância dessa mesma reestruturação para que se envolvessem de forma ativa na sua efetivação. Assim se compreende a atitude seguida pelo Estado português no que diz respeito à escolha, superiormente feita, dos funcionários a enviar para as ações de formação no estrangeiro, devendo estes encontrar-se próximos dos lugares de chefia dos seus

⁵² ESMAN, Milton - Development assistance in public administration: Requiem or renewal. In OTENYO, Eric e LIND, Nancy - Comparative Public Administration: The Essential Readings. Amesterdão: Elsevier JAI, 2006, p. 347.

⁵³ SEMINAR ON PUBLIC ADMINISTRATION - Training and Administration of Personnel in the Public Service. Nova Iorque: Nações Unidas, 1956, p.16.

serviços de forma a facilitar a colocação em prática dos métodos estudados.

De facto, também em Portugal são observados reflexos deste processo. Como refere António Barreto (BARRETO, 1996), a partir desta década dá-se um aprofundamento do desenvolvimento da Administração Pública - que até à data cobria o País apenas de forma superficial - e, conseqüentemente, um aumento do número de funcionários públicos, principalmente durante o Marcelismo.⁵⁴ É também durante o Marcelismo que o interesse pela Reforma Administrativa do Estado se desenvolve, nomeadamente com a constituição do próprio SRA, sendo clara a presença de um interesse pessoal na temática por parte do novo Presidente do Conselho.

Na verdade, também Portugal se via perante os novos desafios e tarefas que o aguardavam num mundo em rápida transformação, tendo a Reforma Administrativa a missão de adaptar as estruturas obsoletas e pouco eficazes do Estado de forma a que estas pudessem corresponder às necessidades dos novos tempos⁵⁵.

Nota conclusiva

É notória a importância dos impulsos internacionais na difusão da OCT em Portugal entre 1945 e 1974. Apesar das prioridades do regime e dos receios e hesitações sempre presentes, é visível a forma como as lógicas internacionais - inclusivamente aquelas que não se relacionam diretamente com as heranças do Plano Marshall -, acabaram por impor-se no País contando, muitas das vezes, com a

⁵⁴ BARRETO; António - Três décadas de mudança social. In BARRETO, António - A Situação Social em Portugal, 1960-1995. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais, 1996, p. 55.

⁵⁵ PASSOS, Marcelino - Resistências e desfasamentos num processo de modernização e desenvolvimento. Sociologia - Problemas e Práticas. Lisboa. Volume 10 (1991), p. 23.

cumplicidade do Estado. Na verdade, este permitiu a criação de organismos cuja missão passava pelo desenvolvimento da OCT, bem como o estabelecimento de contactos com o exterior, a organização de ações de formação e a participação de técnicos em iniciativas no estrangeiro. A consciência da necessidade de desenvolvimento da Administração Pública era uma realidade que se impunha face aos desafios do tempo.

Porém, não obstante a importância das iniciativas desenvolvidas em benefício da transmissão dos princípios de OCT, da integração de Portugal nas redes internacionais de transferência de *know-how* nestas matérias e do impacto de fatores externos - e apesar de não ser possível quantificar o grau de aplicação destes métodos no País -, alguns dados parecem indicar que os frutos destas ações permaneceram limitados. Importa, porém, reconhecer a existência dos «*honrosos desvios*»⁵⁶ à regra pois, quando se inicia uma análise focada em casos concretos, é possível verificar que alguns organismos encetaram processos sólidos de estudo do trabalho com vista à sua reorganização, sendo testemunhas da aplicação de algumas das lógicas apresentadas.

⁵⁶ MENDES; Virgílio - A organização na empresa. Lisboa: Federação Regional dos Sindicatos dos Empregados de Escritório do Sul e Ilhas Adjacentes, 1974, p.15.

REFERÊNCIAS

ARQUIVOS CONSULTADOS

Arquivo Contemporâneo do Ministério das Finanças

Arquivo do antigo Departamento de Prospeção e Planeamento e Relações Internacionais do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional

Arquivo Histórico-Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros

Arquivo Nacional Torre do Tombo

FONTES E BIBLIOGRAFIA

BARRETO; António - Três décadas de mudança social. In BARRETO, António - A Situação Social em Portugal, 1960-1995. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais, 1996, pp. 35-60.

ESMAN, Milton - Development assistance in public administration: Requiem or renewal. In OTENYO, Eric e LIND, Nancy - Comparative Public Administration: The Essential Readings. Amesterdão: Elsevier JAI, 2006, pp.345-358.

CAIDEN, Gerald - Administrative Reform Comes of Age. Berlim: Walter de Gruyter, 1991, p. 347.

HEADY, Ferrel - Public Administration. A Comparative Perspective. Nova Iorque: Prentice-Hall, 1966, p. 484.

KICKERT; Walter e STILLMAN; Richard - Changing European States, Changing Public Administration: Introduction. In OTENYO, Eric e LIND, Nancy - Comparative Public Administration: The Essential Readings. Amesterdão: Elsevier JAI, 2006, pp. 735-740.

MENDES; Virgílio - A organização na empresa. Lisboa: Federação Regional dos Sindicatos dos Empregados de Escritório do Sul e Ilhas Adjacentes, 1974, pp. 11-15.

METCALF, Les - International policy co-ordination and public management reform. International Review of Administrative Sciences. Volume 60: n.º 2 (1994), pp. 271-290.

ONU - Public Administration in the Second United Nations Development Decade. Nova Iorque: Nações Unidas, 1971, p. 163.

ONU - Standards and Techniques of Public Administration. With Special Reference to Technical Assistance for Under-Developed Countries, Report By The Special Committee On Public Administration Problems. Nova Iorque: Nações Unidas, 1951, p. 65.

PASSOS, Marcelino - Resistências e desfasamentos num processo de modernização e desenvolvimento. Sociologia - Problemas e Práticas. Lisboa. Volume 10 (1991), pp. 21-42.

PETERS, B. e PIERRE, Jon - Handbook Of Public Administration. Londres: SAGE Publications, 2003, p. 640.

PRESIDÊNCIA DO CONSELHO - Relatório da Execução do II Plano de Fomento, Metrópole, 1959-1964. Lisboa: Imprensa Nacional, 1968, p. 274.

SECRETARIADO DA REFORMA ADMINISTRATIVA - Principles and Directives of the Administrative Reform of Portugal. Lisboa: Secretariado da Reforma Administrativa, 1968, p. 125.

SEMINAR ON PUBLIC ADMINISTRATION - Training and Administration of Personnel in the Public Service. Nova Iorque: Nações Unidas, 1956, p. 105.

WALDO, Dwight - Comparative Public Administration: Prologue, Performance, Problems, and Promise. Research in Public Policy Analysis and Management. S.l. Número 15 (2006), pp. 129-170.

ZILLER, Jacques - Birth of an Epistemic Community. Disponível em <<http://www.ias-iisa.org/about-ias/history-of-ias/>>. Acesso em: 15 nov 2013.