

Peritos externos e assistência técnica no Estado Novo português: o caso da Administração Pública

Ana Carina Azevedo ¹

Resumo

O final da II Guerra Mundial deu início a uma época de renovação e amadurecimento da assistência técnica internacional, fenómeno que, apesar de não ter tido início nesta fase, adquire nela novos contornos e uma maior visibilidade. Este artigo pretende analisar o modo como o Estado Novo olhou para o fenómeno da assistência técnica internacional e procurou gerir as suas consequências e implicações, sobretudo ao nível da Administração Pública. Defende que Portugal não fica de fora do processo de

¹ Doutora em História pela Universidade Nova de Lisboa, com a tese *A organização científica do trabalho em Portugal após a II Guerra Mundial (1945-1974)*. É investigadora integrada do História, Territórios, Comunidades, polo do Centre for Functional Ecology da Universidade de Coimbra na NOVA FCSH. Atualmente desenvolve um projeto de pós-Doutoramento, com financiamento da Fundação para a Ciência e a Tecnologia, sob o tema *Um Estado em busca da eficácia? As reformas administrativas do Estado Novo em perspetiva histórica (1933-1974)*.

Esta investigação foi financiada por fundos nacionais através da FCT - Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I.P., no âmbito da Bolsa de Pós-Doutoramento com referência SFRH/BPD/113250/2015. Trabalho realizado no âmbito da Unidade de I&D Centre for Functional Ecology - Science for People & the Planet (CFE), com a referência UIDB/04004/2020, com apoio financeiro da FCT/MCTES através de fundos nacionais (PIDDAC).

transferência de conhecimentos que tem lugar no segundo pós-guerra, aceitando pragmaticamente, se bem que com algumas condições, a presença de peritos externos. Argumenta, igualmente, que estas condições não diferiam em grande medida daquelas que eram praticadas noutros contextos, sendo inclusivamente abrangidas pelas normas que regiam internacionalmente esta atividade.

Palavras-Chave: Portugal, Estado Novo, Assistência técnica, Transferência de conhecimentos, Administração Pública.

Abstract

After the end of the Second World War, the international technical assistance, although not being a new phenomenon, began to change, acquiring greater visibility. This article intends to analyze how the Portuguese New State looked at the international technical assistance movement and tried to manage its social and political consequences, especially regarding the Public Administration. It argues that Portugal was not excluded from the knowledge transfer movement taking place at the time. On the contrary, the government pragmatically accepts the presence of external experts, not without imposing some conditions. The paper defends, though, that those conditions did not differ from the ones used in other countries, being part of the international norms that ruled this activity.

Keywords: Portugal, New State, Technical Assistance, Knowledge transfer, Public Administration.

1. Introdução

A colaboração científica e técnica internacional não é um fenómeno recente, tendo, para alguns autores, acompanhado o próprio desenvolvimento da civilização (PAPANICOLAOU, 1963, p. 6). Contudo, na época contemporânea adquire novas feições e uma maior relevância. No século XIX, os primeiros consultores independentes terão começado a oferecer os seus serviços de aconselhamento a empresas privadas. Mas foi nas primeiras décadas do século XX que estes serviços que se difundiram internacionalmente, acompanhando a expansão dos métodos de organização científica do trabalho. Nesta época, vários peritos americanos, apelidados de *efficiency engineers*, mas oriundos de áreas diversas, como a Engenharia, a Contabilidade e o Direito, criaram empresas privadas de consultoria. Estas acabariam por estabelecer-se, também, no continente europeu, paralelamente à criação de firmas europeias ligadas ao mesmo setor (KIPPING, 1997). O papel dos consultores não pararia de crescer à medida que a sua associação a melhorias no rendimento do trabalho e das empresas se consolidava, através da implementação de formas mais racionais de organização do trabalho. Como tal, países como o Reino Unido, a França e a Alemanha apostaram com clareza, quer na criação de organismos estatais que congregavam peritos em organização, quer no desenvolvimento de organismos privados (MCKENNA, DJELIC, AINAMO, 2003). Por seu lado, os países periféricos e com economias menos desenvolvidas, como Portugal, tornam-se bons nichos de mercado para a expansão internacional destas empresas.

Em meados do século XX, a colaboração internacional transforma-se num fenómeno novo e único, adquirindo formas diversas. No novo mundo nascido da II Guerra Mundial, o auxílio ao desenvolvimento económico e social dos países menos desenvolvidos passaria a ser entendido como um dever, consubstanciando-se em

programas de assistência técnica organizados por organismos internacionais, ações de assistência e cooperação multilaterais, ou programas bilaterais de ajuda (BRASSEAU, 1964 b; PAPANICOLAOU, 1963, p. 6). Portugal foi beneficiário de programas de assistência técnica organizados por várias entidades. Desde a sua participação no Plano Marshall receberia peritos de organismos como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), a Agência Europeia de Produtividade (AEP) ou a Organização das Nações Unidas para a Agricultura (FAO). O impacto destes programas não é facilmente identificável. De facto, a nível global, a sua avaliação debatia-se com problemas metodológicos, que partiam da dificuldade de apreender as consequências indiretas da assistência técnica enquanto elemento dinamizador da economia (OCDE, 1968). Contudo, é possível analisar o modo como o Estado Novo perspetivou o fenómeno da assistência técnica internacional e o recurso a peritos externos, e procurou gerir as suas consequências e implicações.

Este artigo pretende, assim, proceder a esta análise limitando-se ao setor da Administração Pública. Não tendo como intenção elencar exaustivamente os programas de assistência técnica dos quais Portugal foi beneficiário, pretende apresentar o modo como o Estado Novo olhou para as suas consequências e implicações e verificar como estes se foram adaptando às prioridades do regime. Assim, num primeiro momento, será feita uma breve apresentação do desenvolvimento da assistência técnica a nível internacional, passando depois para as especificidades do caso português. Por fim, serão analisadas as principais problemáticas que pautaram a visão do Estado Novo sobre a assistência técnica no domínio da Administração Pública.

2. Um fenómeno internacional

O fenómeno da assistência técnica difundiu-se bastante após a II Guerra Mundial, compreendendo qualquer forma de assistência que se traduzisse por uma transferência de conhecimento ou técnica (PAPANICOLAOU, 1963, p. 13). De facto, na segunda metade do século XX, a par das consultorias privadas que mantiveram e alargaram os seus serviços, desenvolve-se o conceito de assistência técnica prestada por organismos internacionais ou por entidades nacionais, com o intuito de auxiliar as tarefas de desenvolvimento económico dos países menos desenvolvidos. Estas missões esperavam difundir o conceito e as técnicas ligadas à melhoria da produtividade, bem como prover os países e as suas Administrações Públicas com os conhecimentos necessários à constituição de “administrações para o desenvolvimento”, ou seja, administrações capazes de ser suporte das novas funções atribuídas aos estados enquanto promotores do desenvolvimento económico e social.

A ONU foi um dos organismos que esteve na vanguarda deste processo, nomeadamente com a criação de um programa de assistência técnica dedicado à Administração Pública. Este baseava-se no artigo 55.º da Carta das Nações Unidas, que defendia a necessidade de promover altos níveis de vida, pleno emprego e as condições necessárias para o progresso e o desenvolvimento económico e social (ONU, 1945). Estes objetivos eram considerados essenciais para a criação das condições de estabilidade e bem-estar necessárias à manutenção da paz e da amizade entre países e ao respeito pela autodeterminação dos povos (ONU, 1951). Como tal, a falta de pessoal especializado e de organização técnica era considerada como um dos fatores que limitavam ou impediam o desenvolvimento económico de áreas subdesenvolvidas. Para dar resposta a este problema, a ONU aloca fundos à organização de equipas internacionais de peritos que

pudessem aconselhar os governos de acordo com o seu plano de desenvolvimento económico (ONU, 1948).

As operações deste programa de assistência técnica tiveram efetivamente início em 1950, compreendendo três níveis de ação. Em primeiro lugar, a assistência solicitada pelos governos, que compreendia a divulgação de princípios de Organização e Métodos (O&M) e de simplificação do trabalho. Era enfatizada a importância da criação de serviços centrais de O&M, bem como de gabinetes centrais de planeamento administrativo diretamente ligados ao serviço responsável pelo planeamento económico. Em segundo lugar, as ações de formação, que pretendiam formar especialistas nestas matérias. Por fim, a compilação, análise e troca de informação técnica relativa à Administração Pública. Com o passar do tempo, a missão deste programa continuaria a ser ampliada. Em 1969, o Relatório Jackson (ONU, 1969) distinguia já cinco formas de assistência técnica proporcionadas pela ONU: consultoria técnica, assistência operacional, assistência limitada a uma tarefa específica, formação e equipamento (BARTON e JOYAL, 1974, p. 441).

De modo a expandir o processo de transferência de conhecimento a países não abrangidos pelo seu programa de assistência técnica, a ONU estabeleceu uma colaboração com o Instituto Internacional de Ciências Administrativas (IICA) que resultou na publicação de uma série de monografias e de estudos comparativos relativos à Administração Pública, que foram usados um pouco por todo o mundo. As iniciativas desenvolvidas durante os anos de 1950 seriam cimentadas na década seguinte, que ficaria conhecida como a Década para o Desenvolvimento. Nestes anos, a ONU convidava a comunidade internacional a intensificar esforços concertados no sentido de permitir, através da cooperação económica internacional, a realização de progressos importantes no plano

ecomómico e social nos países insuficientemente desenvolvidos (PAPANICOLAOU, 1963, p. 20). O seu apelo seria ouvido pois, a partir de 1960, a ajuda aos países menos desenvolvidos aumentou bastante, sendo consubstanciada em programas de cooperação técnica (BARTON e JOYAL, 1974, p. 439).

O programa de assistência técnica da ONU referente à Administração Pública acaba por servir de base, quer em termos metodológicos, quer de conteúdos, para outros programas desenvolvidos por organismos como a OCDE, a AEP ou ainda organismos nacionais. Além disso, alguns países membros e participantes destes programas continuaram a desenvolver os seus próprios programas de apoio bilateral (PAPANICOLAOU, 1963, p. 257). Este fenómeno difundiu-se de tal modo que passaria a ser comum existirem vários programas de assistência técnica simultaneamente ativos no mesmo país e no mesmo setor (OCDE, 1968, pp. 36 e 83), enquanto a OCDE tentava assegurar uma melhor coordenação entre as várias formas de assistência técnica disponíveis (BRASSEAU, 1964b, p. 5). Esta realidade, simultaneamente difusa e interligada, explica, por exemplo, a coerência visível internacionalmente nos métodos, objetivos e projetos de reforma administrativa colocados em prática um pouco por todo o mundo (AZEVEDO, 2019)².

Apesar da grande difusão internacional da assistência técnica, este conceito nem sempre foi evidente para os próprios participantes nos programas. É disso exemplo um relatório entregue ao Parlamento inglês pelo Ministério da Cooperação Técnica britânico no qual se afirma que as implicações da assistência técnica eram de tal modo

² Esta realidade encontrava-se bastante presente nos vários números da *International Review of Administrative Sciences*, órgão do Instituto Internacional de Ciências Administrativas.

desconhecidas que os intervenientes sentiam necessidade de definir o seu significado. Um dos fatores responsáveis por esta realidade é a própria diversidade da assistência técnica, que poderia incluir uma vasta gama de serviços. Além disso, a necessidade da sua adaptação às realidades de cada país limitava a utilização prática da teoria e doutrina existentes e incitava ao recurso a soluções de base empírica que aumentavam a sensação de indefinição (BRAND, 1965, p. 514). Porém, não obstante a sua diversidade, a base predominante da assistência técnica internacional deriva dos trabalhos de autores como Frederick Winslow Taylor ou Luther Gulick. Era entendida como um “conjunto de técnicas politicamente neutras que podem produzir economia, eficiência e efetividade na implementação de políticas e programas sancionados por uma liderança política responsável” (ESMAN, 2006, p. 348). Como tal, partia-se do princípio de que os métodos difundidos pelos programas de assistência técnica constituíam uma ciência aplicável a todas as culturas, regimes, setores do Estado e da economia. O seu intuito seria a racionalização de estruturas e procedimentos do Governo Central, sobretudo no que diz respeito a questões como o orçamento, a contabilidade, a gestão de pessoal ou atividades de O&M (ESMAN, 2006, p. 348).

É, ainda, importante referir que os processos de transferência de conhecimento que têm lugar através da assistência técnica não são unilaterais. A própria evolução da terminologia, que substituiu o termo assistência por cooperação, parece apoiar a opinião de que estes acabam por realizar-se nos dois sentidos, tendo os países que fornecem ajuda beneficiado da experiência adquirida (PAPANICOLAOU, 1963, p. 312). Mas também é verdade que a vivência da assistência técnica entre agentes doadores e beneficiários não é a mesma, o que acaba por ter consequências na própria avaliação dos projetos (OCDE, 1968, pp. 32-34). Neste ponto, é

necessário olhar para a figura do perito que dá corpo às ações desenvolvidas, entendido como uma terceira parte ou organismo, externo ao governo, que a título temporário ou por contrato, fornece opiniões especializadas num domínio que exige competências especiais (FELISMINO, 1968, p. 2). Os peritos externos definiam-se, assim, pelo alto nível das suas qualificações, pelos seus vários anos de experiência prática e pela capacidade de adaptação pessoal, bem como pela tipologia das missões que desempenham (BRASSEAU, 1964a, p. 12; ONU, 1961, p. 5). A escolha dos peritos por parte dos países beneficiários não era feita de ânimo leve, sendo apoiada na avaliação das experiências anteriores dos candidatos e na sua adequação à missão pretendida (EUA, 1971, p. 4). Contudo, é também certo que, se nos primeiros anos o sistema de recrutamento era garantia de qualidade, com o passar do tempo e com o aumento das solicitações, vários fatores conduziram a uma visível redução do nível de competência e capacidade de adaptação dos peritos (PAPANICOLAOU, 1963, p. 197).

3. O caso português

Em Portugal, o recurso a consultores privados parece ter tido início por volta das décadas de 1930 ou 1940, sendo contemporâneo da criação de centros dedicados ao estudo do trabalho em solo nacional. Porém, a expansão deste setor não se dá antes da década de 1960. Várias firmas de consultoria operaram em Portugal, entre as quais se destacam a Paul Planus, Grupo CEGOS, McKinsey, Price Waterhouse e Arthur Andersen (AMORIM, KIPPING, 1999, pp. 55-56), prestando, sobretudo, serviços a subsidiárias de multinacionais estrangeiras e a grandes grupos internacionais portugueses, como o grupo Champalimaud ou a Companhia União Fabril.

Paralelamente à expansão de consultores estrangeiros, também o número de peritos portugueses cresceria, sobretudo na década de 1960. De facto, a partir de 1957 o interesse pelas questões da produtividade adquire um novo ímpeto, para o qual contribuíram alguns projetos da AEP. Um dos mais importantes foi o projeto n.º 381, desenvolvido em parceria com o Sindicato Nacional dos Empregados de Escritório do Distrito de Lisboa, que consistiu na realização de cursos de organização de escritórios, em Lisboa e Coimbra, orientados pelos consultores Edward J. Gauthier, da AEP e O. R. Wessels, da Universidade de Syracuse, nos EUA. Em 1959, um outro projeto da AEP - n.º 382/VIII - seria responsável por um curso sobre redução integrada dos custos de produção, ministrado pelo consultor Allan De Marco (BARATA, 1963, pp. 10-11). Claro que estes projetos, apesar de terem chamado a atenção para a importância dos métodos tendentes à melhoria da produtividade, não alteraram imediatamente a realidade nacional. De facto, em 1963, Vítor Barata, membro da Comissão Diretiva do Centro de Estudos de Organização de Escritórios, afirmava serem ainda poucos os técnicos portugueses especialistas em organização. Além disso, na sua maioria, estes apresentavam um conhecimento mais teórico do que prático e viam-se impossibilitados de o aplicar nos seus locais de trabalho, por descrença do patronato relativamente à importância dos princípios defendidos. Contudo, estes projetos teriam um efeito dinamizador que contribuiu para a difusão nacional das lógicas da produtividade.

A coordenação das oportunidades de participação em ações de assistência técnica, fossem elas realizadas em Portugal ou incluindo deslocações ao estrangeiro, cabia à Comissão Técnica de Cooperação Económica Europeia (CTCEE), criada em 1948 e que passaria a designar-se Comissão Técnica de Cooperação Económica Externa em 1951 e Comissão Interministerial de Cooperação Económica Externa em 1970

(despacho do Conselho de Ministros, 1948; decreto-Lei n.º 38316, 1951; decreto-Lei n.º 623/70, 1970). Este organismo tinha como missão o ajuste da administração portuguesa às lógicas do Plano Marshall e a preparação dos projetos do Programa de Assistência Técnica e Produtividade, os contactos com a AEP, a preparação das missões externas e a representação portuguesa nos organismos de cooperação económica internacional. 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, de acordo com as solicitações feitas pelos organismos estatais portugueses. Por sua vez, a CTCEE encarregava-se de transmitir aos organismos nacionais interessados o arrolamento das ações de formação em preparação nas quais os técnicos portugueses poderiam participar.

Na década de 1960, Portugal beneficiou de alguns programas de assistência técnica organizados por entidades como a OCDE e a FAO. De facto, seria o processo de transferência de conhecimento originado por estes programas o responsável pela difusão no país dos métodos que pretendiam melhorar o desempenho administrativo. No âmbito da Administração Pública, as ações da OCDE incidiram, sobretudo, sobre a preparação dos serviços de estatística, nesta década ainda muito deficitários, bem como dos serviços de orçamentação. Na verdade, estes serviços eram considerados imprescindíveis para o estabelecimento de administrações efetivas. Claro que os programas de assistência técnica vocacionados para os problemas administrativos constituem apenas um dos vetores da cooperação internacional. Contudo, a Administração Pública acaba por ter um papel essencial em todos os projetos de assistência técnica, pois qualquer tentativa de melhoria de ordem económica ou industrial dependia de uma adequada organização da função administrativa.

Sem uma sã Administração Pública, qualquer programa de assistência teria consequências efémeras e pouco profundas (LANGROD, 1952, pp. 564-565).

Os estudos e a consultoria desenvolvidos por peritos da OCDE auxiliaram o processo de reforma da Administração Pública portuguesa, nomeadamente através do apoio dado aos estudos do Grupo de Trabalho n.º 14, criado na Comissão Interministerial de Planeamento e Integração Económica, com o intuito de estudar as potencialidades e deficiências da Administração Pública portuguesa. De facto, era comum que os serviços de assistência técnica da OCDE servissem como complemento dos esforços desenvolvidos por organismos dos países beneficiários (OCDE, 1971, p. 46). Entre as ações tendentes a auxiliar os estudos sobre a Administração Pública conta-se a visita técnica realizada entre 17 de outubro e 16 de novembro de 1965, na qual os consultores Rosenfeld e Gardelle analisaram os passos que estavam a ser dados no sentido de melhorar o desempenho administrativo³. Mesmo após a criação, em 1967, do órgão técnico central responsável pela reforma administrativa - o Secretariado da Reforma Administrativa -, Portugal continuaria a usufruir da assistência técnica da OCDE, tendo, de facto, iniciado um programa de apoio no âmbito da Administração Pública em 1968. Os peritos da OCDE acabariam por prestar consultoria na própria redação de alguns dos documentos mais significativos do processo de reforma administrativa, do qual é exemplo um projeto de Código de

³ Arquivo do Ministério do Ambiente, Secretariado Técnico da Presidência do Conselho, STPC.C-PL.9.1.6/5, OCDE, *Département du développement (coopération technique)*, DD/PO/8065, *Rapport de consultant, Programme d'assistance technique 1965, Portugal - activité 28, Programmation du développement économique par M. M. F. Rosenfeld et J. Gardelle, Mission 17 octobre - 16 novembre 1965, Paris, 25 novembre 1965.*

Procedimento Administrativo que contou com a assistência técnica de Georges Langrod (LANGROD, 1970, p. 567; 1973, p. 678).

Portugal participaria, também, num programa do Comité de Cooperação Técnica restrito a cinco países europeus, que tinha como objetivo suplantar os obstáculos administrativos ao processo de desenvolvimento. A partir das conclusões deste programa seriam estabelecidos modelos que pudessem ser aplicados a outros países que enfrentassem problemas semelhantes (OCDE, 1972, p. 6; 1971, p. 45). De facto, alguns projetos iniciais de cooperação internacional inspiraram-se nas realidades de países da periferia europeia, entre os quais Portugal, que não se encontravam ainda alinhados com as mais importantes correntes de desenvolvimento económico. Isto apesar de se considerar que estes tinham uma menor capacidade de absorver a assistência técnica do que os países mais recentes, devidos aos seus pesados aparelhos administrativos (PAPANICOLAOU, 1963, pp. 21 e 201).

Mas não só a OCDE seria responsável por este movimento de transferência de conhecimento, sendo diversas as fontes de assistência técnica que, ao longo das décadas de 1960 e 1970, foram utilizadas em matérias relacionadas com a racionalização administrativa. Nas ações de formação organizadas pelo Instituto Nacional de Investigação Industrial (INII), pela Presidência do Conselho de Ministros – responsável pelo órgão coordenador da reforma administrativa - ou mesmo pela própria OCDE, surgem peritos de várias entidades, privadas ou públicas, internacionalmente reconhecidas como organizações especializadas ou centros de treino em matéria de produtividade (OCDE, 1955, pp. 33-44). Entre elas é possível citar o Bureau d'Ingénieurs-Conseils G. Gombert, a Bedaux, o Consortium d'Organisateurs Conseille-Paris, o Centre d'Études et d'Organisation, a Compagnie d'Organisation National du Travail, o

Institut de Perfectionnement aux Méthodes de Contrôle de Gestion, o Cabinet Bernard Juilhet, a Paul Planus, o Grupo CEGOS, o Instituto de Gestão de Paris, o Centro Nacional Francês de Investigação Científica ou a Direcção-Geral da Seleção e Formação da Bélgica (*Indústria Portuguesa*, 1962, p. 180; 1964, p. 611).⁴

4. Perspetivas do Estado Novo sobre a assistência técnica internacional

Como foi referido anteriormente, Portugal foi beneficiário de alguns projetos de assistência técnica que incidiram particularmente sobre a formação de técnicos nacionais e o auxílio à realização de estudos. No âmbito da Administração Pública destacam-se os estudos de base para a reforma fiscal e para a reorganização de estabelecimentos produtores do Estado, bem como estudos com vista à reorganização da contabilidade de vários serviços e referentes à coordenação da atividade de certos departamentos ministeriais. Tiveram ainda lugar sessões de formação sobre matérias de gestão de pessoal, planificação e avaliação de projetos de desenvolvimento (FELISMINO, 1968, p. 14).

Aureliano Felismino, diretor geral da Contabilidade Pública e membro do Comité de Práticas Administrativas do IICA, responderia,

⁴ Espólio do Instituto Nacional de Investigação Industrial, Propostas e informações ministeriais - 1962, Proposta 8/62, Cursos de formação sobre técnicas de produtividade 1961-1962 - 2.º ciclo, 8 de janeiro de 1962. Propostas e informações ministeriais - 1962, Cursos práticos de divulgação de técnicas de organização FEIS, 20 de março de 1962.

Propostas e informações ministeriais - 1963, Proposta 55/63, Deslocação à Bélgica e França, 18 de maio de 1963.

Arquivo do Ministério do Ambiente, Secretariado Técnico da Presidência do Conselho, Formação Profissional, Cursos M a S (1), 1968 a 1974.

Secretariado técnico da PC, Formação Profissional, Cursos M a S (1), 1968 a 1974, Palestra sobre "A formação do pessoal perante as exigências de uma administração moderna", 4 de abril de 1970.

em 1968, a um questionário enviado por este organismo que pretendia avaliar as vantagens e desvantagens do recurso a peritos externos, através da comparação das experiências de vários países. Este seria o ponto de partida para averiguar o papel da assistência técnica na planificação e avaliação de projetos de desenvolvimento, prevendo-se, também, a compilação de um conjunto de normas que pudessem ser aplicadas a outros países (FELISMINO, 1968, p. 1). Das respostas a este questionário é possível retirar várias informações sobre a utilização da assistência técnica no âmbito da reforma administrativa, bem como entender as visões manifestadas sobre a mesma. Para Felismino, o apoio ao nível das ações de formação foi aquele no qual a atividade de peritos externos se revelou mais útil e eficaz em Portugal, tanto no setor público como no privado, contrariamente ao que sucedeu relativamente ao auxílio à reorganização e coordenação de serviços (FELISMINO, 1968, p. 15). De facto, na década de 1970 começariam a tornar-se notórios os resultados da transferência de conhecimento possibilitada pelas ações de formação em Portugal ou no exterior, quando os programas de formação desenvolvidos em Portugal passam a ter como monitores técnicos nacionais formados no estrangeiro⁵.

O Estado Novo recorreu ocasionalmente a peritos ou consultores externos, sobretudo quando era iniciava uma nova atividade ou quando não existia pessoal nacional treinado para fazer face às necessidades de formação (FELISMINO, 1968, pp. 17 e 42). Na verdade, a utilização de peritos externos seria apresentada internacionalmente como um dos instrumentos da reforma

⁵ Arquivo do Ministério do Ambiente, 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.

Secretariado Técnico da Presidência do Conselho - INII. Formação de funcionários nas modernas técnicas de produtividade administrativa, 1966.

administrativa em Portugal (FELISMINO, 1954). Porém, tal não significa que o regime não olhasse com alguma desconfiança para este fenómeno, aceitando-o na prática por reconhecer a sua necessidade, mas impondo-lhe alguns limites. Na verdade, desde que os primeiros consultores privados começaram a operar em Portugal denotou-se um receio por parte das direções de fábricas e empresas quanto ao que isso significava em termos de perigo de ingerência externa ou de exposição de segredos de fabrico (AZEVEDO, 2015). A assistência técnica no âmbito da Administração Pública, apesar de decorrer numa época em que este recurso era bastante reconhecido internacionalmente, trazia os mesmos receios, agravados pelo facto de se tratar do aparelho administrativo do Estado e de alguns dos peritos serem oriundos de países com diferentes orientações políticas. Assim, para o Estado Novo, a prioridade deveria ser dada à formação de técnicos nacionais ou ao recurso a consultoria de organismos como o INII ou as Associações Industriais e Comercial. Apenas quando tal não era possível se recorreria a peritos externos, oriundos de empresas privadas, universidades e, especialmente, de organismos internacionais como a OCDE ou a FAO (FELISMINO, 1968, p. 16).

Uma das questões que preocupava o regime quanto à utilização de peritos estrangeiros prendia-se com o receio de ingerência externa e de transferência de valores políticos e modelos económicos e sociais incompatíveis com os ideais e objetivos do Estado Novo. Na verdade, este não era um receio exclusivo do Estado português. Como foi referido anteriormente, a assistência técnica era apresentada como um conjunto de métodos politicamente neutros que tinham como único intuito o desenvolvimento económico e social dos países beneficiários. Esta neutralidade permitiria a sua utilização em diferentes contextos nacionais. Além disso, o perigo de ingerência externa seria neutralizado pelo facto dos peritos estarem impedidos

de resolver questões de ordem política e das missões serem projetadas de acordo com as prioridades dos governos beneficiários (EUA, 1971, p. 5). De facto, a assistência técnica deveria ser orientada pelos objetivos dos programas de desenvolvimento económico e social de cada país, indo ao encontro das suas necessidades, quer em termos de conteúdos, quer de metodologia (ONU, 1948). Contudo, esta suposta neutralidade política gerava muita desconfiança. Alguns autores apontam para o facto desta ser uma ideia, no mínimo, ingénua, afirmando que qualquer processo de transferência de conhecimento implica uma transferência cultural e de valores que é incrementada pelo facto de beneficiários e doadores não se encontrarem em pé de igualdade (BARTON e JOYAL, 1974, p. 439). A própria ajuda seria, por sinal, uma manifestação dessa desigualdade (DELGADO, 2018, p. 46).

Como tal, difundiu-se, a nível internacional, junto de alguns setores a crença de que os países ocidentais, liderados pelos EUA, seriam os principais beneficiários deste movimento, sendo a assistência técnica, sobretudo após a II Guerra Mundial, entendida como uma prática hegemónica. Através dela, estes países poderiam impor ao mundo a sua visão sobre o desenvolvimento e as medidas necessárias para o alcançar, difundindo e apresentando como universais o seu sistema de crenças, cultura e ideologia (DELGADO, 2018, pp. 33-39). Simultaneamente, tornava-se claro que a técnica não se encontrava desligada de outras realidades, estando intimamente relacionada com a cultura e a forma de estar de cada sociedade. Como tal, a transferência de tecnologia entre países implicaria sempre um processo de adaptação e inovação (BRAND, 1965, p. 514). Talvez por isso se denotou ser mais fácil para um país beneficiário aceitar conselhos e tolerar o controlo de um organismo internacional do que de outro governo. Os peritos dos organismos internacionais eram mais facilmente tidos como libertos de interesses ideológicos e

nacionais, o que facilitava a aceitação de medidas que se relacionassem com os programas económicos ou as opções políticas internas (PAPANICOLAOU, 1963, p. 16). De facto, alguns autores afirmam inclusivamente que a própria neutralidade política apresentava um intuito hegemónico. Cedendo à “tentação do técnico” e distanciando-se de questões políticas, era possível manter esta transferência de valores ligados ao capitalismo e à produtividade em países dominados por governos autoritários (DELGADO, 2018, pp. 40-41).

Voltando ao caso português, é interessante verificar que as próprias normas do programa de assistência técnica da ONU, que viriam a servir de base aos programas de outros organismos, iam ao encontro dos receios do regime. Logo em 1948, a ONU afirmava que a assistência técnica não poderia implicar qualquer tipo de ingerência externa, fazendo parte do objetivo de desenvolvimento autónomo dos países beneficiários a formação de pessoal local para a rápida substituição dos consultores externos, bem como a adaptação dos programas de formação às realidades nacionais (ONU, 1948; BARTON e JOYAL, 1974, p. 464). Como tal, a assistência técnica só poderia ser atribuída após solicitação dos governos. De facto, assumia-se que, para ser efetiva, a assistência técnica tinha de ser desejada pelos destinatários, sendo que estes deveriam apresentar condições em termos de estudos, desenvolvimento de competências ou experiências que lhes permitissem usufruir dos ensinamentos ministrados (EUA, 1971, p. 3). O país beneficiário deveria ter a capacidade necessária para colocar em prática os conselhos técnicos recebidos; deveria constituir serviços de coordenação através dos quais a assistência técnica pudesse ser canalizada; e desenvolver esforços sustentados tendentes ao desenvolvimento económico e à continuação dos projetos iniciados. Por fim, deveria apresentar capacidade económica para assumir, pelo menos, uma parte das despesas com a assistência técnica, nomeadamente aquelas que pudessem ser pagas na moeda nacional (ONU, 1961).

A assistência técnica deveria ainda ser desenhada de modo a ir ao encontro das necessidades do país beneficiário, sendo articulada com os programas nacionais de desenvolvimento económico (ONU, 1948). Além disso, as missões não poderiam representar nenhuma forma de interferência nos assuntos internos do país. Como tal, os peritos não poderiam envolver-se em atividades políticas ou comerciais e deveriam ser conhecedores do ambiente cultural e das necessidades específicas do país para o qual se deslocavam (ONU, 1961). Este é um outro aspeto mencionado por Felismino na sua resposta ao questionário referido anteriormente. Apesar de considerar que só através das transferências de conhecimento internacionais era possível a cada país utilizar melhor os seus recursos e atualizar os conhecimentos dos seus técnicos, este afirma que a falta de familiarização dos peritos com as características da Administração Pública tem impacto na qualidade dos projetos sociais e macroeconómicos apresentados. Estes, apesar de tecnicamente perfeitos, corriam o risco de não se harmonizarem com as realidades da administração do Estado, nem com as condicionantes dos departamentos que intervinham na sua implementação (FELISMINO, 1968, pp. 20-22). Este era mais um motivo que abonava a favor do recurso à elite intelectual nacional, nomeadamente aquela que se encontrava ligada ao setor privado.

Porém, sempre que o recurso a peritos externos era inevitável, o processo de escolha revelava-se de extrema importância. Segundo as normas seguidas internacionalmente, cabia ao país beneficiário o recrutamento dos técnicos. Em Portugal, a escolha dos candidatos e a recolha de informações sobre a sua idoneidade cabia ao departamento que procedia ao recrutamento, sendo depois sancionada pelo ministério ao qual este respondia e, por fim, pelo Ministério das Finanças (FELISMINO, 1968, p. 7). A avaliação do candidato era feita através da análise de trabalhos prévios e do seu *curriculum*, averiguando especialmente a forma de pagamento dos trabalhos de

consultoria previamente realizados. Era, assim, dada preferência aos trabalhos realizados por meio de um simples pagamento de serviços, dispensando grandes formalidades administrativas. De facto, a negociação direta era a forma de pagamento mais usual para os trabalhos de consultoria. O recurso a concursos era apenas exigido caso se tratasse de uma firma privada de consultoria ou caso o preço ultrapassasse um determinado limite. Na verdade, ao invés do que sucedia quando se tratava de consultores nacionais, o pagamento aos consultores internacionais podia ultrapassar o limite fixado para funcionários de idêntica categoria nos quadros do departamento em questão, desde que estes fossem professores ou técnicos e o seu contrato apresentasse um carácter de permanência com remuneração mensal (FELISMINO, 1968, pp. 8-9).

Não obstante o cuidado colocado na escolha destes profissionais, eram comuns os problemas derivados do seu desconhecimento do contexto português ou da relutância do regime em aceitar as suas sugestões. Como tal, é possível encontrar referências ao facto do desconhecimento sobre a maneira de ser dos portugueses conduzir a abordagens que paralisam os formandos em vez de serem um instrumento de desenvolvimento. Além disso, surgem, também, menções às limitações decorrentes do imperfeito conhecimento da orgânica da Administração Pública e das condições particulares do país que nela influem, bem como à dificuldade em manter um contacto permanente com comissões ou altos funcionários experientes. Por outro lado, os próprios dirigentes eram reticentes quanto à entrada de peritos estrangeiros nos seus serviços, por considerarem que tal representava algum descrédito pelas suas capacidades de gestão. Estas condicionantes eram particularmente importantes no que diz respeito à assistência técnica à reforma administrativa, sendo que a dificuldade de adaptação dos métodos sugeridos e dos conselhos formulados ao setor administrativo e à

realidade do país impediam a sua real utilização (FELISMINO, 1968, pp. 10-20).

É ainda necessário considerar que as missões de assistência técnica poderiam causar algum embaraço ao regime, na medida em que aumentavam a visibilidade das deficiências e do atraso do país. Os relatórios dos peritos expunham as limitações nacionais; a ajuda fornecida para a constituição de aparelhos estatísticos efetivos tinha como consequência uma capacidade acrescida para demonstrar o atraso económico; e as ações de formação, ao apresentarem exemplos de maior racionalidade, aumentavam o reconhecimento das deficiências e atrasos (PAPANICOLAOU, 1963, p. 5). Por outro lado, a aura de tecnicidade que regia a assistência técnica trazia consigo vários riscos, pois uma abordagem puramente técnica aos problemas económicos de um país esquece realidades que são essenciais para a sua efetividade. A rapidez a todo o custo, o desconhecimento das consequências indiretas das alterações introduzidas, ou a indiferença quanto às reações ou sentimentos dos implicados no processo, limitam a efetividade dos projetos de assistência técnica e os seus potenciais efeitos dinamizadores. Como tal, e particularmente no âmbito da Administração Pública, as missões acabariam por expandir-se passando a prestar uma atenção mais ampla às características das funções governamentais, ao conhecimento dos princípios da administração moderna, à capacidade prática de administrar e à sensibilidade quanto ao ambiente cultural (LANGROD, 1952).

5. Conclusão

O fenómeno da assistência técnica marca a segunda metade do século XX a nível mundial, acompanhando a procura pelo desenvolvimento económico e social e pela constituição de administrações públicas que pudessem ser suporte do papel mais

interventivo atribuído aos estados. Através dele, um conjunto de princípios e métodos tendentes à melhoria da produtividade converge com modelos económicos e perspetivas sobre o desenvolvimento e, em conjunto, são difundidos de forma quase global. No âmbito da Administração Pública, acabariam por explicar as semelhanças verificadas nos princípios, objetivos e métodos apresentados em projetos de reforma administrativa encetados nos vários continentes.

Portugal não era alheio a esta lógica internacionalista, tendo encetado um processo de abertura ao exterior e de ligação a organismos internacionais, como a OCDE, que lhe permitiu ser beneficiário de algumas missões de assistência técnica. De facto, apesar do discurso do “orgulhosamente sós”, o Estado Novo tentaria manter a sua posição no seio de organizações internacionais que constituíam vias de acesso para a aceitação do país no sistema ocidental (ROLLO, 1997, p. 66). A participação nas redes internacionais de transferência de conhecimento teve impactos relevantes na formação de técnicos nacionais, na difusão de métodos tendentes à melhoria da produtividade, no auxílio ao trabalho de organismos nacionais e na forma como a reforma administrativa seria desenhada.

No entanto, a assistência técnica surgia, para o Estado Novo, como uma faca de dois gumes. Por um lado, o regime – e, sobretudo, a sua vertente tecnocrática – entendia a sua importância ao nível da melhoria da capacidade da Administração Pública, da capacitação dos seus funcionários e do auxílio aos objetivos de desenvolvimento do governo. Por outro, os receios de ingerência externa e da exposição a valores e modelos económicos e sociais que poderiam colocar o Estado Novo em causa acabariam por impor condições à sua ação.

Referências

Arquivo do Ministério do Ambiente:

Secretariado Técnico da Presidência do Conselho, STPC.C-PL.9.1.6/5, OCDE, *Département du développement (coopération technique), DD/PO/8065, Rapport de consultant, Programme d'assistance technique 1965, Portugal - activité 28, Programmation du développement économique par M. M. F. Rosenfeld et J. Gardelle, Mission 17 octobre - 16 novembre 1965, Paris, 25 de novembre de 1965.*

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.

Secretariado técnico da PC, Formação Profissional, Cursos M a S (1), 1968 a 1974, Palestra sobre “A formação do pessoal perante as exigências de uma administração moderna”, 4 de abril de 1970.

Secretariado Técnico da Presidência do Conselho - INII. Formação de funcionários nas modernas técnicas de produtividade administrativa, 1966.

Secretariado Técnico da Presidência do Conselho, Formação Profissional, Cursos M a S (1), 1968 a 1974.

Espólio do Instituto Nacional de Investigação Industrial:

Propostas e informações ministeriais - 1962, Proposta 8/62, Cursos de formação sobre técnicas de produtividade 1961-1962 - 2.º ciclo, 8 de janeiro de 1962.

Propostas e informações ministeriais - 1962, Cursos práticos de divulgação de técnicas de organização FEIS, 20 de março de 1962.

Propostas e informações ministeriais - 1963, Proposta 55/63, Deslocação à Bélgica e França, 18 de maio de 1963.

AMORIM, Celeste; KIPPING, Mathias, *Selling Consultancy Services: The Portuguese Case in Historical and Comparative Perspective*, Reading, The University of Reading, 1999.

AZEVEDO, Ana Carina, *A organização científica do trabalho em Portugal*, Paris, Nota de Rodapé Edições, 2015.

AZEVEDO, Ana Carina, “Reformar a Administração Pública no novo mundo saído da guerra. Projeto nacional ou dinâmica global? (1950-1970)”, in *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, volume 53, n.º 5 (2019), pp. 960-974.

BARATA, Victor, *Organização + Simplificação = Produtividade*, Lisboa, Sindicato Nacional dos Empregados de Escritório do Distrito de Lisboa, 1963.

BARTON, Brian; JOYAL, André, “L'évaluation des effets de la coopération technique dans les pays moins développés”, in *Études Internationales*, Montréal, volume 5, n.º 3 (1974), pp. 439-475.

BRAND, Gerd, “La coopération technique bilatérale”, in *Rivista di Studi Politici Internazionali*, Florença, volume 32, n.º 4 (outubro-dezembro de 1965), pp. 513-521.

BRASSEAU, Maurice, “Present position and future outlook for Belgium's cooperation in development and foreign trade”, in *Memo from Belgium*, Bruxelas, n.º 44 (1 de fevereiro de 1964), pp. 1-35.

BRASSEAU, Maurice, “Work of the Organization for Economic Co-operation and Development”, in *Memo from Belgium*, Bruxelas, n.º 54 (1 de setembro de 1964), pp. 1-9.

“Calendário COPRAI 1964-65”, in *Indústria Portuguesa*, Lisboa, n.º 441 (novembro de 1964), p. 611.

Decreto-lei n.º 38316, *Diário do Governo*, I Série, Lisboa, n.º 129, 25 de junho de 1951, pp.465-466.

Decreto-lei n.º 623/70, *Diário do Governo*, I Série, Lisboa, n.º 292, 18 de dezembro de 1970, pp.1911-1912.

DELGADO, Daniel, “La Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) como una práctica hegemónica (1945-2000)”, in *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, Barcelona, n.º 120 (dezembro de 2018), pp. 29-50.

Despacho do Conselho de Ministros, *Diário do Governo*, I Série, Lisboa, n.º 204, 1 de setembro de 1948.

ESMAN, Milton J, “Development assistance in public administration: Requiem or renewal”, in *Comparative Public Administration: the essential readings*, OTENYO, Eric; LIND, Nancy, Amesterdão, Elsevier, 2006, pp. 345-358.

EUA. Department of Housing and Urban Development, *How to find, choose and use consultants*, Washington, Department of Housing and Urban Development, 1971.

FELISMINO, Aureliano, “The Means of Administrative Reform in Portugal”, in *Progress in Public Administration*, volume 20, n.º 4 (1954), pp. 853-867.

FELISMINO, Aureliano, *Recours à des experts et conseillers*, Lisboa, Ministério das Finanças, 1968.

KIPPING, Matthias, “Institutions and the Diffusion of Taylorism in Britain, Germany and France, 1920s to 1950s”, in *Business History*, 39 (1997), pp. 67-83.

LANGROD, Georges, “Assistance technique et administration publique”, in *La Revue Administrative*, Paris, n.º 30 (novembro-dezembro de 1952), pp. 564-574.

LANGROD, Georges, “Vie Administrative à l'Étranger: Les mutations administratives en face du développement. Le cas du Portugal”, in *La Revue Administrative*, Paris, n.º 137 (setembro-outubro de 1970), pp. 567, 569, 571, 573.

LANGROD, Georges, “Vie Administrative à l'Étranger: Vers une nouvelle étape de la préparation de la réforme administrative au Portugal”, in *La Revue Administrative*, Paris, n.º 156 (novembro-dezembro de 1973), pp. 676-679.

MCKENNA, Chris; DJELIC, Marie-Laure; AINAMO, Antti, “Message and medium: the role of consulting firms in globalization and its local interpretation” in *Globalization and institutions: redefining the rules of the economic game*, DJELIC, Marie-Laure; QUACK, Sigrid, Cheltenham, Edward Elgar Publishing Limited, 2003, pp. 86-88.

OCDE, *Études d'évaluation de l'assistance technique*, Paris, OCDE, 1968.

OCDE, *L'OCDE à l'œuvre pour le développement*, Paris, OCDE, 1971.

OCDE, *Portugal 1972, Economic conditions in member and associated countries of the OEEC*, Paris, OCDE, 1972.

OECE, *Specialized training in the field of work study*, Paris, OEEC, 1955.

ONU, *A Study of the capacity of the United Nations System (Jackson Report)*, volume II, Genebra, ONU, 1969.

ONU, *Carta das Nações Unidas*, São Francisco, ONU, 1945.

ONU, *Resolução 200 III - Technical assistance for economic development*, sessão plenária n.º 171, 4 de dezembro de 1948.

ONU, *The expanded programme of technical assistance for economic development of under-developed countries*, Nova Iorque, ONU, 1961.

ONU, *Technical Assistance Administration, 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, ONU, 1951.

PAPANICOLAOU, Efsthios, *Coopération internationale et développement économique*, Genebra, Librairie Droz, 1963.

“Técnica de organização e de administração de empresas”, in *Indústria Portuguesa*, Lisboa, n.º 412-413 (junho-julho de 1962), p. 180.

ROLLO, Maria Fernanda Rollo, “Salazar e a construção europeia”, in *Penélope*, Lisboa, n.º 18 (1997), pp. 51-76.