

Sob o signo da mudança. As administrações públicas ibéricas nos séculos XX e XXI

Under the sign of change. The Iberian Public Administrations in the twentieth and twenty-first centuries

**Ana Carina Azevedo
Adolfo Cueto Rodriguez
Ângela Salgueiro
Cristina Rodrigues**

Resumo

A evolução das administrações públicas durante o século XX e início do século XXI, sobretudo no que diz respeito aos processos de reforma que se foram sucedendo, encontra-se profundamente enraizada nas conjunturas política, económica, social, científica e cultural de cada país. Os casos ibéricos são bastante relevantes no que concerne à temática pois apresentam experiências e descrevem trajetórias que importa cruzar. Este artigo pretende apresentar em traços largos as idiosincrasias das realidades ibéricas e os vários pontos de contacto e de divergência visíveis ao nível das conceções sobre a evolução das Administrações Públicas. Para tal, identifica os principais contributos da historiografia numa perspetiva de longa duração e os principais debates que foram sendo gizados.

Palavras-chave: Administrações públicas; Portugal e Espanha; Reforma Administrativa; Modernização Administrativa; Séculos XX e XXI.

Abstract

The evolution of Public Administrations in the 20th century and in the beginning of the 21st is deeply connected with the political, economic, social, scientific and cultural national contexts, particularly in what concerns the processes of administrative reform that took place in each country. Looking at the Spanish and Portuguese histories, one can understand several experiences and trajectories that should be connected and studied comparatively. This article intends to present, in general, the idiosyncrasies, similarities and differences that can be found in these two countries, regarding their ideas about the evolution of Public Administrations. For this purpose, the authors will call upon the main historiographic contributions and they will identify the major debates and disputes that took place.

Keywords: Public Administrations; Portugal and Spain; Administrative Reform; Administrative Modernization; 20th and 21st Centuries.

1. Introdução

Durante todo o século XX e, talvez ainda com maior incidência à medida que se aproximava o milénio seguinte, as problemáticas relacionadas com a Administração Pública foram alvo de reflexão, discussão e debate a nível global. Enredadas nos conceitos de Estado e, sobretudo, nas atribuições que este deveria desempenhar, o papel das Administrações

Públicas e os seus modelos de funcionamento encontraram-se sob escrutínio permanente. O século XX faria cair por terra a conceção que defendia a personificação da Nação pelo Estado, fazendo da Administração Pública uma entidade detentora de uma legitimidade incontestável, passando, assim, esta legitimidade a depender dos resultados que o aparelho de Estado tinha a capacidade de apresentar (BAENA DEL ALCÁZAR, 1995, 53).

No entanto, o processo que colocaria as Administrações Públicas em discussão contínua seria bastante mais intrincado, decorrendo, também, da sua própria complexidade. As Administrações Públicas são devedoras de uma história que as molda profundamente; são cimentadas nas características, organização e estruturação própria dos Estados e, como tal, encontram-se envolvidas nas transformações políticas, económicas, sociais e culturais por estes apresentadas. São dependentes do maior ou menor grau de inter-relação verificada entre países, dos processos de internacionalização de técnicos nacionais, e da pressão que estas dinâmicas fariam incidir sobre as estruturas administrativas. Todos estes elementos constituem o contexto no qual as Administrações Públicas teriam de se enquadrar e adaptar. Daqui derivam, simultaneamente, as diferenças entre as Administrações Públicas dos diversos países, mas também as suas semelhanças, num mundo cada vez mais interligado, onde os fenómenos de produção, transmissão e disseminação do conhecimento contribuem para um maior internacionalismo e para a dinamização das relações internacionais. Os países ibéricos constituem um exemplo interessante para o estudo desta realidade pois neles é possível identificar o modo como as heranças, a história, a estrutura e as formas de organização estatais nacionais, bem como os impactos internacionais, se cruzam e articulam, criando pontos de contacto e divergência ainda pouco estudados.

É importante referir que, nos dois países, as Ciências Administrativas apresentaram, até relativamente tarde, um baixo grau de formalização, sendo que os principais estudos que incidiram sobre o tema em Espanha se encontravam relacionados com o Direito Administrativo ou ciências análogas, como a Ciência Política, a Sociologia ou a História (OLÍAS DE LIMA, 1977, 97). Em Portugal, os principais estudos sobre Ciências Administrativas vieram a luz do dia apenas após a Revolução de 1974, sendo o período Democrático aquele que maior interesse despertou nos estudiosos da matéria. Os processos de reforma administrativa que tiveram lugar durante o Estado Novo são ainda pouco conhecidos, sendo referidos brevemente em capítulos introdutórios de estudos alusivos ao período Democrático. Comparativamente, a bibliografia referente ao caso espanhol é bastante mais abundante para todo o período em estudo, incidindo sobre os vários níveis administrativos e as diferentes problemáticas em presença.

O presente artigo não pretende fazer uma história da evolução das Administrações Públicas peninsulares, tendo como fio condutor as questões da inovação e modernização. Pretende, contudo, identificar as principais problemáticas que as modelaram e as principais fases da sua aplicação nos dois países, segundo uma perspetiva histórica. Pretende ainda analisar os pontos de contacto entre os dois países, comparando as realidades interna e externa e a forma como as Administrações Públicas foram dando resposta aos vários desafios que lhes foram sendo apresentados.

2. Reforma e modernização administrativas na Península Ibérica: conceitos e problemáticas

Durante o século XX e início do século XXI as Administrações Públicas sofreram alterações de relevo, quer a nível concetual, quer no que diz respeito às práticas administrativas. No contexto ibérico, quer a Administração Pública portuguesa, quer a espanhola, entendida como plural nos seus vários níveis, foram marcadas por vários processos – ou intenções – de reforma e/ou modernização, numa lógica que permanece até à atualidade. Desde a reforma administrativa “de estilo antigo”, nas palavras de Baena de Alcázar, principalmente baseada na atuação sobre problemáticas concretas, até às lógicas de modernização, que pressupunham uma mudança de cultura administrativa (BAENA DEL ALCÁZAR, 1995, 60), é possível identificar várias tentativas, mais ou menos sistemáticas, de melhorar o grau de eficiência das Administrações Públicas. Neste âmbito, a expressão “reforma administrativa” é central, tendo sido utilizada de forma recorrente ao longo do tempo e com diferentes significados, quer com intuitos políticos, quer como solução técnica para os problemas enfrentados pelos países.

Segundo alguns autores, como Koldo Echevarría, é necessário ter em consideração a existência de dois conceitos de reforma administrativa. No seu sentido mais restrito, a reforma administrativa poderia ser considerada como um processo de simplificação administrativa, resultando apenas na aplicação de princípios gerais de organização. Esta será, porém, uma conceção insuficiente, pois é necessário ter em consideração as questões institucionais nas quais o trabalho administrativo se encontra baseado, sob pena do processo de simplificação ser condenado ao fracasso (ECHEBARRIA ARIZNABARRETA, 2000, 3). Esta conceção de reforma administrativa encontra-se ligada às lógicas da modernização, estando condicionada por uma estrutura institucional que não pretende alterar e que, em última análise, pode frustrar os seus intentos. Por seu lado, a reforma administrativa num sentido mais abrangente, tida por Siedentopf como a verdadeira reforma (SIEDENTOPF, 1982), baseia-se numa maior proximidade entre a Administração e o papel do Estado, reconhecendo a dimensão política do processo de reforma e a sua relação com os poderes públicos e com a sociedade, tendo consciência de que a sua eficácia varia em função das condições sobre as quais a mesma é aplicada (ECHEBARRIA ARIZNABARRETA, 2000, 4). Nesta lógica, e na esteira dos trabalhos de Fernando Saínz Moreno, a reforma administrativa poderia declarar-se como um “processo gradual de adaptação que apresenta características próprias dependendo do âmbito temporal no qual é produzido, das necessidades às quais responde, e da organização ou organizações públicas implicadas no processo de mudança” (SAÍNZ MORENO, 2003, 1).

A coexistência entre as noções de “reforma” e de “modernização” tem sido, igualmente, alvo de debate. Historicamente, o conceito de reforma encontra-se ligado à adaptação das estruturas e da orgânica estatal aos modelos políticos vigentes em cada época, enquanto a noção de modernização se relaciona com a adequação administrativa às exigências nacionais e internacionais de eficácia e eficiência (BAÑÓN I MARTÍNEZ, 1993, 15). Autores como Miguel Beltrán Villalva ou Fernando Saínz Moreno, defendem a existência de um certo antagonismo entre os dois conceitos, na medida em que as reformas de grande magnitude podem impedir a

modernização, sendo esta mais facilmente alcançável com a implementação de alterações mais restritas e direcionadas (BELTRÁN VILLALVA, 2010, 1034). Contrariando esta visão, autores como Joaquín Ruiz López e Eloy Cuellar Martín, advogam que o conceito de modernização se encontra, na verdade, incluído na noção de reforma. Assim, a reforma administrativa não seria mais do que a vertente estrutural, suportada por medidas normativas, do conceito de modernização que, gradualmente, se traduziria na aplicação de medidas técnicas de melhoria da eficiência.

No entanto, apesar de os dois conceitos não serem antagónicos e fazerem parte de um mesmo processo, não podem ser considerados sinónimos. Na prática, as reformas administrativas não podem reduzir-se a processos de modernização (FLORES ALONSO, 2003, 63), podendo incidir sobre transformações orgânicas e estruturais que visam apenas uma adequação a novas condições políticas, económicas e sociais e que não têm como consequência uma modernização da Administração Pública, como se verificou no contexto ibérico. Assim, é possível entender reforma e modernização como diferentes expressões da mesma equação. A reforma como o processo de transformação da Administração Pública, incidindo sobretudo sobre questões de estrutura e orgânica e apresentando objetivos variados, como a adequação a uma nova conjuntura ou a necessidade de reduzir as despesas. E a modernização, entendida como um dos princípios para obter essa adequação, sendo sobretudo uma conceção mental que utiliza como meios um conjunto de instrumentos que podem ser agrupados em conceitos como tecnocracia, *New Public Management* ou Governança.¹

Na realidade peninsular, os dois termos foram, em grande medida, utilizados como sinónimos. Porém, constata-se que, em algumas conjunturas históricas, um deles adquiriu predomínio sobre o segundo. No caso português, a reforma administrativa dos anos de 1930 primou pela reforma de estruturas necessária ao estabelecimento do novo regime e à redução de despesas, não se entendendo a modernização administrativa como uma prioridade. Com o final da II Guerra Mundial, pelo contrário, ambos os países manifestam intenções de modernização das suas lógicas administrativas, respondendo a desafios internos e externos. Em meados dos anos de 1970 voltou a assistir-se a uma fase de maior preocupação com a reforma de estruturas, necessária às adaptações que tiveram de ser realizadas para adequar os dois países ao regime Democrático (OLIVEIRA, 2001, 74). A década que mediou as adesões à CEE (1986) e os meados dos anos 90 é tida como a época de modernização efetiva dos dois países, durante a qual os principais intentos modernizadores se tornam visíveis. No fundo, trata-se de uma utilização bastante pragmática destes conceitos e dos métodos e técnicas que lhe estão subjacentes, variando ao sabor das necessidades causadas pela conjuntura. Alejandro Nieto é um dos autores que apreende esta realidade, referindo que “cada país tem a Administração Pública que merece” e apenas pode ter a administração que, de forma concreta, se adegue ao seu contexto social e político (NIETO, 1996-1997, 67).

É relativamente consensual o pressuposto de que Estado e Administração são duas expressões de uma mesma equação. Como tal, as relações entre reforma do Estado – sobretudo no que respeita à transformação do seu carácter político - e reforma administrativa

¹ Sobre os conceitos de *New Public Management* e Governança utilizados neste artigo cf. PETERS, B. Guy e PIERRE, Jon – *The Sage Handbook of Public Administration*. Londres: SAGE, 2003, 816 p.

são, também, bastante abordadas pela historiografia. Tendo em conta as várias mudanças políticas ocorridas ao longo do século XX, em Portugal e Espanha, esta questão apresenta particular interesse na realidade ibérica.

Ao longo do século XX tornou-se mais consensual afirmar que a reforma do Estado não era possível sem uma verdadeira reforma administrativa. Isto é, tornava-se necessário incluir na reforma do Estado as alterações administrativas necessárias para capacitar a Administração Pública para responder aos desafios que este seria obrigado a enfrentar (FLORES ALONSO, 2003, 60). Esta realidade é visível no Portugal dos anos de 1930, e sê-lo-ia, também, durante o processo de institucionalização da Democracia, momentos nos quais os desafios da modernização seriam secundarizados em prol da necessidade de alterar organicamente o aparelho de Estado. Porém, serão estas premissas reais? Na verdade, atentando nos processos de implantação da Democracia na Península Ibérica, os estudos apontam para a existência de mais permanências administrativas do que mudanças nos primeiros anos dos regimes Democráticos. Da mesma forma, a reforma da Administração Pública não pressupõe necessariamente uma transformação do carácter político do Estado, como pode ser comprovado pelo facto de a reforma tecnocrata não ter colocado em causa a natureza do regime, tendo sido, na verdade, utilizada para o legitimar. Segundo Koldo Echebarría, não existe uma relação direta entre as reformas política e administrativa, tendo a reforma administrativa autonomia conceptual e operativa relativamente à primeira (ECHEBARRIA ARIZNABARRETA, 2000, 9). Além disso, a reforma política – ou a sua inexistência – pode, igualmente, constituir um fator de descredibilização da própria reforma administrativa, sobretudo durante as ditaduras, pelo facto de esta não significar uma transformação do carácter político do Estado (FLORES ALONSO, 2003, 61).

Como foi referido, as realidades ibéricas são um campo interessante no qual algumas das problemáticas anteriormente apresentadas podem ser identificadas. O Franquismo/Estado Novo e o período Democrático constituem cenários nos quais é possível reconhecer as principais fases dos processos – ou intenções – de reforma e/ou modernização, revelando, igualmente, os principais pontos de contacto e de divergência.

3. Entre o Franquismo e o Estado Novo. A tecnocracia enquanto resposta aos problemas da Administração Pública

Em Portugal, as mudanças administrativas levadas a cabo nos anos de 1930, tendo como propósito a estabilização do novo regime e o saneamento financeiro são consideradas a primeira reforma administrativa do Estado Novo. António de Oliveira Salazar (1889-1970) herdou um Estado cuja estrutura não se encontrava preparada para o processo de centralização que este pretendia efetuar, prevalecendo, então, o paradigma do Estado mínimo e não intervencionista. O novo regime iniciou uma doutrina de intervencionismo ativo num processo que tenderia a atribuir uma maior importância à Administração Central. Era necessário transformar progressivamente a Administração Pública, colocando a figura do Presidente do Conselho no centro do sistema estatal; alterando o corpo de funcionários e regularizando os procedimentos burocráticos; elevando o Ministério das Finanças a entidade fiscalizadora da atividade ministerial; e tornando a Administração Pública mais burocrática.

Paralelamente, o processo de institucionalização do novo regime necessitava ainda de uma estrutura governativa capaz de lançar projetos, proceder a nomeações e determinar o exercício de cargos, sem esquecer o primado das *finanças sãs*. Para tal, tornava-se necessário construir uma máquina administrativa mais eficiente e menos dispendiosa, cujo corpo de funcionários permitisse manter a estabilidade administrativa. Trata-se de um processo de reforma realizado de forma dual, articulando a contenção das despesas e a reforma das estruturas do Estado, e secundarizando a modernização. O âmbito da reforma prendeu-se com a racionalização de estruturas, o estabelecimento de processos rígidos de contabilidade fiscal e a purga de funcionários, tendo como objetivo o fim do “caos administrativo” atribuído à I República, o estabelecimento de um governo forte e o saneamento financeiro (OLIVEIRA ROCHA, 2006, 5).

Por sua vez, em Espanha, a reforma administrativa levada a cabo no final da década de 1950 e início do decénio seguinte, é tida como o pontapé de saída da lógica reformista no País. Anteriormente, a instabilidade que havia marcado a II República tinha dificultado uma reforma fundamentada, sendo a política administrativa deste período caracterizada pelo improvisado. Por seu lado, a história administrativa do período da Guerra Civil não se encontra ainda estudada em profundidade. No entanto, trata-se de uma época marcada por experiências administrativas variadas, quer do lado nacional, quer do lado republicano. Estas acabariam por ter como consequência um reconhecido caos administrativo que, segundo alguns autores constituiria a verdadeira “quinta coluna” de Franco (NIETO, 1996-1997, 70-71).

Somente a partir da segunda metade dos anos de 1950 teria início um período que acabaria por ser apelidado, por Fernando Sáinz Moreno, como a fase da “Reforma da Administração”, processo que se iniciaria em 1956 com a criação da *Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno*, e terminaria em 1975. Também Portugal iniciaria um processo de reforma após a II Guerra Mundial, embora mais tardiamente. Apesar de existirem algumas diligências anteriores ligadas às lógicas do Plano Marshall, dos Planos de Fomento e dos processos de internacionalização do País, seria apenas na década de 1960 que se criaria o Secretariado Técnico da Presidência do Conselho (1962) e o Secretariado da Reforma Administrativa (1967).

De facto, no final da II Guerra Mundial a Administração Pública enfrentava desafios a nível global. O mundo havia mudado e essas mudanças teriam reflexos diretos no papel e funções atribuídas ao Estado, desenvolvendo-se a consciência sobre a necessidade de renovar as Administrações Públicas e de rever o papel e o perfil dos Estados e o seu nível de intervencionismo na sociedade e na economia. O crescimento económico dos “Trinta Gloriosos” necessitava de estar ancorado em estruturas administrativas preparadas para responder aos desafios do desenvolvimento, sendo o Estado diretamente responsável por promover as condições e estratégias necessárias à sua prossecução. Na Europa, quer o Programa de Reconstrução e Reconstituição Económica desenvolvido pelos EUA, quer os planos nacionais de fomento económico, necessitaram de uma estrutura administrativa capaz e baseada num corpo de funcionários devidamente formado. Era necessário estender as lógicas da produtividade à Administração Pública, renovar estruturas, organismos e métodos

de trabalho e garantir que o setor público mantinha uma capacidade de atração dos melhores funcionários.

Mas além dos relevantes impulsos internacionais é importante não esquecer dois pontos essenciais. Por um lado, quer em Portugal quer em Espanha, existia um escol técnico internacionalizado e conhecedor da necessidade de reformar e modernizar as Administrações Públicas para que estas se tornassem mais capazes de cumprir as novas funções atribuídas ao Estado. Os tecnocratas destacaram-se nesta conjuntura atribuindo um carácter técnico ao desenvolvimento administrativo e ocupando lugares de destaque na burocracia estatal. É interessante verificar que, quer o Salazarismo quer o Franquismo, não levantaram impedimentos substanciais à sua ação, antes a transformaram num suporte técnico aos seus objetivos políticos.

Parece, também, ser notória a forma como o Franquismo e o Estado Novo entenderam que a sua própria sobrevivência na época da vitória das Democracias passaria pela demonstração da eficiência do Estado em prol do desenvolvimento económico e da construção do Estado Social. Autores como Antonio Cañellas Mas defendem que a reforma da Administração Pública pode ser considerada um elemento de legitimação do regime (CAÑELLAS MAS, 2010, 218), situação visível não apenas em Espanha, mas também em Portugal. Miguel Beltrán Villalva avança ainda outro fator explicativo para esta tendência. Segundo refere, no caso espanhol, o facto de a reforma administrativa aliar os problemas do sistema político-administrativo a questões técnicas tinha como efeito a secundarização dos problemas políticos ligados ao carácter autoritário do regime, funcionando como um mecanismo de proteção do Franquismo. Ou seja, pretendia-se que o Estado iniciasse um processo de modernização e desenvolvimento puramente técnico, baseado num conjunto de métodos de gestão importados do taylorismo e da corrente das Relações Humanas e assente numa tecnocracia de direita que nunca viria a colocar em causa o regime, desviando, assim, as atenções da necessidade de este evoluir num sentido Democrático (BELTRÁN VILLALVA, 2010, 1026). Por outro lado, a própria tecnocracia seria legitimada através da utilização do conceito de eficiência e de referência teóricas que ligavam a administração à manutenção da ordem social. A técnica seria, assim, entendida como a “máscara da política Franquista” (BELTRÁN VILLALVA, 1994, 31).

As lógicas da escola administrativa norte-americana impregnaram os tecnocratas portugueses e espanhóis, marcados por uma estreita ligação pessoal e ideológica, visível sobretudo nas pessoas de Laureano Lopez Rodó e Marcello Caetano. Apresentando uma mesma conceção de sociedade, motivações religiosas idênticas e uma forte internacionalização e preparação jurídica, acabaram por convergir no que diz respeito às lógicas desenvolvimentistas nos dois países, diferenciando-se apenas pela cronologia e oportunidade política (REDONDO, 2007, 189). Com estes homens, a modernização da Administração Pública entraria no projeto reformista do Estado, paralelamente ao desenvolvimento económico, como forma de obter o bem-estar social (CAÑELLAS MAS, 2006, 276). Os tecnocratas apareciam, assim, como técnicos especialistas que poderiam garantir o reforço do poder político através de um processo de modernização baseado na eficácia da gestão (CAÑELLAS MAS, 2006, 279-280). No entanto, contrariamente ao caso português, em Espanha tornou-se também evidente o grande peso da Igreja Católica neste processo. É certo

que em Portugal os “tecnocatólicos” iriam apresentar-se como parte deste movimento tecnocrata. No entanto, em Espanha indivíduos da órbita da Opus Dei ascenderam a postos chave na Administração Pública e no Governo, chegando mesmo a colonizar as instituições de ensino ligadas às questões administrativas, num processo que Alejandro Nieto qualificou de autêntica “ocupação” (NIETO, 1996-1997, 72).

Sob o mote da tecnocracia, iniciou-se um processo de reforma administrativa em Espanha, visível desde o final dos anos de 1950. Seguindo os pressupostos defendidos internacionalmente, a reforma do Estado espanhol nos anos de 1950 baseou-se em três eixos de ação: uma reforma orgânica, na qual se inscrevem a criação do Secretariado Técnico e ações de descentralização de funções; uma reforma funcional ligada à simplificação de procedimentos; e uma reforma burocrática ligada à situação económica e social do funcionalismo público e ao nível de eficiência do seu trabalho (CAÑELLAS MAS, 2010, 2-3). É interessante verificar que estes seriam também os pilares do projeto de Reforma Administrativa apresentado em Portugal em 1967, encontrando-se estes ligados a um quarto eixo relacionado com as relações entre a administração e o público. Da mesma forma, tal como sucede em Portugal, os intentos de reforma têm início com a situação económica e social dos funcionários públicos. Os objetivos da legislação publicada visavam o fortalecimento da Administração Pública e incluíam elementos racionalizadores tais como o aumento da formação inicial dos funcionários - quando em Portugal ainda vigorava a aprendizagem no local de trabalho -, a criação de órgãos centrais responsáveis pelo funcionalismo de todos os níveis administrativos do Estado, a reforma salarial e a introdução da classificação de postos de trabalho (GUTIÉRREZ REÑÓN, 1987, 46-47 e SAÍNZ MORENO, 2010, 3).

Em meados da década de 1960, contrariamente ao que sucedeu em Portugal, a Reforma Administrativa espanhola pareceu perder impulso. E, seguindo as teses de autores como Miguel Beltrán Villalva, o facto de Laureano Lopez Rodó ter sido destacado para se ocupar das questões do desenvolvimento económico, ocupando o cargo de Comissário do Plano de Desenvolvimento Económico e Social, fez com que a Reforma Administrativa perdesse o seu principal impulsionador. Este é um exemplo de uma realidade bastante presente nos países ibéricos e que se prende com o facto do impulso desenvolvimentista em termos industriais e administrativos ser devedor de um conjunto de atores cujo voluntarismo se apresentava como um elemento central e decisivo (BELTRÁN VILLALVA, 1994, 29-31). No caso português, os anos de 1960 foram pautados pelo desenvolvimento das intenções reformistas, sendo mantida a dualidade entre a necessidade do saneamento financeiro – objetivo dificultado pelo início da Guerra Colonial - e do desenvolvimento da Administração Pública de forma a que esta pudesse responder aos desafios da conjuntura. O país testemunhou um alargamento da Função Pública, com o crescimento do número de funcionários, enquanto assistiu ao aumento da despesa pública com o setor da Defesa e com a função social do Estado. Simultaneamente, manteve-se o imobilismo administrativo, não obstante os vários avanços feitos no sentido de se proceder ao estudo e aplicação de reformas na Administração Pública, no sentido de esta se tornar mais simples e eficaz.

Assim, e sobretudo ao nível da Assembleia Nacional de Portugal, a década de 1960 trouxe consigo um aumento das referências à problemática da reforma administrativa, ao impacto das questões ligadas à organização e métodos na eficácia dos serviços públicos e à

importância das questões ligadas ao funcionalismo público, sobretudo no que dizia respeito ao seu regime jurídico e condições de formação e aperfeiçoamento profissionais. Fruto destas preocupações foi criado o Secretariado da Reforma Administrativa, enquanto aumentava o interesse sobre o tema por parte de diferentes ministérios, sobretudo no que dizia respeito às Finanças e Justiça.

Se a “época dos tecnocratas” foi coincidente nos países ibéricos, verifica-se que o seu final também o foi. No início da década de 1970, mais concretamente por volta de 1972/73, assistiu-se, quer em Portugal quer em Espanha, a uma saída dos tecnocratas do Governo e da cúpula administrativa. Em Portugal, o ano de 1972 seria marcado pelo afastamento de alguns destes homens dos cargos que desempenhavam. Apesar da escassa bibliografia existente sobre o período não relacionar este acontecimento com o esgotamento da Reforma Administrativa e de não ser possível esquecer o impacto da crise financeira e da crescente instabilidade política, é evidente que os dois acontecimentos são coincidentes no tempo. No caso espanhol, a renovação do Governo feita em 1973 seria marcada pelo fim da hegemonia dos tecnocratas, visível após o assassinato de Luis Carrero Blanco (1903-1973) (LÓPEZ TORRIJOS, 2018). Desde 1973 e até ao final do regime, os cargos ministeriais passaram a ser ocupados já não pela elite técnica que vinha dirigindo a administração, mas sim pelos indivíduos que se encontravam disponíveis para aceder aos mesmos e que eram leais ao regime (BELTRÁN VILLALVA, 1994, 23).

4. Portugal e Espanha na época Democrática. Reforma e modernização ao sabor das conjunturas

Os meados da década de 1970 foram marcados pelo início dos regimes Democráticos na Península Ibérica e pelo processo de aproximação à Europa, que iria confluir na adesão dos dois países à CEE em 1986. Estes dois marcos apresentaram um impacto relevante nas lógicas ligadas à reforma das Administrações Públicas, iniciando um período no qual estas adquiriram maior relevância, à semelhança do que se passava internacionalmente, com os países da OCDE a questionarem as suas funções e níveis de eficiência administrativa. Uma análise da bibliografia referente ao tema permite entender que as três últimas décadas do século XX são consideradas a época de ouro das reformas administrativas nos países ibéricos. No caso português, a escassez de estudos referentes ao tema, no período do Estado Novo, contribui para que ainda hoje alguma bibliografia atribua aos governos Democráticos o início dos esforços de reforma da Administração Pública, conferindo pouco valor ao percurso anteriormente trilhado e aos fatores de continuidade presentes entre os dois regimes políticos.

Tal como na época anterior, o período Democrático apresentou uma evolução com alguns traços em comum em termos de reforma e/ou modernização administrativa, não obstante as idiosincrasias de cada país. Quer em Portugal quer em Espanha, o estabelecimento da Democracia teve como consequência uma transformação das funções do Estado e do seu papel na sociedade (MENDOZA MAYORDOMO, 1990, 263). O crescimento do Estado Social conduziu a um aumento das despesas públicas, bem como, no caso espanhol, à construção das Autonomias. Em Espanha, de um Estado fortemente centralizado passou-se a uma lógica de descentralização, com repercussões ao nível da reforma da administração, da

capacidade de simplificar e racionalizar procedimentos e estruturas e, inclusivamente, ao nível das despesas públicas (ALONSO SUÁREZ, 2016, 184).

A análise bibliográfica permite identificar fases distintas neste período, sendo interessante verificar que, apesar das diferenças, a cronologia utilizada para cada um dos países ibéricos apresenta alguns pontos de contacto. A maioria dos autores considera que os processos de reforma administrativa colocados em marcha após o estabelecimento da Democracia se iniciam na década de 1980. No caso espanhol, o ano de 1982 é relativamente consensual enquanto que, para o caso português, o momento da adesão à CEE é tido como uma baliza no arranque destas medidas. No que respeita ao decénio anterior, as intervenções feitas ao nível das Administrações Públicas não são alvo de consenso por parte dos investigadores.

No caso espanhol, apesar de a maioria dos autores indicar o ano de 1982 como o início da primeira fase do processo de reforma administrativa no período Democrático, autores como Fernando Saínz Moreno defendem que logo após a transição para a Democracia foram dados alguns passos importantes para a transformação de uma cultura de gestão baseada na burocracia numa lógica que atribui uma maior atenção aos resultados e à busca da eficiência e eficácia, colocando o cidadão no centro das lógicas administrativas (SAÍNZ MORENO, 2003, 3). No entanto, nesta fase, as idiosincrasias da Administração Pública mantiveram-se, na sua maioria. É preciso ter em atenção que as características administrativas presentes no primeiro governo Democrático haviam sido herdadas do período anterior, sendo mantida uma estrutura hierárquica onde primava a profissionalização dos funcionários e, inclusivamente, a eficácia (ARENILLA SÁEZ, 2007, 304). A cúpula da *Unión de Centro Democrático* havia, inclusivamente, participado em postos diretivos na Administração Franquista, sendo que, talvez por esse motivo, não tivesse introduzido mudanças no modelo herdado do período anterior (VILLORIA MENDIETA, 1999, 116). Além disso, é compreensível que, logo após a transição para a Democracia, existissem tarefas de maior envergadura a realizar, permanecendo a Reforma Administrativa numa posição secundária (VALERO IGLESIAS, 2010, 44). Porém, não obstante os modestos resultados obtidos, os governos da *Unión de Centro Democrático* entenderam a urgência da descentralização funcional e territorial, das funções de planificação e coordenação administrativa, da racionalização da Função Pública, da simplificação administrativa e da melhoria das relações com os cidadãos (SAÍNZ MORENO, 2003, 3). No caso português, a diminuta atuação governamental sobre a Administração Pública nos anos imediatos à Revolução de 1974 foi justificada segundo os mesmos argumentos. Diferendos sobre os objetivos em presença e o receio de que a Reforma Administrativa pudesse alterar os equilíbrios de poder estabelecidos fizeram com que esta não fosse considerada uma prioridade (OLIVEIRA ROCHA, 2006, 11).

Segundo Miguel Beltrán Villalva, no caso espanhol, a preocupação manifestada na época prendeu-se com a adequação das Administrações Públicas à nova Constituição e aos seus pressupostos, da mesma forma que o processo de criação das Comunidades Autónomas exigiu, igualmente, adaptações administrativas (BELTRÁN VILLALVA, 2010, 1029). Assim, mais do que um programa de reformas, levaram-se a cabo medidas tendentes a promover uma maior adequação relativamente à nova ordem estabelecida. Esta é a opinião de Joan Prat i Catalá quando afirma que as transformações operadas durante os anos da transição foram o

resultado de sucessivas adaptações a mudanças políticas e não o resultado de uma política coerente de Reforma Administrativa (PRATS i CATALÁ, 2010). Esta parece ter sido, também, a realidade portuguesa, sendo atribuída primazia à estabilização do novo regime, à adequação à nova Constituição e às alterações sociais ocorridas durante os primeiros anos da Democracia.

Em Espanha, alguns indícios parecem indicar a existência de uma decisão política no sentido da Reforma Administrativa. Esta opinião é defendida por Cádiz Deleito que vê no caso específico da atualização da Lei de Funcionários, realizada a partir de 1975, uma decisão política no sentido da modernização dos serviços. Segundo o autor, somente a falta de apoio político à reforma e o facto desta não ser entendida como uma prioridade na época, fez com que a mesma não evoluísse de forma mais consistente (BELTRÁN VILLALVA, 2010, 1033). Segundo esta tese, o que se encontrava em causa não era uma falta de decisão política relativamente à reforma, mas sim a possibilidade de esta ser colocada em prática numa conjuntura específica.

Para a maioria dos autores, a primeira fase de Reforma Administrativa do regime Democrático espanhol inicia-se em 1982 e perdura até cerca de 1995/1996. Fernando Saínz Moreno considera-a a primeira etapa de modernização efetiva da Administração Pública. Nesta fase as principais preocupações dos governos socialistas prenderam-se com o desenvolvimento do processo de descentralização, com a organização das Administrações Autónomas, a administração local e a adequação às diretrizes da CEE.² O maior grau de importância atribuído ao cidadão no processo administrativo fez com que fossem introduzidos métodos ligados ao *New Public Management* (SAÍNZ MORENO, 2003, 4). Segundo Rafael Bañón i Martínez, as reformas realizadas nesta fase foram desenvolvidas em três etapas, procurando primeiro responder aos problemas existentes e tentar uma mudança de paradigma administrativo; passando depois a incidir sobre as questões do pessoal, organização e funcionamento administrativo; e, por fim, centrando-se nas questões de organização e coordenação das relações entre os três níveis administrativos espanhóis e entre estes e a CEE (citado em SEAGE, 1994, 78).

Os primórdios do Governo Socialista, a partir de 1982, trouxeram consigo uma orientação em direção às grandes reformas. No entanto, este caminho acabou por ser abandonado pelo facto de se ter tornado evidente que, caso a reforma não fosse cumprida, a permanência do Partido no poder poderia ser colocada em causa. (VILLORIA MENDIETA, 1999, 117). Assim, a política de grandes reformas cedo foi abandonada em função de um processo abrangente de reformas adaptativas e graduais, entendidas como modernizadoras (BELTRÁN VILLALVA, 2010, 1031) e explicitadas no *Programa 2000*.

Apesar da cronologia apresentada ser relativamente consensual, importa referir que autores como Javier Valero Iglesias optaram por subdividir este período em duas secções. A primeira delas, compreendida entre 1983 e 1986, seria marcada pela reforma da Função Pública. A segunda, compreendida entre 1986 e 1993, seria dedicada às questões da modernização administrativa. O autor considera que a Reforma da Função Pública foi um

² A adequação das Administrações Públicas às lógicas comunitárias durante esta fase relacionou-se, sobretudo, com a introdução de sistemas de controlo de gestão, bem como com a avaliação da qualidade dos serviços públicos. SAÍNZ MORENO, Fernando - La Reforma Administrativa en España. Comunicação apresentada no VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Panamá: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2003, p.4.

elemento central para o *Partido Socialista Obrero Español* pois permitiu-lhe reduzir o poder dos funcionários herdados do Franquismo, racionalizar o seu número e estabelecer a carreira administrativa (VALERO IGLESIAS, 2010, 46). O segundo momento foi marcado pela criação do Ministério das Administrações Públicas, organismo que tinha como objetivos terminar o processo de criação das Comunidades Autónomas e dar um novo impulso à Reforma Administrativa.

Nesta fase, optou-se pela construção de um discurso que encorajasse uma melhoria da eficiência administrativa, passando pela agilização de procedimentos e pelo aumento da transparência, sendo inspirado em documentação do *Public Management Committee* da OCDE e em empresas de consultoria em organização. O processo de aprendizagem realizado nesta fase levou à publicação do documento intitulado *Reflexões para a Modernização da Administração do Estado* (VALERO IGLESIAS, 2010, 46-48). Na sua sequência surgiu o *Estudo Delphi sobre a modernização dos procedimentos de atuação na Administração Pública*, que teria como resultado a aprovação do *Plano de Modernização da Administração Geral do Estado*, de 1992.

Na década de 1990 a conjuntura espanhola exigiu das Administrações Públicas uma mudança de paradigma no que dizia respeito ao seu funcionamento, devendo estas incorporar uma lógica produtivista para melhor gerirem os desafios da descentralização administrativa e as lógicas da competitividade impostas pela União Europeia. De facto, o Estado espanhol encontrava-se perante uma realidade complexa, pois enquanto tinha como objetivo uma maior flexibilidade e eficiência administrativa, enfrentava um maior nível de complexidade e interdependência causado pelo desenvolvimento das Comunidades Autónomas. Segundo Xavier Mendoza Mayordomo (MENDOZA MAYORDOMO, 1993, 266), a crença nas possibilidades da lógica produtivista levou o Estado à adoção do modelo gerencialista³, que permitia o aumento da competitividade do Estado e a sua adequação aos desafios da época.

Já o período compreendido entre 1996 e 2003/2004 é tido, pela maioria dos autores, como aquele no qual os critérios de qualidade e eficiência, bem como o recurso às novas tecnologias, adquiriram uma maior importância. Após a consolidação das autonomias, as ações tendentes à reforma e modernização administrativas concentraram-se na estruturação de uma organização administrativa mais flexível e eficaz; numa mais correta regulação dos recursos humanos; no impulso à eficácia e qualidade da prestação dos serviços e na integração das tecnologias de informação e computação na Administração Pública (SAÍNZ MORENO, 2003, 5). Nesta fase, verificou-se uma modificação importante ao nível dos conceitos que enformam a Administração Pública, com o surgimento da noção de Governança. A Governança implica novas formas de gestão e uma maior eficácia, na medida em que pressupõe a superação da mera estabilidade governamental e a aplicação de políticas públicas eficazes. Os cidadãos passam, igualmente, a ter um papel mais ativo na condução da Administração Pública, exigindo qualidade, participação, avaliação e controlo (PORRAS NADALES, 2005, 464-466). Apesar da procura da simplificação de procedimentos administrativos ter sido uma realidade, autores como Miguel Beltrán Villalva advogam que os governos do Partido Popular não apostaram nem numa reforma integral das Administrações

³ Sobre o conceito de gerencialismo cf. PETERS, B. Guy e PIERRE, Jon – *The Sage Handbook of Public Administration*. Londres: SAGE, 2003, 816 p.

Públicas, nem numa estratégia meramente modernizadora, escolhendo executar reformas bastante direcionadas (BELTRÁN VILLALVA, 2010, 1036).

A crise económica e financeira, bem como a necessidade de reduzir os custos e a dimensão do aparelho de Estado introduziram uma nova fase neste processo, relacionada com o desenvolvimento de uma lógica de racionalização e de Reforma Administrativa conjunta entre o Estado central e as Comunidades Autónomas. Esta pretendia o desenvolvimento de Administrações Públicas eficientes, acessíveis e transparentes nas quais era evidenciado o cuidado com o cidadão e com a qualidade dos serviços prestados (ALONSO SUÁREZ, 2016, 191). A crise colocou na ordem do dia variadas questões que, anteriormente, não haviam ainda sido evidenciadas. Por um lado - e apesar desta exigência já se encontrar estipulada na Diretiva 2006/123/CE do Parlamento Europeu e do Conselho Europeu, de 12 de dezembro de 2006⁴ - foi pela primeira vez feita a avaliação do custo-benefício das estruturas administrativas, nomeadamente ao nível autonómico, concluindo acerca daquelas que deveriam ser mantidas ou extintas. Simultaneamente, a dimensão da Administração Pública - que em Espanha havia continuado a crescer, contrariando as tendências da OCDE -, começou a ser colocada em causa pela opinião pública, bem como o seu custo e o seu papel no processo de resolução da crise económica. Neste âmbito, a melhoria dos níveis de eficácia e eficiência passou a ter como objetivo principal a racionalização da despesa pública e a eliminação de duplicidades, sendo estabelecida com o recurso a novas políticas de governança pública, centradas na transparência e no *Open Government* (VIDAL PRADO e DELGADO RAMOS, 2017, 41).

Em Portugal, o impacto da mudança de regime nas políticas relativas à Administração Pública permanece ainda alvo de debate. Por um lado, a visão que identificou o período Democrático como o primeiro momento que testemunhou um impulso reformador no país mantém-se (ARAÚJO, 2005, 1), em virtude da escassez de estudos sobre a realidade do Estado Novo. A Revolução de 1974 é ainda entendida como um momento de rutura entre a ditadura, pautada por uma Administração Pública deficiente, e a Democracia, entendida como a época na qual, pela primeira vez, foram feitos esforços de modernização.

Paulatinamente começam a surgir trabalhos que advogam que o fim do Estado Novo não significou uma rutura em termos da gestão da Administração Pública. Elisabete Carvalho, por exemplo, defende que a continuidade apresentada se deve à inexistência de uma política consistente de Reforma Administrativa e à fraqueza do poder político, bem como à prioridade atribuída à manutenção do funcionamento do aparelho de Estado e à consolidação do novo regime, do Estado de Direito e do Estado Social (CARVALHO, 2008, 155). A autora advoga ainda que nos anos que se seguiram à Revolução de 1974 se encontram indícios da visão tecnocrática presente na Administração do Estado Novo. Verifica-se, assim, um certo paralelismo entre os países ibéricos no que diz respeito à mitigação da esperada rutura em termos administrativos, mantendo-se presentes no período Democrático características da época anterior.

⁴ PARLAMENTO EUROPEU, Conselho da União Europeia - Diretiva 2006/123/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2006, relativa aos serviços no mercado interno. Acessível em <https://eur-lex.europa.eu>

Um outro debate prende-se com o momento a partir do qual os processos de reforma e/ou modernização administrativa teriam tido lugar no período Democrático. É relativamente consensual que a Reforma Administrativa não constituiu uma prioridade antes do X Governo Constitucional (1985-1987). A própria OCDE defende que a Revolução de 1974 e a adesão à CEE (OCDE, 1995) foram marcos essenciais na orientação da Reforma Administrativa em Portugal, não obstante a inexistência de manifestações de mudanças administrativas estruturais. Mas, tal como sucede no caso espanhol, o período que medeia a implantação da Democracia e a adesão à CEE é ainda alvo de algumas dissensões. Apesar da era de modernização ser considerada somente após 1985/86 (OLIVEIRA ROCHA, 2006, 20), autores como César Madureira, Maria Asensio ou Miguel Rodrigues defendem que as medidas tendentes à Reforma Administrativa estiveram presentes em todos os programas de Governo desde o final dos anos 70, independentemente do partido político em questão (MADUREIRA, ASENSIO e RODRIGUES, 2013). As mudanças realizadas em termos de modernização terão sido pontuais. Tal como no caso espanhol, apesar da inexistência de mudanças estruturais e orgânicas concretas que leva alguns autores a secundarizar este período, é possível identificar algumas transformações subtis, mas relevantes para o arranque do processo de reforma e, sobretudo, para a consciencialização acerca das suas prioridades e características.⁵

Com a adesão à CEE, antecedida pela criação do Secretariado para a Modernização Administrativa em 1985 (MADUREIRA e FERRAZ, 2010, 38; CARVALHO, 2008, 159), as noções de Reforma Administrativa passaram a basear-se nas lógicas do *New Public Management*, como instrumentos para substituir o modelo burocrático vigente e dar resposta aos desafios do Estado (CARVALHO, 2008, 163-164 e 186). Até aos anos de 1990, e dada a conjuntura internacional, a competitividade passou a ser entendida como uma prioridade, impondo-se a necessidade de uma administração aberta, orientada para os cidadãos e capaz de ser garante do regime. Procurou melhorar-se a imagem do serviço público, apostar na dignificação dos funcionários e no aumento das suas qualificações, bem como na aproximação aos cidadãos, na simplificação de regras e procedimentos administrativos e na introdução de uma gestão flexível orientada para os resultados (MADUREIRA, 2015, 549).

Autores como João Bilhim (BILHIM, 2003), Oliveira Rocha (OLIVEIRA ROCHA, 2001) e Isabel Corte Real (CORTE REAL, 1990) defendem, contudo, que as Reformas Administrativas tiveram lugar mais tardiamente, somente a partir da década de 1990. Uma primeira fase de reforma corresponderia aos anos de 1990 sendo caracterizada, segundo César Madureira e David Ferraz, pelas preocupações com o desenvolvimento das privatizações, com a desburocratização do Estado e com a necessidade de aumentar a proximidade aos cidadãos e a transparência (MADUREIRA e FERRAZ, 2010, 38). Nesta fase foram dados passos importantes no sentido de proporcionar um maior acesso aos serviços públicos e de providenciar um melhor atendimento aos cidadãos, colocando-os no centro da reforma, sendo um dos seus principais resultados a criação das Lojas do Cidadão. Por seu lado, a segunda fase iniciou-se no ano 2000 prosseguindo até ao final da década e sendo caracterizada pela procura da eficiência, eficácia e qualidade. Foi no início do novo milénio que teve lugar o primeiro programa que visava realizar uma Reforma Administrativa abrangente, o *Programa*

⁵ Neste âmbito importa referir a preocupação manifestada pela gestão dos recursos humanos presente nos pacotes legislativos de 25 de junho de 1979 e de 10 de maio de 1982.

de *Reestruturação da Administração Central do Estado* (PRACE), iniciado em 2005 (MADUREIRA, 2015, 552). As pressões internas e externas que pairaram sobre a Administração Pública, em contexto comunitário, levaram o Estado português a prestar maior atenção à eficácia e eficiência dos serviços, implementando técnicas oriundas do *New Public Management* numa época em que este já se encontrava a ser substituído internacionalmente por paradigmas como a Governança. Na verdade, considera-se que, em Portugal, as reformas relacionadas com o *New Public Management* se iniciaram tardiamente, sendo que, por exemplo, apenas entre 2004 e 2007 seria introduzida a gestão por objetivos, ligada a um novo sistema de melhoria da performance, o SIADAP - Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública (MADUREIRA e FERRAZ, 2010, 36).

Mas as fases propostas por autores como César Madureira e David Ferraz não são consensuais entre os investigadores. Oliveira Rocha e Joaquim de Araújo defendem que até 2002 a prioridade governamental esteve direcionada para a construção do Estado Social tendo a Reforma Administrativa tido início apenas nesse ano, com a subida ao poder do Partido Social Democrata e do Partido Popular. Segundo os autores (OLIVEIRA ROCHA, 2006, 20-21), o programa de reforma consistia na renovação do prestígio da Administração Pública, na racionalização e modernização de estruturas e no aprofundamento da responsabilização, avaliação, mérito e excelência da Função Pública. Contrariamente ao que sucedia na mesma época em Espanha, a adoção de medidas antiburocráticas e o melhoramento da qualidade dos serviços tiveram como objetivo, não uma redefinição do papel do Estado e uma racionalização da Administração Pública, mas sim o aprimorar da administração tradicional. Os autores consideram, inclusivamente, ser esta a reforma possível tendo em conta os condicionalismos nacionais. Apenas o início da crise económica e financeira conduziria ao repensar do papel do Estado e da administração portuguesa. Aliás, a crise internacional e a entrada da *Troika* em Portugal iniciaram um novo período, durante o qual as medidas de Reforma Administrativa passaram a depender de exigências externas - Memorando de Entendimento. Esta realidade conduziu a uma perda de soberania do Estado relativamente à determinação das medidas a adotar. Além disso, a imposição da redução do défice seria feita à custa de uma diminuição da despesa do Estado, alcançada através de reformas da Administração Pública que não se encontravam suficientemente estudadas, decorrendo apenas de metas financeiras estabelecidas (MADUREIRA, 2015, 555).

5. Considerações finais

Utilizando a expressão de Xavier Mendoza Mayordomo (MENDOZA MAYORDOMO, 1990, 287-288), as técnicas de gestão administrativa foram objeto de “modas” que variaram ao longo do tempo, não tendo a capacidade de, de forma autónoma, introduzir alterações substanciais de comportamentos organizativos. Além disso, podiam derivar mais do trabalho de divulgação de organismos internacionais e de pressões externas e internas, do que de estudos dirigidos às realidades nacionais (CARVALHO, 2008, 260). O contexto que as envolveu adquire uma importância crescente, na medida em que as pressões externas sobre a qualidade do trabalho administrativo e dos recursos humanos, dos seus sistemas de organização e da sua estrutura, têm uma maior capacidade para atuar enquanto elementos dinamizadores de uma melhoria do seu desempenho. Criar as condições de viabilidade necessárias foi, assim,

essencial para a aplicação de políticas de Reforma Administrativa (MENDOZA MAYORDOMO, 1990, 287-288).

Esta realidade tornou-se visível na análise dos casos português e espanhol desde meados do século XX, sendo possível encontrar semelhanças nos processos de reforma e/ou modernização administrativa colocados em prática quer durante os anos de 1950 e 1960, quer após o estabelecimento da Democracia. Porém, é necessário ter em consideração que estas semelhanças não são exclusivas das realidades ibéricas, podendo ser encontradas em quase todos os países ocidentais, independentemente do caráter dos seus regimes políticos. Esta situação encontra-se relacionada com o peso dos modelos internacionais desde o final da II Guerra Mundial, adquirindo uma maior importância após a constituição da CEE.

Não obstante absorverem as experiências internacionais e seguirem as principais linhas desenvolvidas no exterior, as reformas colocadas em prática em Portugal e Espanha durante os anos de 1950 e 1960 priorizam os objetivos específicos dos regimes políticos. A construção de Administrações Públicas sólidas e eficazes, marcadas pela tecnocracia e pelas lógicas da modernização, foi utilizada nos dois países como forma de legitimação dos regimes ditatoriais, apesar de se verificar que os mesmos instrumentos foram usados internacionalmente como fator de fortalecimento dos regimes Democráticos. De facto, verifica-se que o processo de “hispanização dos fins e europeização dos meios”, defendido por Antonio Cañellas Mas (BELTRÁN VILLALVA, 1994, 261-262), pode também ser aplicado ao caso português.

É preciso ter em conta, ao desenvolver estudos comparativos, que as fases de evolução das Reformas Administrativas, mesmo sendo relativamente consensuais entre os investigadores, não são estanque, dependendo das realidades nacionais, da sua cultura administrativa e também das características do momento histórico no qual foram colocadas em prática. Neste âmbito, não só as variações nacionais foram abundantes, mas também os diferentes estádios divergiram no tempo. Torna-se, assim, possível que dois países apresentem, numa mesma cronologia, processos de reforma ligados a conceitos diferentes (HAMMERSCHMID et al., 2016, 5).

Não obstante ter ficado claro que, apesar de articulados, os conceitos de reforma e modernização não podem ser considerados sinónimos, nem pode ser entendido que o primeiro pressuponha necessariamente o segundo, o caráter modernizante da Reforma Administrativa iniciada no Franquismo é uma realidade (BELTRÁN VILLALVA, 2010, 1026-1029). Também em Portugal, se nos anos de 1930 a lógica de alteração de estruturas foi mais evidente, a partir da II Guerra Mundial os reptos modernizadores encontraram-se presentes, juntamente com uma clara preocupação pelas questões da eficiência administrativa. A importância do voluntarismo e do papel dos tecnocratas enquanto impulsionadores da reforma nos dois países é uma característica bastante relevante, bem como as similitudes relativas à sua formação, nível de internacionalização e, inclusivamente, relações profissionais e pessoais. Após o estabelecimento da Democracia, e apesar das profundas diferenças em termos de estrutura administrativa, verificam-se algumas similitudes em Portugal e Espanha, sobretudo o âmbito cronológico das fases de reforma, o impacto da adesão à CEE e a influência da crise económica e financeira nos processos reformistas.

Mas até que ponto as várias tentativas de reforma e/ou modernização tiveram como consequência uma melhoria sustentada das Administrações Públicas ibéricas? Aliadas à falta de estudos sobre a realidade portuguesa, encontram-se as opiniões de diversos investigadores que se manifestaram reticentes quanto ao carácter das alterações efetuadas. Manuel Arenilla Sáez e Alejandro Nieto foram bastante críticos no que diz respeito ao grau das reformas aplicadas em Espanha. O primeiro defendeu que as reformas efetuadas não ultrapassaram o modelo burocrático, criando apenas uma sobreposição de meios e instrumentos modernizadores numa base que permaneceu burocrática (ARENILLA SÁEZ, 2013, 2). O segundo censurou o carácter indeciso da política administrativa; as incongruências; o deficiente conhecimento dos conceitos; e o carácter periférico das modernizações realizadas (NIETO, 1989, 125-136). Chegou, inclusivamente, a advogar que o período Democrático foi caracterizado pelo conceito de “imobilismo”, apenas substituído por ações improvisadas quando as pressões externas assim o obrigaram (NIETO, 1985, 174). No que respeita ao caso português, esta opinião foi partilhada por João Salis Gomes e pela própria OCDE (SALIS GOMES, 2001, 77-102; OCDE, 1996) que defenderam a existência de uma “continuidade dinâmica”.

Também sucedeu que nem sempre as mudanças organizacionais se integraram em políticas de modernização, podendo ser utilizadas como forma de ultrapassar, sem os enfrentar, problemas e decisões políticas complexas; como forma de diferenciação face a um governo anterior; ou como resposta a um novo problema ou a exigências de um melhor nível de produtividade por parte dos serviços públicos (ARENILLA SÁEZ, 2013, 3). Falta ainda um consenso sobre o real significado dos processos de reforma e/ou modernização administrativa em Portugal e Espanha, sendo que alguns autores continuam a negar a sua aplicação efetiva, pelo menos durante as décadas mais recentes (ARENILLA SÁEZ, 2017, 303). Esta realidade prende-se, talvez, com a multiplicidade de problemáticas presentes neste estudo que envolve, não apenas o conhecimento histórico sobre as realidades ibéricas, mas também a atenta articulação com os conceitos de reforma e modernização, e com todas as questões com eles relacionados. Neste artigo pretendeu-se, somente, atentar sobre as questões que maior importância apresentaram para o estudo das realidades ibéricas, como auxiliares de um percurso transversal sobre os dados que a bibliografia disponibiliza relativamente às questões administrativas e à atenção por estas recebida em Portugal e Espanha.

Do seu conjunto, uma conclusão parece ser evidente. No caso ibérico, mais do que uma adequação a conceitos, foi visível uma adaptação a diferentes realidades. Mais do que processos consistentes de reforma, verificou-se a tentativa de atingir diferentes objetivos de capacitação administrativa relacionados com os desafios políticos, económicos e sociais de cada época. Tratou-se da busca constante da “reforma” possível em cada momento histórico.

Referências bibliográficas

ALONSO SUÁREZ, Lorena - Racionalización, Reforma y Modernización Administrativa: estado del proceso en Galicia. Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas. Santiago de Compostela. Volume 15: número 2 (2016), 183-200.

ARAÚJO, Joaquim - A Reforma Administrativa em Portugal: em busca de um novo paradigma. Working Paper. Universidade do Minho, 2005.

ARENILLA SÁEZ, Manuel - 25 Años de Reforma de la Administración General del Estado en España. Comunicação apresentada no XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Uruguai: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2013.

ARENILLA SÁEZ, Manuel - Cuatro Décadas de Modernización VS. Reforma de la Administración Pública en España. Methadods. Revista de Ciencias Sociales. Madrid. Volume 5: número 2 (2017), 302-317.

BAENA DEL ALCÁZAR, Mariano - Reformando a Leviathan: la Administración Pública. Política y Sociedad. Madrid. Número 20 (1995), 53-62.

BAÑÓN I MARTÍNEZ, Rafael - La modernización de la administración pública española. Balance y perspectivas. Política y Sociedad. Madrid. Número 13 (1993), 9-20.

BELTRÁN VILLALVA, Miguel - Las reformas de la administración española: una visión de conjunto. In ARENILLA SÁEZ, Manuel - La Administración Pública entre dos siglos (Ciencia de la Administración, Ciencia Política y Derecho Administrativo). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2010, p. 1025-1038.

BELTRÁN VILLALVA, Miguel - Política y Administración bajo el Franquismo: la Reforma Administrativa y los Planes de Desarrollo. Working Paper 1994/53, 1994.

BILHIM, João Abreu - Avaliação de Desempenho na Administração Pública. Revista de Administração e Políticas Públicas. S.l. Volume 4: números 1 e 2 (2003), 72-87.

CAÑELLAS MAS, Antonio - La Reforma Administrativa en España (1956-1958). Revista de Estudios Políticos. Madrid. Número 148 (2010), 193-221.

CAÑELLAS MAS, Antonio - La Tecocracia Franquista: el Sentido Ideológico del Desarrollo Económico. Studia Historica. Historia contemporánea. Salamanca. Número 24 (2006), 257-288.

CARVALHO, Elisabete - Agendas e Reforma Administrativa em Portugal. Dissertação de Doutoramento. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas - Universidade Técnica de Lisboa, 2008, 293 p.

CORTE REAL, Isabel - Sessão de encerramento. In 1º Congresso Nacional de Modernização Administrativa. Lisboa: Secretariado para a Modernização Administrativa, 1990, p. 151-158.

ECHEBARRIA ARIZNABARRETA, Koldo - Reivindicación de la Reforma Administrativa: significado y modelos conceptuales. Reforma y Democracia. Caracas. Número 18 (2000), 1-11.

FLORES ALONSO, María de Lourdes - Reforma del Estado y Reforma Administrativa. Cidade do México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2003, 120 p.

GUTIÉRREZ REÑÓN, Alberto - La Carrera Administrativa en España: Evolución Histórica y Perspectivas. Revista de Documentación Administrativa. Madrid. Números 210-211 (1987), 29-70.

HAMMERSCHMID, Gerhard et al. - Public Administration Reforms in Europe: the view from the top. Cheltenham: Elgar, 2016, 304 p.

LÓPEZ TORRIJOS, Roberto - La tensión entre Gobierno y Administración en el proyecto tecnocrático de modernización administrativa e institucionalización jurídica durante la dictadura de Franco. Comunicação apresentada no Encontro Internacional Em Busca da

Eficiência? Mudanças e Continuidades na Administração Pública Contemporânea. Lisboa: NOVA FCSH, 4 e 5 de junho de 2018.

MADUREIRA, César - A reforma da Administração Pública Central no Portugal Democrático: do Período Pós-Revolucionário à Intervenção da Troika. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro. Volume 49: número 3 (2015), 547-562.

MADUREIRA, César e FERRAZ, David - The Need of a XXI Century Governance Paradigm for Public Administration: The Specific Case of Portugal. *Public Policy and Administration*. Londres. Número 31 (2010), 35-48.

MADUREIRA, César; ASENSIO, Maria e RODRIGUES, Miguel - Análise da evolução das estruturas da administração pública central portuguesa decorrente do Prace e do Premac. Lisboa: DGAEP, 2013, 123 p.

MENDOZA MAYORDOMO, Xavier - Técnicas gerenciales y modernización de la administración pública en España. *Revista de Documentación Administrativa*. Madrid. Número 223 (1990), 261-290.

NIETO, Alejandro - Condicionantes y Determinantes de la Administración Pública Española Histórica. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Madrid. Números 7-8 (1996-1997), 67-72.

NIETO, Alejandro - La Administración y la Burocracia del Estado en la Década de los Ochenta. *Revista Vasca de Administración Pública*. S.I. Número 13 (1985), 175-188.

NIETO, Alejandro - Reforma Administrativa y Modernización de la Administración Pública: ¿Un Problema Pendiente?. *Revista Vasca de Administración Pública*. S.I. Número 23 (1989), 125-136.

PETERS, B. Guy e PIERRE, Jon - *The Sage Handbook of Public Administration*. Londres: SAGE, 2012, 816 p.

OCDE - *Managing administrative reform: a case study of Portugal (1976-1994)*. Paris: Puma, 1995.

OLÍAS DE LIMA, Blanca - La Ciencia de la Administración en España. *Revista de Documentación Administrativa*. Madrid. Número 176 (1977), 91-110.

OLIVEIRA ROCHA, José António - Administrative Reform in Portugal. Prospects and Dilemmas. In *European Group of Public Administration (EGPA) Annual Conference*. Milão: EGPA, 2006, p. 1-31.

OLIVEIRA ROCHA, José António - *Gestão Pública e Modernização Administrativa*. Oeiras: INA, 2001, 216 p.

PORRAS NADALES, Antonio Joaquín - La Reforma de la Administración Andaluza y los Desafíos de la Segunda Modernización. *Revista de Fomento Social*. Córdoba. Número 239 (2005), 463-490.

PRATS i CATALÁ, Joan - Políticas de buena administración para la Administración General del Estado en España. Un enfoque de gobernanza democrática. In RUIZ-HUERTA CARBONELL, Jesús - *Gobernanza democrática y fiscalidad*. EUA: Tecnos, 2010, p. 25-55.

REDONDO, Juan Carlos - Marcelo Caetano y los desarrollistas españoles: la liberalización de los no liberales. In DE LA TORRE, Hipólito - *Marcelo Caetano y el Fracaso de la Reforma del Estado*. Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia, 2007, p. 185-208.

SAÍNZ MORENO, Fernando - La Reforma Administrativa en España. Comunicação apresentada no VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Panamá: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2003.

SALIS GOMES, João - Perspetivas da Moderna Gestão Pública em Portugal. In MOZZICAFREDDO, Juan e SALIS GOMES, João - Administração e Política: Perspetivas da Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos. Oeiras: Celta Editora, 2001, p. 77-102.

SEAGE, Julio - La Reforma de las Administraciones Públicas en España tras la Constitución de 1978. Gestión y Análisis de Políticas Públicas. Madrid. Números 7-8 (1994), 73-86.

SIEDENTOPF, H. - Introduction: Government Performance and Administrative Reform. In CAIDEN, G. E. e SIEDENTOPF, H. - Strategies for Administrative Reform. Lexington: Lexington Books, 1982, p. 9-15.

VALERO IGLESIAS, Javier - Elementos para una Reflexión sobre la Administración General del Estado. Revista de Documentación Administrativa. Madrid. Números 286-287 (2010), 25-58.

VIDAL PRADO, Carlos e DELGADO RAMOS, David - La Reforma de las Administraciones Públicas y el Estado Social en la Crisis Económica (2012-2015). Gestión y Análisis de Políticas Públicas. Madrid. Número 17 (2017), 40-62.

VILLORIA MENDIETA, Manuel - El papel de la burocracia en la transición y consolidación de la democracia española: primera aproximación. Revista Española de Ciencia Política. Madrid. Volume 1: número 1 (1999), 97-126.