



IX ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ISSN: 2594-5688

secretaria@sbap.org.br

Sociedade Brasileira de Administração Pública

ARTIGO

**REFORMAS ADMINISTRATIVAS EM PORTUGAL E ESPANHA: DA
BUROCRACIA À TRANSIÇÃO DIGITAL**

**LEONARDO SECCHI, JOAQUIM CROCA CAEIRO, RICARDO RAMOS PINTO, MANUEL ARENILLA
SÁEZ,**

**GRUPO TEMÁTICO: 14 Estudos teóricos, históricos e
comparados em Adm. Pública**

IX Encontro Brasileiro de Administração Pública, São Paulo/SP, 5 a 7 de outubro de 2022.
Sociedade Brasileira de Administração Pública
Brasil

Disponível em: <https://sbap.org.br/>

Reformas administrativas em Portugal e Espanha: da burocracia à transição digital

Resumo:

O objetivo deste ensaio é realizar uma análise comparativa das reformas administrativas ocorridas nos governos nacionais de Portugal e Espanha, com as dimensões de análise: as doutrinas das reformas, as suas justificativas e os seus valores subjacentes; a liderança de policy e os estilos e instrumentos de implementação. Os momentos históricos de transição entre paradigmas administrativos observados foram: a transição burocrática, a transição gestonária e a transição digital. Foi feita uma revisão da literatura sobre paradigmas de gestão e reformas administrativas em Portugal e em Espanha, consulta de documentos oficiais dos governos nacionais, entrevistas com policy-makers e acadêmicos, além da observação pessoal dos autores deste ensaio que já assumiram funções de responsabilidade nas administrações públicas destes dois países. As semelhanças foram os conteúdos, valores e justificativas das reformas, a preferência pelo instrumento legal (leis, decretos, resoluções), bem como a liderança e estilo de implementação, enquanto houve diferença na indução externa, Portugal mais permeável do que Espanha. Este ensaio aponta para uma aposentadoria da discursividade governamental vinculada à *New Public Governance* e a adoção, sem restrição, da linguagem de transição/transformação digital como paradigma de gestão.

Palavras-chave: Reformas administrativas. Paradigmas de Administração Pública. Modelos de Gestão. Portugal. Espanha.

Introdução:

Reformas administrativas são momentos de mudanças nas políticas de gestão pública e no desenho de organizações programáticas, que podem levar a uma mudança no paradigma de Administração Pública (Barzelay, 2019).

A discursividade política promotora de uma reforma administrativa é geralmente enfeitada com grandiosos projetos, expectativas altas, rupturas com o passado, para a transição a um modelo e prática de gestão que traga mais controle, eficiência ou responsividade das organizações públicas (Hood & Jackson, 1991).

Por outro lado, a discursividade detratora das reformas, seja por interesses adversos ou por um cético realismo, aponta que a carga institucional formal e informal é tão pesada, que apenas aspectos superficiais são afetados pelas reformas e que as mudanças são lentas e incrementais (Lindblom, 1959).

Sendo este ensaio fruto de um projeto de investigação chamado de Painel Iberoamericano de Administração Pública e Políticas Públicas (PIAAPP), o objetivo aqui é analisar comparativamente das reformas administrativas ocorridas nos governos nacionais de Portugal e de Espanha. As dimensões de análise são: o conteúdo das reformas; as justificativas; a liderança de policy e os estilos e instrumentos de implementação; e a indução externa. Para a elaboração deste ensaio, foi feita uma revisão teórica da literatura de referência sobre modelos e paradigmas de gestão e reformas administrativas em Portugal e em Espanha, consulta a documentos oficiais dos governos nacionais destes países, entrevistas com seis policy-makers e acadêmicos, além da observação pessoal de parte

dos autores deste ensaio que já assumiram funções de responsabilidade nas administrações públicas destes dois países.

Foi feita uma verificação dos momentos históricos de mudança de paradigmas administrativos: a transição burocrática, a transição gestonária e a transição digital. O ensaio prossegue com um resgate histórico dos momentos de transição, a verificação de semelhanças e diferenças entre os casos português e espanhol e uma análise comparativa entre as três transições.

Parte 1. A transição burocrática em Portugal

Desde o século XIX, a Administração Pública portuguesa esteve assentada em um paradigma de facto patrimonialista e assentado em um modelo napoleônico de direito administrativo, com vícios persistentes, como a nomeação (pela Coroa) dos administradores, a confusão entre Estado e Igreja, a centralização do sistema no nível nacional, a escassa preparação dos servidores, favoritismos e parcialidade no tratamento dos servidores e cidadãos (Tavares & Alves, 2006; Rocha & Araújo, 2007; Caeiro, 2018).

Tal modelo persistiu até 1933 com a instalação do Estado Novo e da ditadura de Salazar, que iniciou a instalação do modelo weberiano burocrático de administração pública (Rocha & Araújo, 2007; Azevedo, 2019). Os seus marcos legais foram a Constituição Política de 1933, o Decreto 26.115 de 1935 e o novo código administrativo de 1940. Entre os problemas que se buscavam superar estavam o descontrole financeiro, a desorganização administrativa e legal, a redução da patronagem e o personalismo herdados do período patrimonial. As principais medidas identificadas foram a centralização departamental, a criação da Inspeção Geral de Finanças, a reorganização do Tribunal de Contas e as reformas da contabilidade pública (Rocha & Araújo, 2007; Azevedo, 2019).

Uma liderança clara na institucionalização do modelo racional-legal foi Marcello Caetano, jurista e administrativista, que protagonizou a elaboração de todos os instrumentos legais para esta transição. Caetano também se tornou a grande referência acadêmica de direito administrativo em Portugal durante todo o século XX. Caetano foi quem sucedeu a Salazar na presidência do Conselho de Ministros no final do Estado Novo, sendo deposto em 1974. Por ter sido realizada em um período de ditadura, a transição burocrática foi feita de maneira top-down, vencendo por meio da força as eventuais resistências que eram encontradas no âmbito político-administrativo.

Ainda durante o Estado Novo, um novo impulso reformista teve lugar na Administração Pública

portuguesa depois da 2ª Guerra Mundial. Tratou-se do que foi chamado de "Administração para o Desenvolvimento" (Development Administration), que pregava uma Administração Pública indutora do desenvolvimento econômico das empresas e do Estado de Bem-Estar Social. Com as verbas advindas do Plano de Reconstrução e Reconstituição Econômica – Plano Marshall, e o Terceiro Plano de Fomento (planos nacionais de desenvolvimento), foram previstas verbas para a modernização administrativa. Entre 1950 e 1970 os desafios a enfrentar eram: baixo nível de eficiência e produtividade, métodos tradicionais e rotineiros de trabalho, perda de quadros qualificados para o setor privado devido aos baixos salários da administração pública Portuguesa.

Para Azevedo (2019), as reformas administrativas desta época buscavam afetar dois aspectos: o primeiro, era atrair e reter servidores públicos, visto que os salários eram baixos que induziam os servidores a acumular dupla jornada, ou que se evadiam para a iniciativa privada. Também não havia benefícios sociais aos servidores como o auxílio-doença e a reforma. O segundo aspecto, tratava de criar um órgão central poderoso (ligado à Presidência do Conselho) para que criasse e organizasse os departamentos, suas relações, aplicação de técnicas de Organização e Métodos (O&M). Apesar da etiqueta dada "Administração para o Desenvolvimento", os principais objetivos eram a melhoria na gestão de pessoas (atração, gestão, retenção) de pessoal servidor público e desenho organizacional (racionalizar comunicação, processos, fluxogramas, O&M), criação de serviços centrais e gabinetes de planejamento, como fora a Comissão Interministerial de Planejamento e Integração Econômica e o Secretariado da Reforma Administrativa, responsável pelas reformas administrativas.

Parte 2. A transição burocrática em Espanha

Em Espanha, ensaios para a introdução de uma administração pública burocrática começaram em 1918, com aprovação do estatuto do serviço público, chamado Estatuto de Maura, em homenagem ao seu idealizador, Antonio Maura (Muñoz-Llinás, 2019). No entanto, por conta das instabilidades políticas sofridas em Espanha, muitos dos seus preceitos não foram implementados, tornando-se letra morta (Cañellas-Mas, 2010).

Com a instalação do regime autoritário de Franco, foi aprovada, em 1938, a Lei de organização da administração central. Mas diferentemente do que se esperava de uma administração burocrática, houve um processo de ideologização da administração, que depois foi suavizado com a lei do regime jurídico de 1957 (Cañellas-Mas, 2010).

O modelo burocrático-tecnocrático de estilo weberiano é apenas introduzido em Espanha a partir do final dos anos 1950 e início dos anos 1960.

O processo de reforma burocrática em Espanha contou com um duplo protagonismo: no final dos anos 1950, com o Secretario General Técnico e catedrático em Direito Administrativo, Laureano López Rodó, e o Vice-presidente do governo, Luís Carrero Blanco. Este processo de reforma burocrática aconteceu em paralelo aos três Planos de Desenvolvimento Econômico e Social, implementados entre 1964 e 1975. A reforma a partir deste momento passa a ser conduzida pelo corpo burocrático técnico vinculados à ordem católica da Opus Dei, que gozava de grande prestígio no governo de Franco (Kickert, 2011a). O estilo de introdução da reforma foi claramente top-down, por meio de leis e decretos do governo.

Dois aspectos são interessantes serem notados no caso da transição burocrática espanhola: 1) o governo introduziu uma versão adaptada do racional-legalismo weberiano, visto que contemplava aspectos como a formalidade, profissionalismo, legalidade, mas sem a característica da separação da Política com a Administração Pública. Em efeito, até 1967 o governo buscou reforçar o alinhamento dos burocratas com os objetivos políticos do governo, mas a partir de então este processo de captura administrativa desmorona (Baena, 1993, p. 191) diversas referências das reformas burocráticas tinham como benchmark a administração privada adaptada para gestão pública, mesmo anos antes da aparição das ondas da New Public Management nos países anglo-saxônicos. Inspirações intelectuais para as reformas vinham de fora de Espanha, como por exemplo Chris Argyris (americano), Otto Nass (alemão) e Michel Crozier (francês) e Gabriel Ardant (francês), com obras traduzidas pela Secretaria Geral Técnica para todo o funcionalismo (Cañellas-Mas, 2010).

Em Espanha, tal como em Portugal, as reformas de cariz burocrático foram conduzidas em período de ditadura, que forçava um alinhamento entre a política e a administração, o que ajudou a vencer eventuais resistências que pudessem ser encontradas no meio administrativo.

Parte 3. A transição gestonária em Portugal

Apesar da existência de iniciativas de construção de capacidade administrativa logo após a redemocratização (Corte-Real, 2008; Alonso & Clifton, 2013; Arenilla, 2017), é apenas a partir de 1986 que Portugal e Espanha experimentam sucessivas iniciativas de modernização da administração pública para superação do paradigma burocrático.

Em Portugal, o paradigma adotado é o gestor, que abarca diversas etiquetas de modelos, programas e ferramentas para modernização que foram adotadas em Portugal, tais como a New Public Management (NPM) (Tavares & Alves, 2006; Rocha & Araújo, 2007; Felix et. al., 2010; Magone, 2011), o Entrepreneurial Government (Felix et. al., 2010), e Reinventing Government (Bilhim, 2012). Os sucessivos impulsos de modernização aconteceram a partir da entrada de Portugal na Comunidade Econômica Europeia, em 1986. Governos de centro-direita e de centro-esquerda se revezaram na liderança dos esforços modernizadores, mas com pouca diferença nos valores e na discursividade das reformas. Exemplo disso foram as iniciativas de introdução de Programas de Qualidade na gestão pública a partir de 1993, ainda no governo de Cavaco Silva (centro-direita), e intensificado a partir de 1998 com o governo de Antonio Guterres (centro-esquerda) com a adoção do European Foundation for Quality Management, incentivado pela European Public Administration Network (EUPAN) (Magone, 2011).

Para além das discursividades políticas em torno das reformas portuguesas, diversos acadêmicos têm avaliado as reformas no sul da Europa, em geral, e em Portugal, em específico, como sendo de matriz neo-weberiana (Ongaro, 2008; Ongaro, 2009; Kickert, 2011b). Isso implica dizer que, por mais que a discursividade política em torno das reformas administrativas seja a de superação do modelo burocrático, na prática o que se vê são iniciativas para uma renovação de preceitos do modelo racional-legal weberiano que tiveram sua introdução historicamente dificultada nas organizações públicas, como o combate à politização da administração, introdução de modelos meritocráticos para recrutamento e promoção dos servidores públicos, transparência decisória e profissionalismo dos corpos burocráticos (Sotiropoulos, 2015).

Os valores e justificativas para a mudança de paradigma, em favor do modelo gestor em Portugal, são todas alinhadas com os seguintes valores: eficiência, eficácia econômica e simplificação de procedimentos. Felix et. al. (2010), ao recuperarem os motivos dos primeiros esforços de reforma entre 1986 e 1995, relatam estes e adicionam a garantia de flexibilidade, a autonomia dos gestores e a motivação dos funcionários públicos.

A partir de 1997, segundo a Resolução do Conselho de Ministros 176/97, o objetivo das reformas era desburocratizar, racionalizar, simplificar estruturas e procedimentos para uma Administração Pública orientada às pessoas (Rocha, Araújo, 2007). Entre 2004 e 2011, os mesmos valores estavam embutidos na agenda de austeridade após o ingresso de Portugal na zona Euro, com diversas iniciativas para garantir o equilíbrio fiscal, a racionalização das estruturas administrativas e a

autonomia na gestão de pessoal com o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE). Também foram criadas 333 medidas para redução da burocracia (Simplex) e criada a Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública (CReSAP), para reduzir a influência política nas escolhas de pessoas para ocupar cargos diretivos públicos (Rocha & Araújo, 2007; Carvalho, 2008; Corte-Real, 2008; Bilhim, 2012).

Mota et. al. (2014) organizam da seguinte maneira as justificativas e valores das reformas gestionárias em Portugal: entre 1986 e 2002 com orientação ao cidadão e na melhoria da qualidade dos serviços públicas; entre 2002 e 2008 com as medidas de racionalização administrativo-orçamentária a partir da adoção do Euro; e, após 2010, com foco na economicidade, como consequência da crise financeira global e os sucessivos planos de austeridade implementados nos países da União Europeia.


Tão variado quanto foram as áreas e as iniciativas de modernização, também o foram os responsáveis pela liderança dos processos de reforma. Diferentemente da reforma burocrática anterior, onde havia uma centralização em torno de alguns poucos e visíveis policy entrepreneurs, a transição gestionária teve diversas pessoas à frente, em diversos momentos de mudança de governos, com diversos órgãos públicos responsáveis pela sua idealização e implantação. A começar pela idealização, as reformas gestionárias de Portugal não foram iniciadas em Portugal. Este é um ponto de inflexão importante com relação à transição anterior. A partir de 1986, com a adesão de Portugal na Comunidade Econômica Europeia (CEE) os pacotes de reforma eram formulados em ambientes como a Comissão Europeia, a OCDE e a EUPAN. A responsabilidade local era o de coordenação dos esforços de implementação e tradução dos princípios gerais das reformas em textos legais para serem passados no Parlamento ou em Resoluções do Conselho de Ministro. Estes diversos órgãos ao longo do tempo foram: o Ministério das Finanças, o Secretariado de Modernização Administrativa (criado em 1986) (Felix et. al, 2010), o Ministério das Finanças e Reformas Administrativas (2002), a Unidade de Coordenação da Modernização Administrativa (UCMA), o Instituto de Inovação na Administração do Estado (a partir de 2001) e a Diretoria Geral para o Emprego Público, para a área de gestão de pessoas (Carvalho, 2008; Magone, 2011).

Quanto ao estilo implementação, há um mix entre estilo top-down e bottom-up. A coordenação, desta vez, não acontece apenas dentro do próprio Estado português, mas também a partir de entidade supranacional (Comissão Europeia) ou multilateral (OCDE) (Sotiropoulus, 2015).

Parte 4. A transição gestionária em Espanha

Realização:

SBAP
Sociedade Brasileira de Administração Pública

 Saiba mais em: sbap.org.br

Localização:

FGV EAESP

Fundação Getúlio Vargas (FGV- EAESP) São Paulo - SP

Espanha, tal como Portugal, entrou na Comunidade Económica Europeia (CEE) em 1986. Embora, iniciativas reformistas e de descentralização tenham ocorrido em Espanha já na década de 1970 com a transição democrática (Alonso & Clifton, 2013), foi a adesão à CEE, somada aos movimentos internos na administração pública espanhola, que trouxe o modelo gestor à administração central espanhola. Mas, diferentemente de Portugal, o governo de centro-esquerda de Felipe González, que ficou no poder de 1982 a 1996, não se apressou a adotar nenhuma etiqueta "modernizadora" vinculada a ideologias de New Public Management, tidas como derivada de governos anglo-saxónicas de direita. Por esta razão, a energia dispendida pelo governo espanhol foi mais voltada para o diagnóstico e tratamento das debilidades administrativas, do que para a proposição de um modelo coeso de gestão. Neste período, o Ministério para las Administraciones Públicas (MAP) publicou uma série de White papers em 1989, 1992 e 1996 que trouxeram alguns elementos implícitos da New Public Management, como o foco no cidadão-cliente, separação estrita entre decisores e implementadores, flexibilidade organizacional e eficiência na gestão de pessoas (Alba & Navarro, 2011).

É apenas a partir de 1996, com a instalação do governo de centro-direita de José-María Aznar, que a discursividade da NPM entra oficialmente no governo espanhol. Entre as evidências desta guinada estão no Plan de Calidad para la Administración General del Estado, de 1999, e no Libro Blanco para la mejora de los Servicios Públicos, de 2000.

Na volta da centro-esquerda para o governo de Espanha, um novo processo de reformas foi impulsionado, desta vez também abraçando os princípios e doutrinas da NPM. Como exemplo deste processo o destaque vai para a Ley de las Agencias Estatales, que em sua exposição de motivos deixa clara a marca gestora de liberdade ao gestor e foco na avaliação de resultados:

Em 2012, o governo espanhol criou uma task force, a Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA), com o propósito de desenhar novas medidas para levar a cabo as medidas de austeridade em face da crise financeira iniciada em 2007-2008.

A liderança do processo de reformas administrativa de cariz gestor em Espanha foi centrada nas instituições que trabalham com a temática, nomeadamente o Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) e o Ministério de las Administraciones Públicas (MAP). O primeiro funciona como um think tank produtor de conteúdo e escola de capacitação de servidores, além de ponto de relação governamental com outras instituições congêneres da União Europeia e da América Latina, além do EIPA, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) e o

IIAS. O MAP funcionou como implementador das políticas de reforma dentro do próprio governo, noutros ministérios e promotor de indução nas administrações autonómicas regionais. Em 2011, ainda como consequência da crise financeira, o MAP foi incorporado ao Ministério da Fazenda, para dar conta da agenda prioritária de eficiência do gasto e, posteriormente, deslocado ao Ministério da Política Territorial e da Função Pública.

Com relação ao estilo de liderança, Alba e Navarro (2011) relatam que sempre foram de estilo top-down, cujo Primeiro-Ministro ou o Ministro da pasta de Administração Pública tomavam as vezes de empreendedores de política pública, também com vistas a ganhos políticos simbólicos associados, mas com uma avaliação que estruturalmente pouco era modificado, principalmente na cultura do funcionalismo.

Parte 5. A transição digital em Portugal

Portugal teve alguns passos importantes para a transição digital já nos anos 1990, quando em 1996 foi o primeiro país do mundo a permitir a declaração de imposto de renda via internet (Bilhim & Neves, 2007). A parte este protagonismo próprio de “ilha de excelência”, os primeiros planos estratégicos que tocaram temas de “transição digital” foram publicados em 1997 (Livro Verde para a Sociedade da Informação em Portugal) e em 2000, quando o governo português desenhou o Plano 2000 “Estado Aberto”, com uma série de diretrizes e ações para incorporação de TIC na Administração Pública portuguesa e disponibilização on-line de informações sobre as entidades públicas (MSI, 1997; Bilhim & Neves, 2007; Cardoso & Lapa, 2007). Desde então, Portugal tem testemunhado uma crescente adoção de ferramentas de TIC em todas as agências governamentais, prestação de serviço e interação com o cidadão. O plano estratégico em vigor é o “Portugal Digital”, com 56 medidas dispostas em três pilares: capacitação e inclusão digital, transformação digital das empresas e digitalização do Estado (Ministério da Economia e Transição Digital, 2020).

Os valores subjacentes da transformação digital em Portugal têm sido um mix de dos valores sustentados por Hood & Jackson (1991). A introdução de TIC tem como objetivos declarados valores que já eram presentes na burocracia (controlo), valores que estavam presentes na administração gestonária (eficiência e eficácia), e somados a valores que têm sido chamados especialmente neste processo de transição, nomeadamente a interoperabilidade, integração e coordenação (Cardoso & Lapa, 2007; TICAPP, 2022; Ministério da Economia e Transição Digital, 2020). A depender do tipo

de ferramenta que se usa e a depender do ator político que a promove, também entram na discursividade da transformação digital portuguesa a justiça e equidade, com o argumento que a tecnologia serve para melhorar o acesso ao serviço público de populações desfavorecidas, como aquelas com prejudicada localização geográfica ou condição financeira.

Com relação aos empreendedores de policy para promover as transformações digitais, Portugal tem vivido um convívio de pontos focais. De uma parte interna da organização estatal, existem pessoas no topo da pirâmide da Administração Pública que têm uma liderança para a comunicação social, de apresentação de Planos Estruturantes e de articulação política com órgãos da EU, no encargo do Secretário de Estado da Digitalização e da Modernização Administrativa. De outra parte interna, existem servidores da Administração Pública em cargos técnicos ou gerenciais de médio escalão que são promotores ou defensores de novos desenvolvimentos ou mediadores na interlocução com provedores privados. Dentro da Agência de Modernização Administrativa (AMA), existe um centro de competências digitais, uma espécie de laboratório ou think tank digital que, além de desenvolverem soluções para os órgãos da administração do Estado, presta consultoria interna e auxílios a estes órgãos para especificação de requisitos para aquisição externa, auditorias e testes de produtos adquiridos de privados (TICAPP, 2022).

Com relação aos instrumentos de policy, a transição digital em Portugal tem sido implementada a partir de um mix de ferramentas, que vão além dos atos formais, como decretos, estatutos, resoluções do Conselho de Ministros. São exemplos alguns instrumentos de soft power, como os planos, fluxos de trabalho, as equipes de execução, White papers e capacitações, comunicação social persuasiva, experimentações controladas seguidas de correções e difusão. Ao mesmo tempo que é perceptível a diminuição da dependência formal, ficou evidente nas leituras, entrevistas e observação pessoal que, inevitavelmente, estas mudanças dependem da positividade legal. Segundo um dos especialistas entrevistados: “As reformas não se fazem por decreto. Mas também não se fazem sem decreto”.

Parte 6. A transição digital em Espanha

A transição digital em Espanha pode ser rastreada na documentação oficial da Administração Geral do Estado (AGE) desde o início do século XXI. Foi em 2001 que foi lançado o Plan de Acción de la iniciativa Info XXI (2001-2003), seguido pelo Plan de Choque para el impulso de la

Administración Electrónica (2003). Após estes marcos, diversas iniciativas sucederam-se para realização da transição digital na Espanha, para a tramitação eletrônica de processos, assinatura eletrônica e identidade digital, prestação de serviços via digital, transparência, inteligência artificial e gestão de dados públicos (Ministerio de la Presidencia, 2014, Vidal & Delgado, 2017; Córtes-Abad, 2020). O planejamento estratégico mais recente desta transição em andamento é o “Espanña Digital 2025”, um planejamento estratégico para todas as áreas que englobam a transformação digital na administração pública e sociedade, entre elas a cyber segurança, competências digitais, digitalização da Administração Pública, tecnologia 5G, inclusão digital, entre outras (Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, 2020).

Em Espanha, também foi verificada uma integração de valores que propulsionam a transformação digital, entre eles o controlo (ex. controlo tributário), a eficiência (ex. eliminação ou aceleração de procedimentos) e a transparência, interoperabilidade e conectividade com os atores sociais e dentro da Administração Pública.

Com relação à liderança e protagonismo na transição digital espanhola, ela também foi observada como inovação orientada pela oferta. Na Administração Pública espanhola não foi identificada uma liderança política clara, em alto escalão de governo, protagonista na introdução das TICs. O que há, independente de ciclos eleitorais ou governos em cargo, são empreendedores de médio escalão nas agências governamentais e nas administrações locais e autonómicas, muito natural no sistema descentralizado espanhol. São estes os diretores-tecnológicos, sub-diretores e até técnicos das TICs que atuam em redes de cooperação com seus contrapartes nas outras agências do Estado. Entre diversas consequências disto, a disparidade no nível de desenvolvimento digital entre agências governamentais é perceptível, a favor de early adopter arrecadadores, como a Agência Tributária e a Seguridad Social.

São os empreendedores externos à Administração estatal, no entanto, que trazem a grande parte das inovações de cariz digital. Grandes empresas que comercializam soluções digitais, que vão desde Inteligência Artificial, Big Data, Cloud Computing e softwares de gestão para as diversas áreas de prestação de serviço público. Ao invés de falar em de cima para baixo (desenhado no topo do Estado), ou de baixo para cima (desenhado na base administrativa), a transformação digital espanhola tem sido desenhada e induzida de fora para dentro.

Na Espanha, existe um ecossistema de organizações públicas, empresas privadas, académicos, que desenvolvem ou promovem tecnologias, articulam sua adoção, seja diretamente nas agências

governamentais espanholas, seja com lobby em Bruxelas para que tais soluções sejam percebidas e induzidas pela entidade supranacional como úteis para os estados-membros. Exemplos destacados destes atores são o Observatório Nacional de Tecnologia y Sociedad (ONTSI – entidade governamental) e a Indra, autoaclamada “la empresa líder en consultoría de transformación digital y Tecnologías de la Información en España y Latinoamérica” (Indra, 2022).

Em Espanha o instrumento legal também é percebido como uma condição necessária, mas cada vez menos suficiente, para garantir a transição digital. Alguns exemplos disso são as comunicações oficiais via redes sociais, a prestação de serviços públicos via plataformas digitais e a introdução de Inteligência Artificial de apoio à decisão pública. Todas são criadas, desenvolvidas e transacionadas por instrumentos gerenciais ou plataformas, mas que se não estiverem ancoradas a algum regulamento ou legislação tem poucas chances de prosperar e institucionalizar-se. A Espanha é reconhecidamente um país fortemente garantista, formal em que todas as políticas devem estar legalizadas, especialmente nos serviços públicos que repercutem em obrigatoriedade e punibilidade aos servidores ou cidadãos, pessoas físicas ou jurídicas (Ongaro, 2008; Ongaro, 2009; Kickert, 2011b).

Como visto, Espanha já possui planos de governo eletrônico desde o início dos anos 2000 e, também, desde 2011 já elaborou quatro edições do Plan de Gobierno Abierto e é membro da Open Government Partnership (AGE, 2022). Em 2020, o governo lançou o Plan Espanha Digital (2021-2025), que estabelece os objetivos estratégicos para a transformação digital no país.

Parte 7. Discussão dos resultados

Feita a descrição das transições administrativas e seguindo as dimensões de análise propostas, apresenta-se na sequência algumas sínteses do que foi exposto ao longo do texto.

Com relação às reformas, foram enfatizadas três transições: a transição burocrática, que iniciou em Portugal a partir de 1933 e em Espanha a partir de 1918 (estatuto Maura) e com aprofundamento na década de 1950, a transição gestonária, que chegou a ambos os países em 1986 com a entrada na Comunidade Econômica Europeia, e a transição digital que também é contemporânea a ambos os países no final dos anos 1990 e início do século XXI.

Com relação às justificativas, doutrinas e valores, na transição burocrática Portugal e Espanha passaram por processos semelhantes de superação da administração patrimonial ao iniciar a

implantação de um modelo racional-legal de administração, com justificativas de combate à ineficiência, redução da patronagem, atração e retenção de pessoal tecnicamente preparado para trabalhar nas estruturas organizacionais e na prestação de serviço público. Além do conteúdo de inspiração weberiana com valor central no controle, Portugal experimentou a disseminação de uma "administração para o desenvolvimento", enquanto Espanha buscou na iniciativa privada fontes inspiradoras para suas práticas de gestão, mesmo antes do aparecimento da NPM. Na transição gestonária, as justificativas, doutrinas e valores de base são muito semelhantes para os casos estudados. Ambos os países se apoiaram na NPM como paradigma que tem como valor de fundo a eficiência econômica e a simplificação de processos, necessários para combater as disfunções burocráticas, dar liberdade aos gestores e, especialmente após a crise financeira de 2008, reduzir a dívida pública com medidas de austeridade. A transição digital tem sido apoiada na integração de valores já anteriormente percebidos nas outras reformas: controle, eficiência, com a adição da abertura, integração ou interoperabilidade. Neste sentido, o marco teórico de Hood & Jackson (1991), que previam que os argumentos administrativos da reforma giravam em torno de um valor (controle, eficiência ou resiliência), pode ser complementado a partir da perspectiva da transição digital como integradora de valores.

Quanto à identificação dos policy entrepreneurs, o estilo de liderança e os instrumentos de política pública, um padrão foi encontrado entre Portugal e Espanha: na transição burocrática as reformas foram levadas a cabo a partir de lideranças individuais bem identificadas em alguma personalidade no topo da Administração Pública nacional, com estilo top-down de desenho e implementação e utilizando instrumentos eminentemente legislativos (regimentos, estatutos, normas) como alavancas para as mudanças organizacionais. Este padrão foi visivelmente modificado a partir da redemocratização e a entrada de Portugal e Espanha na CEE. As reformas gestonárias passaram a ser realizadas por sucessivos Ministros ou presidentes de agências e institutos encarregados da matéria de reformas administrativa, que se utilizaram, além do marco legal para as mudanças, de diagnósticos, planos e redes de cooperação e aprendizado como instrumentos de implementação de política pública. A partir da transição digital, o empreendimento de política pública desceu ainda mais na hierarquia organizacional, passando para diretores, sub-diretores de tecnologia e, inclusive, sendo delegados para agentes externos (ie. OCDE, EU, empresas privadas) do ponto de vista da nomenclatura, idealização, estratégias e recursos.

Outra reflexão, neste sentido, é um processo de inovação orientada pela oferta (supply driven

innovation), que em teoria organizacional aplicada à administração pública pode ser comparada ao garbage can de Cohen, March & Olsen (1972). Os provedores privados são os que promovem as soluções tecnológicas e as apresentam aos administradores públicos, que por sua vez advogam a existência de determinado problema público que poderá justificar a adoção daquela solução apresentada.

Também sobre a interpretação dos analistas, aqui é importante destacar que esta influenciou nossa decisão de observar a transição digital nos dois países, a despeito da literatura acadêmica de Administração Pública preferir destacar a Public Governance ou New Public Governance ou Post-NPM como o paradigma de gestão pública que chegou para suceder a transição gestonária (Kooiman, 1993; Rhodes, 1996; Christensen, 2012; Klenk & Reiter, 2019). Ao longo da construção deste artigo, com a leitura documental governamental e nossas vivências como administradores públicos, ficou evidente o quanto a discursividade e as ações de digital transition ou digital transformation têm dominado as discussões paradigmas administrativos nos governos português e espanhol.

Parte 8. Conclusões

O objetivo deste ensaio foi resgatar uma análise comparativa das reformas administrativas ocorridas nos governos nacionais de Portugal e de Espanha. As dimensões de análise foram o conteúdo das reformas, suas justificativas, e a liderança e o estilo de policy entrepreneurship.

Do lado das semelhanças entre os processos de reformas dos dois países, estão os conteúdos das reformas, os seus valores e justificativas, a preferência pelo instrumento legal (leis, decretos, resoluções) bem como a liderança e estilo de implementação, top-down na transição burocrática, um mix de top-down com horizontal (comunidades de aprendizado) na transição gestonária, com a evidente dominação de estilo bottom-up e de fora para dentro na transição gestonária. Já na transição digital, Portugal e Espanha sofreram com o mesmo padrão de indução, marcadamente vindo dos ecossistemas de inovação, empresas privadas induzindo soluções e EU e OCDE passando benchmarks.

Do lado das diferenças, o processo de indução externa foi muito mais marcado nas reformas burocrática e gestonária em Portugal. Enquanto em Espanha se observou nas transições burocráticas e gestonárias um papel muito forte das corporações burocráticas de elite do governo nacional com suas relações com os governos das comunidades autónomas (Parrado, 2008), em Portugal a influência

de organismos como a OCDE, IIAS, PUMA e a União Europeia foi sensivelmente mais presente e notada como diferencial na bibliografia especializada e documentação oficial.

Pode-se também dizer que os momentos de pontuação (policy shift) ocorreram de maneira síncrona, especialmente na transição gestonária e digital (Ongaro, 2008; Corte-Real, 2008; Parrado, 2008), iniciado em ambos os países a partir de 1986 com a entrada na Comunidade Econômica Europeia. Quanto à transição burocrática Portugal e Espanha experimentaram duas fases, a primeira racionalista-legal de estilo weberiano em ambos os países, enquanto na segunda fase Portugal abraçou a chamada "Administração para o Desenvolvimento", enquanto Espanha buscou referenciais de gestão na iniciativa privada.

Por fim, este ensaio aponta para uma aposentadoria da discursividade governamental vinculada à New Public Governance e a adoção sem restrição da linguagem de transição/transformação digital como paradigma de gestão. Enquanto ministérios, secretarias, fundos europeus, programas nacionais, redes de observatórios e benchmarks enfatizam a transição digital como elemento de governo e gestão, a Governança Pública parece não ter conseguido ganhar força política (para argumentação eleitoral), força administrativa (para mudanças internas) nem força social (para engajamento dos stakeholders) para sair da discursividade acadêmica e se firmar como paradigma aplicado na prática governamental em Portugal e Espanha.

Referências

Alba, C. R., & Navarro, C. (2011). Administrative tradition and reforms in Spain: Adaptation versus innovation. *Public Administration*, 89(3), 783–800. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2010.01886.x>

Alonso, J. M. & Clifton, J. (2013). Public Sector Reform in Spain: Views and Experiences from Senior Executives. Project: COCOPS - Coordinating for Cohesion in the Public Sector of the Future. Disponível em: <https://repositorio.unican.es/xmlui/bitstream/handle/10902/8106/Alonso,+Clifton+2013.pdf?sequence=1>, Acesso em 08 de junho de 2022.

Arenilla Sáez, M. (2017). Cuatro décadas de modernización vs. reforma de la Administración pública en España. *Methaodos Revista de Ciencias Sociales*, 5(2). <https://doi.org/10.17502/m.rcs.v5i2.190>

Azevedo, A. C. (2019). Reformar a Administração Pública no novo mundo saído da guerra. Projeto nacional ou dinâmica global? (1950-1970). *Revista de Administração Pública*, 53(5), 960–974. <https://doi.org/10.1590/0034-761220180186>

Barzelay, M. (2001). *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*. Berkeley: University of California Press. <https://doi.org/10.1525/9780520925274>

Bilhim, J., & Neves, B. B. (2007). O Governo Eletrónico em Portugal: O caso das Cidades e Regiões

Digitais. In: J. D. Coelho (Coord.), Sociedade da Informação: O Percurso Português – Dez Anos de Sociedade da Informação: Análise e Perspetivas (pp. 369-388). Lisboa: Edições Sílabo.

Bilhim, J. (2012). O mérito no processo de seleção da alta direção da Administração Pública Portuguesa: mito ou realidade? *Sequência*, n. 65, pp. 33-56.

Caeiro, J. C. (2018). História da Administração Pública Portuguesa: do liberalismo ao Estado Novo. Vol. II. Lisboa: ISCSP.

Cañellas-Mas, A. (2010). La reforma administrativa en España (1956-1958). *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, n. 148, pp. 193-221.

Cardoso, G. & Lapa, Tiago. (2007). 'Alt-Tab': from ICTs to organisational innovation in Portugal, in Nixon, P. G. & Koutrakou, V. N. (2000). *E-government in Europe: re-booting the state*. London: Routledge.

Christensen, T. (2012). Post-NPM and changing public governance. *Meiji Journal of Political Science and Economics*, 1, 1-11.

Carvalho, E. R. (2008). Agendas e reformas administrativas em Portugal. *Tese de doutoramento*. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas – Universidade Técnica de Lisboa.

Corte-Real, I. (2008). Public management reform in Portugal: successes and failures, *International Journal of Public Sector Management*, 21 (2), 205-229. <https://doi.org/10.1108/09513550810855663>

DGAEP. (2021). Boletim Estatístico do Emprego Público. Available at: <https://www.dgaep.gov.pt/index.cfm?OBJID=C0F56E62-5381-4271-B010-37ECE5B31017>, Access on June 21, 2022.

Hood, C., & Jackson, M. W. (1991). *Administrative argument*. Dartmouth Publishing Group.

Indra. (2022). *Sobre Indra*. Available at: <https://www.indracompany.com/es/indra>, Access on June 20, 2022.

Kickert, W. (2011a). Book review: Edoardo Ongaro, Public Management Reform and Modernization: Trajectories of Administrative Change in Italy, France, Greece, Portugal and Spain. Cheltenham: Edward Elgar, 2009. *International Review of Administrative Sciences*, 77(1), 214–217. <https://doi.org/10.1177/00208523110770011002>

Kickert, W. (2011b). Distinctiveness of administrative reform in Greece, Italy, Portugal and Spain. Common characteristics of context, administrations and reforms. *Public Administration*, 89(3), 801–818. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2010.01862.x>

Klenk, T., & Reiter, R. (2019). Post-New Public Management: reform ideas and their application in the field of social services. *International Review of Administrative Sciences*, 85(1), 3–10. <https://doi.org/10.1177/0020852318810883>

Kooiman, J. (1993). *Modern governance: new government-society interactions*. London/California: Newbury Park/Sage.

Lindblom, C. E. (1959). The Science of “Muddling Through.” *Public Administration Review*, 19(2), 79–88. <https://doi.org/10.2307/973677>

Magone, J. M. (2011). The difficult transformation of state and public administration in Portugal. Europeanization and the persistence of neo-patrimonialism. *Public Administration*, 89(3), 756–782. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2011.01913.x>

MSI (1997). Livro Verde para a sociedade da informação em Portugal. Available at: <https://www.acessibilidade.gov.pt/wp-content/uploads/2020/07/lvfinal.pdf>, access on: June 21, 2022.

Mota, L. F., Pereira, L., Cardim, M. E., & Neves, A. (2014). Reforma do Setor Público em Portugal: Visões e Experiências de Dirigentes de Topo. Project: COCOPS - Coordinating for Cohesion in the Public Sector of the Future. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/321394693_Reforma_do_Setor_Publico_em_Portugal_Visoes_e_Experiencias_de_Dirigentes_de_Topo, acesso em 08/06/2022.

Ongaro, E. (2008). Introduction: the reform of public management in France, Greece, Italy, Portugal and Spain, *International Journal of Public Sector Management*, 21(2), 101-117. <https://doi.org/10.1108/09513550810855618>

Ongaro, E. (2009). Public management reform and modernization: trajectories, of administrative change in Italy, France, Greece, Portugal and Spain. Cheltenham: Edgar Elgar.

Parrado, S. (2008). Failed policies but institutional innovation through “layering” and “diffusion” in Spanish central administration, *International Journal of Public Sector Management*, 21 (2), 230-252. <https://doi.org/10.1108/09513550810855672>

Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity, and accountability*. Buckingham/Philadelphia: Open University Press.

Rocha, J. A. O., & de Araujo, J. F. F. E. (2007). Administrative reform in Portugal: Problems and prospects. *International Review of Administrative Sciences*, 73(4), 583–596. <https://doi.org/10.1177/0020852307083461>

Sotiropoulos, D. A. (2015). Southern European Governments and Public Bureaucracies in the Context of Economic Crisis. *European Journal of Social Security*, 17(2), 226–245. <https://doi.org/10.1177/138826271501700205>

Tavares, L. V. & Alves, A. A. (2006). The future of Portuguese Public Administration and a new agenda for public administration sciences in the 21st Century. *Public Administration*, 84(2), 308-406. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2006.00008.x>

TICAPP. Centro de competências digitais da administração pública. Available at: <https://ticapp.gov.pt/pt/o-que-fazemos/>, access on June 21, 2022.