

---

## Duzentos anos de reformas administrativas em Portugal e em Espanha: da administração patrimonialista à gestionária

Two hundred years of administrative reforms in Portugal and Spain: from patrimonialism to managerialism

Leonardo Secchi<sup>a,b\*</sup>, Joaquim Croca Caeiro<sup>b</sup>; Ricardo Ramos Pinto<sup>b</sup>

<sup>a</sup>Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, Brasil; <sup>b</sup>Centro de Administração e Políticas Públicas (CAPP, ISCSP), Universidade de Lisboa, Lisboa, Portugal;

---

### RESUMO:

O objetivo deste ensaio é realizar uma análise comparativa das reformas administrativas ocorridas nos governos nacionais de Portugal e Espanha. As dimensões de análise são: as doutrinas das reformas, as suas justificativas e os seus valores subjacentes; a liderança de *policy* e os estilos e instrumentos de implementação; a indução externa e as resistências contra sua efetivação. Os momentos históricos de transição entre paradigmas administrativos observados foram: a transição patrimonialista, a transição burocrática e a transição gestionária. Para a elaboração deste ensaio foi feita uma revisão da literatura sobre paradigmas de gestão e reformas administrativas em Portugal e em Espanha, além da consulta de documentos oficiais dos governos nacionais. Como conclusões identificaram-se semelhanças entre os processos de reformas sobre os conteúdos das reformas e seus valores e justificativas, a preferência pelo instrumento legal (leis, decretos, resoluções), bem como a liderança e estilo de implementação. Do lado das diferenças, Portugal apresentou-se mais permeável à indução externa do que Espanha. Comparando-se os processos de transição, as recentes reformas gestionárias contaram com *policy entrepreneurs* em rede, utilizando-se de instrumentos variados (além da mudança legislativa), padrão visivelmente modificado a partir da redemocratização e a adesão de Portugal e Espanha à União Europeia.

**PALAVRAS-CHAVE:** Reformas administrativas, Paradigmas de Administração Pública, Modelos de Gestão, Portugal, Espanha.

### ABSTRACT:

The objective of this essay is to compare the administrative reforms that took place in the national governments of Portugal and Spain. The dimensions of analysis are: the doctrines of the reforms, their justifications and their underlying values; the policy leadership, its implementation styles and instruments; the external induction and the resistances to change. The observed transition landmarks are: the patrimonialist transition, the bureaucratic transition and the managerial transition. We carried out a literature review on public management paradigms and administrative reforms in Portugal and Spain, in addition to consulting official documents of the two national governments. As conclusions, some similarities were identified between the reform processes regarding the contents of the reforms and their underlying values and justifications, and the preference for the legal instrument of policy change (laws, decrees, regulations), as well as the leadership and implementation style. Regarding the differences,

---

\*Autor Correspondente: [leonardo.secchi@udesc.br](mailto:leonardo.secchi@udesc.br)

---

Portugal is perceived as more permeable to external induction than Spain. Comparing the transition processes, recent managerial reforms have relied on networked policy entrepreneurs, using a variety of instruments (in addition to legislative change), a pattern visibly modified after the redemocratization and after Portugal and Spain joined the European Union.

**KEYWORDS:** Administrative reforms, Public Administration Paradigms, Public Management Models, Portugal, Spain.

---

## 1. 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, 2001).

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 de restante as mudanças são lentas e incrementais (Lindblom, 1959).

Tentando encontrar um meio termo entre o idealismo (da mudança radical) e do realismo (do incrementalismo), a Teoria do Equilíbrio Pontuado (Baumgartner & Jones, 1993; Jones & Baumgartner, 2012) propõe que mudanças em políticas públicas acontecem em momentos especiais e breves (*critical junctures*), seguidos de longos períodos de estabilidade. A TEP pode ser aplicada a qualquer área de política pública e, em especial, para a análise de reformas administrativas, que nada mais são que mudanças nas políticas de gestão pública com alguma coerência entre doutrinas (o que fazer) justificativas (por quê fazer) e valores (critérios normativos que fundamentam as justificativas) (Hood & Jackson, 1991).

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 política ou administrativa; a indução externa; e as resistências contra sua efetivação. 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, além de documentos oficiais dos governos nacionais destes países.

Como pano de fundo teórico, adota-se a Teoria do Equilíbrio Pontuado (Baumgartner & Jones, 1993; Jones & Baumgartner, 2012), para verificação dos momentos históricos de mudança

de paradigmas administrativos, que antecipadamente apresentamos: a transição patrimonialista, a transição burocrática e a transição gestionária. O ensaio prossegue com um resgate histórico dos momentos de transição, com base nas dimensões de análise e finaliza com uma comparação das semelhanças e diferenças entre Portugal e Espanha em matéria de reformas administrativas dos seus governos nacionais.

## 2. A transição patrimonialista

Em Portugal, a primeira transição administrativa foi marcada pelo abandono de uma administração feudal e desorganizada com a importação do modelo napoleônico de *civil law*. O empreendedor de política pública, bem identificado em diversos estudos foi o Ministro e Secretário de Estado dos Negócios da Fazenda de D. Pedro IV, José Xavier Mouzinho da Silveira, exarando diversos decretos que, tinham validade apenas nos Açores – no governo provisório, mas passaram a ser implementados em toda Portugal com o fim da Guerra Civil em 1834 (Rocha & Araújo, 2007; Caeiro, 2018). Entre os destaques estavam a modernização fiscal e tributária (especialmente a abolição de impostos e taxas abusivas sobre a população), separação das atividades administrativas das judiciais, a obediência ao princípio da legalidade na Administração Pública, criação de corpo assalariado de servidores públicos, a organização da prestação de serviços (Caeiro, 2018). Apesar da introdução de sistema concorrencial para alguns cargos públicos em 1859 e o estabelecimento do direito administrativo com obras de Justino de Freitas, em 1861, e Lobo d'Ávila, em 1874 (Tavares & Alves, 2006), este período da administração Portuguesa é entendido como patrimonialista, pois não se conseguiu libertar de 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).

Em Espanha, a transição patrimonialista também aconteceu com a introdução do modelo napoleônico a partir de 1812 quando foi instaurada a monarquia constitucional, em plena guerra pela retoma de soberania (Parrado, 2008). Paradoxalmente, ao mesmo tempo que lutava contra a França, importou todo o arcabouço legal-administrativo francês a sua própria administração pública: códigos legislativos, o direito administrativo, as corporações administrativas. Também foi uma época de centralização, proteção da propriedade privada e defesa dos interesses de uma burguesia ascendente (Alba & Navarro, 2011). O processo foi tão intenso que, segundo Peters (2008 *apud* Alba & Navarro, 2011, p. 783):

*"By comparison, Spain probably represents the closest copy of the original model in terms of the more organic model of the state-society relationship, the value of the norm, and the juridical precedent versus management, uniformity and a sacred perception of public interest (ideologically built around the Catholic concept of the 'common good' versus more selfish, individual interests."*

O patrocínio político desta primeira transição veio diretamente do Rei Fernando VII, que governou a Espanha entre 1814 e 1833, que trouxe medidas para combate da venda ou distribuição de posições administrativas, a elaboração do primeiro orçamento de Estado em 1828, a criação do Conselho de Ministros e de sete secretarias de Estado (Alba & Navarro, 2011). Também houve, pela primeira vez, a separação entre poderes legislativo e executivo e entre posições administrativas e da carreira jurídica. Após a transição, durante todo o século XIX e início do século XX o processo de modernização administrativa gradual se centrou em diversas iniciativas para aumento de salários para os cargos públicos, e fazer com que os cargos fossem mais perenes (menos afetos ao *spoils system* – *cesantías*). Foi neste período que começaram a nascer as primeiras corporações burocráticas, especialmente no Ministério das Finanças (carreiras de fiscais de tributos), que lutavam por altos salários, estabilidade e especialização das funções (contrária à politização e clientelismo, e luta contra a corrupção).

### 3. Transição burocrática

A segunda transição da Administração Pública portuguesa iniciou a partir da instalação do Estado Novo e da ditadura de Salazar, a partir de 1933, e um segundo impulso nas décadas de 1950 e 1960. Os instrumentos de promoção do *policy change* foram, principalmente, a Constituição Política de 1933, o Decreto 26.115 de 1935 e o novo código administrativo de 1940, que trouxeram um modelo weberiano burocrático de administração pública (Rocha & Araújo, 2007; Azevedo, 2019). 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 estavam a centralização departamental, a criação da Inspeção Geral de Finanças, 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 o desenho 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, seu livro de 1937 tendo sido editado múltiplas vezes e criado uma legião de seguidores. 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 de Salazar), 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 regalias, 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 Planeamento e Integração Econômica e o Secretariado da Reforma Administrativa, responsável pelas reformas administrativas. Para tais mudanças, Portugal contou com forte indução externa de alguns atores: *International Institute of Administrative Sciences* (IIAS), que tinha um papel de gerador intelectual de propostas de mudanças, a Organização das Nações Unidas (ONU, 1967), a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a Agência Europeia de Produtividade (Azevedo, 2019). Entre as ferramentas disponibilizadas para tais reformas, a ONU iniciou o programa de *fellowships* para formação de funcionários públicos, assistência técnica, realização de seminários, criação de institutos de formação, publicações técnicas. Diferentemente das reformas anteriores, que tiveram um empreendedor de política claro e liderança identificada, nesta houve compartilhamento e revezamento de responsabilidades entre o Presidente do Conselho de Ministros, o diretor geral de Adm. Política e Civil, delegados e pessoas ligadas ao comitê científico do IIAS e ao comitê de práticas administrativas, além do secretário geral da presidência do conselho do Instituto Português de Ciências Administrativas.

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. Algumas das evidências desse processo de transição foram:

- 1956 – Criação da *Secretaría General Técnica (SGT) de la Presidencia*, o órgão responsável pelas reformas administrativas. Aprovação da *Ley de jurisdicción del contencioso-administrativo*.
- 1957 – Criação da Lei do Regime Jurídico e a *Secretaría Geral Técnica del Ministerio de Hacienda*, que serviu como réplica da SGT da Presidência. Também em 1957 foi organizado, em Santander, uma semana de estudos organizada pelo Governo de Espanha, sob a nomenclatura de reforma burocrática (Cañellas-Mas, 2010).
- 1958 – Aprovação da *Ley del procedimiento administrativo* (17 de julho de 1958) e criação do *Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios (CFPF)*, embrião do *Instituto Nacional de Administraciones Públicas (INAP)*.
- 1964 – Aprovação da *Ley de Funcionarios Civiles*, que extinguiu o sistema de categorias de servidores e implantou um sistema generalista, com plano de carreira e classificação dos cargos públicos (Kickert, 2011a, Arenilla-Saéz, 2017).

O processo de reforma burocrática em Espanha contou com um duplo protagonismo: no final dos anos 1950, com o Secretario General Técnico, Laureano López Rodó, e o Vice-presidente do governo, Luís Carrero Blanco. Já no início dos anos 1960, a reforma foi conduzida pelo corpo burocrático técnico vinculados à ordem católica da Opus Dei, que gozavam 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 de Franco 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, o governo buscou reforçar o alinhamento dos burocratas com os objetivos políticos do governo; 2) 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-saxónicos. 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).

"El sentido empresarial de la Administración constituiría otro factor irrenunciable de la modernización general (...). Sus tesis abogaban por el refuerzo del Estado a través de su aparato administrativo dirigido y diseñado por técnicos especialistas, insertos en la gerencia de gobierno al estilo de la empresa privada, incrementando la unidad de acción en su máxima competencia productiva." (Cañellas-Mas, 2010, p. 210).

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.

#### 4. A transição gestonária

Apesar da existência de iniciativas de construção de capacidade administrativa logo após a redemocratização (Corte-Real, 2008), é apenas a partir de 1986 que Portugal experimenta sucessivas iniciativas de modernização da administração pública para superação do paradigma burocrático. 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 Económica 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 académicos 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 sejam 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, alocação racional de recursos, eliminar o desperdício 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, a motivação dos funcionários e a introdução de novas tecnologias.

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 na zona Euro, com diversas iniciativas para reduzir os desperdícios para ajudar no 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), as 333 medidas para redução da burocracia (Simplex), e a redução da influência política nas indicações em cargos de gestão com a criação da CRESAP (Rocha & Araújo, 2007; Carvalho, 2008; Corte-Real, 2008; Bilhim, 2012). Mota et. al. (2014) organizam da seguinte maneira as justificativas e valores das reformas gestórias em Portugal: entre 1986 e 2002 com orientação ao cidadão e na melhoria da qualidade dos serviços públicos; 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 das reformas administrativas anteriores onde havia uma centralização em torno de algum *policy entrepreneur* (Mouzinho da Silveira, na transição patrimonial, e Marcello Caetano, na transição burocrática), a transição gestória teve diversas pessoas à frente, em diversos momentos da história, com diversos órgãos públicos responsáveis pela sua idealização e implantação.

A começar pela idealização, as reformas gestórias de Portugal não foram iniciadas em Portugal. Este é um ponto de inflexão importante com relação às outras duas transições anteriores. A partir de 1986, com a adesão de Portugal na Comunidade Económica 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) para algumas iniciativas, e a Diretoria Geral para o Emprego Público para a área de gestão de pessoas (Carvalho, 2008; Magone, 2011).

Quanto ao estilo implementação e mecanismos de indução do comportamento, há um mix entre estilo *top-down* e *bottom up*. A coordenação *top-down*, desta vez, não acontece dentro do próprio Estado Português, mas a partir de entidade supranacional (Comissão Europeia) ou multilateral (OCDE) (Sotiropoulus, 2015). Como apontado por Magone (2011, p. 970):

*“(the) top-down approach was complemented by a horizontal transnational Europeanization, one in which public administration in the member states comprises sharing experiences, benchmarking, and common instruments to achieve in the longer term a more integrated public administrative network”.*

Se por um lado, os fundos europeus impunham contrapartidas locais de modernização administrativa, de outro lado, Portugal se encontrava representado no ambiente da EUPAN e do *European Institute of Public Administration* (EIPA), plataformas de intercâmbio de experiência, partilha de boas práticas, fóruns de discussão em diversas áreas das políticas de gestão pública.

A influência de organizações internacionais no processo de transição gestonária é evidente, e marcadamente da União Europeia e da OCDE. Por parte da CEE, a partir da adesão de Portugal em 1986, vários instrumentos foram utilizados para a indução nacional de práticas gestonárias. Em um primeiro momento, adaptação da estrutura administrativa portuguesa aos ditames da Comunidade Económica Europeia (Felix et. al. 2010), e a capacitação de servidores públicos para criar uma cultura administrativa voltada ao cidadão (*citizen-orientation*). Num segundo momento (1992-1995), visou "efectivar a qualidade dos serviços públicos e a confiança nas instituições públicas" (Felix et. al, 2010, p. 14). Num terceiro momento, a partir da entrada de Portugal na zona Euro em 2002, as pressões passaram a ser pela eficiência de gestão e redução do déficit público, que deveria levar a Administração Pública a racionalizar a sua despesa com pessoal e a simplificar a estrutura e procedimentos. Ao longo dos anos, os mecanismos de indução adotados pela União Europeia foram:

- Fundos estruturais e os programas estabilidade e resiliência, alinhados à estratégia de Lisboa (*Lisbon Strategy*) atrelados à compromissos de modernização administrativa. Neste sentido, as várias edições do *Community Support Framework* e do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN), financiaram diversas medidas de simplificação administrativa, intensificação da digitalização de processos e treinamento de servidores públicos. (Magone, 2011);
- A participação de servidores públicos portugueses na EUPAN, uma rede informal de Dirigentes Gerais de cada país que é coordenada pela EIPA, o chamado *Committee of the Directors-General for the Public Services of the Member States and the European Commission*. (EUPAN, 2021).

- A adoção do *Open Method of Coordination* (OMC), que traz diretrizes da União Europeia para serem traduzidos para as políticas locais, entre elas as políticas de gestão e modernização administrativa. A partir do OMC a adoção destas medidas é monitorada, avaliada por pares em um sistema horizontal de aprendizado, especialmente para as áreas de gestão de pessoas, regulação, inovação nos serviços públicos e governo eletrônico (Borras e Jacobsson, 2004, Magone, 2011)

- Por fim, outro instrumento horizontal de homogeneização é o chamado *European Administrative Space* (EAS) (Kopric & Kovac, 2017), um conjunto de princípios de gestão que podem ser adotados pelos Estados Membros da União Europeia, como o quadro legal confiável, a abertura e transparência na gestão pública, *accountability* dos agentes públicos, eficiência e eficácia do Estado.

Pelo lado da OCDE, do qual Portugal faz parte como membro fundador, a indução das reformas administrativas acontece a partir do comitê de Administração Pública (PUMA), que tem sido considerado como uma das grandes forças motrizes de promoção de reformas administrativas em geral e NPM em específico. Entre as atividades do PUMA está a promoção de debates, criação de guias para implantação de ferramentas de gestão pelos países e difusão de boas práticas (Pal, 2008).

As iniciativas de reforma administrativas de cariz gestor em Portugal têm sofrido com uma série de resistência e dificuldades de implementação. Podemos classificar os tipos de resistências em três grupos: 1) resistências socioculturais; 2) resistências institucionais-legais; 3) limites organizacionais.

Com relação às resistências-socioculturais, destaca-se o neo-patrimonialismo proposto por Magone (2011). Segundo o autor, no neo-patrimonialismo há uma coexistência dos tipos de dominação racional-legal com a tradicional (patrimonial). As relações pessoais e administrativas de poder contam mais do que as estruturas e hierarquias formais, com uma confusão entre domínio público e privado, mesmo havendo todo o aparato legal, estatutos, fluxogramas de processos. Com o advento da NPM em Portugal, muitos preceitos de maior autonomia de decisão do gestor, de flexibilidade, de simplificação dos processos foram levados a cabo com motivações de adequação patrimonial, com riscos à integridade organizacional, e não com base em um princípio de confiança no agente. A resistência não é formal, mas sobre os resultados da aplicação do novo modelo.

*"two systems exist next to each other, the patrimonial of the personal relations, and the legal rational of the bureaucracy. Naturally these spheres are not isolated from each other; quite to the contrary, they permeate each other; or more precisely, the patrimonial penetrates the legal-rational system and twists its logic, functions, and effects".* (Erdman, Engel 2006, *apud* Magone, p. 761).

Ainda no campo sociocultural, não necessariamente relacionado ao processo de modernização administrativa, vale destacar a debilidade de capital social no seio da sociedade civil, que leva a baixa participação nos processos decisórios públicos e uma baixa propensão para o controle social dos agentes públicos (*social accountability*), numa cultura política considerada submissa (Belyaev, 2011).

Espanha, tal como Portugal, entrou na Comunidade Econômica 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 gestionário 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-saxônicas de direita. Por esta razão, a energia dispendida pelo governo espanhol foi mais voltada para o diagnóstico das debilidades administrativas, do que para a proposição de um modelo de gestão.

Neste período, o *Ministerio 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. Um exemplo claro disto aconteceu muitos anos depois, com a aprovação da *Ley de las Agencias Estatales*, de 2006, que colocou diversas ferramentas e princípios da NPM como base para suas prescrições (Alba & Navarro, 2011).

Os três problemas administrativos que foram alvos das reformas podem ser sintetizados da seguinte maneira (Alba & Navarro, 2011; Arenilla-Saéz, 2017; Vidal Prado & Delgado Ramos, 2017):

1. Substituir uma estrutura administrativa rígida, carregada dos vícios autocráticos da época do regime militar: insulamento burocrático, promiscuidade entre classe política e administrativa, fragmentação de unidades e sobreposição de tarefas;
2. Aproximação do serviço público ao cidadão, substituindo a administração pública legalista, de perfil burocrático, por uma gestão mais simples, rápida, com funcionários públicos interessados em responder às demandas dos cidadãos (Arenilla-Saéz, 2017);
3. Trazer eficiência e racionalização de gastos, especialmente a partir da crise econômica de 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 para las Administraciones Públicas* (INAP) e o *Ministerio 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 na União Europeia, América Latina e internacionais, como a Fundação Internacional e Ibero-americana de Administração e Políticas Públicas (FIIAPP), além do EIPA, CLAD e IIAS. O MAP funcionou como implementador das políticas de reforma dentro do próprio governo, noutros ministérios e promotor de indução nas administrações autonómicas regionais. A partir da crise financeira de 2008, 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:

*"very often administrative reform was the policy of a single department – even of a single person – without any coordination among the other governmental departments and certainly without the involvement of the civil servants"*. (Alba & Navarro, 2001, p. 788).

Comparativamente a Portugal, o papel que agências externas indutoras de reformas administrativas em Espanha foi sensivelmente menor. Por ter uma elite de funcionários públicos mais bem estabelecida e pelo processo de internalização das reformas ter ocorrido de maneira díspar entre as agências e governos regionais e locais (ilhas de excelência – ilhas de experimentação), foram nestes ambientes que foram implementadas as reformas, e menos por um processo de indução externa, como suportado por Di Mascio e Natalini (2015, p. 142):

*"Substantively, managerial changes owed to Europeanization and external pressures have been limited as successful modernization initiatives occurred only at the micro-level of isolated public agencies without leading to comprehensive reform at the structural level"*.

Ainda assim, é inegável a participação de organismos como a OCDE, Comissão Europeia e Banco Central Europeu em alguns momentos-chave do processo de reforma gestora. Para Arenilla-Saéz (2017), a entrada de Espanha como fundadora da OCDE em 1961 e na comunidade europeia em 1986 tiveram um efeito de pertença de Espanha no processo de disseminação das

reformas, seja em Espanha, seja na América Latina. Para Kickert (2011b), a pressão da União Europeia, especialmente com o tratado de Maastricht de 1990, levou os países a adotar políticas de restrição orçamentária, diminuição da dívida e déficit público. Para este mesmo autor (p. 814) *"from a historical institutionalist perspective these external pressures are examples of 'critical junctures', external shocks that broke through inertia and immobilism and opened up administrations for major and radical reforms"*.

O Banco Central Europeu, especialmente a partir da crise económica de 2008, teve um papel fundamental na indução de medidas restritivas orçamentárias, equilíbrio fiscal e eficiências especialmente na área de gestão de pessoas de todos os países da União Europeia, Espanha incluída. Foi a partir de 2012, durante o governo Rajoy, que esta pressão foi mais evidente, com uma série de medidas de ajuste das contas públicas em contrapartida para o resgate das entidades financeiras europeias.

*"The 2013 budget law enacted by the Spanish government in September 2012 substantially confirmed these strategic outlines based on radically curtailing the expenditure for public sector salaries. This was a condition imposed by the EU for providing an aid package to the Spanish bank system and persuading the European Central Bank to purchase Spanish government bonds"*. (Di Mascio & Natalini, 2015, p. 143)

Toda iniciativa de mudança em política pública pode gerar resistências, sejam elas intencionais ou meramente a natural aversão às mudanças. Segundo a bibliografia especializada em reformas administrativas em Espanha (Ramió, 2008; Alba & Navarro, 2011; Kickert, 2011b; Arenilla-Saéz, 2017), as principais fontes de resistência foram:

- Falta de vontade política para colocar e perseverar com tal tema no topo da agenda. (Arenilla-Saéz, 2017);
- Coexistência de uma "burofobia" e uma "burofilia" em Espanha, que tornam insuficientes os esforços para mobilizar atores políticos em torno da priorização da causa da modernização administrativa (Ramió, 2008);
- Predomínio da cultura jurídico-formal (orientação a processos) e inercia administrativa;
- Parcialidade na concepção e na execução, com maior ênfase formal (discurso) que na mudança efetiva (prática de gestão);
- Resistência dos servidores públicos, especialmente a medidas de eficiência na área de gestão de pessoas;
- Falta de respaldo dos políticos, também por ver na profissionalização da gestão um espaço para a perda do poder discricionário político (politização da Administração), não perder o *spoils system*;
- Conluio entre as elites políticas e administrativas;

- Dimensão da administração pública, fazendo que reformas complexivas fiquem difíceis de realizar e levando a sucessos isolados em apenas algumas agências.

## 5. Discussão e 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 identificadas três transições. A transição patrimonialista, que ocorreu em Portugal a partir de 1934 e em Espanha a partir de 1808, a transição burocrática que iniciou em Portugal a partir de 1933 e em Espanha a partir de 1918 e a transição gestonária, que chegou a ambos os países em 1986 com a entrada na Comunidade Económica Europeia.

Com relação às justificativas, doutrinas e valores a primeira transição (patrimonialista) teve como pano de fundo a superação de uma administração pública feudal e desorganizada com a adoção do modelo francês de *civil law*, organização tributária e fiscal e a separação de poderes para garantir uma racionalidade. Na segunda 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 controlo, 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. Por fim, a terceira transição (gestonária) justificativas, doutrinas e valores de base muito semelhantes em Espanha e em Portugal. Ambos os países se apoiaram na NPM como paradigma que tem como valor de fundo a eficiência económica 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.

Quanto à identificação dos *policy entrepreneurs*, o estilo de liderança e os instrumentos de política pública, um padrão foi encontrado entre Portugal e Espanha: as duas primeiras transições (patrimonialista e burocrática) foram construídas 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.

Também é notável a diferença entre as reformas anteriores (patrimonialista e burocrática) e a mais recente (gestionária) no que tange à indução externa. Aqui há de destacar a diferença entre indução externa e inspiração intelectual. Nas primeiras transições, praticamente não foram identificadas e forças motrizes externas aos Estados português e espanhol, tendo sido gestadas internamente, embora tenham buscado inspiração intelectual no exterior, nomeadamente o modelo francês na transição patrimonialista em ambos os países, o modelo weberiano na primeira fase da segunda transição, somadas à Administração para o Desenvolvimento em Portugal e à inspiração na gestão privada em Espanha entre os anos 1950 e 1970. Esta aliás é uma das poucas diferenças entre as trajetórias reformistas de Portugal e Espanha. Com relação à indução externa, ficou bastante evidente a maior abertura de Portugal para receber pressões às mudanças durante a transição gestionária, nomeadamente vindas da União Europeia, OCDE e PUMA, enquanto Espanha se apoiou mais no seu próprio corpo burocrático, na elite do seu funcionalismo, para realizar as reformas de estilo NPM, embora também foi notada influência da União Europeia, especialmente a partir dos planos de austeridade decorrentes da crise financeira de 2008.

Para iluminar esta vastidão empírico-descritiva dos casos portugueses e espanhol, e com vistas ao acúmulo do conhecimento em políticas públicas e administração pública comparada, nos servimos da Teoria do Equilíbrio Pontuado (TEP) (Baumgartner & Jones, 1993; Jones & Baumgartner, 2012) para analisar os processos de transição de paradigmas administrativos em Portugal e em Espanha.

A TEP é uma teoria descritiva sobre o processo de formação da agenda de políticas públicas que evidencia a existência de grandes períodos de estabilidade (*stasis*) intercalados por saltos qualitativos (pontuações). Inspirada na teoria evolucionista da biologia de Gould e Eldredge (1972), a TEP é aplicada para fenômenos de mudança na agenda de política pública, que podem vir a desencadear *policy change*. Esta teoria descritiva nasceu como uma contestação às teorias incrementais de política pública (Lindlbom, 1959, 1979), que defendiam a interpretação de evolução gradual das mudanças das políticas públicas, suas agendas, decisões, orçamentos e implementações.

Quando recuperamos os casos concretos de Portugal e Espanha, as transições de paradigmas de administração pública foram entendidas como os momentos de pontuação (*policy change*), enquanto os períodos entre as pontuações são, pelo menos do ponto de vista teórico, os momentos de equilíbrio (*stasis*).

Ocorre que ao tentar aplicar uma interpretação mecânica da TEP, este ensaio encontra dificuldades em apontar os momentos de *stasis* entre os momentos de pontuação. Em outras palavras, não foi verificada estabilidade nos momentos que sucediam ou antecedia transições de modelos, mas sim mudanças constantes evidenciadas por instrumentos necessários para a

transição de paradigma: as leis, os estatutos e regimentos, os diagnósticos e planos, os cursos e capacitações, a difusão de práticas em estilo *top-down* (dentro dos Estados) e horizontal (entre redes de especialistas na UE). Tome-se o exemplo da transição gestonária, que ocorre em ambos os países a partir de 1986. O ensaio mostrou que após 1986 não temos uma única reforma, mas sim sucessivas revisões dos conteúdos, dos valores e etiquetas dadas às reformas, muito determinadas pelos empreendedores de política pública, partidos políticos instalados no governo ou momentos conjunturais que estes países passaram. A mesma observação aplica-se à transição burocrática e, em menor medida, à transição patrimonialista. Ao invés de falar em reforma (pontuação), seguida de equilíbrio (*stasis*), a análise dos casos empíricos parece demonstrar aquilo que Prindle (2012) preferiu chamar de incrementalismo pontuado, ou seja, momentos de *critical junctures* (pontuação), seguidos de sucessivas mudanças incrementais.

Outras duas reflexões decorrem desta análise: a primeira é que a percepção do analista de política pública ao designar momentos de pontuação (mudança) e equilíbrio (*statis*) pode ser fortemente enviesada pela disponibilidade de informações sobre os fenômenos. A transição gestonária vivida em Portugal e em Espanha foi, neste ensaio, explorada em maior detalhe pois existe uma enormidade de artigos, livros, *White papers* e depoimentos de especialistas que vivenciaram em primeira pessoa os acidentados caminhos das reformas que aconteceram recentemente. Ou seja, o relato destes fenômenos mais recentes e cheios de dados secundários podem levar o analista a interpretar o fenômeno como sendo mais incremental ou com pontuações muito aproximadas. A transição burocrática está em um nível intermediário de documentação e proximidade temporal. A transição patrimonialista, que iniciou há 200 anos e sofre com relativa escassez documental, fica claramente prejudicada em sua análise pormenorizada, levando o analista a destacar poucos e raros momentos de pontuação seguidos de grandes momentos de equilíbrio (*stasis*). Ou seja, a interpretação de incrementalismo tende a prevalecer quando há o analista faz “zoom in” nos fenômenos, enquanto a pontuação é mais evidente quando o analista faz “zoom out”.

A segunda reflexão decorrente é que a seleção do *critical juncture* ou momento de pontuação é dependente da interpretação do analista e das narrativas sociais e políticas construídas e aceitas. Ao dizer que Espanha e Portugal passaram por três transições (patrimonialista, burocrática e gestonária) em momentos marcados da história, é necessário reconhecer que estas demarcações são fortemente influenciadas pelos que nos antecederam nos estudos dos fenômenos político-administrativos. Reflexões críticas e de reconstrução histórica devem ser consideradas seriamente, para que mais momentos de “pontuação” sejam incluídos na análise e que momentos de aparente equilíbrio ou incrementalismo possam ser distinguidos de maneira mais precisa.

## 6. 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, a liderança política ou administrativa (*policy entrepreneurship*), o processo de indução externa e as resistências contra sua efetivação.

Do lado das semelhanças entre os processos de reformas dos dois países, estão os conteúdos das reformas, os seus rótulos e justificativas, a preferência pelo instrumento legal (leis, decretos, resoluções) bem como a liderança e estilo de implementação, *top-down* nas transições patrimonialista e burocrática, e um mix de *top-down* com horizontal (comunidades de aprendizado) na transição gestonária. O diagnóstico administrativo é o mesmo e o tipo de solução implementada é muito parecida, assim como são idênticos os tipos de resistências às mudanças vindos de um corpo burocrático autorreferencial, heranças institucionais patrimonialistas e legalistas, bem como classes políticas pouco dispostas a forçar reformas administrativas radicais.

Pode-se também dizer que os momentos de pontuação (*policy shift*) ocorreram de maneira síncrona, especialmente na transição patrimonialista com a instalação do modelo napoleônico de administração (Peters, 2008) e a transição gestonária (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.

Do lado das diferenças, o processo de indução externa foi muito mais marcado nas reformas burocrática e gestonária em Portugal e em Espanha. 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.

O estudo das reformas administrativas em Portugal e em Espanha apontam para aquilo que Prindle (2012) chama de *incrementalismo pontuado*. Em outras palavras, os períodos de mudança (*policy shift*) não são sucedidos de momentos de equilíbrio ou estabilidade, mas sim com mudanças incrementais, que a partir do centro indutor das reformas vão influenciando as práticas de gestão das agências periféricas e sub-estatais. Também ficaram visíveis nos relatos das reformas, que os momentos fulcrais das reformas (ex. criação de órgão ou aprovação legislativa) eram sucedidos por diversas ondas de modernização com outros instrumentos (ex. novos decretos, portarias, White papers, etc). Tais achados, mesmo que provisórios, podem gerar

novas pesquisas comparadas, especialmente com os casos Latino-Americanos e países do espaço Lusófono.

### 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. *Metadatos 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>
- Baumgartner, F. & Jones, B. (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. The University of Chicago Press, Chicago.
- Belyaev, D. (2011). The impact of social and cultural factors on the development of the European periphery: a case study of Portugal. Lisboa: Edições Universitárias Lusófonas.
- 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.
- Borrás, S., & Jacobsson. K. (2004). ‘The Open Method of Coordination and New Governance Patterns in the EU’, *Journal of European Public Policy*, 11, 2, 185–208.
- 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.
- 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>
- Di Mascio, F., & Natalini, A. (2015). Fiscal Retrenchment in Southern Europe: Changing patterns of public management in Greece, Italy, Portugal and Spain. *Public Management Review*, 17(1), 129–148. <https://doi.org/10.1080/14719037.2013.790275>
- EUPAN. (2021). Portuguese Central Public Administration Overview. Retrieved at: [https://www.eupan.eu/wp-content/uploads/2021/04/PCPA\\_OVERVIEW\\_2021.pdf](https://www.eupan.eu/wp-content/uploads/2021/04/PCPA_OVERVIEW_2021.pdf), access date: March 02, 2022.
- Félix, A., Mota, L., Martins, M., Gariso, M., Santos, P. & Marques, R. (2010). *SIADAP – Análise Crítica*. Porto: Cadap.

- Gould, S. J., & Eldredge, N. (1972). Punctuated equilibria: an alternative to phyletic gradualism. *Models in paleobiology*, 1972, 82-115.
- Hood, C., & Jackson, M. W. (1991). *Administrative argument*. Dartmouth Publishing Group.
- Jones, B. D., & Baumgartner, F. R. (2012). From there to here: Punctuated equilibrium to the general punctuation thesis to a theory of government information processing. *Policy Studies Journal*, 40(1), 1–20. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2011.00431.x>
- 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>
- Koprić, I., & Kovač, P. (2017). *European Administrative Space: Spreading Standards, Building Capacities*, Bratislava: NISPAcee.
- 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>
- 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](https://www.researchgate.net/publication/321394693_Reforma_do_Setor_Publico_em_Portugal_Visoes_e_Experiencias_de_Dirigentes_de_Topo), acesso em 08/06/2022.
- Muñoz-Linás, J. I. (2019). *La función pública en España (1827-2017)*. Madrid: Boletim Oficial del Estado.
- 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.
- ONU. (1967). *United Nations Programme in Public Administration. Report of the Meeting of Experts*. New York: ONU.
- Pal, L. A. (2008). *Inversions without End: The OECD and Global Public Management Reform*. In Mahon, Rianne & McBride, Stephen (eds). *The OECD and Transnational Governance*. Vancouver: UBC Press.
- 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>
- Peters, B. G. (2008). The Napoleonic tradition. *International Journal of Public Sector Management*, 21 (2), 118-132. <https://doi.org/10.1108/09513550810855627>
- Prindle, D. F. (2012). Importing Concepts from Biology into Political Science: The Case of Punctuated Equilibrium. *Policy Studies Journal*, 40 (1): 21–43.

Ramió, C. (2008). *Gestión pública tecnocrática, transparencia y rendición de cuentas: la percepción de los españoles acerca de la administración pública. Reflexiones extrapolables a las instituciones públicas de América Latina*. Retrieved at <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533672005>>, Access on March 2, 2022.

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 21<sup>st</sup> Century. In *Public Administration* (Vol. 84, Issue 2).

Vidal Prado, C., & Delgado Ramos, D. (2017). La reforma de las Administraciones Públicas y el Estado Social en la crisis económica (2012-2015). *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 40–62. <https://doi.org/10.24965/gapp.v0i17.10400>

**Artigo recebido a 27/05/2022 e aprovado para publicação pelo Conselho Editorial a 07/07/2022.**