



ENAP

O neoweberianismo para além da Europa: uma operacionalização para pesquisas e aplicação no Brasil

| Profa. Dra. Luciana Pazini Papi



POLICY PAPERS
POLICY PAPERS
POLICY PAPERS

O neoweberianismo para além da Europa: uma operacionalização para pesquisas e aplicação no Brasil

| Profa. Dra. Luciana Pazini Papi

**Fundação Escola Nacional de Administração
Pública**

Presidenta

Betânia Peixoto Lemos

Diretora-Executiva

Natália Teles da Mota

Diretor de Altos Estudos

Alexandre de Ávila Gomide

Diretora de Educação Executiva

Iara Cristina da Silva Alves

Diretor de Desenvolvimento Profissional

Braulio Figueiredo Alves da Silva

Diretora de Inovação

Camila Medeiros

Diretor de Gestão Interna

Lincoln Moreira Jorge Junior

Revisão ortográfica

Adriana Braga

Renata Mourão

Roberto Araújo

Projeto gráfico e editoração eletrônica

Oscar Soler

Ficha catalográfica elaborada pela equipe da Biblioteca Graciliano Ramos da Enap

P215n Papi, Luciana Pazini

O neoweberianismo para além da Europa: uma operacionalização para pesquisas e aplicação no Brasil / Luciana Pazini Papi. -- Brasília: Enap, 2024. 45 p. : il. -- (Policy Paper-5; Coleção: Cátedras 2024)

Inclui bibliografia

ISSN: 0104-7078

1. Reforma do Estado. 2. Estado Neoweberiano. 3. Governança. 4. Administração Pública. 5. Pesquisa. I. Título. II. Papi, Luciana Pazini

CDD 322.44

Bibliotecária: Kelly Lemos da Silva – CRB1/1880



SUMÁRIO

- 04** Editorial – Cátedras 2023
- 05** Mini-bio da Autora
- 06** Sumário Executivo
- 07** Evidências para a Prática
- 08** Introdução
- 11** Diagnóstico: O que é o Estado Neoweberiano
- 27** Recomendações: Reflexões sobre Viabilidade e Pertinência do NWS no Brasil
- 31** Reflexões Finais
- 32** Referências Bibliográficas
- 35** Anexo 1 – Artigos da revisão sistemática de literatura sobre neoweberianismo
- 37** Anexo 2 – Quadro de operacionalização do Estado neoweberiano
- 41** Anexo 3 – Imagens editáveis

EDITORIAL – CÁTEDRAS 2023

O **Programa Cátedras Brasil** é um programa de fomento de pesquisas da Escola Nacional de Administração Pública (Enap), coordenado pela Coordenação-Geral de Pesquisa da Diretoria de Altos Estudos (DAE), que busca fomentar o desenvolvimento de pesquisas aplicadas com vistas à construção de novos paradigmas de gestão pública e à reflexão dos desafios de transformação do Estado Brasileiro.

Em 2023, com a chegada de um novo governo e de uma nova gestão na Enap, lançamos um edital do Programa Cátedras Brasil no qual selecionamos projetos em dez áreas temáticas, os quais buscam dar respostas às necessidades de mudanças e de reconstrução de políticas públicas fundamentais para redução de desigualdades da sociedade brasileira e da retomada do papel do Estado para o desenvolvimento sustentável.

A partir desse edital, buscamos trazer duas inovações no âmbito do Programa, quais sejam: i) pesquisas de seis meses capazes de subsidiar com informações e evidências os tomadores de decisão e os gestores públicos envolvidos com as temáticas estudadas; ii) publicação no formato de policy paper, uma publicação mais direta e concisa, a qual tem como principal objetivo o estabelecimento de recomendações para aqueles interessados naquele problema da sociedade.

Ressaltamos que um dos propósitos do Programa Cátedras Brasil consiste em fomentar o elo entre a academia e a comunidade de praticantes (gestores públicos) com vistas à construção coletiva de soluções aos problemas públicos. Essa iniciativa procura absorver contribuições interdisciplinares e inovadoras nos campos de conhecimento correlatos à gestão, à administração e às políticas públicas com o objetivo de agregar valor às atividades de produção e de disseminação de conhecimento aplicado de modo a conceber propostas de soluções para problemas políticos, econômicos, ambientais e sociais.

Em síntese, as pesquisas realizadas no contexto do Edital nº 50/2023 do Programa Cátedras Brasil e apresentadas nesta série de Policy Papers visam ofertar evidências, caminhos e reflexões para se pensar a melhoria e o fortalecimento da administração pública brasileira com vistas à construção de um país mais inclusivo e socialmente justo.

Desejamos a todos e a todas uma ótima leitura!

Alexandre de Ávila Gomide

Diretor de Altos Estudos (DAE)

Rafael Viana

Coordenador-Geral de Pesquisa (CGP).

MINI-BIO DA AUTORA

PROFA. DRA. LUCIANA PAZINI PAPI

Cientista Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul - Torcuato Di Tella. Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, professora adjunta do curso de Administração Pública e Social e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas na mesma universidade. Coordenadora do Núcleo de Pesquisa em Gestão Municipal (NUPEGEM).

SUMÁRIO EXECUTIVO

Este *policy paper* aborda o conceito emergente do Estado Neoweberiano (*Neo-Weberian State*) como um modelo de reforma do Estado, originado na Europa e que, recentemente, tem inspirado pesquisas e aplicações práticas no Brasil. O problema identificado é a falta de pesquisas empíricas e direcionamento normativo sobre o NWS no contexto brasileiro, apesar do atual interesse governamental em revitalizar o Estado. Para abordar essa lacuna, propõe-se uma operacionalização do conceito NWS para desenvolvimento de pesquisas e aplicações no Brasil, utilizando o modelo metodológico de Goertz (2020) voltado a identificar causalidades, normatividade e descrição do conceito. Os resultados da pesquisa revelam cinco dimensões essenciais do conceito de Estado Neoweberiano úteis para pesquisas: a importância do Estado de direito e de suas leis como orientação suprema aos governos; a hierarquia estatal como principal mecanismo coordenador de outros atores atuantes no setor público; a identidade e conduta distintiva do serviço público; a presença de instituições democráticas e estruturas específicas de um Estado democrático de direito; e a abordagem híbrida da gestão pública, que combina elementos das teorias de Max Weber, com a Nova Gestão Pública (NPM) e a Nova Governança Pública (NPG). As recomendações mais relevantes incluem: avaliar o nível de especialização dos governos para garantir políticas qualificadas; mediar entre concentração e desconcentração das atividades governamentais, priorizando o papel do centro de governo nos processos político-decisórios; fortalecer e abrir novos canais participativos, investindo em modernização tecnológica; desenvolver e cultivar um *ethos* público engajado com a construção de uma administração pública democrática, aberta e eficaz; modificar a lógica de medição de desempenho para uma abordagem mais qualitativa; investir em sistemas de prestação de contas e transparência governamental, com a inclusão de monitoramento e avaliação participativos.

Em termos de lições, é possível destacar as seguintes: 1) governos de múltiplos níveis interessados em reformas estatais que fortaleçam o Estado para prevenir e mitigar crises, bem como visem o desenvolvimento sustentável em um ambiente democrático, devem considerar o neoweberianismo como um modelo promissor, pois ele apresenta uma alternativa concreta e operacional à New Public Management e New Public Governance. 2) a aplicação do neoweberianismo no contexto brasileiro exige uma abordagem adaptativa e multidimensional, considerando as especificidades políticas, sociais e econômicas do país. 3) a revitalização do Estado brasileiro através do neoweberianismo pode oferecer oportunidades para fortalecer capacidades estatais, a democracia, promover a transparência e a inovação, além de aumentar a eficiência na gestão pública.

EVIDÊNCIAS PARA A PRÁTICA

- A implementação de uma reforma do tipo neoweberiana no Brasil é essencial para recompor capacidades estatais, reafirmar os valores democráticos enquanto doutrina e procedimento, além de potencializar a modernização das estruturas do Estado para a realização de inovação e melhores entregas à população.
- A relevância do modelo reside em resgatar a centralidade da Hierarquia do Estado e de sua legitimidade para coordenar proativamente outros atores, como mercados e redes rumo à objetivação de interesses coletivos e à construção de uma administração pública resiliente às crises.
- A ideia de Hibridismo colabora com a construção de uma administração pública robusta, voltada ao desempenho, com uma atuação mais aberta e transparente e que busca por entrega de serviços eficientes e equitativos.
- A articulação de redes e o fortalecimento da participação social para tomada de decisões, implementação e avaliação de políticas, defendidas pelo NWS, são ferramentas e contribuições importantes para a construção de uma administração pública mais moderna, aberta e responsiva à população.

Quão bem o neoweberianismo (NWS) navega fora da Europa? Foi uma questão feita por Bouckaert em artigo de 2023, para problematizar o andamento de pesquisas e a implementação de experimentos do modelo em outras realidades (Bouckaert, 2023).¹

Originado no início dos anos 2000 na Europa, para descrever reformas da gestão pública típicas dos países com tradição Napoleônica² e diferenciá-las daquelas empreendidas na Nova Zelândia e nos EUA (Pollitt e Bouckaert, 2004), o NWS evoluiu nas primeiras décadas do século 21, para um modelo normativo, sendo considerado como uma alternativa paradigmática de reforma de Estado (Drechsler, 2008), baseada em um conjunto amplo de recomendações voltadas a mitigar os problemas resultantes da adoção do neoliberalismo e das reformas gerenciais, tais como: o esvaziamento do Estado e sua incapacidade para lidar com problemas sociais e crises econômicas (Drechsler; Kattel, 2008; Lynn, 2008; Mozdzeń; Żabiński, 2018; Pollitt, 2008).

Ao contrário da New Public Management (NPM), que travou um ataque discursivo ao paradigma weberiano, promovendo valores empresariais e enfraquecendo o Estado de seus papéis centrais, **o NWS busca fortalecer o Estado**, defendendo seu reposicionamento em um contexto em que os governos enfrentam, cada vez mais, problemas complexos. No entanto, cabe esclarecer que isso não significa uma simples repaginação de antigos modelos de Estados interventores e/ou autoritários. Pelo contrário, o **NWS reafirma os valores democráticos enquanto doutrina e procedimento**, além de um **processo de modernização nas estruturas do Estado**, que o capacite para realizar inovação e melhores entregas à população.

Como o nome sugere, o modelo NWS resgata os princípios weberianos de administração pública, tais como, a noção de hierarquia (H) do Estado e sua legitimidade (legal) para coordenar proativamente outros atores, como mercados (M) e redes (R), rumo à objetivação de interesses coletivos (Drechsler, 2023), assim como, reforça a ideia de uma administração pública organizada em carreiras, guiada por valores públicos (ethos) e governada por regras.

A inserção do prefixo “Neo”, resulta da ideia de “mover-se para além e acima de Weber” (Bouckaert, 2022), incorporando algumas ferramentas “positivas” dos modelos da New

¹ Agradecemos ao Rafael Rocha Viana e ao Raphael Amorim Machado pela atuação como pareceristas no âmbito desta pesquisa.

² O Estado napoleônico se caracteriza por sua centralização, hierarquia e uniformidade. Nele, os funcionários fazem parte de um sistema de “corps” altamente treinado e profissional. Além disso, o estado Napoleônico é altamente legalista. O direito administrativo governa fortemente os atos da administração e dos administradores no ‘état de droit’ (Rechtsstaat) (Kickert, 2007, p. 26, tradução pela autora).

Public Management (NPM) e da New Public Governance (NPG), tais como a gestão voltada ao desempenho; uma atuação mais aberta e transparente dos governos; a busca pela eficiência na prestação de serviços (Drechsler, 2023); a articulação de redes e a importância da participação social para tomada de decisões, implementação e avaliação de políticas.

Em síntese, o modelo tem sido apresentado como um híbrido que, apesar das críticas ao estilo de coordenação baseado em Mercados e Redes, não deixa de reconhecer ferramentas e contribuições importantes para a construção de uma administração pública mais moderna, aberta e responsiva à população, mais eficiente e inovadora (Drechsler, 2023).

Contudo, se na Europa, o tema apresenta uma história de 20 anos de desenvolvimento de pesquisas e lapidação do modelo normativo³, no caso latino-americano e, sobretudo brasileiro, esse assunto é novo.

Respondendo à pergunta de Bouckaert: o NWS tem demorado a chegar no Brasil, sendo as pesquisas sobre o tema incipientes⁴ e o interesse dos governos, recente.

Foi apenas no ano de 2022, com a retomada de um governo progressista em âmbito nacional e seu projeto de revitalizar o Estado, a democracia e os valores do serviço público, que o NWS começa a se notabilizar como um tema relevante⁵ - um modelo contra-hegemônico - que pode inspirar a construção de uma reforma alternativa à NPM. Neste intento, a Escola Nacional de Administração Pública (Enap) tem coordenado iniciativas como o Projeto Cátedras, para incentivar pesquisas e análises críticas sobre o tema, no qual se insere esse *policy paper*.

Sendo assim, o objetivo do *policy paper* é: interpretar e operacionalizar o modelo de Estado e reforma NWS, tornando-o aplicável a pesquisas empíricas, mas, igualmente, inspirando seu experimento no Brasil.

³ O debate sobre o modelo Neoweberiano teve forte impulso após 2008, na ocasião do Primeiro Diálogo Transeuropeu (TED), que tratou de discutir os rumos do Estado neoweberiano na Europa e fora dela. As comunicações da conferência (*Towards the Neo-Weberian State? Europe and Beyond*) foram publicadas no *Journal of Public Administration and Policy*, v. 1, n. 2: Winter 2008–2009) como uma edição especial.

⁴ Em revisão da literatura realizada, inicialmente, no Portal de Periódicos da Capes, com foco em artigos em língua portuguesa e revisados por pares, deparamo-nos com apenas dois artigos em espanhol e em revistas estrangeiras. Diante dessa lacuna, ampliamos nossa pesquisa para o Google Scholar, em que identificamos 14 artigos abordando o período de 2013 a 2023. Eles foram agrupados em categorias temáticas, como "Desempenho e Burocracia", "Gestão Pública e Modelos de Administração". É relevante notar que a maioria desses trabalhos não se aprofundou na exploração ou definição clara do conceito de neoweberianismo, abordando-o de maneira periférica. Essa constatação aponta para a necessidade de uma maior atenção e pesquisa específica sobre o tema nas discussões sobre reforma do Estado no contexto brasileiro. No anexo, encontram-se os textos coletados.

⁵ O Ministério da Gestão e Inovação de Serviços Públicos, em parceria com a Escola Nacional de Administração Pública (Enap), foi em busca de uma nova teoria do Estado que abarcasse as demandas por modernização da gestão pública brasileira como estratégia para melhorar a situação política, econômica e social do país. Dentro deste projeto, destaca-se o debate acerca do *Ethos Público*, que tem servido como referencial para a concepção dos novos concursos públicos, e o modelo de Estado e Reforma Neoweberiana, em construção.

Do ponto de vista metodológico, para o processo de operacionalização do NWS, utilizou-se o modelo de Goertz (2020), que entende os conceitos como elementos-chave para significar os fenômenos, mediando o caminho entre a abstração e o tangenciamento da realidade empírica. Para o autor, a construção e/ou decodificação dos conceitos devem ser operados em duas etapas.

Na primeira, reconstrói-se a base ontológica do conceito, identificando suas causalidades internas, passando por sua descrição e suas questões normativas. Isso envolve explorar o tema de maneira profunda, buscando seus mecanismos causais, a forma como o fenômeno se apresenta na realidade (características), assim como, os julgamentos de valor a respeito do conceito. Na segunda etapa, é proposto um modelo com três níveis (básico, secundário e indicativo) para lidar com as características multidimensionais e escalares do conceito. Esses níveis abordam as dimensões que conformam um conceito (nível secundário) e a inclusão de dados mensuráveis (nível indicativo), proporcionando uma forma estruturada de pesquisar fenômenos complexos.

Cabe salientar que o processo de operacionalização do NWS para o Brasil apresenta um conjunto de desafios. Sabe-se que o próprio modelo weberiano não é um consenso na administração pública brasileira. Nosso território é atravessado por múltiplas debilidades estruturais e gramáticas políticas (Nunes, 1997), refletidas em baixas capacidades estatais locais, práticas clientelistas disseminadas, até o insulamento burocrático. Discutir experimentos NWS no Brasil, não se trata, portanto, de incentivar uma importação acrítica do modelo, mas de realizar uma análise contextualizada, considerando nossas variáveis institucionais e socioeconômicas que moldam e podem dar vida a um modelo alternativo de reforma (Ramos, 1996).

Nas páginas que seguem, opera-se a síntese do modelo NWS, iniciando pela descrição do contexto do surgimento do fenômeno, sua caracterização empírica e normativa. A seguir identificam-se seus elementos causais, passando, por fim, pela indicação de possibilidades de mensuração.

Na segunda parte, a abordagem normativa do NWS é tratada pensando nas possibilidades de aplicação ao caso brasileiro.

O modelo neoweberiano tem suas raízes no contexto continental europeu de Estado e na sua cultura política e administrativa dominante. Em termos de trajetória, tais Estados foram marcados pelos legados napoleônicos, ou seja, pela existência de governos fortes e centralizados, sustentados pela hierarquia (Kickert, 2012; Bouckaert, 2023) e em relação ao modelo de administração, pelos legados weberianos, em que a supremacia das regras e das leis e de uma burocracia moderna e impessoal, imperam (Mazur; Kopyciński, 2018).

Assim, conforme evidenciado por Pollitt e Bouckaert (2004; 2011; 2017) mesmo após a adoção de modelos reformistas como a NPM e NPG, que trouxeram novas lógicas de gestão, como as pautadas em mercados e redes, os aspectos-chave desses legados, como a hierarquia e o princípio de *rule of law* (supremacia das regras e leis), sobreviveram, sendo encontrados em vários países europeus⁶.

Um segundo fator contextual que contribuiu para o surgimento do fenômeno é a crítica ao modelo reformista neoliberal e gerencial de administração pública, que esvaziou o Estado de sua capacidade de promover o bem-estar social e lidar com crises (Możdżeń; Żabiński, 2018).

Como demonstram Możdżeń e Żabiński (2018) e Larrouqué (2018), a crise de 2008 abalou não apenas a estrutura econômica internacional, mas também as convicções ideológicas sobre as virtudes do mercado autorregulado e do modelo neoliberal, incluindo a Nova Gestão Pública (NPM), como paradigma de solução para problemas públicos. Restou evidente que os planos de ajuste estrutural resultaram no enfraquecimento dos Estados, com liquidação de empresas públicas, desvalorização dos salários dos funcionários, redução dos sistemas de proteção social e descentralização administrativa, levando à precarização do Estado para promover crescimento e enfrentar crises.

A partir desse momento, diferentes atores passam a defender o regresso forçado dos Estados para salvar o mercado, colaborando para a sua revalorização simbólica e recolocação estratégica.

⁶ A pesquisa identificou quatro tipos ideais de reforma em países estudados, categorizados pelos “mantenedores”, que preservam o sistema weberiano clássico; os “mercantilizados”, que aplicam mecanismos de M no setor público; os “minimalistas”, que transferem tarefas para o M, esvaziando a máquina estatal; e os “modernizadores”, que buscam fortalecer o Estado, destacando a importância da gestão profissional ou a participação cidadã para a modernização. A esse último foi intitulado - modelo neoweberiano.

É nesse contexto que o NWS emerge como um novo paradigma reformista do Estado, enfatizando a importância de reforço das capacidades estatais e dos centros de governos na coordenação de múltiplos atores estatais e da modernização do setor público para resolver problemas complexos, e conter crises, que os mercados e redes mostraram-se incapazes.

O NWS tem se apresentado como um modelo híbrido - que resgata princípios weberianos e ferramentas “positivas” dos modelos reformistas - NPM e NPG, tais como, a transparência, a eficácia, a gestão por desempenho e a participação. Tal mistura de modelos, conforme sustenta Bouckaert (2023) decorre menos da intencionalidade e mais da própria dinâmica dos processos reformistas que geralmente são incrementais. Conforme o autor (2023):

As reformas do setor público tendem a ser sempre incrementais, buscando avançar em sua performance, aprimorando o profissionalismo, a confiabilidade, a transparência, para se chegar a melhores resultados. Isso não ocorre em um vazio institucional. As experiências passadas importam para moldar os novos paradigmas e modelos de gestão pública’.

Em síntese, pode-se definir o NWS, com base em Bouckaert (2023) como:

Um sistema orientado pela hierarquia (flexível e dinâmica) do Estado para conduzir Mercados e Redes (como parcerias e participação de múltiplos atores) com vistas a produzir resultados baseados em valores inclusivos, equitativos e democráticos. A democracia, nesse cenário, é vista como uma força orientadora, mantenedora e procedimental. A ética do serviço público é posta no centro das atenções do NWS, buscando superar a suposição simplista de que todos os burocratas são maximizadores de utilidade egoísta (Bouckaert, 2023, p. 21, tradução nossa).

Considerando a definição dada pelos autores e o intento de identificação dos elementos de causalidade do conceito, depreende-se que, para ser definido como um Estado neoweberiano, é necessário conter os elementos abaixo:

- a. os valores “do governo orientado pela lei” (*Rule of Law*);
- b. uma orientação por H do Estado dentro de um espaço hierarquia-mercado-rede (HMR);
- c. possuir um conjunto de valores, instituições, estruturas e procedimentos de um Estado democrático de Direito;
- d. um serviço público com vocação distintiva;
- e. possuir uma gestão pública que incorpore ferramentas de governança da NPM e NPG.

⁷ A reflexão sobre o incrementalismo das reformas e sua operação em zigue-zague ocorreu em palestra proferida pelo autor Bouckaert, em 23 de agosto de 2023, na Escola Nacional de Administração Pública (Enap), em que tratou do tema “Reformas administrativas: o que podemos aprender com as experiências internacionais?”.

O esquema gráfico da Figura 1 indica os elementos centrais que conformam o conceito de Estado neweberiano. No tópico seguinte, descreve-se cada elemento buscando constituir o nível secundário, conforme o modelo de Goertz (2020).

Figura 1. Elementos centrais do conceito de Estado neweberiano



Fonte: adaptado de Bouckaert (2023)

2.1 DESCREVENDO OS ELEMENTOS CENTRAIS DO ESTADO NEOWEBERIANO

2.1.1 O GOVERNO ORIENTADO PELO IMPÉRIO DA LEI E PELA HIERARQUIA NA RELAÇÃO COM MERCADO E REDES

Max Weber definiu o Estado como um fenômeno histórico moderno em transição de administração tradicional para racional-legal (Weber, 2005). A autoridade legal foi crucial nessa transição, estabelecendo a supremacia das leis para garantir a igualdade entre os cidadãos perante elas. A hierarquia, por sua vez, foi a forma de representar a legitimação da autoridade estatal e de seu papel coordenador em relação a outras organizações.

Neste esquema, a burocracia, baseada na racionalidade legal, foi vista como essencial para a racionalização do Estado, sendo considerada imparcial, eficiente e guiada pelos interesses e valores públicos (Weber, 2005).

No NWS, Bouckaert (2023), sugere-se ir “além de Weber”. Segundo o autor, o espaço weberiano mudou no contexto contemporâneo. Há outros atores envolvidos no processo de governança, como mercados e redes, atuando em torno de suas lógicas e seus interesses específicos.

O que o NWS reivindica é que apesar do papel relevante destes atores no sistema de governança contemporâneo, a **hierarquia do Estado deve ser o mecanismo de coordenação utilizado**, pois possui legitimidade e capacidades para guiar os interesses coletivos.

Isso se deve ao fato de ser o Estado, seu governo e administração (burocracia), guiados pelo **império da lei (rule of law) como princípio supremo**, tendo, portanto, a função de garantir a existência do “Estado democrático de Direito” (State of Law) - àquele voltado à proteção dos direitos individuais e coletivos, bem como à promoção do bem-estar social e da justiça.

Assim, para superar a imagem construída pela NPM ao longo dos anos 1990, de um Estado obsoleto, fechado e preguiçoso, o NWS defende que é preciso (re)valorizá-lo simbolicamente e concretamente, passando pela construção de novos repertórios reformistas e por uma imagem mais amigável.

Para tanto, Bouckaert (2023) sugere transitar de uma lógica de administração pública “fechada” para uma concepção aberta, incorporando novos conceitos para a ação burocrática, tais como a lógica das “consequências” - àquela que objetiva os resultados sociais da ação do Estado - e a lógica da “adequação/apropriação”, àquela que preza pela inclusão, equidade - valores típicos do Estado de Direito.

Conforme o autor, é buscando aprimorar o desempenho da gestão pública (pela via de melhores entregas de políticas à população), somada a melhoria na confiança dos resultados (alcançada pelo estabelecimento de canais participativos e avaliativos), que o Estado pode ser (re) valorizado e (re)legitimado para atuar na sua função de coordenador de outros atores para o alcance dos resultados.

Em síntese, pela lógica NWS é a H dentro do Estado e seu setor público, que devem direcionar os atores sem fins lucrativos, bem como os M e R na meta-governança para atender ao bem coletivo (Bouckaert, 2023).

Nesta perspectiva, em consonância com o modelo weberiano, no NWS o ator burocrático ganha grande relevância, pois apenas um Estado unido com corpo técnico-político qualificado e engajado com o serviço público pode produzir resultados e confiança neles. É pensando nesse papel da burocracia que o modelo NWS reivindica para si a discussão sobre o *ethos* público, tratado no tópico a seguir.

2.1.2 O ETHOS PÚBLICO

O termo “ethos” pode ser compreendido como o conjunto de ideias, crenças, valores, comportamentos e sentimentos de indivíduos, grupos e instituições que norteiam o comportamento e tomada de decisão destes atores. No serviço público, engloba também as normas, expectativas e tradições formadoras do comportamento dos servidores (Witesmanet al., 2023).

O modelo weberiano construiu o modelo típico ideal sobre a burocracia, associado às lógicas e valores que guiam a ação destes atores. Imparcialidade, eficácia, eficiência, especialização, lealdade, compromisso com o interesse público, orientação técnica, respeito à hierarquia organizacional, foram valores associados à burocracia, sendo considerados fundamentais para o atingimento dos objetivos formulados por dirigentes públicos (Leisink; Knies, 2018; Mazur; Oramus, 2018).

A ética do serviço público burocrático está alinhada assim com o modelo processual de democracia e com a lógica de ação típica de uma administração eficiente. Essa ética parte do pressuposto de que os objetivos públicos são estabelecidos por meio de um processo político em conformidade com as regras democráticas, e os meios para alcançar esses objetivos são considerados instrumentais e racionais. Portanto, as ações dos funcionários são principalmente avaliadas com base na legalidade e na conformidade com os procedimentos oficiais (Mazur; Oramus, 2018).

O *ethos* do modelo neoweberiano retoma esses aspectos, defendendo, contudo, uma orientação mais engajada da burocracia na defesa do “compromisso com o interesse público” e da democracia, frente aos inúmeros ataques que estes vêm sofrendo na última década. Assim como, uma atuação mais aberta, prezando por um tipo de profissionalização que combine capacidades técnicas, políticas e relacionais que incentive os burocratas a: 1) não apenas atender a lei, mas interpretá-la e ajustá-la às diferentes realidades; 2) dialogarem com diferentes atores para tomada de decisão, acompanhamento e avaliação de serviços e ações; e 3) promoverem inovação em suas ações cotidianas e metodologias de trabalho para alcançarem mais desempenho e confiança nos resultados (Mazur; Oramus, 2018).

Em síntese, o NWS incentiva a construção de valores que orientem a burocracia a atuar de forma menos rígida e apegada a processos, e mais aberta, pautada na escuta de múltiplos atores e em métodos participativos (Bouckaert, 2023; Mazur; Oramus, 2018). Com isso, o servidor público ocupa um espaço distintivo, portando uma lógica de atuação e um “espírito” diferente de outros campos, como o político e o mercado, uma vez que o setor público possui uma cultura organizacional específica, com métodos de gestão desenvolvidos para atender as necessidades da coletividade.

Dessa maneira, as reformas perseguidas no espírito neoweberiano devem buscar revitalizar e fortalecer os valores do serviço público, conciliando o fortalecimento do Estado com a modernização da gestão pública.

2.1.3 ESTRUTURAS E PROCEDIMENTOS DE UM ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Seguindo a máxima de Olson, “a democracia é uma ordem política distinta que fornece um contexto histórico institucional específico para governança e design” (Olson, 1997, p. 206 *apud* Bouckaert, 2023, p. 34). Stivers (2023) propõe, no entanto, que além de uma moldura

institucional, a democracia deve ser um valor institucional a ser praticado tanto internamente quanto em relação ao ambiente circundante das burocracias públicas. Esses são dois aspectos centrais retomados pelo NWS.

Considerando que o modelo valoriza o papel hierárquico do Estado na condução de M e R, há uma preocupação do *frame* em distinguir o funcionamento da H nas democracias com a H nos sistemas não democráticos. Isso se deve, pois, muitas vezes, por se enfatizar a necessidade de um Estado forte, pode-se recair em uma falsa ideia autoritária de reforma. A isso o NWS se contrapõe, sobretudo por reconhecer o risco dos desvios da burocracia elucidados por Weber, como a tendência a processos de auto reforço e “ensimesmação” (gaiola de ferro). Por isso, o NWS propõe a inserção de H na democracia, com vistas a construir um modelo de gestão aberto (transparente), democrático (em procedimentos) em combinação com elementos de M e R.

Em termos operacionais, o modelo sugere interpretar o papel da burocracia na sua interação com a política e com as instituições democráticas, incorporando a sociedade civil na discussão das questões públicas (Drechsler; Kattel, 2009). O esquema da “lógica de adaptação”, postula, justamente, a transformação de uma burocracia fechada para uma aberta, requerendo a adoção dos valores democráticos na atuação e procedimentos burocráticos.

Em síntese, elementos democráticos não devem apenas cercar a burocracia weberiana, mas devem ser internalizados nela, por meio de processos participativos e que incentivem os funcionários públicos a adotarem a indagação central como uma postura ética: “eficiência para quê e para quem?”.

2.1.4 GESTÃO PÚBLICA HÍBRIDA: ELEMENTOS DA NPM E NPG

O modelo da Nova Gestão Pública (*New Public Management*), desenvolvido nos EUA e na Inglaterra após os anos 1980, é uma abordagem de gestão pública fundamentada em princípios econômicos neoclássicos, na teoria da escolha pública e em doutrinas neoliberais. Essa perspectiva destaca a orientação para o M, fomentando a competição, eficiência empresarial e redução do papel do Estado, por meio de práticas como gestão de desempenho, privatização e parcerias público-privadas.

O modelo baseado em M depende dos princípios de troca e competição para sua orientação, controle e direção. A “mão invisível” impulsiona a oferta e a demanda, moldada por mecanismos de preços e baseada no interesse próprio, como o lucro. O governo, nesse modelo, atua como

guardião dos mercados, regulando e sustentando a negociação, a informação e o poder. A respeito da coordenação, a NPM emprega mecanismos semelhantes aos do mercado no setor público (Bouckaert, 2023). Com isso, o objetivo é estabelecer um Estado enxuto e mínimo, em que as atividades públicas sejam reduzidas e conduzidas com base em princípios de eficiência empresarial.

Críticos apontam que essa abordagem pode resultar em um “Estado Oco”, incapaz de satisfazer plenamente as necessidades sociais (Bouckaert, 2023; Drechsler, 2023). Porém, apesar das críticas, algumas ferramentas da Nova Gestão Pública são consideradas relevantes para a construção do modelo NWS, objetivando a melhoria da eficácia na gestão, entre elas: a ênfase na qualidade dos serviços públicos; o monitoramento e avaliação; o fortalecimento dos mecanismos de controle e a responsabilidade dos tomadores de decisão; e a descentralização coordenada.

O modelo de governança pública, direcionado por R ou Nova Governança Pública (NGP), baseia-se na cooperação e solidariedade para orientação, controle e direção. Valores compartilhados, análise de problemas comuns e consenso impulsionam o sistema, com o governo atuando como facilitador e participante, apoiando a cooperação mútua, coprodução, parcerias e confiança na rede. Fundamentos teóricos estão nas teorias de redes e na NGP, reconhecendo a capacidade limitada do Estado para resolver problemas em uma realidade complexa, exigindo cooperação com outros atores sociais.

O paradigma da governança pública envolve o desenvolvimento de mecanismos multiníveis e, conceitualmente, abrange redes, reconciliação, deliberação, participação, diálogo, consenso, autonomia e responsabilidade, moldando o espaço de governança em diferentes setores. Deste modelo, o NWS incorporou a lógica de participação de múltiplos atores no processo de gestão.

O quadro abaixo ilustra as diferentes premissas, os mecanismos e instrumentos mobilizados pelos modelos de gestão pública.

Quadro 1. Premissas, mecanismos e instrumentos dos modelos de reforma do Estado

Modelo	Premissa	Mecanismos de coordenação	Instrumentos
Nova Gestão Pública (NPM)	Tornar o governo mais eficiente e responsivo ao consumidor, incorporando métodos empresariais.	Mecanismos de tipo de mercado (MTMs); indicadores de desempenho, metas, contratos competitivos, quase-mercado.	Gestão de desempenho, Gestão de projetos Hierarquias horizontais Abolição do serviço público de carreira Gestão da qualidade Triade: privatização, terceirização e parcerias público-privadas. Transparência Controle Descentralização
Redes (Networks)	Tornar o governo mais informado, flexível e inclusivo, trabalhando por meio de redes auto-organizadas, em vez de hierarquias e/ou mecanismos de mercado.	Redes de partes interessadas interdependentes, trocando informações e recursos	Consultas Compromisso mútuo Políticas regulatórias Mecanismos consensuais de reconciliação
Governance (NPG como variante)	Tornar o governo mais eficaz e legítimo, incluindo múltiplos atores sociais tanto na formulação quanto na implementação de políticas.		
Neoweberiano (NWS)	Modernizar o aparato estatal tradicional para torná-lo mais profissional, eficiente e responsivo aos cidadãos.	Autoridade exercida por meio de uma H do Estado, disciplinada pela lei com base em funcionários imparciais e profissionais.	Certo grau de centralização de atividades estratégicas Descentralização de algumas atividades do sistema administrativo Fortalecimento de mecanismos de controle e regulação Ênfase na qualidade dos serviços Eficácia e eficiência na prestação de serviços Presença de mecanismos de monitoramento e avaliação Compromisso de diversos atores Mecanismos participativos nos processos decisórios, avaliativos.

Fonte: elaborado pela autora, com base em Pollitt e Bouckaert (2017), Mazur e Oramus (2018) e Drechsler (2023).

Apresentada as características dos elementos principais que conformam o conceito de Estado neoweberiano, a seguir apresentamos aspectos normativos com base em Goertz (2020).

2.2. ASPECTOS NORMATIVOS DO MODELO NEOWEBERIANO

Do ponto de normativo, o NWS se apresenta como um modelo reformista capaz de prestar serviços de forma eficiente, inclusiva e equitativa, combinado com a capacidade de enfrentar crises, além de ser inovador para governo e sociedade (Bouckaert, 2023). Isso se deve a premissas que norteiam um conjunto de recomendações que viabilizam a implementação do modelo NWS em múltiplas realidades (Pollitt; Bouckaert, 2017).

A primeira premissa é a reafirmação do ‘Estado democrático’ com o ‘Estado de direito’ como princípio supremo, o que resulta na ‘hierarquia’ como um motor organizacional dominante. Nesse sentido, deve ocorrer a recolocação do papel de liderança do Estado e seu setor público (H) na condução de M e R para a busca de soluções sinérgicas em momentos críticos.

Como sugere Bouckaert (2023), é preciso construir um Estado responsável e significativo para direcionar proativamente M e R. Para tanto é preciso capacitar o Estado e mudar o modelo de tomada de decisão. Assim, o NWS sugere transitar de uma lógica de hierarquia ‘pura’ para uma ‘hierarquia com mercado e redes’.

Neste sentido, cabe apostar igualmente na modernização do Estado, reformando a burocracia para que ela se oriente para a satisfação das necessidades dos usuários/cidadãos, sendo a melhor rota para isso, o envolvimento dos cidadãos e usuários de serviços em uma variedade de processos participativos. Recomenda-se assim a construção de uma governança colaborativa, que reafirme o papel da democracia representativa como elemento legitimador da ação dos governos, combinada com democracia deliberativa, incluindo modelos de participação como codesign, codecisão, coprodução e co-avaliação.

A isso decorre uma outra premissa, a defesa de um setor público aberto, acessível, participativo, transparente, sólido e confiável para todos os cidadãos.

A concepção de um setor público pautado na lógica das consequências e da adequação, ou seja, que busca desempenho com base em valores como equidade e inclusão, constitui outro pressuposto do modelo que requer reafirmar o papel do direito administrativo na preservação

dos princípios básicos dos cidadãos, tais como a segurança jurídica, igualdade perante à lei e o escrutínio público.

Para tanto é preciso modernizar o direito, encorajando a inovação e a obtenção de resultados, e não somente o seguimento correto dos procedimentos. Também aqui faz-se necessário reafirmar a ideia de um serviço público com status, cultura e condições distintivas, orientado para atender as necessidades dos cidadãos. Para tanto, é necessário a profissionalização e engajamento do serviço público: burocracia deve ser orientada para satisfazer as necessidades dos seus cidadãos/utilizadores.

Por fim, recomenda-se uma gestão mais coordenada/integralizada, idealizada a partir da máxima do governo integral (*Whole-of-Government*), e do governo de “toda a sociedade” (*Whole-of-Society*). A noção de *Whole-of-Government* considera a integração de níveis de governo, desde o governo central até o governo local, fundamental para a construção de soluções comuns à gestão pública; e a de *Whole-of-Society* considera a integração de múltiplos atores e organizações, como o setor público, privado e a sociedade, necessários para a construção de saídas sinérgicas para problemas complexos que afetam a realidade contemporânea.

A Figura 2 sintetiza os elementos normativos do NWS.

Figura 2. Elementos normativos do Estado neoweberiano:



Fonte: adaptado de Pollitt; Bouckaert (2017)

Apresentados, de forma sintética, os elementos descritivos e normativos que compõem a semântica do conceito, passa-se à síntese das causalidades do conceito NWS, com vistas à construção do nível secundário que nos permite identificar as suas dimensões constituintes.

Figura 3. Construção semântica/ontológica do conceito de Estado neoweberiano



Fonte: elaborado pela autora, conforme Goertz (2020).

Conforme figura acima, sugere-se que, para investigar evidências empíricas do NWS fora do mundo europeu, é necessário atentar para as dimensões situadas no lado esquerdo da figura. Cada linha corresponde a uma dimensão que compõe o conceito. Assim, no nível secundário, identificou-se cinco grandes dimensões que se desdobram no eixo indicativo, presentes no Anexo 3.

As cinco grandes dimensões identificadas nesta pesquisa foram: **Estado de direito (império da Lei)**, composta pela presença de regras que moldam as estruturas de um Estado, que orientam as ações dos atores e das instituições e pelo princípio de igualdade perante a lei. **H na coordenação de M e R**, composta pela presença da hierarquia do Estado (em procedimentos estatais, burocráticos e organizacionais) e mecanismos de coordenação de M e R. **Serviço Público com**

vocação distintivo composto pelo conjunto de valores, crenças e características distintivas que definem a identidade e conduta de um grupo social ou organização; **Instituições, estruturas e procedimentos de um Estado Democrático de Direito**, composta pelas regras democráticas que orientam as ações dos atores instituições; e por estruturas específicas de um Estado Democrático de Direito como mecanismos participativos. **Gestão Pública híbrida (Weber, NPM, NPG)**, refere-se à abordagem híbrida de gestão pública (Weber, NPM e NPG), as quais apresentam diferentes filosofias, características de gestão pública e uso de ferramentas com ênfases distintas na estrutura organizacional.

Tendo em conta a extensividade do nível secundário e o limite para tratá-lo em profundidade neste *polycypaper*, serão apresentados dois níveis principais em termos indicativos: o primeiro refere-se à hierarquia estatal e seu papel como coordenador de Mercados e Redes, enquanto o segundo diz respeito às **instituições, estruturas e procedimentos de um Estado Democrático de Direito**.

2.3 POSSIBILIDADES DE EXPLORAÇÃO DA PRESENÇA DO NWS EM PESQUISAS EMPÍRICAS

Como foi abordado, a presença de H no modelo NWS pode ser identificada a partir de indicadores de um governo responsável e significativo, com capacidades para direcionar proativamente M e R na promoção do desenvolvimento e garantia dos interesses coletivos. Essa problemática envolve a identificação sobre a organização de funções centrais do governo; o nível de especialização das atividades, observada pela organização ministerial, de secretarias e órgãos diretivos; como estão ocorrendo os processos de contratação interna e externa para prestação de serviços, assim como, as estratégias de parcerias e prestação de serviços intersetoriais.

No que diz respeito à presença do NWS em políticas públicas, em pesquisa sobre o mercado de trabalho na Polônia, Frączek (2016, pp. 205–206) investigou a centralização do processo de planejamento da política (relação entre o nível nacional, regional e local); o sistema extensivo de agências e organizações públicas que implementam medidas políticas (mas em cooperação com entidades privadas e sociais); o uso de mecanismos de rede e baseados no mercado para programação e implementação de políticas, com a posição dominante dos atores públicos preservada; a descentralização de poderes do ente central para os níveis regional e local (mantendo a influência do governo central); a proporção de financiamento da política oriundo

do setor estatal; as medidas de desempenho orientadas para objetivos e eficiência para avaliar a qualidade das ações; o uso de ferramentas para elaboração de políticas baseados em evidências graças a instituições analíticas públicas existentes (incluindo observatórios do mercado de trabalho); comunicação entre especialistas, tomadores de decisão e funcionários de nível de rua.

Já o estudo de Ramos e Milanesi (2020), propondo-se a analisar experimentos NWS no Uruguai, utilizou um conjunto de indicadores para capturar, entre outras dimensões, mudanças na organização e coordenação do setor público no governo da Frente Ampla. Analisando políticas públicas tanto em nível setorial quanto na reforma do setor público, buscou identificar a reestruturação organizacional dos ministérios e entidades públicas para abranger as reformas do serviço civil e de gerenciamento de desempenho. Para tanto, utilizou informações sobre nível de especialização e fragmentação ministerial, grau de terceirização e parcerização dos serviços; nível de coordenação central de políticas (mensuradas por criação de gabinetes e órgãos gestores); grau de fortalecimento do governo, mensurado pela criação de organizações voltadas ao planejamento e pelos investimentos em setores, assim como, pela retomada de coordenação de empresas estatais.

Para pesquisas que busquem evidências sobre a robustez dos centros de governo e sua capacidade para coordenar mercados e redes no Brasil sugere-se analisar: 1) Nível de coordenação central de políticas (mensuradas por criação de gabinetes e órgãos gestores voltados a esse fim). 2) Grau de fortalecimento do governo, mensurado pela criação de organizações voltadas ao planejamento e pelos investimentos em políticas e setores estratégicos, tais como, energético, industrial, desenvolvimento urbano, ambiental e social, entre outros, assim como pela retomada de coordenação de empresas estatais. 3) Proporção de financiamento das políticas, oriunda do setor estatal em relação a outros atores; 4) Nível de especialização e fragmentação ministerial (ou de secretarias, se no nível estadual ou municipal); 5) Proporção de terceirização e parcerização dos serviços; recomenda-se aqui analisar a proporção de agências diretas e de agências indiretas presentes no governo (PPPs e consultorias) para a realização de serviços e políticas públicas; grau e tipificação de privatizações de serviços em um governo. Grau e tipificação de reestatização ocorridas em um governo. Em caso de PPPs ou privatizações, a predominância de poder decisório entre Estado, Mercado, Redes; Presença e atuação de agências reguladoras (A.R); Nível de autonomia das A.R com relação ao ramo do mercado.

Sobre o quadro burocrático do Estado, sugere-se a análise da profissionalização e competências destes atores. São indicadores relevantes para a compreensão sobre a presença do modelo NWS: a mensuração das formas de seleção do quadro burocrático: contratos, concursos, terceirizações; seleção política baseada em mérito; outros critérios utilizados na seleção de profissionais; vínculo profissional: proporção de vínculo profissional e a organização (permanente; exclusivo, contratos temporários, cargo em comissão, outros); Qualificação profissional: grau de formação e qualificação profissional dos membros do quadro burocrático; Formalização de competências: grau de formalização das competências exigidas para cada posição no quadro burocrático; Remuneração: estrutura de remuneração do quadro burocrático, considerando salários fixos e remuneração baseada em competências; Estrutura de cargos e funções: alinhamento entre as responsabilidades e funções atribuídas aos cargos e à efetiva necessidade organizacional; análise sobre a comunicação entre especialistas, tomadores de decisão e funcionários de nível de rua.

No que tange às políticas públicas, recomenda-se a análise da presença de mecanismos de coordenação vertical de políticas públicas presentes em constituição; de mecanismos de coordenação vertical presentes em sistemas nacionais de políticas públicas, ou em outros regulamentos. Proporção de serviços prestados por M, R e Estado, bem como os mecanismos de coordenação e regulação desses serviços pelo Estado. Mecanismos e instrumentos para gerenciar as políticas públicas setoriais, tais como o uso de ferramentas para elaboração de políticas baseados em evidências graças a instituições analíticas públicas existentes; formas de implementação das políticas (nível de centralização/descentralização; formas de prestação de serviços (direto, indireto); presença de mecanismos de relacionamento com atores sociais no planejamento, implementação, monitoramento e avaliação.

No que diz respeito à investigação sobre estruturas e procedimentos típicos de um Estado Democrático de Direito, sugere-se analisar no caso brasileiro: a presença de mecanismos democráticos constitucionalizados; a presença de conselhos de PPs; a presença de canais participativos e deliberativos nas PPs; a presença de orçamento público participativo (PPA ou outros). Monitoramento, acompanhamento e avaliação de PPs participativos.

Ademais, retomando a recomendação NWS sobre a relação da **burocracia e sua interação com instituições democráticas**, recomenda-se investigar: o nível de interação da burocracia com políticos; o nível de interação com setores de políticas públicas; o nível de interação com a sociedade, mercado e redes; a lógica de atuação burocrática: voltada para desempenho, entrega

de políticas públicas inclusivas e equitativas; as metodologias de trabalho burocrático: lógica horizontalizada; lógica verticalizada; a aplicação de modelos de gestão participativos intra e intergovernamental.

Considerando que o NWS evoluiu de um modelo descritivo/típico ideal para um modelo normativo de gestão pública, resta a questão sobre como implementar tal modelo. Nesse contexto, Pollitt (2008) indica que dois são os eixos perseguidos pela reforma de tipo NWS: o fortalecimento do centro político e a modernização do Estado. Abaixo, recomendamos caminhos para implementação no Brasil com base no modelo extraído da literatura.

As experiências gerenciais no Brasil têm, em geral, enfraquecido o Estado desde os anos 1980, promovendo uma ofensiva simbólica no sentido de seu desmantelamento. A imagem do serviço público vem sendo deslegitimada, ao passo que processos de privatização de setores estratégicos e terceirização dos serviços essenciais são postos em marcha, em função da justificativa de incapacidade do Estado.

Os resultados desse processo nem sempre são publicizados, tampouco mensurados, e a população, ao invés de acessar serviços de qualidade, muitas vezes recebe piores serviços do que os prestados pelo Estado⁸.

O NWS se opõe a essa tendência enfatizando a importância de (re)construir capacidades estatais e revitalizar o papel do Estado e seu centro de governo (sobretudo em sua legitimidade) para implementar serviços e políticas públicas que atendam as demandas societárias.

Uma estratégia crucial para isso é a coordenação estatal, que envolve tanto atores de M e R, quanto os níveis governamentais, para a implementação de políticas públicas e prestação de serviços. Abaixo, seguem algumas reflexões sobre como fortalecer o centro de governo no Brasil e a coordenação governamental:

⁸ A privatização do setor de energia elétrica em Estados como São Paulo e Rio Grande do Sul tem demonstrado limites significativos. As aquisições de empresas estatais por grupos privados têm resultado em planos de demissão voluntária e reduções significativas de pessoal. Essa diminuição de funcionários, mesmo diante do aumento da demanda e das tarifas, tem levado a falhas na manutenção da rede elétrica, resultando em apagões, interrupções prolongadas e atrasos no restabelecimento da energia. Esses problemas afetam diretamente a população e suscitam preocupações sobre a capacidade das empresas privadas de fornecer de maneira adequada o serviço confiado. Além disso, tais empresas frequentemente figuram fora dos padrões de qualidade estabelecidos pela Aneel (Ilha, 2022; Takemoto, 2023; Stumpf, 2024)

Quadro 2. Recomendações para fortalecimento da coordenação de M e R

1. Reduzir o número de agências autônomas.
2. Retornar para o controle político estatal de serviços e setores essenciais ao crescimento socioeconômico e bem-estar social.
3. Não terceirizar o conhecimento essencial: evitar a externalização de capacidades em funções estatais cruciais, como inteligência, formulação, autoridade e recursos, para consultorias privadas ou organizações do terceiro setor.
4. Pensar em PPPs e níveis de descentralização de atividades nos quais o Estado não perca a direção política.
5. Evitar o excesso de ênfases em controles rigorosos e auditorias, pois isso pode resultar em disfunções. Isso cria um ambiente de temor no âmbito do Poder Executivo, levando a uma diminuição na capacidade de tomar decisões e promover iniciativas inovadoras.
6. Manter e desenvolver capacidades estatais essenciais para a qualificação da gestão pública em nível federal e local pela via de seleção, formação e manutenção de profissionais altamente qualificados, com formação, expertise técnica e experiência em suas áreas, além de identidade atrelada aos valores públicos.
7. Investir em lideranças políticas-técnicas e técnico-políticas.
8. Investir em sistemas de planejamento de prevenção e gestão de crises.

Fonte: elaborado pela autora, com base em Pollitt, Bouckaert (2017) e Dreschler (2023).

Quadro 3. Recomendações para fortalecimento da coordenação intergovernamental

1. Reavaliar a compatibilidade das competências e responsabilidades constitucionais dos municípios brasileiros, conforme nível de complexidade geográfica e societária que enfrentam. Seria recomendável que municípios de diferentes portes se responsabilizassem por tarefas específicas no ciclo de políticas públicas e por prestação de serviços também específicos.
2. Repensar em estratégias de coordenação central da descentralização de políticas públicas em áreas como meio ambiente, desenvolvimento urbano e outros em que não existam sistemas nacionais de políticas públicas.
3. Rearranjar o pacto orçamentário para uma operação mais eficaz da dinâmica federativa.

Fonte: elaborado pela autora, com base em Bouckaert, Pollitt (2017) e Drechsler (2023).

3.1 MODERNIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Uma das premissas centrais no NWS para a modernização do setor público é a necessidade de se construir uma abordagem aberta, acessível, participativa, transparente, consolidando uma burocracia e setor público para todos os cidadãos. Assim, recomenda-se que o serviço

público brasileiro opere uma mudança de orientação. De interna (aprisionamento nas regras burocráticas) para uma orientação externa – voltada à satisfação das necessidades e desejos dos cidadãos. A principal via para alcançar isso seria a criação de uma cultura profissional de qualidade de serviços, de gestão voltada para o desempenho, com ampla participação societária.

No que tange ao **desempenho dos governos**, a lição extraída do NWS é a necessidade de um sistema de mensuração que vá além de números e estatísticas puras. Conforme Bouckaert (2023), para garantir efetividade, é essencial adotar uma abordagem que inclua a análise das implicações mais profundas das ações na vida das pessoas. Ou seja, é preciso avaliar a entrega de políticas públicas e a sua qualidade. Por essa razão, sistemas de avaliação pautados na opinião e satisfação dos usuários são incentivados. Segundo Bouckaert (2023), esse mecanismo colabora para reforçar a confiança nos resultados e no próprio governo.

3.2 DESENVOLVER E CULTIVAR OETHOS PÚBLICO

Para uma reforma de tipo NWS, é essencial discutir e promover o *ethos* público no Brasil. Investir em uma cultura de entrega, transparência, cidadania responsável, confiança e respeito pela lei é fundamental. Recomenda-se, portanto, ao caso brasileiro, que se invista na revitalização dos valores do serviço público, mantendo princípios clássicos de Weber, ao mesmo tempo, em que incorpore elementos modernos, como uma cultura profissional voltada para o desempenho, a avaliação contínua das ações estatais, participação pública na formulação de políticas e ênfase no desempenho na entrega de serviços públicos de qualidade à população. A nova estratégia de seleção de servidores federais pelo Concurso Nacional Unificado é uma iniciativa fundamental, posta em prática no contexto atual (2024).

3.3 ENVOLVER CIDADÃOS E USUÁRIOS DE SERVIÇOS EM UMA VARIEDADE DE PROCESSOS PARTICIPATIVOS

Ao longo do texto enfatizou-se a importância da promoção da participação de atores societários diversos para aumentar a transparência, legitimidade e efetividade das políticas públicas. Recomenda-se assim, ao caso brasileiro, ampliar os canais de codesenho, codecisão, coprodução e co-avaliação de serviços e políticas públicas.

Ademais, segure-se integrar a “democracia na burocracia”, permitindo a participação cidadã na abordagem de questões públicas por meio de estruturas e processos burocráticos institucionalizados. Além disso, sugere-se desenvolver tecnologias participativas baseadas nas *big techs* para envolver a população em processos consultivos, decisórios e avaliativos.

No Quadro 5, as principais recomendações para a implementação de uma reforma de tipo NWS no Brasil.

Quadro 4. Recomendações para a implementação do NWS no caso brasileiro

Avaliar o nível de especialização dos governos, nem sempre menos ministérios serão capazes de entregar políticas qualificadas à população.
Mediar o grau de concentração e desconcentração das atividades governamentais, priorizando a concentração dos aspectos político-decisórios no governo.
Revisar os canais participativos já existentes no país e planejar seu fortalecimento a médio prazo. • Abrir novos canais participativos com metodologias inovadoras. • Investir em modernização tecnológica para facilitar processos participativos em ações governamentais e políticas públicas (decisão, consulta, monitoramento e avaliação). • Garantir acesso à tecnologia, à população, como forma de possibilitar a participação.
Desenvolver <i>ethos</i> público, priorizando formas inovadoras de seleção, manutenção e avaliação dos servidores do Estado, seja de agências diretas ou indiretas.
Investir em seleção, formação e qualificação de gestores públicos (sobretudo burocracias de médio escalão) para ampliarem procedimentos participativos de tomada de decisão (seja interno à organização, seja com a população). • Cultivar e desenvolver valores como uma cultura de entrega (eficiência, eficácia), transparência, cidadania responsável, confiança e respeito pela lei (legalismo, subordinação).
Modificar lógica de medição de desempenho: • Avançar de um sistema puramente quantitativo de medição de desempenho para um qualitativo, ou misto. • Realizar uma análise minuciosa do desempenho anterior com base em monitoramento e avaliação coletiva, participativa - como forma de aprendizado em políticas públicas. • Considerar a lógica das consequências para monitoramento e avaliação de políticas públicas: quais resultados sociais pretende-se alcançar? • Analisar efetividade na implementação de políticas públicas na promoção do desenvolvimento sustentável para medir o impacto de longo prazo das ações governamentais.
Investir em novos canais e métodos de sistemas de prestação de contas e transparência do governo à sociedade. Recomenda-se a inclusão de sistemas pedagógicos de resposta do governo às necessidades da população.

Fonte: elaborado pela autora, com base em Bouckaert (2023) e Bouckaert e Pollitt (2017)

REFLEXÕES FINAIS

O NWS tem se colocado como um modelo reformista essencial para enfrentar os complexos problemas governamentais contemporâneos, como as crises ambientais e sociais. O diagnóstico é de que os modelos reformistas pretéritos não foram capazes de dar soluções, tampouco mitigar os efeitos dessas crises, em decorrência de suas filosofias e métodos: menos Estado, menos governo e mais mercado. Isso nos legou uma herança perversa: ao contrário do melhor desempenho dos governos, convivemos com um Estado precarizado (oco), sem capacidades estatais para mitigar e atender os problemas complexos.

Adotar o NWS significa ir na contramão dessa lógica. Defendendo o fortalecimento político do Estado e o resgate de sua legitimidade para melhorar o setor público, o modelo sugere que é preciso modernizá-lo. Entretanto, essa modernização não se refere a uma imitação do setor privado, ao contrário, defende-se um modelo aberto, acessível, participativo, transparente, sólido e confiável para todos os cidadãos. Para tanto, recomenda-se lançar mão de exemplos e ferramentas “positivas” dos demais modelos reformistas (NPM e NPG), uma vez que, de alguma forma, eles deixaram legados nas sociedades por onde passaram.

Desta forma, os pontos-chave do NWS para produzir eficiência e melhor performance estatal passam pela ressignificação do desempenho, pela mudança dos padrões de medição da qualidade dos serviços e pela profissionalização do serviço público. Essa profissionalização, contudo, não se trata apenas de elevar o nível de escolaridade, como previsto no modelo weberiano, mas investir em um ator qualificado técnica e politicamente, com consciência dos valores públicos que deve perseguir e cultivar para transformar a realidade.

É relevante, portanto, que o burocrata não seja apenas um especialista na legislação pertinente à sua área de atuação, mas também se torne um gestor profissional voltado para atender as necessidades dos cidadãos/utilizadores, capaz de inovar e se comunicar com distintos atores como mercados, redes e sociedade civil (Pollitt; Bouckaert, 2011).

Em síntese, uma reforma dessa magnitude tem potencial de revalorizar o Estado Democrático de Direito no Brasil, reforçando nossas capacidades estatais - desmontadas ao longo dos governos neoliberais - e, apostando em metodologias de gestão modernas, baseadas na comunicação com múltiplos atores. Só assim será possível potencializar os governos para realizarem melhores entregas de políticas e serviços à população, bem como, capacidade de mitigar crises, gerando maior confiabilidade no Estado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BEZES, Philippe. Exploring the Legacies of New Public Management in Europe. In: ONGARO, Edoardo; VAN THIEL, Sandra. **The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe**. [s. l.]: Palgrave Handbooks, 2018.

BOUCKAERT, Geert. The neo-Weberian state: From ideal type model to reality? UCL Institute for Innovation and Public Purpose, **Working Paper Series**, [s. l.], 2022. Disponível em: <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/wp2022-10>. Acesso em: 8 jan. 2024.

BOUCKAERT, Geert. The neo-Weberian state. In: **Max Weber Studies Special Issue: The Neo-Weberian State**; (Eds.) Drechsler, Wolfgang; Whimster, Sam. V. 23.1, January 2023.

ĆWIKLICKI, Marek; MAZUR, Stanisław. The origins of and trends in the neo-Weberian approach. In: MAZUR, Stanisław; KOPYCIŃSKINT, Piotr. **Public Policy and the Neo-Weberian State**, New York: Routledge, 2018.

DRECHSLER, Wolfgang; KATTEL, Rainer. Towards the Neo-Weberian State? Perhaps, but Certainly Adieu, NPM! **The NISPACEE Journal of Public Administration and Policy: a Distinctive European Model? The Neo-Weberian State**, Bratislava, v. 1, n. 2, 2008/2009. Disponível em: <https://www.nispa.org/files/publications/ebooks/nispacee-journal.1.2.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2024.

DRECHSLER, Wolfgang. The New Neo-Weberian State. In: **Max Weber Studies Special Issue: The Neo-Weberian State**. (Eds.) Drechsler, Wolfgang; Whimster, Sam. V. 23.1, January 2023.

DUNN, William N.; MILLER, David. A Critique of the New Public Management and the Neo-Weberian State: Advancing a Critical Theory of Administrative Reform. **Public Organization Review**, [s. l.], v. 7, n. 4, p. 345–358, 2007.

GOERTZ, Gary. **Social Science Concepts and Measurement**: New and Completely Revised Edition. New Jersey: Princeton University Press, 2020.

ILHA, Flávio. **Privatização da CEEE**: o barato que custa caro ao RS e aos consumidores. Extra Classe, 08 abr. 2022. Disponível em: <<https://www.extraclasse.org.br/geral/2022/04/privatizacao-da-ceee-o-barato-que-custa-carao-rs-e-aos-consumidores/>>. Acesso em: 30 abr. 2024.

LEISINK, Peter; KNIES, Eva. PublicPersonnelReformsandPublic Sector HRM in Europe. In: ONGARO, Edoardo; VAN THIEL, Sandra. **The Palgrave Handbook ofPublicAdministrationand Management in Europe**. [s. l.]: Palgrave Handbooks, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1057/978-1-137-55269-3>. Acesso em: 18 dez. 2023.

LYNN, Laurence. WhatIs a Neo-WeberianState? Reflectionson a Concept and its Implications. **The NISPAceeJournalofPublicAdministrationandPolicy: a DistinctiveEuropean Model? The Neo-WeberianState**, Bratislava, v. 1, n. 2, 2008/2009. Disponível em: <https://www.nispa.org/files/publications/ebooks/nispacee-journal.1.2.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2023.

KICKERT, WalterPublic Management Reforms in Countries with a NapoleonicState Model: France, Italy and Spain. In: POLLITT, Christopher; VAN THIEL, Sandra; HOMBURG, Vincent (Eds.), **New Public Management in Europe: AdaptationandAlternatives**, 2007.

MAZUR,Stanisław; ORAMUS, Marek. The neo-Weberianstateandparadigmsofpublic management. In: MAZUR, Stanisław; KOPYCIŃSKINT, Piotr. **PublicPolicyandtheNeo-WeberianState**, New York: Routledge, 2018.

MOŽDŽEŇ, Michał; ŻABIŃSKI, Michał. The social andpolitical contexto oftheneo-Weberianstate.In: MAZUR, Stanisław; KOPYCIŃSKINT, Piotr. **PublicPolicyandtheNeo-WeberianState**, New York: Routledge, 2018.

NUNES, Edson. **Gramática Política do Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. Brasília: ENAP, 1997.

POLLITT, Christopher. An Overview ofthe Papers andPropositionsoftheFirst Trans European Dialogue (TED1). **The NISPAceeJournalofPublicAdministrationandPolicy: a DistinctiveEuropean Model? The Neo-WeberianState**, Bratislava, v. 1, n. 2, 2008/2009. Disponível em: <https://www.nispa.org/files/publications/ebooks/nispacee-journal.1.2.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2023.

POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. **Public Management Reform, A Comparative Analysis**. 2. ed. Oxford: Oxford University Press: 345, 2004.

POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. **Public Management Reform, A Comparative Analysis—NPM, Governance and the Neo-Weberian State**. 3. ed. Oxford: Oxford University Press: 367, 2011.

POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. **Public Management Reform, A Comparative Analysis—Into the Age of Austerity**. 4. ed. Oxford: Oxford University Press: 388, 2017.

RAMOS, C.; MILANESI, A. The neo-Weberian state and the neo-developmental strategies in Latin America: the case of Uruguay. **International Review of Administrative Sciences**, 86(2), 261–277, 2020.

RAMOS, Guerreiro. **A redução sociológica**. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 276 p., 1996.

Reformas Administrativas: o que podemos aprender com as experiências internacionais? 2023. 1 vídeo (1 hora e 38 minutos). Publicado pelo Canal Enap. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=YSC6xVpot8U&t=2963s>. Acesso em: 23 jan. 2024.

STIVERS, Camila. Rejoinder to Geert Bouckaert. In. **Max Weber Studies Special Issue: The Neo-Weberian State**. (Eds.) Drechsler, Wolfgang and Whimster, Sam. V. 23.1, January 2023.

STUMPF, Claiton. **Ineficiência da Equatorial derruba justificativa utilizada por Eduardo Leite na privatização da CEEE**. Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. 18 jan. 2024. Disponível em: <<https://ww4.al.rs.gov.br/noticia/335182>>. Acesso em: 30 abr. 2024.

TAKEMOTO, Sergio. **Apagão em São Paulo revela fiasco da privatização da energia elétrica**. CartaCapital, [S.L.], 09 nov. 2023. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/opiniao/apagao-em-sao-paulo-revela-fiasco-da-privatizacao-da-energia-eletrica/>>. Acesso em: 30 abr. 2024.

WEBER, Max. **Ciência e Política: Duas vocações**. São Paulo: Martin Claret, 2005.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade**. Lisboa: Edições 70, 2022.

ANEXO 1

ARTIGOS DA REVISÃO SISTEMÁTICA DE LITERATURA SOBRE NEOWEBERIANISMO

Título	Autor	Ano	Origem
Capacitações dinâmicas do setor público	Rainer Kattel	2023	Revista do Serviço Público - RSP, v. 74, n. 1, 12-41 p.
Do State capacity dimensions differently affect policy areas' performance? Analysis of bureaucrats' perspective	Pedro Cavalcante Ana Karine Pereira	2022	Administração Pública e Gestão Social, vol. 14, núm. 2, 2022
Reflexão teórica comparada sobre modelos de Gestão pública	Alexandre Morais Nunes	2020	Revista Brasileira De Administração Política, 11(1), 115
"Contexto e trajetórias de reforma e modernização do setor público na América Latina (1995-2019): dilemas e desafios"	Violeta Pallavicini	2020	Reformas do Estado no Brasil trajetórias, inovações e desafios
Burocracia e gestão pública: uma análise do Ministério da Saúde	Luciana Assis Costa Daniele Fernandes Rocha	2018	Cad. Bras. Ter. Ocup., São Carlos, v. 26, n. 3, p. 632-645, 2018
Gestão pública contemporânea: Do movimento gerencialista ao pós-NPM	Pedro Cavalcante	2017	Texto para Discussão No. 2319 IPEA
É preciso inovar, mas por quê?	Pedro Cavalcante Bruno Queiroz Cunha	2017	Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil / organizadores: Pedro Cavalcante [et al.]. – Brasília; Enap; Ipea, 2017. 266 p.
Análise do processo de implementação de reformas em organizações públicas: os casos do poupatempo e do Detran-SP	Dênis Alves Rodrigues Gabriela Spanghero Lotta	2017	Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v. 22, n. 72, maio/ago. 2017, 214-237
Reflexões teóricas sobre modelos de Gestão Pública: o paradigma weberiano, a New Public Management e o Estado Neo-Weberiano	Leonardo Queiroz Leite	2016	RP3 - Revista de Pesquisa em Políticas Públicas. n. 1 (2016):
A composição da alta burocracia no Brasil e no Chile à luz das dimensões da legitimidade e do desempenho	Maria Fernanda Alessio Lucas Ambrozio	2016	Revista do Serviço Público - RSP, v. 67, n. 3, p. 319 - 350
A avaliação institucional como instrumento de racionalização e o retorno à escola como organização formal	Licínio C. Lima	2015	Dossiê - Para onde caminham as atuais avaliações educacionais? · Educ. Pesqui. 41 (spe) · Dez. 2015 ·

Título	Autor	Ano	Origem
Gestão pública no Brasil: as inovações configuram um novo modelo?	Pedro Cavalcante Marizaura Camões	2015	XX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública 2015
Autonomia do Estado e desenvolvimento no capitalismo democrático	Marcus Ianoni	2013	Revista de Economia Política, vol. 33 (4), outubro/dezembro 2013
Gestão de pessoas no governo de Luiz Inácio da Silva (Lula): análise das políticas desenhadas e implementadas e de sua relação com o modelo de gestão pública do governo federal	Fernanda Lima Silva Silva Pedro Marin	2013	Centro de Convenções Ulysses Guimarães Brasília/DF 2013

ANEXO 2

QUADRO DE OPERACIONALIZAÇÃO DO ESTADO NEOWEBERIANO

Nível secundário	Nível indicativo
Rule of law Estado de direito, em que as regras moldam as estruturas de um Estado, orientam as ações dos atores e das instituições. Princípio de igualdade perante a lei	Presença de constituição escrita que regre o princípio de igualdade de todos perante a lei; Presença de artigo ou lei infraconstitucional que regre o serviço público; Presença de artigo ou lei infraconstitucional que preveja tratamento igualitário de todos os servidores públicos (incluindo governantes, servidores de carreira (efetivos, comissionados, temporários); Desigualdade de tratamento de indivíduos apesar da lei; Desigualdade de tratamento de carreiras apesar da lei; Uso das regras de forma parcial para beneficiamento de setores/atores; Presença de arbitrariedade ou quebra de regras democráticas em setores, políticas, governos.
H estatal na direção de M e R Hierarquia do Estado e mecanismos de coordenação na relação com M e R	H Estado: trajetória de formação do Estado (aproximação com modelo napoleônico) Tradição do direito administrativo (Direito Romano, Direito consuetudinário); Trajetória de constituição do Estado: centralizado, descentralizado; Modelo de Estado (federado/unitário); Nível de poder decisório concentrado no poder executivo x legislativo x judiciário; H coordenador de M e R Nível de coordenação do processo de planejamento de políticas e setores Nível de especialização das atividades, observada pela organização ministerial, de secretarias e órgãos diretivos; Concentração e capacidade decisória sobre o orçamento público; Estruturação e funcionamento dos órgãos de planejamento governamental; Sistema extensivo de agências e organizações públicas para implementar medidas políticas (em cooperação com entidades privadas e sociais). Uso de mecanismos de rede e/ou baseados no mercado para planejamento e implementação de políticas, com a posição dominante dos atores públicos preservada. Descentralização de poderes do nível central para os níveis regional e local (mantendo a influência do governo central). Proporção de agências diretas e de agências indiretas (PPPs e consultorias); Tipo de agências diretas e indiretas; Tipo de instrumentos legais regulatórios dos contratos; Predominância de poder decisório do Estado em relação a Mercado e Redes; Presença de Agências Reguladoras (A. R); Nível de autonomia das A.R com relação ao ramo do mercado.

Nível secundário	Nível indicativo
H estatal na direção de M e R Hierarquia do Estado e mecanismos de coordenação na relação com M e R	H em políticas públicas Mecanismos de coordenação vertical de políticas públicas presentes em constituição; Mecanismos de coordenação vertical presentes em sistemas nacionais de políticas públicas, ou outros regulamentos; Descentralização de poderes do nível central para os níveis regional e local (mantendo a influência do governo central). Nível de financiamento da política oriundo do setor estatal. Medidas de desempenho orientadas para objetivos e eficiência para avaliar a qualidade das ações. Uso de ferramentas para elaboração de políticas baseados em evidências graças a instituições analíticas públicas existentes Quadro burocrático do Estado Formas de seleção do quadro burocrático:(contratos, concursos, terceirizações; seleção política baseada em mérito; outros critérios utilizados na seleção de profissionais); Vínculo profissional: proporção de vínculo profissional e a organização (permanente; exclusivo, contratos temporários, cargo em comissão, outros); Qualificação profissional: Grau de formação e qualificação profissional dos membros do quadro burocrático; Formalização de competências: Grau de formalização das competências exigidas para cada posição no quadro burocrático; Remuneração:Estrutura de remuneração do quadro burocrático, considerando salários fixos e remuneração baseada em competências; Estrutura de cargos e funções: alinhamento entre as responsabilidades e funções atribuídas aos cargos e a efetiva necessidade organizacional. Nível de comunicação entre especialistas, tomadores de decisão e funcionários de nível de rua.
Serviço público com vocação distintivo Conjunto de valores, crenças e características distintivas que definem a identidade e conduta de um grupo social ou organização	Burocracia fundamentada no controle racional-legal, na lógica aberta e nos valores públicos Relação entre número de quadros de livre nomeação e quadros estáveis; Presença de artigo ou lei infraconstitucional que preveja impessoalidade no serviço público; Cultura administrativa/ valores dominantes orientadores dos quadros públicos: <i>Modelo weberiano:</i> neutralidade, eficiência, lealdade, objetividade, responsabilidade, controle e direção; Orientação para procedimentos e normas; <i>Modelo NPM:</i> Eficácia, responsividade, economicidade. Orientação para resultados; <i>NWS:</i> Legalismo, eficiência, eficácia, subordinação, valores coletivos, inovação, comunicação com atores externos; Orientação por valores democráticos, equidade, inclusão; obediência à cadeia de controle e subordinação; abertura discricionária para reeleitura e adaptação de normas.



Nível secundário	Nível indicativo
Instituições, estruturas e procedimentos de um Estado Democrático de Direito Regras democráticas orientam as ações dos atores institucionais, estruturas específicas de um Estado Democrático de Direito	Estruturas e procedimentos Presença de mecanismos democráticos constitucionalizados; Presença de conselhos de PPs; Presença de canais participativos e deliberativos nas PPs; Presença de orçamento público participativo (PPA ou outros). Presença de práticas e procedimentos participativos para tomada de decisão Existência de reuniões públicas Estado e sociedade Civil (consultivas, deliberativas) voltadas para o desenho de PPs; Monitoramento, acompanhamento e avaliação de PPs participativo. Burocracia e interação com instituições democráticas Nível de interação da burocracia com políticos; Nível de interação com setores de políticas públicas; Nível de interação com a sociedade mercado e redes; Lógica de atuação burocrática: voltada para desempenho, entrega de políticas públicas inclusivas e equitativas; Metodologias de trabalho burocrático: lógica horizontalizada; lógica verticalizada; Aplicação de modelos de gestão participativos intra e intergovernamental.
Gestão Pública híbrida (Weber, NPM, NPG) Refere-se à abordagem híbrida de gestão pública (Weber, NPM e NPG) as quais apresentam diferentes filosofias e características de gestão pública, cada uma com ênfases distintas na estrutura organizacional, princípios de mercado ou cooperação entre diversos atores sociais.	Poder político (HMR) Relação entre nível de centralização e descentralização de atividades estratégicas do governo (mensurar índice de empresas públicas e a relação com privatizadas, descentralizadas e delegadas); Nível de centralização e descentralização de atividades finalísticas e atividades meio do governo (mensurar índice de atividades descentralizadas para OSCs e outros tipos de organizações não estatais). Formas de provisão do serviço predominante: Proporção de serviços prestados: por empresas privadas; administração direta e indireta; OSCs. Forma de coordenação Predominância de poder decisório Estado; Predominância de poder decisório Mercado; Predominância de poder decisório Redes; Presença de controle e regulação dos serviços; Eficácia do controle e regulação dos serviços para garantia do interesse público. Autonomia e poder decisório organizacional Nível de autonomia decisória dos entes locais; Nível de autonomia decisória das OSCs; Nível de autonomia do Mercado.

Nível secundário	Nível indicativo
Gestão Pública híbrida (Weber, NPM, NPG) Refere-se à abordagem híbrida de gestão pública (Weber, NPM e NPG) as quais apresentam diferentes filosofias e características de gestão pública, cada uma com ênfases distintas na estrutura organizacional, princípios de mercado ou cooperação entre diversos atores sociais.	Instrumentos e mecanismos de gestão organizacional: - Presença de instrumentos consultivos, participativos na gestão pública; - Presença de leis que incentivem à inovação; - Presença de tecnologias direcionadas ao planejamento e gerenciamento de processos; - Presença de tecnologias direcionadas à participação setorial e social a políticas públicas e ações governamentais; - Presença de tecnologias de sistemas de monitoramento e avaliação quantitativos e qualitativos nas políticas públicas e ações governamentais; - Presença de mecanismos de transparência e prestação de contas nos governos e políticas públicas.

Fonte: elaborado pela autora, com base em Bouckaert (2023) e Pollitt; Bouckaert (2017).

ANEXO 3

IMAGENS EDITÁVEIS

Figura 1. Elementos centrais do conceito de Estado neoweberiano

Governo orientado pelo império da lei (Rule of Law)	Estado neoweberiano
Hierarquia responsável, transparente e coordenadora	
Serviço público com status distintivo	
Valores e instituições de um Estado Democrático de Direito	
Gestão pública que incorpora elementos da NPG e NPG	

Figura 2. Elementos normativos do Estado neoweberiano

• Reafirmação do papel do Estado como principal construtor de soluções para os novos problemas contemporâneos • Reafirmação da democracia representativa como elemento legitimador do aparelho estatal • Reafirmação do direito administrativo (modernizado) na preservação da relação entre cidadão-Estado, incluindo a igualdade perante a lei e a segurança jurídica • A preservação da ideia de um serviço público com status, cultura, termos e condições distintas	• Mudança de uma orientação interna para uma orientação externa - voltada à satisfação das necessidades e desejos dos cidadãos • A suplementação do papel da democracia representativa por dispositivos de consulta e representação direta das opiniões dos cidadãos • Modernização de leis encorajando a inovação e a obtenção de resultados em vez de apenas o seguimento correto dos procedimentos • Profissionalização e engajamento do serviço público: burocracia deve ser orientada para satisfazer as necessidades dos seus cidadãos/ utilizadores
---	---

Figura 3. Construção semântica/ontológica do conceito de Estado neoweberiano

Causalidade interna	Estados napoleônicos Elementos weberianos: império da lei, hierarquia, serviço público distintivo Democracia Gestão Pública híbrida (NPM e NPG)
Descrição	Hierarquia Estatal, império da lei, <i>eth</i> público Elementos NPG (redes e gestão horizontal) Elementos NPM (modernização)
Normatividade	Estado ativo, democrático moderno e transparente