

Reflexões teóricas sobre modelos de Gestão Pública: o paradigma weberiano, a New Public Management e o Estado Neo-Weberiano

Leonardo Queiroz Leite¹

Recebido em 19 de fevereiro de 2016
Aprovado em 17 de maio de 2016

DOI: 10.18829/tp3.v0i1.17801

RESUMO

Este trabalho tem o objetivo de discutir definições conceituais básicas para o entendimento da burocracia e suas mutações por meio de revisão bibliográfica que buscará explorar principalmente os conceitos de burocracia weberiana e da New Public Management (NPM), além de analisar as implicações do chamado hibridismo da burocracia, que combina as formas burocráticas de gestão com valores e pressupostos incontornáveis da NPM, dando origem ao chamado “Estado Neo Weberiano”. Enfatizaremos a discussão teórico-conceitual sobre as várias formas do processo dinâmico de modificação do aparato burocrático estatal, em vários contextos teóricos diferentes, destacando suas características mais marcantes em cada modelo de Gestão Pública, buscando sintetizar os tópicos mais relevantes e os temas mais candentes, especialmente nos termos em que se apresentam o debate sobre a burocracia e suas possíveis reformulações e adaptações

Palavras-chave: Burocracia. Nova Administração Pública. Estado. Gestão Pública.

ABSTRACT

This work aims to discuss basic conceptual definitions for understanding the bureaucracy and its changes through literature review that seek mainly explore the Weberian bureaucracy concepts and the New Public Management (NPM), in addition to analyzing the implications of the so-called hybrid bureaucracy which combines the bureaucratic forms of management with compelling values and assumptions of NPM, giving rise to the so-called "Neo Weberian state". Emphasize the theoretical and conceptual discussion of the various forms of the dynamic process of changing the state bureaucratic apparatus, in several different theoretical contexts, highlighting its most salient features for each model of Public Management, seeking to synthesize the most relevant topics and hottest topics, especially in terms that present the debate on bureaucracy and possible reformulations and adjustments.

Keywords: Bureaucracy. New Public Management. State. Public administration.

1. Introdução

Este trabalho tem o objetivo de discutir definições conceituais básicas para o entendimento da burocracia e suas mutações por meio de revisão bibliográfica que buscará explorar principalmente os conceitos de burocracia weberiana e da *New Public Management* (NPM), além de analisar as implicações do chamado hibridismo da burocracia, que combina as formas burocráticas de gestão com valores e pressupostos incontornáveis da NPM, dando origem ao chamado “Estado Neo Weberiano” (POLLITT e BOUCKAERT, 2011; EVANS, 2002).

Discutiremos os aspectos centrais que Weber (2003) concebe para a estruturação de um tipo ideal de burocracia e como se combinam para dar forma ao Estado fundado na separação entre o público e o privado, cuja racionalidade e rigidez estão na base do chamado Modelo

¹ Fundação Getúlio Vargas, FGV/SP. E-mail: leonardo.queirozleite@gmail.com

Burocrático de Gestão Pública. Em seguida, abordaremos alguns elementos centrais que configuram a chamada “Nova Administração Pública” (GRUENING, 2010; BARZELAY, 1992; SECCHI, 2009), fortemente influenciada pelos movimentos reformistas da década de 1990 e que propõe mudanças fundamentais na burocracia estatal, de modo a promover a descentralização e a flexibilização de mecanismos e procedimentos de Gestão Pública.

Por fim, a partir de uma discussão crítica proposta por Carneiro e Menicucci (2012), abordaremos algumas referências teóricas importantes no âmbito do debate mais recente sobre os novos contornos das discussões acerca da Reforma do Estado posteriores ao “neoliberalismo”, com a formulação de concepções teóricas que defendem a existência de uma burocracia híbrida que combine elementos do Estado burocrático com pressupostos inescapáveis da *New Public Management*, destacando que os processos reformistas devem levar em consideração, necessariamente, o contexto de ampliação democrática com a incorporação de novos atores e novas práticas de participação no processo decisório (EVANS, 2002; POLLITT e BOUCKAERT, 2011; LYNN Jr., 2011).

Portanto, enfatizaremos a discussão teórico-conceitual sobre as várias formas do processo dinâmico de modificação do aparato burocrático estatal, em vários contextos teóricos diferentes, destacando suas características mais marcantes em cada modelo de Gestão Pública, buscando sintetizar os tópicos mais relevantes e os temas mais candentes, especialmente nos termos em que se apresentam o debate sobre a burocracia e suas possíveis reformulações e adaptações.

2. A burocracia weberiana como referência fundamental

A concepção weberiana de burocracia constitui ponto de partida essencial para qualquer discussão sobre o funcionamento e a evolução da máquina governamental. Segundo Peters (2009: p. 9), o modelo weberiano continua sendo a principal fundação intelectual quando se pensa sobre governo e seu funcionamento, sendo também o modelo teórico contra o qual a maioria das tentativas de reformas são dirigidas. Assim, a perenidade da burocracia weberiana está justamente no fato de ser o paradigma² que ainda não foi plena e totalmente superado, e ainda permanece na mira de todos os críticos e reformistas, razão pela qual os seus pressupostos fundamentais serão descritos nesta seção.

² Para Kuhn, paradigma é um conjunto de princípios que são aceitos sem discussão por toda a comunidade científica. Esse é exemplar, é um conjunto de soluções de problemas concretos, uma realização científica concreta que fornece os instrumentos conceituais e instrumentais para a solução de problemas (KUHN, 1996).

Para Weber, existem três tipos ideais³ de dominação legítima, a saber: a dominação racional-legal⁴, a tradicional e a carismática (WEBER, 2003). A primeira diz respeito à noção de burocracia, que, para Weber, é a “célula germinativa do Estado ocidental moderno”. Suas características básicas são a continuidade, o rigor, a intensidade e a calculabilidade. Esse tipo de dominação é regido pela razão instrumental, em virtude de seu maior alcance técnico de rendimento, graças à continuidade, precisão, disciplina, rigor e confiabilidade das formas burocráticas. É importante ressaltar que essa dominação possui uma aplicação universal a todas as espécies de tarefas, estando fortemente presente nas grandes instituições da modernidade, como o Estado, os exércitos, os partidos políticos, as associações e a grande empresa capitalista. Em suma, trata-se da administração mais racional do ponto de vista técnico-formal, pois ela é pura e simplesmente inevitável para as necessidades da administração de massas, constituindo-se na forma mais racional do exercício de dominação. O caráter impessoal da burocracia possibilita objetividade nas relações de trabalho e afasta os vícios patrimonialistas do personalismo e do favoritismo.

As características distintivas fundamentais da dominação racional são o conhecimento profissional e a especialidade técnico-profissional que define o seu quadro administrativo, instrumentos estratégicos que conferem superioridade à administração burocrática sobre as demais formas de gestão e de dominação:

A fonte principal da superioridade da administração burocrática reside no **papel do conhecimento técnico** que, através do desenvolvimento da moderna tecnologia e dos métodos econômicos na produção de bens, tornou-se totalmente indispensável. (WEBER, 1966: p. 24)

Assim, temos uma dominação legitimada em virtude do conhecimento técnico especializado e fortalecida pelo saber prático do serviço, expresso nas variadas formas de documentação e na instituição de segredos oficiais, por exemplo. Em suma, o principal recurso de poder dos burocratas é o seu conhecimento técnico.

Além disso, dentro de um aparato burocrático, todo direito é estatuído de forma racional, e as ordens são impessoais, sendo o exercício contínuo do poder vinculado às regras e funções oficiais, com meios coercivos admissíveis e regulados. Outro aspecto essencial da forma racional legal de dominação é o exercício do poder por meio da “autoridade institucional”, característica central que afasta as formas personalistas presentes nos outros dois tipos ideais

³ Uma das mais importantes ferramentas teórico-metodológicas das Ciências Sociais e uma das grandes contribuições conceituais weberianas, que é a noção de tipo ideal, ou seja, a “construção da realidade numa concepção logicamente precisa”, com a finalidade analítica de compreender a multiplicidade de situações do mundo empírico a partir de uma referência teórica de maior nível de abstração (GERTH e MILLS, 1971).

⁴ Aqui, por limitações do escopo do trabalho, nos restringiremos a discutir apenas a forma racional-legal de dominação proposta por Weber, pois é a que mantém relação direta com o seu conceito de burocracia. Para a conceituação das demais formas de dominação legítima, ver Weber (2003).

teorizados por Weber. Enfim, a burocracia rege-se pela hierarquia oficial com controle e supervisão das atividades dos subordinados, e as regras são aplicadas por funcionários com qualificação técnica e profissional, o que dá suporte para essa formidável estrutura de poder.

Levando essas características em consideração, é importante destacar que o desenvolvimento da burocratização está intimamente ligado à ampliação da atividade capitalista, cujas necessidades administrativas não podiam ser satisfeitas pelos meios tradicionais e demandam o que Weber chama de “espírito normal da burocracia racional”, ou seja, o formalismo e a tendência dos burocratas à execução materialmente utilitarista das suas tarefas administrativas. Do ponto de vista social, a dominação burocrática significa recrutamento universal a partir dos mais qualificados e a dominação da impessoalidade formalista “*sine ira et studio*” (sem ódio e sem paixão). Nesse sentido, é interessante a diferenciação que Weber faz das funções típicas do burocrata e do político, grandes atores da vida institucional do Estado.

O *burocrata* do tipo ideal weberiano é a figura peculiar que integra os quadros do serviço público civil profissional, sendo a referência mais tradicional quando pensamos o profissional técnico do Estado. Trata-se de um ator que busca a aplicação imparcial da norma, e suas atividades são fixas e estáveis. Seu nível de discricionariedade é baixo, e o conhecimento técnico é o seu principal recurso de poder. A sua posição é definida em hierarquia, e o seu recrutamento e ascensão se dão por critérios exclusivamente meritocráticos e de senioridade, sendo o concurso público o instrumento fundamental de legitimação da meritocracia.

Em contraste, o *político* tem a função da representação do interesse coletivo, estando sempre inserido nas lutas político-partidárias eivadas de paixões, e sua disposição para defender ideias e interesses é permanente. Deve ser capaz de assumir riscos na esfera pública e marcar posições, sendo responsabilizado por suas ações perante a população, que é quem promove seu recrutamento via eleições (em se tratando de um contexto democrático) e o legitima, outorgando-lhe a autoridade que permite que a sua ação tenha um alto grau de discricionariedade (WEBER, 2003).

Então, para entender a importância desses agentes tradicionais na condução dos trabalhos do Estado, é importante resgatar o conceito de Max Weber sobre o *ethos* que orienta a ação de cada um deles:

Segundo sua vocação, o funcionário autêntico não se dedicará à política. Deve dedicar-se, de preferência, à ‘administração’ imparcial. (...) Sem ressentimento nem preconceito, ele administrará o seu cargo. Daí não fazer precisamente o que o político, o líder bem como seu séquito, tem sempre e necessariamente de fazer, ou seja, *lutar*. Tomar uma posição, ser apaixonado, é o elemento do político e, acima de tudo, o elemento do líder político. Sua conduta está sujeita a um princípio de

responsabilidade muito diferente e, na verdade, exatamente contrário ao princípio do servidor público. A honra deste está em sua capacidade de executar conscienciosamente a ordem das autoridades superiores, exatamente como se a ordem concordasse com sua convicção pessoal. Isso é válido até mesmo se a ordem lhe parece errada e se, apesar dos protestos do servidor civil, a autoridade insiste nela. Sem essa disciplina moral e essa omissão voluntária, no sentido mais elevado, todo o aparato cairia aos pedaços. A honra do líder político, do estadista importante, porém, está numa responsabilidade pessoal exclusiva pelo que ele faz, uma responsabilidade que ele não pode e não deve rejeitar ou transferir. (WEBER, 1971, p. 116)

Portanto, para Weber, a administração burocrática revela-se a forma mais eficaz de exercício da autoridade nas organizações, na medida em que, por meio dela, é possível alcançar tecnicamente o máximo de rendimento do trabalho, em virtude da precisão, continuidade, disciplina, rigor e confiabilidade na execução dos programas de ação da organização. Sua superioridade *vis a vis* outros modelos organizacionais decorre do fato de instrumentalizar uma execução objetiva e racional daquilo que deve ser feito, assegurando previsibilidade às ações desenvolvidas, independentemente das pessoas encarregadas de fazê-lo.

Enfim, os conceitos weberianos são cristalinos a respeito das funções típicas de cada um dos grandes atores da vida institucional do Estado, que têm predominado por séculos, desde a formação e consolidação do modelo de Estado-Nação. A função do burocrata e suas características definidoras dão o formato essencial do modelo weberiano de burocracia que buscamos analisar nesta seção, e que estará no centro das críticas e tentativas de reformulação de outras correntes teóricas que exploraremos adiante.

3. A Nova Administração Pública

O Modelo Burocrático tornou-se o alvo das mais ásperas críticas, especialmente durante a década de 1990, quando a chamada “Nova Gestão Pública” influenciou muitos países importantes nos processos de reforma administrativa, sendo a Grã-Bretanha e a Nova Zelândia, juntamente com os EUA, alguns modelos paradigmáticos que orientaram e inspiraram outros países na direção dessas mudanças no setor público. Esforço nesse sentido foi feito por Pollitt e Bouckaert (2000), a partir do estudo de dez países de três continentes: Alemanha, Austrália, Canadá, Estados Unidos, Finlândia, França, Nova Zelândia, Países Baixos, Reino Unido e Suécia. Os autores desenvolveram modelos ou taxonomias de reformas gerenciais e identificam os resultados das reformas em cada país, os potenciais das reformas e suas limitações como meio de ampliar a governança democrática. O argumento dos autores é que os países combinaram e alteraram os ingredientes das reformas difundidas de maneiras muito diversas e

usam o conceito de trajetória para descrever as várias combinações de ideias, ações e inações que os países adotaram.

Assim, o Modelo Burocrático weberiano foi considerado inadequado para o contexto institucional contemporâneo, por sua presumida ineficiência, morosidade, estilo autorreferencial e descolamento das necessidades dos cidadãos (SECCHI, 2009: p. 349) Nesse contexto, emerge a chamada Nova Administração Pública (*New Public Management, doravante NPM*), que propõe um modelo pós-burocrático de gestão e vem na esteira da busca por respostas às novas e mais complexas demandas econômicas e sociais, denominando-se inovadora, flexível e com foco nos resultados:

A administração pública gerencial ou nova gestão pública (*new public management*) é um modelo normativo pós-burocrático para a estruturação e a gestão da administração pública baseado em valores de eficiência, eficácia e competitividade. Alguns autores se referem à APG como um movimento delimitado em espaço e tempo, como um processo de mudança nas administrações públicas do norte da Europa, do Canadá, e na Oceania nos anos 1980 e 90. (SECCHI, 2009: p. 354)

Nesse sentido, alguns conceitos que devem qualificar esse modelo de gestão são centrais, como a eficácia, a efetividade e a eficiência. O primeiro refere-se ao real alcance dos objetivos propostos pela Administração Pública, devendo estar de acordo com as demandas sociais, tanto quantitativa quanto qualitativamente, focando nos benefícios do serviço público que é entregue ao cidadão. O segundo liga-se aos impactos e efeitos de médio e longo prazo, e está relacionado a um contexto mais amplo de necessidade de consciência política e da consolidação da democracia. O terceiro diz respeito ao uso racional dos recursos públicos, ou seja, fazer mais com menos, potencializando as receitas orçamentárias (COELHO, 2012).

Do ponto de vista conceitual, Secchi (2009) identifica como valores da Nova Administração Pública a produtividade, a descentralização, a eficiência na prestação de serviços e a *accountability*, entre outros. Em suma, as principais características do Modelo Gerencial são a profissionalização da alta burocracia, a transparência da Administração Pública, a descentralização da execução dos serviços públicos, desconcentração organizacional nas atividades exclusivas do Estado e a orientação para o controle de resultados.

Michael Barzelay (1992), um autor vinculado à chamada *New Public Management*, sustenta que, a partir de importantes transformações no mundo das organizações, um novo paradigma sobre como operar o governo está surgindo, e que novas ideias que vão contra um Modelo Burocrático nos moldes weberianos estão influenciando gestores públicos e reformadores da Administração Pública. O autor analisa como essas novas ideias estão desafiando o paradigma

burocrático, apontando evidências empíricas para demonstrar que antigos problemas dos governos podem ser resolvidos com os novos instrumentos e conceitos. Sobretudo, Barzelay busca mobilizar conceitos para formular um paradigma alternativo ao burocrático, atacando suas vulnerabilidades.

Nesse sentido, Barzelay argumenta que os valores da eficiência e da administração impessoal, pontos centrais do Modelo Burocrático weberiano, são elementos fundamentais no sistema de crenças do Século XX. Essas crenças estruturaram verdadeiros “hábitos de pensamento” que engendram um “sistema de crenças”, que explica a “persistência” do paradigma burocrático. Essas crenças fundamentais estão estruturadas em quatro “*key beliefs*”, que, na verdade, são também os próprios fundamentos da burocracia para Weber, a saber: a) hierarquias e regras na determinação e delegação de autoridade e responsabilização; b) aplicação uniforme de regras e procedimentos; c) *staff* centralizado e controle unilateral; e d) separação rígida de funções e cargos.

Segundo Barzelay, o desafio conceitual mais importante para o paradigma burocrático é conseguir que as organizações governamentais sejam orientadas para produzir serviços para o “cliente” (*customer-driven e service-oriented organizations*) e que seus resultados e ações não sejam ensimesmados e afastados do controle dos usuários/consumidores/clientes dos serviços públicos, mas que sejam totalmente direcionados ao público e por ele avaliados e julgados. Assim, Barzelay centra suas críticas no Modelo Burocrático, alegando que há um foco exacerbado no processo em detrimento dos resultados, o que engessa a Administração Pública ao submetê-la a um universo ensimesmado que padece de isolamento, operando sob uma lógica própria afastada da realidade social.

Portanto, Barzelay sustenta que a nova ideia central no paradigma pós-burocrático é o serviço e o foco no cliente. As diferenças e mudanças de paradigmas refletem as mudanças no ambiente social, econômico e político, e os conceitos do novo paradigma estão profundamente condicionados aos conceitos do paradigma burocrático. O autor afirma que o termo mais apropriado é “*post-bureaucratic paradigm*”, pois este termo implica que o novo paradigma é tão multifacetado como o anterior, tendo sido originado a partir da nova geração de ideias que “evoluiu” do paradigma anterior: “An unrelated name would hide the fact that as a historical matter, the younger generation of ideas has *evolved from* the bureaucratic paradigm⁵” (1992: p. 117).

⁵ Gruening (2010: p. 18-20) problematiza e aprofunda essa questão, discutindo se a NPM é totalmente nova e se é – ou não – um novo paradigma na Administração Pública.

Em suma, ainda que não haja uma única definição e caracterização uníssona sobre o que é a *New Public Management*, a tabela abaixo ilustra alguns pontos que indicam consenso na literatura e outros mais imprecisos:

Characteristics of the New Public Management	
Undisputed characteristics (identified by observers)	Debatable attributes (identified by some, not all, observers)
Budget cuts Vouchers Accountability for performance Performance auditing Privatization Decentralization Strategic planning and management Separation of provision and production Competition Performance measurement Changed management style Contracting out Freedom to manage (flexibility) Improved accounting Personnel management (incentives) User charges Separation of politics and administration Improved financial management More use of information technology	Legal, budget, and spending constraints Rationalization of jurisdictions Policy analysis and evaluation Improved regulation Rationalization or streamlining of administrative structures Democratization and citizen participation

Fonte: Gruening (2010: p. 2)

De fato, mesmo que seja possível apontar a presença nítida de algumas características definidoras da NPM, é preciso ponderar, antes de qualquer coisa, que esta não é uma forma neutra de gerir o governo:

Management is not some neutral, technical process, but rather an activity which is intimately and indissolubly enmeshed with politics, law and wider civil society. It is suffused with value-laden choices and influenced by broader ideologies. (POLLITT e BOUCKAERT, 2000: p. 16)

Nesse sentido, Bresser Pereira matiza alguns aspectos importantes que caracterizam a NPM como “base intelectual para a reforma da Gestão Pública”, mas que está longe de ser uma “área intelectual unificada”:

As orientações teóricas e ideológicas da Nova Gestão Pública variam também de acordo com as diferentes realidades nacionais com que se defrontam os analistas. Temos, por exemplo, uma tradição da Europa continental e uma tradição escandinava de abordagem do Governo e do Estado. Elas também variam de acordo com o nível de desenvolvimento econômico e de governança democrática. Mas provavelmente o modo mais relevante de diferenciar as abordagens da nova gestão pública é a distância que cada uma delas mantém da administração pública burocrática, por um lado, e da administração de empresas, por outro. Pode-se também usar como critérios distintivos seu conteúdo ideológico conservador ou progressista, e o tipo de controle ou forma de responsabilização preferidos pelos reformadores. (BRESSER-PEREIRA, 2009: p. 340)

Em se tratando da transição do Modelo Burocrático de Administração Pública para um modelo que incorpora pressupostos da NPM, é igualmente interessante a análise de Abrucio (2007), que não concorda com uma leitura etapista e linear desse processo, segundo a qual há uma oposição completa entre a administração burocrática e as novas formas de gestão. Nesse sentido, é válida a ressalva a respeito da diferenciação entre aspectos essenciais que caracterizam a burocracia, que devem ser mantidos, e as suas disfunções, que devem ser atualizadas e corrigidas:

É importante lembrar que a concepção da burocracia em Weber se refere a uma forma histórica de racionalidade da vida social como instrumento importante de negação a modelos pré-burocráticos inerentes à patronagem. A ética burocrática está, antes de tudo, baseada não na negação da motivação pessoal para o trabalho, mas, sim, por intermédio das condutas baseadas em regras formais e impessoais, voltada contra a interferência de relações de favorecimento e camaradagem em um dado contexto histórico-social. O *ethos* do *bureau* — sua aderência impessoal a regras, à especialização, à hierarquização das relações sociais, o apego a procedimentos regularizados e rotineiros — está vinculado a comportamentos capazes de garantir a não influência de interesses políticos e compromissos particulares, visando-se à separação entre aquilo que é de interesse público do privado, numa sociedade democrática. Assim, não se pode negar totalmente esse *ethos* na administração pública ou mesmo confundi-lo com uma das causas da ineficiência. (JUNQUILHO, 2004: p.145)

Em suma, uma perspectiva dicotômica “burocracia weberiana x NPM” poderia nos levar a crer que uma etapa substitui por completo a outra, sendo que, na verdade, o modelo weberiano, apesar de alguns males que possui e que devem ser combatidos — como o excesso de formalismo e a rigidez burocrática —, também pode contribuir com a modernização da

Administração Pública, principalmente reforçando a meritocracia e separando decididamente o público do privado. É exatamente este ponto que permeia a discussão sobre o chamado Estado Neo-Weberiano, cujas características e implicações teóricas para a estruturação da Gestão Pública contemporânea serão discutidas na próxima seção.

4. O hibridismo da burocracia e o “Estado Neo-Weberiano”

Estabelecidos alguns marcos conceituais e teóricos do Modelo Burocrático weberiano e da chamada “Nova Administração Pública”, que proclama a obsolescência do Modelo Burocrático weberiano e enfatiza a necessidade imperiosa de modificar o aparelho de Estado para conferir-lhe melhor performance, é importante considerar alguns argumentos que buscam apontar as insuficiências dessa dicotomia. Segundo alguns autores proclamados “neo weberianos”, é sugerida uma reafirmação do papel do Estado com a propositura de uma nova abordagem “híbrida”, que combina elementos centrais do Estado burocrático com características inescapáveis da NPM (EVANS, 2002).

Nesse sentido, Carneiro e Menicucci (2012) trazem elementos importantes sobre o debate teórico e crítico posterior à “hegemonia” da *New Public Management*, por meio de uma revisão da discussão analítica recente sobre o tema, a partir de uma perspectiva crítica da leitura econômica e gerencial, apontando os efeitos perversos e distorções causados pelas reformas gerencialistas. Assim, é traçado um panorama de uma suposta crise desse Modelo Gerencial de Gestão Pública, a partir do questionamento⁶ da centralidade do paradigma da NPM, considerando um novo contexto político com o refluxo da onda neoliberal que deu subsídios políticos e ideológicos para a sustentação dos pressupostos básicos da NPM na década de 1990. Então, haveria um esgotamento das estratégias reformistas “neoliberais” que colocariam a rediscussão do papel do Estado no centro dessa problemática, indicando a busca necessária de uma ressignificação do Estado weberiano.

Dessa maneira, de acordo a postura crítica adotada por Carneiro e Menicucci (2012), de fato, não se trata de uma volta ao passado com o resgate da “pureza” das formas burocráticas, mas sim da promoção de uma necessária adaptação do Estado e da Gestão Pública para lidar com os desafios dos novos tempos, levando em consideração as mudanças políticas, institucionais e conjunturais desde os movimentos mais amplos da Reforma do Estado dos anos 1990. Apontam, nesse sentido, as teses do Estado como “indutor” do desenvolvimento combinado com um aumento do poder dos indivíduos, em uma tentativa de conciliar esse Estado com formas efetivas de *empowerment* da sociedade, por meio de uma maior preocupação com a inclusão democrática e com a equidade.

⁶ Para uma análise crítica da abordagem gerencial, ver também o trabalho de Costa (2000).

Trata-se, portanto, de “politizar” a Administração Pública ao desfazer o mito da neutralidade técnica da NPM, apregoando, em oposição ao gerencialismo, que “o Estado importa” e que o seu desempenho deve ser melhorado com o fortalecimento de sua capacidade burocrática e com a valorização da *expertise* técnica dos seus quadros, e não com o mero enxugamento dos recursos humanos em nome de um economicismo fiscalista.

Consequentemente, torna-se necessário, nessa busca por um Estado “híbrido”, a aproximação da burocracia com a sociedade, a fim de diminuir o déficit democrático e garantir a *accountability*, juntamente com o reforço da lei administrativa para garantir a lisura e a legalidade dos processos, num fortalecimento das características weberianas já apontadas anteriormente. Assim, busca-se criar mais sinergia entre Estado e sociedade, no intento de ressignificar a governança e a burocracia com o aprofundamento dos mecanismos de democracia participativa e deliberativa (EVANS, 2002).

De fato, é forçoso reconhecer o caráter indissociável entre política e Administração Pública nos processos de reforma do Estado e nas análises sobre os processos dinâmicos de remodelagem da burocracia, sendo impositiva a capacidade da burocracia de também ofertar respostas políticas a vários desafios com que se defronta. Isso acarreta a necessidade de ampliação da “capacidade política da burocracia”, no sentido de aprofundar as relações com a sociedade, ao mesmo tempo em que busca um reforço e um aperfeiçoamento mais atualizado das suas competências (weberianas) tradicionais com o revigoramento do papel do Estado nesse processo.

Por fim, é central para essa discussão teórico-conceitual sobre os diferentes modelos e tipologias de Gestão Pública definir e analisar o que se entende pelo chamado “Estado Neo Weberiano” (POLLITT e BOUCKAERT, 2011). Trata-se de um modelo de Estado que combina elementos weberianos com alguns pressupostos da NPM, forjando uma “solução ótima” para a construção de um Estado mais responsivo e *accountable*. Seria, portanto, uma espécie de amálgama de características tradicionais da definição weberiana com elementos “neo weberianos” mais sintonizados com o ideário da NPM:

The neo-Weberian model of the State has become important as a means of understanding what is happening with government after the reforms of the New Public Management have run their course. The basic logic of the Neo-Weberian State is to retain many of the efficiency values associated with the New Public Management while recapturing some of the emphasis on probity and accountability that were more central to traditional models of the public sector. (PETERS, 2009: p. 9)

Assim, de acordo com esse formato híbrido de Estado, teríamos uma espécie de fusão de elementos de um Estado ativo e com forte capacidade administrativa com as ferramentas básicas da NPM. As características referentes ao primeiro seriam um serviço público civil robusto e com uma cultura e um *status* distintos dos do setor privado, fortemente ancorado na lei administrativa que orienta as relações Estado-sociedade de maneira igualitária. Somadas a isso, teríamos as marcas primordiais da NPM a serem também incorporadas a esta burocracia híbrida, como a mudança nas regras burocráticas em direção às necessidades e desejos dos cidadãos (adoção da abordagem do cidadão como “cliente”); a modernização burocrática em direção a resultados com a minimização do foco em processos e priorização de resultados; e a profissionalização do serviço público com a transformação do burocrata em um agente capaz de identificar essas necessidades dos “cidadãos-usuários”, o que nos leva à necessidade da formatação e institucionalização de uma função pública profissional.⁷

Desse modo, somados às características do Estado weberiano já descritas na primeira seção, teríamos também os “elementos novos”, que podem ser resumidos nos quatro pontos-chave apontados pelos autores que cunharam esse conceito:

1. Shift from an internal orientation towards bureaucratic rules towards an external orientation towards meeting citizens’ needs and wishes. The primary route to achieving this is not the employment of market mechanisms (although they may occasionally come in handy) but the creation of a professional culture of quality and service.
2. Supplementation (not replacement) of the role of representative democracy by a range of devices for consultation with and the direct representation of citizens’ views (this aspect being more visible in the northern European states and Germany at the local level than in Belgium, France or Italy).
3. In the management of resources within government, a modernization of the relevant laws to encourage a greater orientation on the achievement of results rather than merely the correct following of procedure. This is expressed partly in a shift in the balance from ex-ante to ex-post controls, but not a complete abandonment of the former.
4. A professionalization of the public service, so that the ‘bureaucrat’ becomes not simply an expert in the law relevant to his or her sphere of activity, but also a professional manager, oriented to meeting the needs of his/her citizen/ users. (POLLITT e BOUCKAERT, 2011: p. 118-119)

Portanto, estamos diante da busca de uma síntese *sui generis*, que passa pela combinação estratégica de elementos centrais de dois modelos estruturantes de Gestão Pública que, se efetivada, nos levaria a um “Modelo Burocrático Híbrido”, a partir do contexto já exposto de

⁷ Sobre a construção da gerência pública no contexto da reforma do Estado, ver: Longo (2003; 2007).

superação de hegemonia da NPM. Assim, é válido pontuar as questões do desenvolvimento de densas conexões entre Estado e sociedade civil e a necessidade de deliberação democrática e a construção de instituições deliberativas, de modo a assegurar o debate político. Nesse sentido, segundo Brugué (2004), modernização da Administração Pública significa inclusão para responder às demandas de uma nova ordem social por meio do diálogo, intercâmbio e compromisso com visões diversas sobre os problemas da Gestão Pública, ampliando a governabilidade e reforçando a confiança da sociedade nas instituições democráticas. Em suma, de acordo com Evans (2002), estaríamos diante de uma “estratégia administrativa híbrida” para buscar a efetividade do aparato de Estado, sendo, para isso, necessário produzir uma “integração sinérgica” entre mercado, Administração Pública e democracia deliberativa.

Considerações finais

Este trabalho buscou pontuar alguns conceitos teóricos fundamentais para a compreensão do fenômeno burocrático e indicar possíveis caminhos de evolução da burocracia pensados num contexto teórico-conceitual. A partir de nossa discussão, é possível identificar o ponto nevrálgico deste debate: se o Estado importa, ele não pode perder de sua capacidade para fazer aquilo que se espera que faça.

Assim, discutimos uma perspectiva teórica que busca resgatar os fundamentos do edifício weberiano da burocracia, que dão ênfase ao papel do Estado e suas instituições, retornando ao debate da valorização das burocracias meritocráticas e dotadas de grande expertise pública como condição para ampliação da capacidade dos governos sem, todavia, desprezar os valores e práticas eficientistas da NPM. Segundo esta visão, não se trata, contudo, de um “retorno da velha burocracia” consoante o paradigma da denominada Administração Pública progressiva, racionalizadora e eficientista, a quem competia meramente oferecer as melhores respostas técnicas para as prioridades definidas pelos políticos, mas sim de resgatar o foco nas características mais importantes da tradicional burocracia weberiana.

De fato, os fundamentos teóricos do Estado para Weber e o seu conceito de burocracia continuam vivos e permeiam todo o debate acadêmico sobre o assunto, conforme procuramos demonstrar neste ensaio. No mundo contemporâneo, com a crescente racionalização das organizações, as burocracias tornaram-se indispensáveis, uma vez que pensar e organizar a burocracia como aparato administrativo indispensável para a organização administrativa de sociedades de massa continua sendo um desafio imperativo e inescapável da Administração Pública, na medida em que as sociedades demandam cada vez mais serviços públicos eficientes que dependem dramaticamente do emprego do conhecimento técnico por parte dos burocratas.

Portanto, compreender a burocracia, na visão de Weber, é visualizá-la como um tipo ideal de estrutura racional-legal que coloca limites claros para a separação entre o público e o privado, debelando as formas múltiplas de clientelismos e patrimonialismos, avanço imprescindível nas formas de organização da vida coletiva. E essa demarcação é ainda hoje mais crucial para que não haja captura indevida e nem privatização do Estado, seja por parte dos próprios burocratas, seja por parte dos “caçadores de renda” do setor privado.

Além desses pontos essenciais contemplados pela leitura weberiana de burocracia, temos a pressão contemporânea por uma gestão por resultados e pelo controle das políticas públicas como desafios ao Estado contemporâneo. Essas demandas, cada vez mais intensas, legitimam alguns pressupostos inescapáveis da NPM, razão pela qual é impossível ignorá-la e deixar de adotar suas técnicas racionalizadoras e eficientistas. A NPM pode ser considerada um novo paradigma que na prática se impôs pela simples força de sua racionalidade e pelo forte apelo para os resultados na Gestão Pública, absolutamente indispensáveis em qualquer governo contemporâneo, pois um legado positivo da NPM parece ser a permanência da ênfase na eficiência, enquanto meio para obter resultados, ou para garantir eficácia, com a melhor utilização dos sempre escassos recursos disponíveis à Administração Pública.

Entretanto, seria excesso de ingenuidade considerar que a NPM é uma série ordenada de ideias inteiramente novas e com propostas de soluções consensuais para os desafios públicos, assim como pensar que a “velha Administração Pública burocrática” deixou de funcionar ou de dar respostas a problemas práticos. É desta dicotomia insustentável que surge a ideia de um híbrido modelo contemplado pela perspectiva do Estado neo-weberiano, um conceito emergente (excessivamente normativo?) e com relevantes consequências para a compreensão dos novos rumos da discussão mais contemporânea sobre a reforma do Estado e modelos contemporâneos de Gestão Pública, ao propor uma combinação virtuosa de elementos inescapáveis da burocracia weberiana com instrumentos fundamentais, em prol da eficiência nas políticas públicas contemplados pelas correntes teóricas da NPM.

Referências Bibliográficas

ABRUCIO, F. A. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de Reformas. **Revista de Administração Pública**: Rio de Janeiro. Edição Especial Comemorativa 1967-2007. p. 67-86, 2007.

BARZELAY, Michael. **Breaking through bureaucracy: a new vision for managing in government**. Berkeley: University of California Press, 1992.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Construindo o Estado Republicano**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

BRUGUÉ, Quin. Modernizar la administración desde la izquierda: burocracia, nueva gestión pública y administración deliberativa. **Reforma y Democracia**. CLAD No. 29, Jun. 2004. Caracas.

CARNEIRO, Ricardo; MENICUCCI, Telma. **Reforma do Estado e da Gestão Pública: o debate contemporâneo**. Paper apresentado no 8º Encontro Anual da ABCP. Gramado, 2012.

COELHO, F. S. **Reformas e Inovações na Gestão Pública no Brasil Contemporâneo**. In: CARNEIRO, José Mario Brasiliense; DANTAS, Humberto (Orgs.). **Parceria Social Público-Privado**: textos de referência. 1ª ed. São Paulo: Oficina Municipal, 2012. p. 1-37.

COSTA, Frederico Lustosa. Por uma outra reforma do Estado: estratégias alternativas ao paradigma gerencialista. **Revista de Administração Pública**, vol. 34, n. 1, jan/fev, 2000.

EVANS, Peter. **Hybridity as an administrative strategy: combining bureaucratic capacity with market signals and deliberative democracy**. Plenary Lecture at VII International Congress of CLAD on State Reform and Administrative Development. Lisbon, Portugal, October, 2002.

EVANS, Peter; RAUCH, James E. Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effectiveness of 'Weberian' State Structures on Economic Growth. **American Sociological Review**, 64, p. 748–765, 1999.

FERLIE, E. et al. **A Nova Administração Pública em ação**. Brasília: Editora Universidade de Brasília: ENAP, 1999.

GERTH, H. H. e MILLS, C. Wright. Introdução. In: WEBER, Max. **Ensaio de sociologia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1971.

GRUENING, G. Origin and theoretical basis of New Public Management. **International Public Management Journal**. 4 (2001) 1–25.

JUNQUILHO, Gelson Silva. Nem “burocrata” nem “novo gerente”: o “caboclo” e os desafios do Plano Diretor de Reforma do Estado no Brasil do real. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro 38(1): 137-56 Jan./Fev., 2004.

KUHN, Thomas S. **A Estrutura das Revoluções Científicas**. São Paulo: Editora Perspectiva, 1996.

LONGO, Francisco. A consolidação institucional do cargo de dirigente público. **Revista do Serviço Público**, 54 (2): Abr./Jun., 7-33: 2003.

LONGO, Francisco. **Mérito e flexibilidade: a gestão das pessoas no setor público**. São Paulo: FUNDAP, 2007.

LYNN Jr., Laurence. What is a Neo-Weberian State? Reflections on a Concept and its Implications. **NISPAcee Journal of Public Administration and Policy** 1 (2), 17-30. 2008.

PETERS, Guy. Still the century of bureaucracy? The roles of public servants. **Public Policy and Administration**. 2009, n. 30, p. 7-21.

POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. **Public Management Reform: a Comparative Analysis**. Oxford: Oxford University Press, 2000.

_____. **Public Management Reform: a Comparative Analysis - New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State**. New York: Oxford University Press, 2011.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade** (Vol. 1). Brasília: Editora UnB, 2003. Capítulo III.

_____. **Fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal**. In: CAMPOS, Edmundo. (Org.) **Sociologia da burocracia**. Rio de Janeiro, Zahar: 1966.