

O ESTADO NEOWEBERIANO: DO MODELO TIPO IDEAL À REALIDADE?¹

Geert Bouckaert

UCL, Institute for Innovation and Public Purpose, Londres – Reino Unido

As reformas do setor público têm sido uma característica das últimas décadas. Muitas destas reformas reagiram contra a hierarquia e a burocracia para mudarem para mercados e redes. Ao lado da *New Public Management* (NPM) e da Nova Governança Pública (*New Public Governance* - NPG), o Estado Neoweberiano (*neo-Weberian State* - NWS) também permaneceu um tipo ideal crucial, certamente para a prática da Europa Ocidental que está incorporada na administração pública (AP) weberiana. Uma questão teórica e empírica é se o NWS é sustentável e resiliente na reinvenção e reavaliação da “burocracia” no século 21. Esta contribuição afirma que inicialmente houve uma observação empírica, certamente na Europa continental, da administração pública neoweberiana derivada da dinâmica das reformas do setor público na segunda metade do século 20. Essa discussão foi “atualizada” para um modelo de tipo ideal do NWS por razões teóricas. O NWS é um sistema orientado por hierarquia dentro de um espaço de hierarquia-mercado-rede. Este Estado Neoweberiano (NWS-baseado e direcionado pela hierarquia) passou a ser um dos modelos de reforma normativa. Também se afirma e se presume que o NWS, ao contrário da NPM (orientada para o mercado) e da NPG (orientada para a rede), assegurará as três funções centrais de uma estratégia de “*whole-of-government*” (governo integral) num contexto de “*Whole-of-society*” (toda a sociedade): prestação de serviços públicos equitativos e inclusivos, governança resiliente a crises, e inovação eficiente para o governo e a sociedade.

Palavras-chave: Estado Neoweberiano (NWS); Estado Neoweberiano; hierarquia; burocracia.

¹ Agradecemos a Carolina da Cunha Rocha e a Raphael Amorim Machado pela tradução e revisão técnica deste trabalho.



EL ESTADO NEOWEBERIANO: ¿DEL MODELO IDEAL A LA REALIDAD?

Las reformas del sector público han sido una característica de las últimas décadas. Muchas de estas reformas reaccionaron contra la jerarquía y la burocracia para desplazarse hacia los mercados y las redes. Junto a la Nueva Gestión Pública (NPM) y la Nueva Gobernanza Pública (NPG), el Estado Neoweberiano (NWS) también siguió siendo ciertamente un tipo ideal crucial para la práctica de Europa occidental que se incorpora a la administración pública weberiana (AP). Una cuestión teórica y empírica es si el NWS es sostenible y resiliente en la reinvención y reevaluación de la “burocracia” en el siglo XXI. Esta contribución afirma que, inicialmente, hubo una observación empírica en Europa continental de la administración pública neoweberiana derivada de la dinámica de las reformas del sector público en la segunda mitad del siglo XX. Esta discusión ha sido “actualizada” a un modelo de tipo ideal del NWS por razones teóricas. El NWS es un sistema impulsado por jerarquías dentro de un espacio de jerarquía-mercado-red. Este NWS (basado en jerarquías e impulsado) pasó, entonces, a ser uno de los modelos de reforma normativa. También se afirma y supone que el NWS, a diferencia del NPM (orientado al mercado) y el NPG (orientado a la red), garantizará las tres funciones básicas de una estrategia de “todo el gobierno” en un contexto de “toda la sociedad”: provisión de servicios públicos equitativos e inclusivos, gobernanza resistente a las crisis e innovación eficiente para el gobierno y la sociedad.

Palabras clave: Estado Neoweberiano (NWS); Estado Neoweberiano; jerarquía; burocracia.

THE NEO-WEBERIAN STATE: FROM IDEAL TYPE MODEL TO REALITY?

Public sector reforms have been a feature of past decades. Many reforms reacted against hierarchy and bureaucracy to shift to markets and networks. Next to New Public Management (NPM) and New Public Governance (NPG), the neo-Weberian state (NWS) also remained a crucial ideal type, certainly for the Western European practice which is embedded in Weberian public administration (PA). A theoretical and empirical question is whether NWS is sustainable and resilient in re-inventing and re-appraising ‘bureaucracy’ in the 21st century. This contribution claims that initially there was an empirical observation, certainly in continental Europe, of neo-Weberian public administration derived from the dynamics of public sector reforms in the second half of the 20th century. It was then ‘upgraded’ as an NWS ideal type model for theoretical reasons. NWS is a hierarchy-driven system within a hierarchy-market-network space. This NWS (based and driven by hierarchy) then moved to be one of the normative reform models. It is also claimed and assumed that NWS, contrary to NPM (market-driven) and NPG (network-driven), will ensure the three core functions of a ‘whole of government’ strategy within a ‘whole of society’ context: inclusive and equitable service delivery, resilient crises governance, and effective innovation for government and society.

Keywords: Neo-Weberian State (NWS); neo-Weberian State; hierarchy; bureaucracy.

1. DA AMINISTRAÇÃO PÚBLICA DE WEBER À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA WEBERIANA E SUAS REFORMAS

No início do século 20, a gestão científica era um paradigma chave com foco na produtividade das organizações.

Em 1911, nos EUA, Frederick Taylor (1856–1915), um engenheiro, publicou *The Principles of Scientific Management*, que resultou no “Taylorismo” como expressão de organizações racionais. Em 1916, na França, Henry Fayol (1841– 1925), também engenheiro, publicou *Administration Industrielle et Générale*. Em 1923, na Segunda Conferência Internacional de Ciências Administrativas em Bruxelas (que em 1930 resultou na criação do Instituto Internacional de Ciências Administrativas com sede em Bruxelas), Fayol apresentou um artigo no qual aplicou os seus princípios à “administração pública”. O estadunidense Lyndall Urwick (1891–1983), que trabalhou no *International Management Institute* em Genebra, traduziu a obra de Fayol em 1929 (*Industrial and General Administration*.) (Sager *et al.*, 2018). Luther Gulick (1892–1993), do Instituto de Administração Pública da Universidade de Columbia, em Nova Iorque, reconheceu estas contribuições europeias para a ciência da gestão, mas também focou numa melhor administração, melhorando e formando “o topo” de uma organização. Num esforço combinado, em 1937, Gulick e Urwick publicaram os seus *Papers On the Science of Administration*, resultando no ainda famoso acrônimo POSDCORB (*planning, organising, staffing, directing, coordinating, reporting, budgeting*).

Embora sua formação disciplinar e contexto histórico fossem muito diferentes, Max Weber (1864-1920) estudou a burocracia e contribuiu para este *Zeitgeist* de produtividade (Drechsler, 2020). Seu capítulo sobre burocracia (Weber, 1947: 196-244) abriu caminho em seu pensamento sobre a transição progressiva da comunidade tradicional (*Gemeinschaft*) para as relações sociais modernas (*Vergesellschaftung*) e autoridade legal. Suas reflexões enfatizaram uma visão instrumental das burocracias. Apesar de Weber não ser um engenheiro, sua visão sociológica/econômica e racional/instrumental estava alinhada com a abordagem de gestão científica da época (Weber 2012; Whimster 2007; Whimster; Lash, 1987).

Em última análise, a visão weberiana da burocracia e da administração pública evoluiu para uma “AP weberiana” (um tipo ideal que se tornou um modelo normativo e uma realidade concreta), que depois evoluiu de uma forma quase dialética para reformas pós-burocráticas (para uma excelente visão geral de sete paradigmas: ver Torfing *et al.*, 2021).

Ao tentar trazer à tona a essência das reformas do setor público desde o final da década de 1970, as tendências de reforma mudaram como resultado de ações corretivas e mudanças ideológicas. As edições iniciais da *Public Management Reform* (Pollitt; Bouckaert, 2000, 2004) cobriram cerca de 20 a 25 anos do período de reforma (do final da década de 1970 até o início da década de 2000). As nossas reflexões finais resultaram em quatro modelos de reforma, expressos como os 4Ms: manter, modernizar, mercantilizar e minimizar.

Segundo Weber, os tipos ideais são uma ferramenta metodológica para interpretar a realidade. Em seu ensaio de 1904 sobre “Objetividade” (*Objektivität*), ele discutiu esse tipo puro de pensamento ao aplicá-lo à teoria econômica abstrata, o que lhe permitiu oferecer uma representação de tipo ideal de processos baseados em ação racional em uma chamada economia de mercado livre (Weber, 2012 [1904]: 123-134; 1968: 146-204). Obviamente, a construção de tipos ideais é inspirada nas teorias existentes, nos modelos praxeológicos e na realidade concreta.

Um tipo ideal é uma construção obtida ao elevar conceitualmente aspectos específicos da realidade, por exemplo, relacionamentos. Um tipo nos ajuda a compreender e pensar a realidade construindo relações que existem na realidade, mas que são enfatizados no tipo construído e consolidado. Os tipos ideais são, portanto, construções puras de relacionamentos. O requisito para uma ênfase aceitável é que eles sejam “suficientemente motivados” e “objetivamente prováveis”. Isso os torna suficientemente adequados para intensificar um processo causal de mecanismos. Embora estas construções não precisem ser comprovadas, há necessidade de evidências que apoiem esta probabilidade objetiva. Isto resulta num valor cientificamente aceitável adicionado ao conhecimento dos “fenômenos culturais concretos nas suas interconexões, nas suas causas e no seu significado” (Weber, 1904; Whimster, 2007; ver também Bouckaert; Halligan, 2008: 211).

Os tipos ideais são representações do comportamento modelado reduzido à sua essência, e que, portanto, tem um sabor “puro” e pode ser considerado como tipos puros, com características de modelos, módulos e ligações causais verificáveis. Tipos ideais são mais do que denominadores comuns da realidade devido à sua coerência causal intrínseca. O seu propósito não é apenas alimentar uma praxeologia, mas ajudar a interpretar realidades complexas (Bouckaert; Halligan, 2008: 212).

Tornou-se claro que o tipo ideal manter, essencialmente, mantinha o sistema weberiano clássico ao reforçar os controles tradicionais (Pollitt; Bouckaert, 2004: 186). O nível federal alemão, em contraste com os sistemas de nível estadual e local, é uma boa opção para este modelo de “manutenção”.

A versão modernizada do tipo ideal é baseada na distinção da provisão pública e na necessidade de fortalecer, em vez de enfraquecer ou diluir o Estado. Denominamos isso como o Estado Neoweberiano (NWS) com duas variações do tipo ideal. A primeira:

Enfatiza a necessidade de gestão profissional orientada para o desempenho, partindo do pressuposto de que os funcionários públicos muitas vezes têm iniciativa e melhorarão suas próprias operações uma vez libertos da regulamentação burocrática pesada das hierarquias tradicionais superiores.

A segunda, ao contrário, enfatiza que a melhor maneira de modernizar é envolver os cidadãos e usuários de serviços em uma variedade de processos participativos. Ela deposita sua confiança em uma influência de baixo para cima da sociedade civil, enquanto a primeira variante está mais preocupada em reduzir a quantidade de regulamentação ‘de cima para baixo’ (Pollitt; Bouckaert, 2004: 187).

O tipo ideal mercantilizado, que aplica mecanismos de mercado dentro do setor público, aproxima-se da NGP como modelo de Estado “supermercado” (Christensen; Laegreid, 2011). O modelo minimalista entrega tantas tarefas quanto forem possíveis ao mercado e, portanto, está “esvaziando” a máquina estatal (Frederickson; Frederickson, 2006), resultando na ligação da política à economia, sem mediação de estruturas burocráticas.

Na realidade, porém, vemos misturas de tipos, combinando-se em modelos (híbridos). Manter e modernizar são combinados na realidade e enquadram-se principalmente no NWS, dependendo das especificidades do campo político. Mercantilizar e minimizar também podem ser combinados, adequando-se principalmente à NPM, e são certamente compatíveis do ponto de vista ideológico.

As edições subsequentes da *Public Management Reform* (Pollitt; Bouckaert, 2011, 2017) cobrem um período de reforma de cerca de 30 a 35 anos (desde o final da década de 1970 até cerca de 2015). Tornou-se claro que os quatro tipos ideais iniciais não cobriam toda a gama de sistemas de governança possíveis e imagináveis. A presença da governança de redes tornou-se uma prática real e não foi contemplada pelos 4M's. Abandonamos nossa ideia inicial de adicionar um quinto M (como mediação ou moderação). Assim, mudamos o nosso nível de definição e qualificação do tipo ideal de um verbo (manter, modernizar, mercantilizar, minimizar), que correspondia à reforma como um processo ativo e deliberado de mudança, para um tipo ideal descrito como um princípio orientador, que aciona todos os mecanismos e determina todo o sistema. Como conclusão, observamos, em primeiro lugar, que o princípio orientador da “hierarquia” resulta inicialmente num Estado Weberiano e, finalmente, num Estado Neoweberiano (NWS). Em segundo lugar, o princípio orientador do “mercado” resulta na Nova Gestão Pública (NPM). Por último, o princípio orientador das “redes” resulta na Nova Governança Pública (NPG).

Ao observar a NPM sendo promovida e promovida pela OCDE como *The Way Forward* (O Caminho a Seguir) (OCDE 2015), e apresentada pelo país de NPM mais extrema, a Nova Zelândia, também ficou claro que há uma “limitação de discutir a reforma exclusivamente em termos de ‘mais ou menos NPM’”. Resumindo, sugerimos que não se trata simplesmente de alguns países estarem relutantes ou se oporem à NPM: “existem conceitos alternativos e positivos de modernização, um dos quais descrevemos como o ‘Estado Neoweberiano’ (NWS)” (Pollitt; Bouckaert, 2004: 3), especialmente para a Europa continental.

Um esforço fundamental para chamar a atenção do público para o NWS foi o *Trans-European Dialogue* (TED) em 2008, organizado pelo professor Drechsler na Universidade de Tecnologia de Tallinn (TUT), um esforço combinado do Grupo Europeu para a Administração

Pública (EGPA) e da Rede de Institutos e Escolas de Administração Pública da Europa Central e Oriental (NISPACEE). Os artigos do tema da conferência (*Towards the Neo-Weberian State? Europe and Beyond*) foram publicados no *NISpacee Journal of Public Administration and Policy* (Volume 1, No. 2: Winter, 2008– 2009) como uma edição especial *A distinctive European Model? The Neo-Weberian State* (Um modelo europeu distinto? O Estado Neoweberiano').

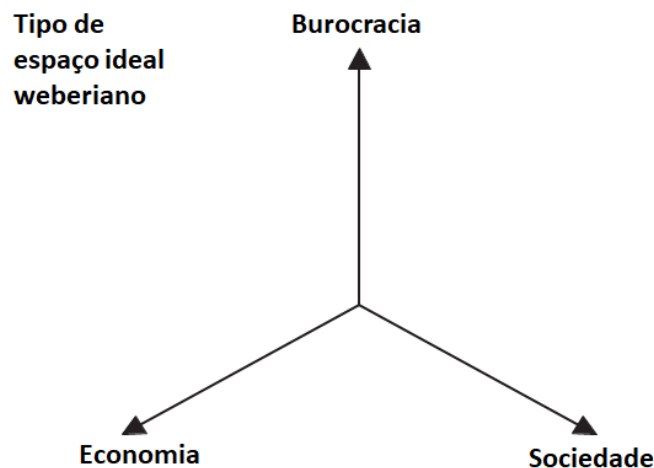
Este artigo tenta descrever esta mudança sistêmica de um modelo de Estado Weberiano para um modelo (tipo ideal) Neoweberiano e avaliar até que ponto o Estado Neoweberiano não é apenas um modelo de tipo ideal, mas também se torna uma realidade e até mesmo um modelo normativo de reforma.

2. ELEMENTOS DE UM MODELO DE ESTADO DE TIPO IDEAL WEBERIANO

De acordo com Sager e Rosser, “Weber concebeu o Estado como um fenômeno mecanicista” (Sager; Rosser, 2009: 1137). Para Weber, as burocracias públicas e privadas emergentes foram um importante indicador de uma transição de um modo de administração tradicional e carismático para um modo de administração racional-legal (Thompson, 2003). A burocracia, como uma administração estatal baseada no princípio da hierarquia orientada por regras, definiu a sua autoridade dentro do Estado (Torfing *et al.*, 2021). Em geral, a racionalização é o motor que conduz à hierarquia por meio de administrações baseadas em regras, o que resulta em burocracias. Como afirmou Thompson: “A necessidade de cálculos e tomadas de decisão constantes resultou numa espécie de organização baseada na aceitação de um sistema racionalizado de operações” (Thompson, 1976: 30). Weber chamou este controle de “racional-legal”.

Pode-se concluir que os principais vetores analíticos do Estado Weberiano são a sua administração estatal como uma burocracia (*Bürokratie*), a sua economia (*Wirtschaft*) e a sua sociedade (*Gesellschaft*) (ver Figura 1). Todas as dimensões estão sujeitas e direcionadas pela “racionalização”.

Figura 1: Componentes do modelo de Estado Weberiano



Fonte: elaborada pelo autor

3. ALGUMAS RAZÕES PARA IR ALÉM DE WEBER E DO MODELO DE ESTADO WEBERIANO

Weber presumiu que o espírito racional da burocracia era tão eficiente e poderoso que a burocracia ganhou um impulso irreversível (1968: Economia e Sociedade). Esta dinâmica foi impulsionada pela concorrência nos mercados, pela concorrência entre Estados e pela igualdade de proteção perante a lei (Weber, 1968: 974). No entanto, DeMaggio e Powell argumentam que, “as causas da burocratização mudaram... A burocratização e outras formas de homogeneização emergem... a partir da estruturação... Esse processo, por sua vez, é efetuado em grande parte pelo Estado e pelas profissões, que se tornaram os grandes racionalizadores da segunda metade do século 20 (Dimaggio; Powell, 1983: 147). O que, em última análise, impulsiona os processos de racionalização permanece uma questão em aberto, mesmo para Weber.

Isto implica uma mudança de um “sistema fechado de lógica” para uma “lógica aberta”, tendo em conta a “racionalidade limitada”, a “satisfação” (Simon, 1957) e a “incerteza”, o que “reflete algo fundamental sobre as culturas que cercam organizações complexas - o fato de que nossa cultura não contém conceitos para pensar simultaneamente sobre a racionalidade e a indeterminação... A tradição mais recente, com seu foco na adaptação organizacional à incerteza, é de fato um grande avanço” (Thompson, 2003: 9-10).

Em seu *Understanding Weber*, Sam Whimster dedica um capítulo separado sobre “Indo além de Weber”, no qual afirma que, “a expansão no escopo do pensamento de Weber não deve ser deliberada como se fosse uma estratégia planejada ou pré-concebida. Em vez disso, talvez seja melhor considerá-la como uma eflorescência notável da capacidade de Weber em desenvolver uma tese original numa variedade de contextos diferentes” (Whimster, 2007: 193-94).

Este artigo não está abordando a necessidade de avançar "além de Weber" ao discutir a necessidade de superar os conceitos de "lógica", "singularidade de causalidade para a modernidade", "racionalismo" ou "agência" em Weber (Bruun; Whimster, 2012; Whimster; Lash, 1987). No entanto, uma análise crítica desses conceitos também permite avançar para o Estado Neoweberiano (NWS). A discussão "além de Weber" também é relevante para o debate sobre o quanto bem Weber "viaja" para sistemas democráticos não ocidentais e menos desenvolvidos. Ang estuda o contexto chinês e contrasta as "burocracias públicas" clássicas com o "franqueamento de burocracias" como um modelo "além de Weber", onde mercado e hierarquia são combinados (Ang, 2017). Cho *et al.* concluíram que a burocracia profissional weberiana "funciona de maneira diferente dentro de diferentes contextos democráticos... [e] funciona melhor em países menos democráticos em termos de seu impacto no desempenho burocrático" (Cho *et al.*, 2013: 131).

As transições do sistema são múltiplas. De fechados e certos a abertos e incertos, impactando a teoria organizacional; do nacional para o global, impactando a teoria da transferência de políticas de reforma; do Estado para a sociedade, impactando a teoria da inovação; das consequências (resultados) às consequências e adequação (valores), impactando as teorias comportamentais; desde administrações como burocracias padrão até organizações híbridas de variedades mistas, impactando as teorias de coordenação.

Estas transições sugerem uma necessidade positiva de ir "além de Weber". No entanto, há também um afastamento negativo de Weber, enfatizando todas patologias da burocracia, como a *red-tape* ou obstáculos à inovação e à mudança (Rhodes, 1997). Existem críticas mais fundamentais baseadas na descrença na "legalidade" para a legitimidade (ver também Stivers, 2000) ou nos argumentos baseados na teoria da escolha pública, na qual as burocracias expansivas monopolistas pressionam pela maximização do orçamento, pela redução da capacidade de resposta aos usuários e o aumento da prestação ineficiente de serviços.

No entanto, também existem argumentos que variam desde a defesa de versões (emendadas) da "burocracia" até ao verdadeiro "elogio da burocracia" (du Gay, 2000). Em princípio, a burocracia poderia apoiar o crescimento econômico. Evans e Rauch desenvolveram uma escala de weberianismo apontando que "o weberianismo fornece uma explicação parcimoniosa e analiticamente satisfatória das diferenças observadas no desempenho do crescimento regional" (Evans; Rauch, 1999: 760). Além disso, "a eficácia burocrática das instituições públicas, num determinado país, será provavelmente decisiva para a capacidade desse país de reduzir a pobreza" (Henderson *et al.*, 2007: 528). Ou, "[um] caso *prima facie* foi apresentado para a proposição de que a chegada de formas organizacionais pós-burocráticas tendeu a reduzir tanto a completude como a influência real das memórias organizacionais" (Pollitt, 2009: 215).

Em seu elogio à burocracia, du Gay afirma que "se permitirmos que a crítica humanista radical ou o discurso empresarial definam os termos pelos quais o ethos burocrático do cargo deve ser compreendido e avaliado, então poderemos esperar que o trabalho que

o serviço público desempenha para nós, entre nós, se torne cada vez mais inconcebível. Talvez seja hora, mais uma vez, de apreciar o ethos do cargo burocrático – embora de maneira adequadamente contextualizada, como uma extensão positiva do repertório de possibilidades humanas, e não apenas como uma subtração desumanizante ou desempoderadora” (du Gay, 2000: x).

Há um debate teórico entre, de um lado, as teorias “organizacionais”, que incluem os quadros weberianos que consideram a burocracia e a hierarquia como funcionais, eficazes e eficientes, e, de outro, as teorias da escolha pública, que consideram as burocracias economicamente e administrativamente ineficientes (Farrell; Morris, 1999). Para as teorias da escolha pública, “acredita-se que três características específicas da burocracia pública levam à falta de eficiência e eficácia: a estrutura monopolista dos mercados de serviços públicos, a ausência de indicadores válidos de desempenho organizacional e o tamanho excessivo de muitas agências governamentais” (Boyne, 1999b: 43).

Há um debate ideológico entre as duas escolas, de um lado, seguindo o argumento de Weber em *Economia e Sociedade*, e confirmado por Polanyi (1944), de que a burocracia é uma ferramenta para o crescimento (capitalista), e de outro temos a 'visão smithiana', de que o governo é inimigo desse crescimento (Evans; Rauch, 1999: 749).

Há um debate prático que analisa, por exemplo, saúde e educação (ou seja, médicos de família no Reino Unido, diretores de escola e assistentes sociais), que afirma que “Reformas baseadas no mercado foram destinadas a minar características-chave associadas à burocracia” (Farrell; Morris, 1999: 35). No entanto, esse debate conclui que “Os serviços públicos não estão ‘além da burocracia’” (Farrell; Morris 1999: 36).

No topo das transições e do debate, há a observação de que “as questões políticas e jurídicas básicas da gestão responsável numa era pós-moderna são inadequadamente definidas e abordadas” (Lynn, 2001: 155). Isto nos leva a considerar a questão do que está “além de Weber”, mesmo quando as burocracias podem ser necessárias, mas não suficientes para combinar a prestação estável de serviços com a governança de crises crônicas em um contexto de inovações necessárias.

4. CONSTRUINDO O MODELO DE “TIPO IDEAL” DO ESTADO NEOWEBERIANO “ALÉM DE WEBER”

Um debate crucial é se a administração pública faz o Estado moderno ou se o Estado faz a administração pública (Stillmann, 1997). Em qualquer caso, conceber o NWS tem a ver com “instituições” e “desenho institucional”, mesmo quando alguns estudiosos observam uma crise nas ciências administrativas (Bull, 2012). “Neste modo, como NPM e NPG, o NWS serve como um ômega” (Pollitt; Bouckaert, 2011: 119). Isto significa, de acordo com Stivers:

Que vale a pena imaginar uma alternativa – não um regresso à versão anterior, que definia a governança como a arte de governar por parte dos administradores governamentais, mas um modelo construído sobre pressupostos de que já existe uma realidade compartilhada, que vê o Estado como o resultado de promessas mútuas e a política como um diálogo que reúne diferentes pessoas em torno de preocupações mútuas (Stivers, 2008: 111-12).

Ir “além de Weber” obviamente levanta a questão da direção do “neo”. A mudança nas burocracias certamente faz parte da “modernização” dos sistemas. De acordo com Riggs, a dinâmica da industrialização, da democratização e do nacionalismo como expressões da “modernidade” têm implicações para mudanças dinâmicas na burocracia e na administração pública; por exemplo, o movimento da *New Public Administration* “buscou democratizar a burocracia ao induzir os funcionários a serem mais responsivos às clientelas afetadas por eles e com as quais tinham que trabalhar” (Riggs, 1997: 349; veja também os debates de Minnowbrook I). Repensar as burocracias implica uma série de dinâmicas hipotéticas (subjacentes) que foram modeladas ao longo do tempo, com base em ciclos de vida, dialética ou evoluções (Kaufman 1981: 8).

Uma posição de partida, num conjunto de afirmações centrais, em Pollitt e Bouckaert (2004) foi a de que as três dimensões do espaço weberiano (ver Figura 1) mudaram sua natureza. Dois espaços podem ser definidos. Há um espaço de atores com três dimensões: o Estado com o seu setor público; os negócios com o setor privado com fins lucrativos; e a sociedade com o seu setor sem fins lucrativos. Existe um espaço indutor (ver Figura 2) com três vetores que desencadeiam e impulsionam estes atores a agir dentro e entre as suas esferas, utilizando uma variedade de mecanismos: hierarquia (com HTM ou mecanismos do tipo hierarquia - *hierarchy-type-mechanisms*), mercados (com MTM ou mecanismos de mercado - *market-type-mechanisms*) e redes (com NTM ou mecanismos do tipo rede - *network-type-mechanisms*). Os vetores ajustam seu conteúdo para um espaço de atores duplo e um espaço de indutores. O espaço de indutores define um espaço consolidado de governança HMN (Hierarquia, Mercado e Rede) para os três atores. A racionalização de Weber transforma-se então numa lógica combinada de consequências e adequações.

A hierarquia continua a ser o mecanismo de coordenação mais comum: “autoridade exercida através de uma hierarquia disciplinada de funcionários imparciais e profissionais” (Pollitt; Bouckaert, 2017: 22). Outra reivindicação central era o “Estado de Direito” (*Rule of Law*) e o “Estado”:

Modernizar o aparelho estatal tradicional para que se torne mais profissional, mais eficiente e mais receptivo aos cidadãos. Os métodos empresariais podem ter um papel subsidiário neste contexto, mas o Estado continua a ser um ator distintivo com as suas próprias regras, métodos e cultura (Pollitt; Bouckaert, 2017, 22).

O NWS tem sua força em nos lembrar do que os estados podem fazer e de como a política democrática é importante como força orientadora e de monitoramento. Ele reconhece que existem contextos específicos nos quais o Estado deve coagir seus cidadãos e onde a ordem pública deve ser mantida, mesmo a um certo preço em termos de liberdades individuais. Ele coloca a ética no serviço público mais próxima do centro das atenções e evita a suposição simplista de que todos são maximizadores de utilidade auto interessados. Por outro lado, a perspectiva do NWS é muito menos clara sobre como o Estado deve lidar com outros atores poderosos no processo político - grandes corporações, organizações intergovernamentais e não-governamentais internacionais ou organizações que administram "nuvens de dados". Além disso, tende a pressupor que os funcionários públicos sempre ou geralmente se mostrarão flexíveis às reformas sensatas e modernizadoras (Pollitt; Bouckaert, 2017: 214).

Um componente crucial dos sistemas é o “locus” das atividades, como uma divisão do “trabalho” para organizar e prestar serviços. Em geral, existem três atores principais com propósitos e dinâmicas diferentes (Fig. 2).

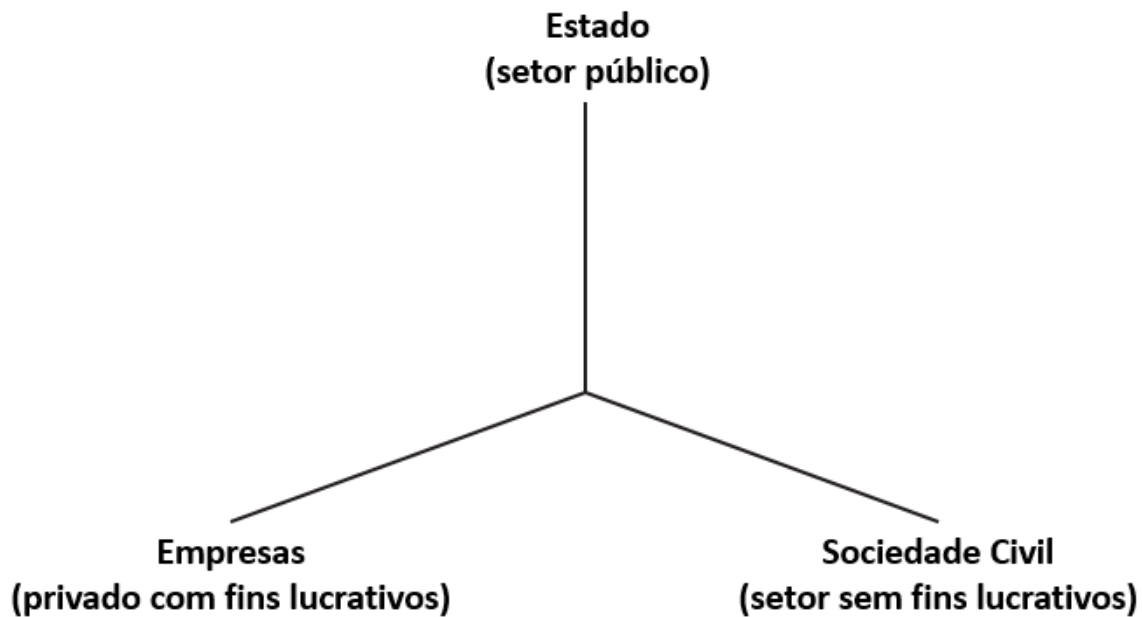
O Estado, com o seu setor público e a sua administração, é direcionado por dotações orçamentais e financiado principalmente por impostos. O setor empresarial privado com fins lucrativos, com as suas empresas privadas, é impulsionado pelos rendimentos provenientes de transações de mercado. O setor sem fins lucrativos, ou não-governamental, com as suas organizações da sociedade civil como ONGs, é movido por subsídios e doações. É importante mapear estes três atores por três razões.

Em primeiro lugar, mesmo quando a riqueza consolidada de um país é gerada pelos três atores em conjunto, os grupos e volumes de atividades podem diferir significativamente. Em vários domínios políticos, os três atores desempenham um papel complementar nos ciclos políticos e na prestação de serviços.

Em segundo lugar, “locus” e “foco” estão conectados. Como a interação de responsabilidade e prestação de contas será diferente, a maneira de focar em quais resultados e quais valores será diferente. O interesse geral é diferente dos interesses individuais ou de grupo. A maneira de governar ou administrar também será diferente: a administração de empresas difere da administração pública, que difere da gestão sem fins lucrativos. Isso pode ser enfatizado por molduras legais: o direito público difere do direito privado, mesmo em países que têm sistemas de *Common Law*. Alguns países permitem um locus diferenciado de serviços, com um foco diferenciado relacionado, por exemplo, para hospitais, escolas ou serviços de segurança que podem ser públicos, privados com fins lucrativos ou privados sem fins lucrativos.

Terceiro, pela conexão entre o “locus” e o “foco”, as mudanças de atividades entre estes três atores estão impulsionando as reformas. As mudanças entre os atores são comuns: de “público” para “privado” (privatização) ou vice-versa (nacionalização); do “público” para a sociedade (coprodução) ou vice-versa; das empresas para a sociedade e vice-versa.

Figura 2: Três atores: Estado, Empresas e Sociedade Civil



Fonte: Elaborado pelo autor.

O contexto de Weber era o de um Estado “vigia noturno” e isso mudou, após a Segunda Guerra Mundial, para um Estado de Bem-Estar Social, que então evoluiu para modelos de Estado mínimo. O NWS implica um papel significativo do Estado e seu setor público na formação e entrega de políticas e serviços. A reivindicação central fundamental do NWS não é (apenas) sua participação estatal no PIB, mas sua natureza predominantemente orientada pela hierarquia do sistema. Isso difere de sistemas predominantemente orientados pelo mercado ou orientados pela rede.

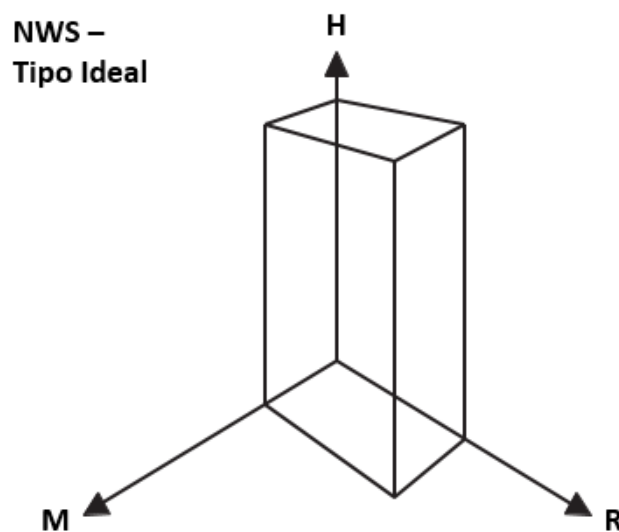
Um “modelo de tipo ideal” direcionado pela “hierarquia” baseia-se em leis, normas e padrões para orientação, controle e direcionamento (Figura 3). O Estado, seu governo e administração (burocracia) respondem à lei para ser um “Estado de Direito” (*State of Law*) e para legitimar a sua autoridade e poder democráticos. Os fundamentos teóricos são fornecidos pelas teorias do “Estado de Direito” e dos sistemas burocráticos weberianos. Atualmente, o NWS baseia-se nestas teorias racionalidades e lógicas, para ir “além de Weber”. O NWS não segue (apenas) uma lógica de “racionalização” weberiana, mas sim tanto as lógicas das consequências (resultados) como a da adequação (inclusão, equidade, valores dentro do Estado de Direito) (March; Olson, 2009, 2011). Ambas as lógicas não orientam apenas o funcionamento da “hierarquia” dentro do Estado e do seu setor público, mas também orientam a forma como os mecanismos do tipo hierarquia são usados para lidar com atores com e sem fins lucrativos, e seus “mercados” (M) e “redes” (N) em sua meta-governança do NWS.

Um “modelo de tipo ideal” direcionado pelo “mercado” baseia-se em princípios de troca e concorrência para a sua orientação, controle e direção (Figura 4). A “mão invisível” conduz

a oferta e a demanda, moldada por mecanismos de preços e baseada no auto interesse como lucros e perdas. O governo é o guardião desses mercados, regulando a negociação, a informação e o poder. Os fundamentos teóricos são fornecidos pela economia neoinstitucional. Atualmente, a NPM (new public management) está moldando um espaço de governança orientado pelo mercado dentro do setor privado com fins lucrativos, mas também usando mecanismos de tipo mercado dentro e entre o setor público e o setor sem fins lucrativos.

Um “modelo de tipo ideal” orientado pela “rede” baseia-se em princípios de cooperação e solidariedade para a sua orientação, controle e direcionamento (Figura 5). Valores compartilhados, análises de problemas comuns, consenso, lealdade, reciprocidade, informalidade e reputação impulsionam este sistema. O governo se torna um facilitador e participante destas redes, apoiando a cooperação mútua, a coprodução, as parcerias e a confiança na rede. Os fundamentos teóricos são as teorias de rede. A Nova Governança Pública (*New Public Governance*) está moldando um espaço de governança orientado para redes dentro do setor sem fins lucrativos, mas também usando de sistemas de governança do tipo rede mecanismos dentro e entre o setor público e o setor privado com fins lucrativos.

Figura 3: Estado Neoweberiano como um espaço de governança Hierarquia, Mercado e Redes dominado e orientado por Hierarquia



Fonte: Elaborado pelo autor.

Da Burocracia (*Bürokratie*) à Hierarquia

De acordo com du Gay (2005: 1, 2-3) “a burocracia... provou ser notavelmente resiliente... as formas burocráticas de organização desempenharam, e continuam a desempenhar, um papel vital e produtivo na ordenação da existência em vários domínios – público e privado, governamental e voluntário”. Contudo, a burocracia não é apenas uma expressão instrumental e organizacional da hierarquia como impulsora do sistema. A burocracia, como hierarquia, muda de instrumento para instituição (Olson, 1997, 2006).

Uma "preocupação renovada com formas hierárquicas de gestão" (du Gay, 2005: 2) tem "atualizado um foco clássico na burocracia". Essa atualização também poderia ocorrer através da "flexibilização" da burocracia, o que "não é o mesmo que transcendê-la" (Newman, 2005: 206): "em vez de uma mudança para a governança em rede, muitos praticantes têm passado por experiências do ressurgimento de modos burocráticos de governança (hierárquica)" (Newman, 2005: 207). Isso também inclui uma referência ao "*bureau*" como uma unidade de governança (Goodsell, 2005).

Este artigo não desenvolverá a transformação da "economia" (*Wirtschaft*) em negócios com fins lucrativos no mercado, nem a transição da "comunidade" (*Gemeinschaft*) para a "sociedade" (*Gesellschaft*) e nem sem fins lucrativos com "redes".

Hierarquia *versus* Mercado

Segundo Williamson, alinhado com os custos de transação dos neoinstitucionalistas econômicos, é necessário fornecer uma apreciação econômica para modos alternativos de governança, mesmo para uma administração como o Departamento de Estado e a sua possível privatização (Williamson, 1999: 307- 308). Williamson conclui que, "existe um lugar eficiente para a burocracia pública, mas que todos os modos de governança (mercados, híbridos, empresas, regulação), dos quais a burocracia pública é um deles, precisam de ser mantidos em seus lugares" (Williamson, 1999: 306).

Reconhecendo que "a política e a economia são diferentes", Williamson responde à questão: "Pode uma burocracia privada, com ou sem apoio da regulação, replicar os atributos das burocracias públicas?" afirmando que "a replicação de uma repartição pública por uma empresa privada, com ou sem o apoio da regulamentação, é impossível" (Williamson, 1999: 311).

A interação entre hierarquias e mercados diz respeito a "porque alguns serviços são fornecidos pelo governo, mas também como a mistura eficiente de serviços públicos muda ao longo do tempo" (MacLeod, 1999: 345). Isto está ligado a uma "combinação ótima entre governo e mercados como um problema na economia dinâmica dos custos de transação" (MacLeod, 1999: 345). No entanto, mesmo quando as reformas visam uma mudança da hierarquia para os mercados, "a suposta 'transformação' das estruturas de mercado no setor público parece ter sido exagerada" (Boyne, 1999b: 45). Existem quatro razões:

Alguns serviços continuaram a operar principalmente por meio de hierarquia em vez de contratos... a alocação de recursos do governo central para agências locais continuou a refletir estimativas da necessidade de serviço... o vínculo entre novas 'estruturas' e mudanças na 'conduta' no setor público parece ter sido enfraquecido pela resistência burocrática... os novos arranjos de mercado envolveram pouca ou nenhuma escolha direta do consumidor entre fornecedores alternativos (Boyne, 1999b: 45).

Hierarquia versus Rede

Há uma escola teórica que afirma que um sistema pós-burocrático leva a um sistema em rede (Klijn; Koppenjan, 2015). Esta mudança deverá ser o resultado de uma tendência sistêmica de afastamento da hierarquia para redes, em combinação com uma política de desburocratização e desregulamentação. Essa tendência e política combinadas foram uma reação a uma percepção de “gaiola de ferro” que precisava de ser desmantelada: “a ‘gaiola de ferro’ tornou-se menos uma questão de expertise técnica e eficiência econômica e muito mais uma questão de legitimação cultural e estabilização política”. (Reed, 2015: 124). Reed continua afirmando:

A teoria pós-burocrática de redes tenta nos convencer de que atingimos um período na história e no desenvolvimento humano em que a ‘geometria variável’ da organização em rede é forte e poderosa o suficiente para deslocar, marginalizar e, eventualmente, substituir a ‘geometria fixa’ da organização burocrática (Reed, 2015: 133).

Como resultado, a combinação de H (hierarquia) com N (rede) resulta num “mundo burocrático em rede”, onde “a administração pública é menos hierárquica e insular e está cada vez mais ligada em rede” (O’toole, 1997: 443). Uma das razões para ampliar a reflexão da hierarquia e rede é colocá-la num contexto de governança democrática eficaz. Segundo O’Toole, “a questão principal... é como, e não se, os ideais democráticos podem ser mais integrados no tecido da administração” (O’toole, 1997: 444), especialmente porque “os administradores públicos podem estar bem posicionados para ajudar a facilitar o desenvolvimento horizontal das matrizes de rede, ao mesmo tempo que incentivam dentro dessas matrizes um caráter voltado para o interesse público” (O’toole, 1997: 457).

Estado Neoweberiano como Hierarquia, Mercado e Redes: uma abordagem integral governo (*Whole of Government - WoG*) em um espaço da sociedade com um todo (*Whole of Society - WoS*)

Um dos pontos cruciais de atenção para políticas e prestação de serviços eficazes é a coordenação (Bouckaert *et al.*, 2010). Passar da gestão de organizações únicas para a gestão de grupos de organizações, que fornecem insumos para alcançar resultados compartilhados, para concretizar políticas comuns, está se tornando uma necessidade para concretizar, por exemplo, os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (*UN World Public Sector Report* 2018; UN CEPA 2018), bem como para combater grandes crises, como a pandemia de Covid-19 ou crises futuras (Bouckaert *et al.*, 2022).

Isto tem impulsionado uma consolidação vertical com uma perspectiva de governo integral (WoG), que integra níveis de governo desde o governo central (e europeu) até ao governo local. Também promove a consolidação horizontal, parcerias e cooperação com uma perspectiva de toda a sociedade (WoS), que liga organizações do setor público com organizações

do setor privado, ONGs e grupos de cidadãos. De acordo com Putnam, uma comunidade cívica estimula desenvolvimentos econômicos baseados no mercado, bem como um governo eficaz: “Essa história sugere que tanto os estados como os mercados operam de forma mais eficiente em ambientes cívicos” (Putnam, 1993: 181).

Num contexto de Estado Neoweberiano, o setor público assume a liderança ao assegurar a meta-governança de hierarquias, mercados e redes, incluindo as abordagens de governo integral e toda a sociedade, seguindo tanto as lógicas das consequências e da adequação.

5. EXPLORANDO A DINÂMICA DO ESPAÇO HIERARQUIA-MERCADO-REDE DO ESTADO NEOWEBERIANO

A reforma no setor público não consiste em uma única iteração em que uma “solução” resolve um “problema”. É um conjunto complexo de medidas em uma sequência dinâmica de interações entre problemas e soluções, que pode gerar novos problemas.

Primeiro, uma solução pode não ser a resposta para a questão a ser resolvida. Em alguns casos, as características da solução não cobrem as falhas do problema. Em alguns casos, isso é resultado combinado de não analisar e avaliar suficientemente um problema, juntamente com a cópia de soluções oferecidas por outros em condições diferentes. Segundo, mesmo quando a solução é uma resposta para o problema, a implementação da solução pode não ser adequada. Este é o caso, por exemplo, quando a desregulamentação às vezes se tornou tão extrema que as condições de mercado funcionais foram perturbadas. Além disso, a mercantilização nem sempre seguiu as condições de especificidade de saída de um campo político específico. Terceiro, mesmo quando as soluções respondem aos problemas e são bem implementadas, em alguns casos essas soluções se tornaram objetivos em si mesmas e se transformaram em um sistema de crenças, que se tornou um princípio ideológico, como em “o mercado sempre está certo”.

Poderíamos ler as mudanças de reforma de Hierarquia para Mercado, de Mercado para Redes com Mercado, e de Mercado-Rede de volta para Hierarquia, como uma sequência dinâmica de interações entre problemas e soluções.

A narrativa geral da reforma, quase como um silogismo, é:

(1) Hierarquia, a burocracia é disfuncional e negativa (ver King; Stivers 1998; Stivers 2008), portanto, há uma necessidade de uma mudança para Mercado, uma vez que o Mercado é funcional e eficiente, no entanto, falhas no Mercado estão surgindo, portanto há uma necessidade de mudar e/ou adicionar.

(2) Rede como uma “terceira via”, no entanto, a Rede parece não ser uma panaceia, portanto, especialmente em períodos de crise, há a necessidade de voltar para a

(3) Hierarquia, mesmo quando Mercado e Rede permanecem parcialmente em vigor.

(1) Da Hierarquia para Mercado

Sim, uma vez que os mercados (ou quase-mercados ou mercados desregulamentados) resolvem todas as falhas da Hierarquia e das burocracias. A concorrência impulsiona a obtenção de ganhos de eficiência e a redução de custos, com base na informação disponível e enquadrada por contratos de custo mínimo (Williamson, 1985). Isto acontece numa “era antigoverno” (King; Stivers, 1998, capítulo 1 e capítulo 12).

Mas, em última análise, os mercados não são uma panaceia. Algumas funções de produção são muito complexas e têm especificidades de produção bastante elevadas, o que complica o monitoramento. Isto desencadeia problemas de coordenação entre a oferta ou fornecedores e a demanda ou compradores.

Um dos elementos complicadores é que, para alguns serviços públicos, há uma desconexão entre os diferentes papéis assumidos pelos cidadãos como clientes, como decidir, pagar, utilizar e beneficiar (por exemplo, jardins de infância ou prisões), que não são compatíveis com um campo de jogo “competitivo”.

No entanto, os mercados e quase-mercados, que utilizam contratos adversarial (*adversarial contract*)², têm alguns problemas que podem transformar-se em falhas, com base nas condições dos mercados funcionais e/ou quase-mercados, tais como concorrência suficiente para empurrar os preços para baixo, níveis suficientes de transparência de informações para fornecedores e compradores, e custos suficientemente baixos para contratação e coordenação. É claro que em setores como a saúde ou a assistência social este não é o caso (ver Kirkpatrick, 1999, para o governo local no Reino Unido; ver Aulich, 1999, para o governo local na Austrália).

Isso se deve a uma série de razões, como, por exemplo, um número bastante pequeno de fornecedores e funções de produção complexas, devido às especificidades dos serviços prestados.

(2) Portanto: do Mercado para a Rede

Sim, redes estão a utilizar contratos vinculativos que são muito mais adequados à sua finalidade em contextos que necessitam de acordos mais abertos, baseados na boa vontade e em valores compartilhados: “Isso se baseia na suposição de que muitos dos custos associados aos mercados poderiam ser reduzidos se os compradores e os prestadores puderam colaborar de forma mais eficaz” (Kirkpatrick, 1999: 9). A preferência pelas redes também deriva da suposição de que estes mecanismos funcionam bem no setor empresarial (Pollitt, 1993: 7) e se adaptam bem ao setor público: “uma visão comum é que relações contratuais de plena concorrência são menos apropriadas do que abordagens mais colaborativas, para trabalhar... [A] estrutura de governança mais apropriada no futuro será alguma forma intermediária de quase-mercado

² Um contrato de tipo *adversarial* é aquele em que as pessoas que o assinaram provavelmente agirão em seus próprios interesses se algo der errado. (NT)

(incorporada em redes sociais)” (Kirkpatrick, 1999: 9).

Mas as redes geram problemas: “o estudo das redes levanta questões de importância equivalente ao estudo da burocracia e da accountability democrática... A accountability já não pode ser específica de uma instituição” (Rhodes, 1996: 667; ver também Stivers, 2008: 111). Essa crítica é compartilhada por Stivers: “a conotação de governança se expandiu para incluir uma variedade de organizações sem fins lucrativos e empresariais, enquanto a imagem do ‘gestor’ público estreitou-se para o negociador e monitor de contratos” (Stivers, 2008: 5). As redes, em combinação com os mercados e um Estado mínimo, redefinem a governança de forma crítica.

(3) Portanto: da Hierarquia para Mercado e Rede, e de volta para Hierarquia?

Sim, “a literatura sobre quase-mercados tende a exagerar as vantagens das redes e a ignorar os benefícios potenciais da hierarquia ‘tradicional’” (Kirkpatrick, 1999: 12).

Boyne (1999b) conclui que as reformas do Novo Trabalhismo no Reino Unido, que envolvem o aumento em vez da redução, a internalização em vez da terceirização, e o reajuste em vez da abolição, “representam um afastamento dos mercados e dos contratos em direção à burocracia e à hierarquia” (Boyne, 1999b: 48). Ele acrescenta que “mudanças de uma forma organizacional para outra provavelmente serão difíceis, em parte devido à resistência profissional e gerencial à mudança” (Boyne, 1999a: 2).

Ao estudar a licitação competitiva obrigatória (*compulsory competitive tendering* - CCT) para tornar o governo local em Victoria, Austrália, mais “empresarial” e orientado para o mercado, Aulich (1999) observa novos processos (mas com orientação de conformidade), divisão cliente-fornecedor (mas gerando incertezas e tensões), gestão estratégica (mas de forma pragmática) e também captura organizacional por parte de altos burocratas. Aulich conclui que a CCT e a sua tendência para mais mercado “não reconfiguraram os conselhos como organizações pós-burocráticas nesta fase” (Aulich, 1999: 43).

Os conceitos de “burocracia” e “pós-burocracia” também suscitam alguma controvérsia. De acordo com Höpfl, “se a “burocracia weberiana” for equiparada da maneira antiga à hierarquia, elementos de burocracia certamente serão encontrados em qualquer organização. Também será fácil identificar elementos não burocráticos (isto é, não hierárquicos). Mas se a burocracia for inerentemente flexível, por exemplo, e for compatível com todos os diferentes tipos de arranjos, então o que foi diagnosticado como arranjos “pós-burocrático” devem aparecer como meras variantes dentro da burocracia... Dado este ponto de referência, o advento da “pós-burocracia” exigiria ou o completo desaparecimento das hierarquias, o que é inconcebível, ou a identificação de alguns arranjos como inerentemente incompatíveis com a burocracia” (Höpfl, 2006: 19).

A dinâmica de mudança entre Hierarquia, Mercado e Rede também pode ter uma série de fatores

Em alguns casos, existem escolhas ideológicas claras contra a Hierarquia. Há uma "falha em grande parte desta literatura em avaliar todas as possíveis alternativas aos mercados. Isso significa que muito menos ênfase é colocada na possibilidade de um retorno à hierarquia como uma estrutura de governança futura para os serviços públicos" (Kirkpatrick, 1999: 10). Este preconceito teórico está relacionado com a agenda de "modernização" do Partido Trabalhista para o serviço público [e] baseia-se no pressuposto de que uma "terceira via" é possível. Por definição, isto exclui outras alternativas da equação, como a hierarquia" (Kirkpatrick, 1999: 12).

Também há uma forma de compreender a dinâmica no espaço do Estado Neoweberiano com Hierarquia, Mercado e Rede através da *teoria da contingência e do pragmatismo*. A escolha entre H, M e N deveria ser uma questão de "praticidade" em vez de "convicção ideológica" (Rhodes, 1996: 653): "para mercados e hierarquias, podemos agora adicionar redes. Nenhuma dessas estruturas para alocar recursos com autoridade e exercer controle e coordenação é intrinsecamente "boa" ou "má". A escolha não é necessariamente ou inevitavelmente uma questão de convicção ideológica, mas de praticidade: isto é, sob que condições cada estrutura governamental funciona eficazmente" (Rhodes, 1996: 653).

Uma terceira abordagem, ligada ao neo-institucionalismo histórico, especialmente à dependência de trajetória (path dependency), poderia afirmar que "é improvável que qualquer governo seja capaz de restabelecer formas mais antigas de controle hierárquico" (Kirkpatrick, 1999: 12).

Janelas de oportunidades restantes para a Hierarquia

Mesmo quando a economia institucional reconhece os pontos fortes da Hierarquia como burocracia (Ouchi, 1980), aceita-se que "a burocracia continua a ser o principal exemplo de hierarquia ou coordenação por ordem administrativa e, apesar de todas as mudanças recentes, ainda é uma forma importante de prestação de serviços" (Rhodes, 1996: 653).

Existem também novas escolas pró-burocracia na teoria organizacional que enfatizam "contratos de trabalho mais seguros e burocráticos e como estes podem ajudar a promover a lealdade e a flexibilidade dos funcionários" (Kirkpatrick, 1999: 12).

Atualmente, a governança de crises, sejam elas ameaças terroristas desde o 11 de setembro (2001), a crise financeira e bancária global (2008), o desastre japonês de Fukushima (2011) ou a pandemia de covid-19 (2020-2022), demonstram que apenas ou predominantemente Mercado ou Redes, não teriam gerido ou tratado estas crises. O Estado está de volta e as obsessões neoliberais com o mercado estão perdendo força.

Além disso, além da prestação rotineira de serviços e da governança de crises, os mecanismos para desencadear a inovação em última análise – e efetivamente – parecem vir do Estado, com o seu setor público e a sua hierarquia (Mazzucato, 2013, 2018, 2021).

Em geral, Olson “questiona as ideias em voga de que a organização burocrática é obsoleta e que houve uma mudança paradigmática da burocracia (weberiana) para a organização de mercado ou organização em rede” (Olson, 2006: 2, especialmente nota de rodapé 1).

Tipologia das dinâmicas entre Hierarquia, Mercado e Redes

A mudança para novos sistemas e a transição entre sistemas ideais “puros” (e as suas quase-versões) poderiam seguir uma variedade de padrões.

Poderia haver uma dinâmica sequencial: da burocracia e Hierarquia para Mercado, para Rede e de volta para a Hierarquia. Esta tentativa lógica poderia ser vista como uma sequência cronológica. No entanto, ao aplicar isto ao NHS (*National Health Service*) inglês, Exworthy *et al.* concluem: “a suposição de mudanças de paradigma é demasiado simplista: as três formas organizacionais sempre coexistiram e continuam a fazê-lo” (Exworthy *et al.*, 1999: 15).

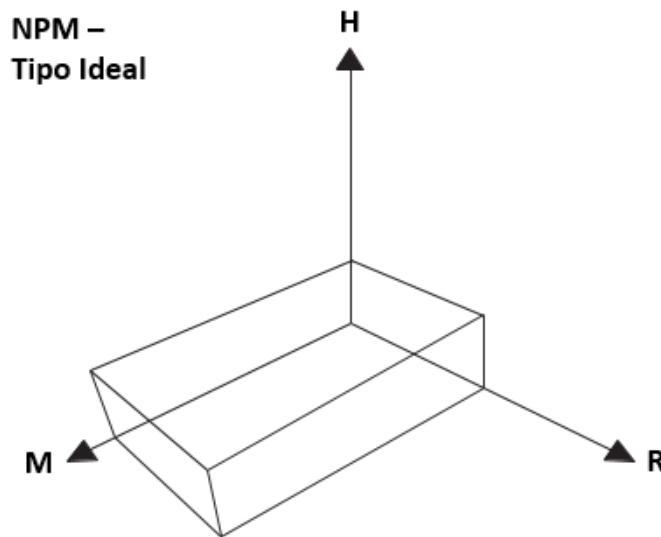
Isto leva-nos a dinâmicas simultâneas, que combinam diferentes intensidades de Hierarquia, Mercado e Rede, como mostra Olson para a União Europeia: “a União Europeia também ilustra que a construção de mercados e de redes não exclui a organização burocrática... A administração pública é organizada com base na autoridade, bem como na competição e na cooperação” (Olson, 2006: 14,18).

Isso nos leva à hibridização, mistura e quase modelos e à questão empírica da dinâmica convergente, que ainda é um debate pendente: “a hipótese da inevitabilidade e da convergência não é apoiada por observações empíricas” (Olson, 2006: 13). Contudo, Pollitt (2007) observa convergência e divergência no cenário de reformas europeu.

6. ESTADO NEOWEBERIANO COMO HIERARQUIA, MERCADO E REDES, E NÃO HIERARQUIA, MERCADO E REDES

De acordo com Exworthy *et al.* “Os tipos não representam um contínuo bidimensional, com os mercados e a hierarquia ocupando extremos opostos de um espectro linear. São melhor visualizados em termos ortogonais ou tridimensionais” (Exworthy *et al.*, 1999: 20). A Figura 3 fornece um espaço tridimensional onde inicialmente Hierarquia, Mercado e Rede são fatores do sistema analiticamente iguais e separados. No entanto, a questão é sobre o principal fator e as proporções numa combinação de fatores da Hierarquia, Mercado e Redes que criam espaços de governança para - e entre - os três intervenientes (Figura 2) do setor público, do setor privado e do setor sem fins lucrativos. Quando o Mercado seria um vetor dominante, em tamanho e por dominar os outros dois vetores, o modelo do tipo ideal pode ser denominado NPM (*New Public Management*), como na Figura 4.

Figura 4: NPM como um espaço de governança Hierarquia, Mercado e Rede dominado e orientado pelo Mercado.



Fonte: elaborada pelo autor.

Na sua essência, a NPM é dirigida por mecanismos de mercado para fornecer serviços. O tipo ideal de NPM resulta, em última análise, num “Estado mercado” onde os cidadãos são reduzidos a clientes. Como clientes, estão sujeitos à oferta e à demanda de bens e serviços. A divisão cliente-provedor garante essa interação. Quando a plena concorrência no mercado não é possível, são concebidos quase-mercados, resultando numa concorrência público-pública ou público-privada. A legitimidade deste modelo é baseada no suposto desempenho eficiente do mercado. Isto resulta numa mudança de “formas tradicionais de governança ancoradas em hierarquias estatais” (Newman, 2005: 193) para mercados e redes com desregulamentação, coprodução e parcerias.

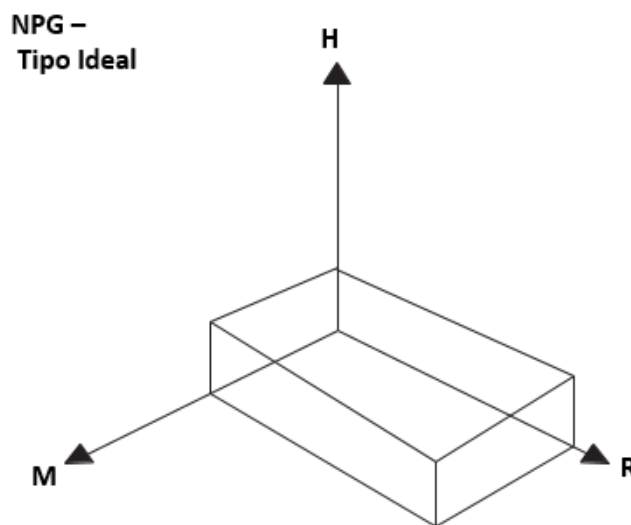
Quando a Rede se torna o vetor dominante e direcionador, em tamanho e por dominar os outros dois vetores, o modelo de tipo ideal pode ser rotulado como Nova Governança Pública (NPG - *New Public Governance*), como na Figura 5. Em sua essência, o NGP é direcionado por redes com valores e objetivos compartilhados (Kostakis, 2011). Este modelo ideal do NGP resulta, em última análise, num “Estado de rede” com membros de rede consensuais, onde a confiança mútua é um princípio de ligação para a prestação de serviços. A legitimidade baseia-se em valores compartilhados e numa cultura de copojetar, codecisão, coprodução e co-avaliação.

Ao analisar o espaço Hierarquia, Mercado e Rede a partir de Rede como uma perspectiva de “comuns” (*commons*), Palumbo e Scott afirmam que:

Como um conjunto de práticas gerenciais, os bens comuns são resultado das estratégias cooperativas bem-sucedidas... baseadas em uma base motivacional maior do que as hierarquias subjacentes e os mercados... Um modelo não convencional de burocracia poderia empregar este capital social de diversas maneiras. Primeiro,

poderia utilizar os bens comuns para abrir novos espaços democráticos e, assim, aprofundar a legitimidade do sistema político. Em segundo lugar, poderia contar com eles para redefinir a articulação política do Estado moderno, de modo a fortalecer as identidades coletivas. Terceiro, poderia integrar os bens comuns num sistema de controles revistos e equilíbrios sociais que aumentaria a accountability e reduziria os custos do governo. Em suma, um modelo não convencional de burocracia vê os bens comuns como um meio fundamental para concretizar uma forma de governança em vários níveis” (Palumbo; Scott, 2005: 302).

Figura 5: NPG como um espaço de governança Hierarquia, Mercado e Redes dominado e orientado por Redes



Fonte: Elaborada pelo autor.

Hierarquia como um vetor sempre presente em Hierarquia, Mercado e Redes

Quando Hierarquia for o vetor dominante em tamanho, e por dominar os outros dois vetores, o modelo do tipo ideal pode ser denominado Estado Neoweberiano NWS, conforme Figura 2.

Existem muitas razões e evidências empíricas para confirmar que Hierarquia, em última análise, domina e deveria/poderia garantir mercados e redes funcionais. Para as Redes, Palumbo e Scott afirmam: “O que justifica a ação estatal e a burocracia pública? Como a comunidade conectada a um comum geral é o estado-nação como um todo, ou várias comunidades nacionais, apenas agências estatais ou organizações interestaduais parecem ter o poder de tomada de decisão para arrecadar os recursos e a expertise necessários para gerir os comuns de maneira adequada e eficaz” (Palumbo; Scott, 2005: 298). A Hierarquia não só é capaz de garantir Rede, mas também pode proteger a Rede contra o Mercado:

para nós, a burocracia pública encontra uma justificação adicional na proteção dos bens comuns do cerco pelo mercado e da atividade corrosiva dos caroneiros. As burocracias públicas podem alcançar este objetivo não substituindo redes por hierarquias, mas capacitando as comunidades locais com o poder de tomada de decisão necessário para dissuadir os caroneiros e promover a cooperação social” (Palumbo; Scott, 2005: 299).

Isto é confirmado por Stivers, que afirma “a questão de saber se é possível contar com os mercados e as redes para manter o tipo de ordem que os cidadãos esperam até mesmo do Estado mínimo” (Stivers, 2008: 110).

Isto está de acordo com o argumento de que a Hierarquia tem a capacidade de garantir a coordenação e metagovernança de Hierarquia, Mercado e Rede (Meuleman 2018; Bouckaert; Peters; Verhoest, 2022) dentro de uma estrutura de governo e sociedade integrais - WoG/WoS (ver também Christensen e Laegreid, 2007). Isto também está em linha com o “imperativo trabalho intersetorial” entre os três atores (público, privado com fins lucrativos e sociedade civil sem fins lucrativos) para garantir a prestação de serviços (Butler; Gilchrist, 2016).

Diferentes Hierarquias para modelos diferentes

Pode-se observar que a natureza da Hierarquia muda de acordo com o espaço contextual do Estado Neoweberiano, *New Public Management* (NPM) ou Nova Governança Pública (NGP). A hierarquia no Estado Neoweberiano é baseada na autoridade ancorada na lei. Hierarquia na NPM está relacionada a um “princípio hierárquico” para seus “agentes” em seus mercados. Hierarquia na Nova Governança Pública é provavelmente mais informal em suas redes:

Algumas das maiores reformas de NPM (como a introdução de um quase-mercado no NHS do Reino Unido a partir de 1989) foram implementadas com forte uso da autoridade hierárquica, derrotando a oposição e as críticas. A autoridade hierárquica também tem sido frequentemente usada para tornar obrigatórias as parcerias da Nova Governança Pública ou a contratação de NPM” (Pollitt; Bouckaert, 2017: 114).

De acordo com Diefenbach e Sillince, “a ordem hierárquica é bastante persistente” e “a hierarquia é muito mais difundida do que se pensava” (Diefenbach; Sillince, 2011: 1515). Eles concluem que, “sempre que a hierarquia formal diminui, a hierarquia informal aumenta... as pessoas aplicam os princípios dominantes da ordenação hierárquica formal também à ordenação informal das estruturas e processos sociais” (Diefenbach; Sillince, 2011: 1530).

Estado Neoweberiano: atualizando a Hierarquia com a democracia

Weber estava consciente de que uma visão tecnocrática e racional da burocracia poderia levar aos seus perigos de dominação (especializada) e isolamento. É por isso que era necessário um controle democrático, baseado numa distinção entre o político e o funcionário público.

Quais são os freios e contrapesos no Estado Neoweberiano? A Hierarquia está sendo equilibrada por Mercados e Redes? Mercados e Redes são equilibrados pela Hierarquia? A Hierarquia é equilibrada por mecanismos democráticos? Em linha com o debate histórico Friedrich/Finer, onde Friedrich confiava na ética profissional interna dos funcionários públicos para garantir mecanismos de responsabilização, Finer baseou-se em mecanismos democráticos de accountability entre o setor público, seu governo e o parlamento. Deste ponto de vista, deve-se levar em conta que “a insatisfação com o desempenho burocrático se espalha e a capacidade das instituições representativas para monitorar e inspirar as suas burocracias tornou-se cada vez mais problemática” (Riggs, 1997: 350). Stivers é claro nesse ponto, pois “a capacidade de resposta começa com a escuta (...), os administradores públicos com mentalidade democrática podem querer prestar atenção as suas próprias capacidades de escuta, a fim de serem capazes de dar mais atenção – para responder – ao público” (Stivers, 2001: 232 -33).

Segundo Olson, “a democracia é uma ordem política distinta que fornece um contexto histórico-institucional distinto para a governança e o design” (Olson, 1997: 206). Isto implica que as hierarquias nas democracias serão diferentes das hierarquias nos sistemas não democráticos.

A desconexão acadêmica - em muitos países - da ciência política e da administração pública, também desencadeou um pensamento crítico tendencioso sobre como a burocracia, enquanto hierarquia, deve interagir com a política e as instituições democráticas. As diferenças nos ecossistemas político-administrativos têm um impacto diferente na forma de conciliar as burocracias nas democracias. Por exemplo, de acordo com a instigante análise de Meier, os EUA precisam de “mais burocracia e menos democracia” (Meier 1997) – pelo menos era o que precisavam no final da década de 1990.

No entanto, a lógica também poderia ser invertida. De acordo com Cho *et al.* “é provável que o nível de democracia dentro de um determinado contexto nacional também influencie a forma como características administrativas associadas à burocracia do Estado funcionam, como aquelas associadas à burocracia weberiana... em contextos democraticamente mais desenvolvidos, pode ser melhor que a burocracia seja menos isolada do que em contextos em desenvolvimento” (Cho *et al.*, 2013: 131). Como afirma Savage, “as associações formais permanecem formas cruciais que são essenciais para uma política democrática com uma sociedade civil ativa” (Savage, 2005: 311).

Há uma tensão paradoxal entre a burocracia – Hierarquia – , e a democracia. Por um lado, existe uma burocracia weberiana como uma “gaiola de ferro” fechada, que, na sequência do fortalecimento do seu impulso científico racional, instrumental e tecnocrático, poderia tornar-se desconectada e autocentrada. Por outro lado, a democracia se baseia e necessita de administrações burocráticas: “Instituições, ideias e valores estão entrelaçados no complexo tecido que constitui a governança democrática” (Lynn, 2001: 145).

Enfatizar apenas um Estado forte pode resultar numa ênfase tendenciosa de reformas. Por esta razão, é necessário “incluir os aspectos da sociedade civil e a participação na discussão.

Nesse sentido, pode-se argumentar que o Estado Neoweberiano pressupõe uma democracia viável ao lado da burocracia weberiana” (Drechsel; Kattel, 2008/2009: 97).

Como resultado, no Estado Neoweberiano, a integração da democracia com a Hierarquia garante uma visão dinâmica e aberta do Estado Neoweberiano além de uma mera condução instrumental através da racionalização (Stivers, 2001). Em linha com Waldo, Stivers concorda que duas forças em tensão, eficiência e democracia, definem a administração pública como um empreendimento intelectual. Por essa razão, a construção da administração pública, como forma de fazer com que as ciências administrativas e a democracia funcionem em conjunto, não deve ser feita num “plano muito baixo” (Stivers citando Waldo, Stivers, 2000: 134). Como afirma Olson:

Uma melhor compreensão teórica de como as principais características das instituições democráticas influenciam a importância relativa do design na mudança institucional requer ideias que vão além daquelas que retratam o design como uma questão de encontrar a ferramenta mais eficaz em termos de custos para alcançar benefícios políticos imediatos” (Olson, 1997: 224-225).

March e Olson resumem isso dizendo: “a justificativa para a governança democrática e a mudança democrática reside, em última análise, não numa lógica de consequências, mas numa lógica de adequação” (March; Olson, 1995: 251). Portanto, a concepção do Estado Neoweberiano deve seguir ambas as lógicas de consequências e adequação de maneira consolidada e mutuamente reforçada.

A visão instrumental de Weber sobre a burocracia destaca a sua superioridade devido à sua racionalidade procedimental. No entanto, a imagem da “gaiola de ferro” de Weber afirma que “a humanidade está condenada a aceitar os custos humanos da burocracia porque a sociedade moderna não pode prescindir dos seus benefícios técnicos” (Adler, 2012: 247). Por essa razão, o Estado Neoweberiano deveria ser um modelo aberto e democrático em combinação com elementos de mercados e redes.

Como a burocracia é uma “pedra angular do Estado moderno e dos regimes governamentais democráticos representativos” (du Gay, 2020: 78), poderia se proteger contra mudanças políticas no sentido de versões antidemocráticas ou iliberais da democracia (Hajnal, 2020). Contudo, uma questão é se essa é uma resposta adequada a uma perspectiva de *Deep State*³. O Estado Neoweberiano é uma ferramenta eficaz contra a “desconstrução do estado administrativo”? (Kettl, 2017)

³ Referência à discussão da existência de estruturas burocráticas no interior do Estado que não mais respondem à liderança democrática legalmente estabelecida (NT).

7. ESTADO NEOWEBERIANO: DO TIPO IDEAL À REALIDADE?

“Acreditamos que o que vemos nos estados da Europa continental é um modelo de reforma distinto, que anteriormente rotulamos de Estado Neoweberiano (NWS)” (Pollitt; Bouckaert, 2017: 121).

Estado Neoweberiano: Hierarquia com Mercado e Rede, Hierarquia é necessária e indispensável, mas não suficiente

Para passar de um tipo ideal para a realidade, o Estado Neoweberiano precisa combinar Hierarquia com Mercado e Rede, como Olson também confirma: “A organização burocrática faz parte de um repertório de formas sobrepostas, suplementares e concorrentes que coexistem nas democracias contemporâneas, assim como são organizações de mercado e organizações em rede” (Olson, 2006: 18).

No entanto, a realidade do Estado Neoweberiano implica algumas características essenciais, mesmo quando há variações significativas entre os países (da Europa continental). Essas premissas fundamentais do tipo ideal do Estado Neoweberiano são:

- Um Estado democrático como estrutura para a governança e tomada de decisões;
- O “Estado de Direito” como princípio supremo, que resulta na “hierarquia” como o fator dominante da organização, o que também leva a uma “burocracia” e a um setor público aberto, acessível, participativo, transparente, sólido e confiável para todos cidadãos;
- Uma Hierarquia responsável e significativa, que também dirige proativamente Mercados e Redes, seguindo não apenas lógicas de consequências (para o seu desempenho), mas também lógicas de adequação (que incluem explicitamente equidade e inclusão). Isto inclui interações proativas e a utilização (hierárquica) de mecanismos de mercado e de rede do ponto de vista do governo integral (*Whole-of-government*), para uma perspectiva de toda a sociedade (*Whole-of-society*), com atores privados com fins lucrativos, da sociedade civil sem fins lucrativos e do setor público.

Isto deve resultar numa combinação funcional de (i) garantia de prestação de serviços rotineiros de maneira inclusiva, combinada (ii) com o tratamento eficaz de crises crônicas de governança e alimentada por (iii) inovações constantes para o governo e a sociedade. O Estado Neoweberiano é responsável por estas três principais missões sistêmicas. Nesse contexto, há espaço para melhorar e atualizar o sistema Weberiano para o Estado Neoweberiano, para se ajustar às circunstâncias e gerar a capacidade de resolver ou lidar com grandes problemas sociais.

De acordo com a NPM e a NGP, existe uma narrativa de esvaziamento do Estado (Frederickson; Frederickson, 2006; Stivers, 2008) nos níveis internacional e global, aos mercados e à sociedade em geral. Afirma-se também que, “quanto mais um governo estiver orientado para

resultados políticos, em vez de resultados organizacionais, menos será capaz de exercer controle através de canais hierárquicos que fluem através de organizações burocráticas” (Newman, 2005: 194). No entanto, com o Estado Neoweberiano isto não precisa ser o caso quando uma Hierarquia funcional também direciona a funcionalidade das parcerias com o Mercado e Redes, seguindo ambas as lógicas de consequências e adequação.

Como Reed conclui:

Em vez da ‘geometria fixa’ característica das formas organizacionais burocráticas definidas por hierarquias extensas, tecnocracias inchadas e autarquias intransigentes, o processo de hibridização – no qual elementos de mercados, hierarquias, comunidades e redes são combinados de forma frouxa – pode produzir uma situação em que serão necessários regimes mais complexos de coordenação e controle para mantê-los unidos de alguma forma. Mas é pouco provável que estas ‘neoburocracias’ exibam a geometria variável totalmente desenvolvida da ‘heterarquia’⁴... porque exigem e asseguram um grau muito mais elevado de continuidade e estabilidade (Reed, 2005: 134).

Se ou quando for verdade que as redes (as teorias de rede) e os mercados (as teorias de mercado) são demasiado fracos para manter o sistema efetivamente unido, e se a lógica e a filosofia do Estado Neoweberiano não permitirem a experimentação da infraestrutura básica e fundamental dos sistemas de governança, como o Estado e a sua administração, há uma necessidade de reconhecer o que Reed disse:

Entre todo o entusiasmo sobre a organização virtual, pós-burocrática ou em rede, há uma necessidade muito real de reafirmar os fundamentos técnicos, virtudes políticas e éticas da organização burocrática de estilo weberiano que corre o risco de ser arrastada por um romantismo tecnológico ingênuo e um determinismo histórico desonesto (Reed, 2015: 136).

Isto confirma a conclusão de Selznick: “Se existir um mundo pós-burocrático, não será um mundo em que a burocracia seja eliminada... Pelo contrário, as novas formas não burocráticas serão um fermento essencial na massa burocrática” (Selznick, 1992, 288).

Evidência empírica do Estado Neoweberiano

O NWS é europeu (Drechsler 2005; Drechsler; Kattel, 2008/9; FERRERA 2020) e está dentro da União Europeia? (Drechsler, 2009; Trondal, 2012). Pode-se observar que a NPM só poderia se desenvolver, inicialmente e substancialmente, nos países anglo-saxões que têm uma base de *Common law*, o que leva mais facilmente a uma aplicação de “gestão comum” (*common management*). Essa correlação geográfica, que se refere à dependência da trajetória (*path dependency*), poderia explicar esta realidade, da mesma forma que o Estado Neoweberiano

⁴ Organização social descentralizada entre iguais (NT).

parece se desenvolver mais facilmente em países que têm uma tradição de “direito administrativo” (*administrative law*), que molda as condições para instrumentos gerenciais específicos e até mesmo para reformas digitais. Este tipo de correlação geográfica refere-se a uma dependência de trajetória dos sistemas weberianos, mas também dos sistemas napoleônicos (Ongaro, 2009).

Estado Neoweberiano na Europa Ocidental

Na Alemanha, o novo modelo de direção do governo local (NSM - *New Steering Model*) foi um experimento “em tempo real” de aplicação de reformas inspiradas na NPM para transformar sua burocracia “weberiana” (Kuhlmann *et al.*, 2008/2009). Após cerca de dez anos de implementação, uma avaliação conclui que não ocorreu uma “mudança de paradigma” abrangente da burocracia weberiana para uma administração gerencial do NSM” (Kuhlman *et al.*, 2008/2009: 48). Mesmo quando os “antigos” métodos de gestão (regras legais e hierarquia) são enfraquecidos face aos “novos” métodos de gestão”, Kuhlmann *et al.* concluem que o Estado Neoweberiano “ainda não foi posto em prática... Resta saber se uma mistura neoweberiana de elementos legalistas e gerenciais irá finalmente funcionar” (Kuhlmann *et al.*, 2008-2009: 48).

Para a parte do Norte da Europa, com base no inquérito COCOPS (ver também Greve *et al.*, 2016), de acordo com Greve e Ejersbo, “o desenvolvimento geral da Dinamarca pode ser descrito como o desenvolvimento rumo a um Estado Neoweberiano na era digital” (Greve; Ejersbo, 2016: 127). Contudo, numa análise subsequente dos países nórdicos em geral, e do caso dinamarquês em particular, Byrkjeflot *et al.* afirmam que, “a ideia do Estado Neoweberiano parece à primeira vista adequar-se a essa situação. Há muitos sinais de que a Dinamarca, juntamente com os outros países nórdicos, está se afastando do foco principal de gestão e nos mercados que estavam associados à NPM ou ao ideal puramente em rede que caracteriza parte do pensamento de governança em rede/ Nova Governança Pública” (Byrkjeflot; du Gay; Greve, 2018: 1000), mesmo quando apontam para “algumas contradições que atraem o conceito emergente do Estado Neoweberiano” (*ibid.*: 1007). A “variante Norte do Estado Neoweberiano previa um Estado cidadão, com ampla participação, facilitada por um sistema modernizado de direito público que garantiria direitos e deveres. Os proponentes da variante do Estado Neoweberiano da Europa Central favoreciam um Estado profissional – moderno, eficiente e flexível, mas ainda identificado de forma única com os “propósitos superiores” do interesse geral” (Pollitt; Bouckaert, 2004: 100).

No caso português, o Estado Neoweberiano parece enquadrar-se nas características weberianas ainda identificáveis numa administração mais modernizada (Mendes, 2006). Ongaro compara as trajetórias de reforma da França, Grécia, Portugal e Espanha. Ele conclui que os países napoleônicos estão localizados entre os paradigmas globais e o Estado Neoweberiano (Ongaro, 2009). Isso é confirmado na Itália, onde os esforços para mudar para a NPM “foram mitigados por uma abordagem de Estado Neoweberiano” (Cavatorto; La Spina, 2020: 44).

Ao resumir os paradigmas de reforma nos governos centrais europeus, com base na pesquisa COCOPS, Andrews et al. sugerem que, “de fato, ocorreram múltiplas reformas administrativas em toda a Europa entre 2008 e 2013, mas que foram em grande parte no estilo neo-weberiana/ Nova Governança Pública, especialmente reformas centradas em melhorias na transparência, colaboração e governo eletrônico” (Andrews *et al.*, 2016: 275).

Estado Neoweberiano e Estados pós-soviéticos na Europa Central e Oriental

A emergência de “Weber” foi essencial para os estados pós-soviéticos da Europa Central e Oriental (Drechsler, 2005). No entanto, mesmo quando os países da Europa Central e Oriental nunca seguiram sistematicamente o modelo do Estado Neoweberiano, este é o mais próximo de como as administrações públicas na maioria dos novos Estados-membros evoluíram naturalmente (...) Ao mesmo tempo que o Estado Neoweberiano, outros novos paradigmas pós-NPM surgiram (...)” (Randma; Drechsler, 2017: 601).

No caso húngaro, Jenei afirma que “sem um sistema democrático weberiano funcional, sem poder regulador e de monitoramento do Estado, os passos iniciais das “Reformas da Gestão Pública” resultaram em incertezas e desvios no estado legal e até fortaleceram a corrupção” (Jenei, 2008/2009: 65). Houve uma sequência de primeiramente entender o “Estado de Direito” como parte da concretização do acervo comunitário para aderir à União Europeia e depois para introduzir reformas na gestão pública. No caso húngaro, um “Estado Neoweberiano tornou-se uma exigência... no qual as ações governamentais são baseadas no “Estado de Direito”, no qual as empresas privadas concorrem pela qualidade na prestação de serviços, e em que as organizações da sociedade civil têm pleno envolvimento na elaboração de políticas públicas, desde a tomada de decisões até à prestação de serviços” (Jenei, 2008–2009: 65). Cerca de uma década depois, Hajnal e Rosta, ao compararem analiticamente o ajuste húngaro com as três reformas típicas-ideais (NPM, Estado Neoweberiano e Nova Governança Pública) concluem que mesmo com uma retórica oficial para denunciar a NPM “há importantes características semelhantes à NPM da reforma húngara de governança subnacional; e embora as reformas sejam apontadas como promotoras do Estado Neoweberiano, mostram desvios significativos em relação ao modelo” (Hajnal; Rosta, 2019: 422).

Também, para o caso da Estônia, aceita-se que é desejável inicialmente “buscar as opções mais estáveis, isto é, os elementos ‘weberianos’ do quadro do Estado Neoweberiano” (Randma, 2008-2009: 72). Enquanto isso, há uma “melhor adequação do Estado Neoweberiano do que a burocracia weberiana convencional” para as reformas da Estônia (Randma, 2008/2009: 79).

Para a República Checa, Potucek conclui que o Estado Neoweberiano e os seus três reguladores interagindo (Estado, mercado e sociedade civil) são compatíveis, complementares e não contraditórios (Potucek, 2008/2009: 90-92).

Quão bem o Estado Neoweberiano navega fora da Europa?

Nos Estados Unidos Dunn e Miller (2007) criticam tanto a NPM como “uma crítica europeia relativamente nova sobre a NPM, que os seus autores chamam de Estado Neoweberiano” (Dunn; Miller, 2007: 345). Mesmo com a eminente exceção do “Estado administrativo” de Waldo como uma teoria política da administração pública americana (1948), “não muitos estudiosos americanos tentaram estudar o estado, ou mesmo ousaram mencionar o estado em um livro até recentemente” (Stillman, 1997: 332). E Stillman continua a comentar sobre as ciências administrativas europeias:

A razão de Estado, (...) continua a ser proeminente no léxico continental da Administração Pública. (...) o método da lógica administrativa é, portanto, em grande parte dedutivo, e não indutivo. A centralidade do Estado, a sua evolução histórica e uma tradição de direito positivo que levou à autonomia do Estado servem para definir as ciências administrativas como uma empresa de cima para baixo, com primeiros princípios claros a partir dos quais se podem deduzir abordagens corretas para pensar a administração pública. (Stillman, 1997: 336).

Assumindo que as crises globais exigem novos tipos de intervencionismo, Durant expressa a esperança de “mostrar a promessa de uma perspectiva neoweberiana para o avanço da teoria da reforma administrativa nos Estados Unidos” (Durant, 2011: 271).

Não há muitos casos analisados. Na América Latina, Ramos e Milanesi estudaram o caso do Uruguai: “Enquanto em algumas áreas do aparelho estatal podem acontecer reformas de agencificação e flexibilidade de tipo gerencialista, noutras, a tendência será para modelos neoweberianos de fortalecimento do poder central de controle” (Ramos; Milanesi, 2020: 273). Mas acrescentam também: “Infelizmente, o Estado Neoweberiano ainda não foi suficientemente teorizado na região” (*ibid.*: 274).

Um estudo sobre o sistema de saúde marroquino conclui:

Mesmo supondo que a NPM pudesse oferecer um paradigma coerente, a consideração desequilibrada das pressões e incentivos externos, e das exigências específicas dos países em desenvolvimento, poderia levar ao fracasso sistemático da reforma do setor público... Propomos, portanto, uma redescoberta da burocracia, nomeadamente através do modelo de Estado Neoweberiano (Errami; Cargnello, 2018: 310).

Mesmo quando as circunstâncias recentes mudaram significativamente em Hong Kong, Brewer et al. observam em uma discussão sobre ética administrativa que o sistema “evoluiu de uma burocracia weberiana clássica para uma burocracia neoweberiana” (Brewer *et al.*, 2014: 908).

Na sua visão geral da reforma do Estado indonésio, Gaus *et al.* concluem que:

Os traços do Estado Neoweberiano nesta reforma são evidentes nas tentativas feitas pelo governo indonésio em modernizar a existente burocracia racional weberiana

incorporada na burocracia patrimonial (...) É, portanto, dentro do modelo de reforma do Estado Neoweberiano, no qual há uma mudança de papel entre o Estado e a burocracia, entre o Estado e os profissionais (Gaus *et al.*, 2017: 667-668).

Parece que o Estado Neoweberiano está transitando cuidadosamente, se é que o faz, para fora da Europa continental: “a concepção do Estado Neoweberiano também é menos aplicável em sistemas políticos que nunca alcançaram um estado totalmente weberiano” (Peters, 2017: 611). Isto também é confirmado por Solli e Leysens que afirmam que a África deveria procurar “um tipo ideal africano de Estado, que seja diferente do tipo ideal neoweberiano eurocêntrico” (Solli; Leysens, 2011: 295).

Estado Neoweberiano, combinações e híbridos, ou algo entre Hierarquia, Mercado e Redes

O mapa empírico, na verdade, é bastante confuso e mostra todos os sinais de que continuará assim. Na realidade, estes modelos de tipo ideal são traduzidos em combinações e híbridos, por vezes dependendo do campo político, e em muitos casos, misturados dentro de um país (Pollitt; Bouckaert, 2017: 214).

Hierarquia, Mercado e Redes “não são encontrados em sua forma pura. Todos são tratados aqui como tipos ideais” (Rhodes, 1997: 46). Na sua “comparação estilizada de formas de organização econômica” (isto é, mercado, hierarquia e rede), Powell fala de “combinação de formas” (Powell, 1991: 269). Ao discutir os “tipos ideais (ou os polos do continuum)”, isto é, hierarquia e mercado, Bradach e Eccles afirmam que “as transações raramente são governadas apenas pelo mercado, hierarquia ou confiança, esses mecanismos servem como blocos de construção para estruturas sociais complexas comuns da vida organizacional” (Bradach; Eccles, 1991: 277-78). Além disso, de acordo com a hierarquia de Thompson, o mercado e a rede “estão parcialmente separados, mas também parcialmente sobrepostos” (Thompson, 2003: 51).

Isso implica que, na realidade, *quasi* poderiam ser híbridos e/ou ou combinações, onde “híbrido” é uma variação (enfraquecimento) de um modelo ideal puro e “mistura” é uma combinação de dois ou três modelos: “Nas sociedades modernas e pluralistas com uma variedade de critérios de sucesso e diferentes entendimentos causais, é, no entanto, improvável que a administração pública possa ser organizada com base apenas em um único princípio” (Olson, 2006, 16).

Para *quasi* Hierarquia, existem híbridos no qual o “centro de governo” está ou foi enfraquecido (OCDE, 2018). Para a coordenação política existem misturas de hierarquia onde Hierarquia coexiste com Mercado e Redes para a concepção de políticas (Bouckaert; Peters; Verhoest, 2022).

Para o *quasi* Mercado existem combinações de Mercado: “o quase-mercado do NHS (*National Health Service*) exibiu uma mistura de ideias e práticas do setor privado com

financiamento e regulamentação do setor público” (Exworthy *et al.*, 1999: 18). Drechsler refere-se a “pseudomercados” (Drechsler, 2005: 96). Como afirma du Gay:

Os simples contrastes entre mercados e hierarquias revelam-se insuficientes para captar a grande inovação na arte da governança que este mecanismo representa [mercados internos]... O que temos aqui não é nem uma burocracia tradicional nem um mercado livre, mas sim um constituído quasi-mercado (du Gay, 2000: 100, 101).

Para *quasi* Redes há uma mudança das “velhas” redes profissionais para “novas” redes que são “mais inclusivas, abrangendo ligações privadas, voluntárias e informais com a governança” (Exworthy *et al.*, 1999: 19). Este hibridismo e diversidade também são demonstrados por McMullin que “desafia a tese de que a coprodução é mais compatível com o modelo do Nova Governança Pública, demonstrando a variedade de atividades de coprodução” em Lyon (França) com um contexto de Estado Neoweberiano, em Sheffield (Inglaterra) com um contexto *New Public Management*, e em Montreal (Québec) com um contexto Nova Governança Pública (Mcmullin, 2021: 5).

Essa mistura de Hierarquia, Mercado e Redes poderia assumir uma série de opções na realidade. Três abordagens possíveis de combinação como sistemas de governança “diferenciados” poderiam ser:

- Uma justaposição de Hierarquia, Mercado e Redes;
- Um combinado de Hierarquia, Mercado e Redes: como “água e óleo” (Rhodes, 1997: 47) ou como bolo marmorizado;
- Híbridos combinados de Hierarquia, Mercado e Redes como resultado de uma “reação química” (Exworthy, 1999: 20): “Os elementos podem reagir de maneiras diferentes em circunstâncias diferentes”.

Para concluir como o Estado Neoweberiano aparece como híbrido e misturado na realidade, é útil perceber que, por um lado, o Estado Neoweberiano não é apenas um sistema weberiano com outros elementos (de *New Public Management* e/ou Nova Governança Pública): “Uma leitura cuidadosa dos elementos “neo” mostrarão que não correspondem à receita familiar da NPM de desagregação com mais competição e incentivos” (Pollitt; Bouckaert, 2011: 119). Por outro lado, “a mistura organizacional em políticas públicas diferenciadas... pode ser difícil ‘escolher e misturar’ as principais características das diferentes formas para alcançar a melhor política” (Exworthy *et al.*, 1999: 20).

Isso também resulta em modelos combinados. Greve e Ejersbo (2016) referem-se ao Estado Neoweberiano como um modelo digital para a Dinamarca. Campomori e Casula (2021) referem-se à

Possível coexistência dos paradigmas que estão surgindo nas últimas décadas para revigorar o setor público e remediar os problemas da NPM... o paradigma da NGP, ao mesmo tempo que salvaguarda o princípio da participação proativa dos cidadãos na produção de políticas sociais e de bem-estar, pode funcionar em combinação com outros paradigmas pós-NPM, e em particular com o Estado Neoweberiano (Campomori; Casula, 2021: 12).

Concluindo:

Como tais, eles [os três modelos] podem servir como heurísticas orientadoras ou, além disso, como visões. Podem estimular debates e fornecer quadros para a análise de reformas específicas. O que é evidente, no entanto, é que esses modelos não forneceram um mapa empírico claro de onde nossos 12 países vieram, estão agora ou parecem estar indo (Pollitt; Bouckaert, 2017: 213-214).

8. O ESTADO NEOWEBERIANO É UM MODELO (TIPO IDEAL) SUSTENTÁVEL E RESILIENTE?

A sustentabilidade e resiliência de um modelo tipo ideal são questões teóricas, práticas e normativas (ou ideológicas).

Em 2004, Pollitt e eu estávamos cientes de que a utilização do rótulo de Estado Neoweberiano poderia ter surpreendido alguns especialistas continentais:

Entre os estudiosos alemães, por exemplo, os modernizadores caracterizaram-se por vezes como anti-weberianos ou, pelo menos, como se afastando do Welt (mundo) à la Max Weber. Não discordaríamos da alegação deles de que muitas das suas reformas poderiam ser vistas como uma diluição ou adição de novas características ao tipo ideal weberiano original. Nem negaríamos que os conservadores que se opuseram a estes modernizadores pudessem ser vistos como mantenedores dos velhos sistemas e valores – como defensores da herança weberiana. No entanto, visto de fora, o que é surpreendente em comparação com os principais estados da NPM é até que ponto os pressupostos subjacentes de um estado positivo, um serviço público distinto e uma ordem jurídica específica sobreviveram como uma base sob os vários pacotes de reformas modernizadoras. O que estava acontecendo, ao que parece, era a modernização da tradição weberiana, e não a sua rejeição total: um processo de adição, não de demolição (mesmo que algumas das adições se ajustassem às fundações de maneira um tanto estranha)(Pollitt; Bouckaert, 2004, 100).

Na edição de 2011, os estudiosos da Europa do Leste começaram a debater até que ponto o Estado Neoweberiano poderia servir de modelo para a reconstrução das suas administrações pós-comunistas (Drechsler; Kattel, 2008-2009). De qualquer forma, o Estado Neoweberiano não apresenta um padrão nítido de implementação. Certamente, com as suas variantes híbridas e mistas como as reformas de modernização, “o padrão é muito grosseiro e aproximado, tanto por razões políticas como organizacionais” (Pollitt; Bouckaert, 2004: 100).

Politicamente, os governos mudam e podem ter diferentes visões do futuro, de modo que, após as eleições, certos tipos de reforma são menos enfatizados e outros tipos recebem maior destaque. Um segundo conjunto das razões políticas para a “desordem” encontra-se entre as pressões representadas pelas forças socioeconômicas externas e pelas exigências políticas. Isto pode resultar em objetivos contraditórios, por exemplo entre economias, melhoria de desempenho e pressão para accountability. Além disso, do ponto de vista organizacional, diferentes governos têm diferentes capacidades para reformas:

As trajetórias e retóricas foram significativamente diferentes entre, primeiro, os principais entusiastas do NPM anglo-australiano-americano; segundo, os primeiros modernizadores participativos no norte da Europa (primeira variante do Estado Neoweberiano); e terceiro, os modernizadores um pouco posteriores e mais orientados para a gestão na Europa Central e na Comissão da União Europeia (segunda variante do Estado Neoweberiano)(Pollitt; Bouckaert, 2004: 102).

Mesmo se um determinado governo fosse capaz de elaborar e implementar uma reforma de algum “modelo puro”, isso não significaria que o setor público se tornasse então um exemplo igualmente puro de NPM, Estado Neoweberiano ou NGP. Isso porque nenhuma reforma poderia conceberivelmente afetar simultaneamente todos os aspectos do Estado moderno.

É tentador ver um padrão dialético além do modelo de Estado Weberiano. Mudar da antítese (NPM e NGP) para a síntese (Estado Neoweberiano) não é dizer que o Estado Neoweberiano é “Weber” mais NPM, é “Weber” reagindo, processando, transformando, remodelando alguns instrumentos NPM e NGP para torná-los compatíveis com o da autoridade democrática de seu Estado de Direito orientado por Hierarquia. Em qualquer caso, os modelos expressam diferentes princípios de organização e diferentes visões da relação preferencial entre o Estado, o mercado e a sociedade civil (Pollitt; Bouckaert, 2017: 213).

Do ponto de vista normativo, o Estado Neoweberiano protege a “polis” e o “Estado administrativo”. E o Estado Neoweberiano ajuda a evitar a “desconstrução do Estado administrativo”. Uma burocracia orientada pela hierarquia numa democracia será diferente de uma burocracia orientada pela hierarquia num sistema não democrático, uma vez que a democracia “fornece um contexto histórico-institucional distinto para a governança e o design” (Olson, 1997: 206). Enquanto um sistema weberiano clássico, mesmo com a sua tendência em se deslocar para uma maior racionalização, é mais estático por natureza, o Estado Neoweberiano é, em essência, como a democracia, “um projeto aberto e um ‘tema para o desenvolvimento’”, uma vez que “as democracias vivem com tensões e contradições entre instituições, princípios e ideias ordenadoras” (Olson, 1997: 206). Isso também está de acordo com a afirmação de Lynn de que:

as estruturas e processos do Estado administrativo constituem um quadro apropriado para alcançar o equilíbrio entre a capacidade administrativa e o controle popular em nome de fins públicos definidos por instituições eleitorais e judiciais, que são meios constitucionalmente autorizados para a expressão da vontade pública (Lynn, 2001: 154).

O Estado Neoweberiano aborda debates iminentes e enquadra a governança com a democracia, com o governo, e a governança baseada na inclusão. Três escolhas que não são garantidas em sistemas baseados apenas nos mercados (NPM) e/ou exclusivamente em redes (NGP).

Com base nos “mitos que impedem o progresso” de Mazzucato (2021:25-56) e em linha com os seus princípios derivados para uma nova economia política, hierarquias flexíveis e dinâmicas devem dirigir e moldar mercados e redes (como parcerias e participação aberta) para criar valores sociais inclusivos definidos como resultados. Os oito Objetivos do Milênio (2000-2015) e os subsequentes 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (2015 - 2030) são resultados que um Estado Neoweberiano deve assegurar para toda a sociedade com a sua abordagem de governo integral (WoG), mesmo e especialmente depois de 2030.

Nós afirmamos e hipotetizamos que o Estado Neoweberiano garantirá as três funções centrais de uma estratégia de governo integral dentro do contexto de toda a sociedade de melhor maneira e até mesmo contrária à NPM (orientada para o mercado) e à NGP (orientada para a rede): desempenho, inclusiva e prestação equitativa de serviços, governança resiliente a crises e inovação eficaz para o governo e a sociedade.

Prestação eficiente de serviços, inclusiva e equitativa: como organizar a prestação de serviços de uma forma econômica, eficiente, eficaz, inclusiva e equitativa é uma questão de investigação substancial. Os debates sobre (onde organizar) as funções essenciais do governo (Sekera, 2020), sobre a contratação dentro e fora, e sobre as parcerias e a prestação intersetorial (Gilchrist 2016; Ronalds, 2016) são elementos cruciais nas estratégias de reforma. A definição de combinações ótimas de Hierarquia Mercado e Redes é diferente entre campos de políticas e deve ter em conta a especificidade dos resultados. Os estados de mercado deixaram de capacitar os cidadãos para capacitar os clientes num ambiente de oferta e procura, organizando uma divisão fornecedor/cliente. Uma questão crucial permanece: como as misturas e os híbridos de Hierarquia, Mercado e Redes combinados, e em que condições, proporcionarão uma prestação de serviços performática, inclusiva e equitativa. Hierarquias significativas do Estado Neoweberiano, que também impulsionam os mercados e as redes, devem ser consideradas.

Governança resiliente a crises: As crises passadas, sejam elas de terrorismo, finanças, catástrofes naturais, ecologia, saúde ou migração, não puderam ser resolvidas apenas por sistemas baseados no mercado ou apenas em redes. Os Estados e os centros de governo, como hierarquias, são necessários e assumem a liderança no tratamento das crises e na orientação dos mercados e redes de forma sinérgica (para a Covid-19: ver Kuhlmann *et al.*, 2021). Isto implica que as hierarquias do Estado Neoweberiano são significativas e orientam os mercados e as redes.

Inovação eficaz para o governo e para a sociedade: Uma das inovações emergentes diz respeito ao governo e à sociedade digitais. Há uma necessidade de dispor de quadros jurídicos para que os mercados e as redes combinem o desempenho digital com a adequação (privacidade, transparência...). A Comissão Europeia, por exemplo, dirige o Mecanismo Interligar a Europa para uma Conectividade Inovadora e Segura e a Aliança Europeia para Dados Industriais, Borda e Nuvem (*Connecting Europe Facility for Innovative and Secure Connectivity and the European Alliance for Industrial Data, Edge and Cloud*). A estratégia digital e a Bússola Digital para 2030 da Comissão da União Europeia devem ser “centradas no usuário”, “orientadas pelos dados” e “ágeis” (Comissão Europeia 2018 2021; ver também Drechsler 2009). Além disso, para combater a pandemia de Covid-19, o governo patrocinou pesquisas e permitiu ao mercado responder e produzir as vacinas (Mazzucato, 2021). O mesmo raciocínio se aplica ao “roteiro para os ODS” (Miedzinski; Mazzucato; Ekins, 2019). Isto implica que as hierarquias Estado Neoweberiano são significativas e direcionam os mercados e as redes.

9. ESTADO NEOWEBERIANO: CRÍTICAS E QUESTÕES RESTANTES PARA UMA AGENDA DE PESQUISA

O Estado Neoweberiano evoluiu de uma observação empírica para um tipo ideal, com um enquadramento teórico, e até como um possível programa normativo de reforma. Isso está sendo debatido sob diferentes ângulos. No contexto dos estudos de assuntos internacionais, houve uma releitura de Weber para reconceitualizar a construção do Estado, pensando em termos de abordagens neo-weberianas a pós-weberianas do Estado, legitimidade e construção do Estado (Lottholz; Lemay- Hebert, 2016: 1467).

De uma perspectiva de teoria crítica, Dunn e Miller comentam a Nova Governança Pública (NGP) e o Estado Neoweberiano como “um compromisso com um tipo de racionalidade instrumental que tornou difícil para ambos compreenderem os contextos de significado que envolvem a reforma administrativa” (Dunn; Miller, 2007: 346).

Do ponto de vista de “Weber”, Torbing *et al.* afirmam que, “o Estado Neoweberiano parece apresentar uma caracterização superficial de um modelo de governança burocrático que não consegue fazer justiça ao pensamento e argumentação complexos de Weber, bem como falha em apreciar o papel da habilidade administrativa no moldar da governança pública e da administração” e “ignora a descrição crítica de Weber sobre a burocracia como uma ‘gaiola de ferro’” (Torbing *et al.*, 2020: 85).

De um ponto de vista empírico, uma vez que a maioria dos países foi influenciada tanto pela mercantilização, gerencialismo e pelas redes, “poucos Estados podem ser caracterizados como estados ‘Estados Neoweberianos puros’” (Torbing *et al.*, 2020: 85), mesmo que, “a ideia do Estado Neoweberiano pareça à primeira vista se adequar a essa situação” (Byrkjeflot *et al.*, 2018: 1000). Obviamente, uma vez que o Estado Neoweberiano, assim como a NPM e a NGP são tipos puros, como tipos ideais, eles não irão aparecer na realidade.

Distinguir o Estado Neoweberiano da NPM e da NGP (ver Figuras 3, 4 e 5) deve provar que estes modelos têm identidades teóricas muito diferentes e que o Estado Neoweberiano não é um “argumento intermediário, tentando se posicionar como uma alternativa pragmática aos mercados NPM e ao gerencialismo e às redes NGP e aos processos de cocriação. Em um gesto bastante eclético, tenta incorporar partes dos dois paradigmas de governança no quadro do Estado Neoweberiano para produzir a imagem de um Estado mais eficaz e mais amigável” (Torfing *et al.*, 2020: 85).

Do ponto de vista teórico, Byrkjeflot, du Gay e Greve, também com base numa análise do caso dinamarquês, sugerem falar sobre “graus de weberianismo em vez de distinguir entre Estados que são (neo-)Weberianos e aqueles que não o são” (Byrkjeflot *et al.*, 2018: 991). Contudo, estudos comparativos mostram claramente que alguns países, em alguns períodos de tempo, não estão a seguir uma trajetória do Estado Neoweberiano.

Para Olson, “a teoria burocrática conota um conjunto de ideias teóricas e hipóteses relativas às relações entre características organizacionais e mentalidade administrativa, comportamento, desempenho e mudança”. No entanto, Olson segue e cita Merton ao afirmar que, “seria prematuro referir-se à ‘teoria da burocracia’, como se existisse um esquema conceitual único e bem definido, adequado para a compreensão desta forma de organização” (Olson, 2006: 3 e nota de rodapé 3, citando Merton *et al.*, 1952: 17). O mesmo se aplica ao Estado Neoweberiano, com a sua teoria e o seu funcionamento na realidade seguindo a Hierarquia como um princípio condutor em linha com as lógicas das consequências e da adequação.

Obviamente, as questões remanescentes (ver também Lynn, 2008-2009) são sobre como definir uma combinação funcional de Hierarquia Mercado e Redes no Estado Neoweberiano; como explicar as diferenças entre os países (europeus); e como mapear e operacionalizar o processo de transformação.

Faz parte da agenda de pesquisa estudar como as organizações e sistemas orientados por Hierarquia são consolidados e institucionalizados como Estados Neoweberianos num espaço de Hierarquia Mercado e Redes. De acordo com Selznick, institucionalizar é “infundir valor além dos requisitos técnicos da tarefa em questão” (Selznick, 1992: 233). A combinação da lógica das consequências e da adequação, num sistema democrático e baseado no Estado de Direito, define o Estado Neoweberiano.

De acordo com Conostas, “somente se uma burocracia estiver enraizada numa ordem jurídico-racional poderá permanecer inteiramente como um instrumento técnico e, portanto, uma burocracia responsável” (Conostas, 1958: 409). Contudo, pode-se questionar se esse é o caso quando essas burocracias não fazem parte de um sistema democrático. Esta abordagem fechada e instrumental da burocracia resulta numa “gaiola de ferro” que é potencialmente disfuncional e até ameaçadora para uma sociedade aberta. Portanto, seguindo a necessidade de atualizar a “burocracia” de uma ferramenta e instrumento racional para uma instituição (Olson,

2006: 19), há a necessidade de considerar a “hierarquia” como uma instituição. Assim, o Estado Neoweberiano está alinhado com as teorias (neo) institucionais, considerando a “hierarquia” como um mecanismo institucional direcionador e a “burocracia” como instrumento institucional. Este contexto institucional refere-se à “democracia”, ao “Estado de Direito”.

10. CONCLUINDO

A contribuição científica de Max Weber para a compreensão das mudanças na sociedade impactou muitos debates do século 20, mesmo quando suas publicações e suas traduções nem sempre geraram conceitos e modelos lineares e diretos (Lichtblau, 2022). As definições, métodos e compreensão de Weber de “racionalidade”, “singularidade de causalidade”, “lógica” e até mesmo “tipos ideais” foram discutidos, interpretados e criticados (Whimster; Lash 1987; Whimster 2008; Bruun; Whimster 2012).

A teoria da “burocracia” de Weber evoluiu para uma teoria weberiana da “burocracia” e, em última análise, para um modelo weberiano de administração pública, e mesmo para um modelo de Estado Weberiano, como um modelo de tipo ideal. No entanto, foram desencadeadas reações teóricas, ideológicas e práticas em consequência destas realidades e modelos weberianos.

As reações foram triplas:

- Mantendo “Weber por seus crentes”, passando para novos graus de Weberianismo;
- Culpar e criticar Weber, demonstrando todas as disfunções práticas das burocracias e teorizando modelos alternativos, como por exemplo, teorias de escolha pública;
- Ir “além de Weber”, mantendo uma base weberiana, porém, indo além e acima de Weber, que é a essência desta contribuição e do seu modelo de tipo ideal de Estado Neoweberiano.

As abordagens neoweberianas foram utilizadas num sentido ideológico e filosófico para se opor, por exemplo, às abordagens marxistas em conceitos de Estado, mas também em domínios políticos como as relações internacionais ou a educação.

Nesta contribuição, o Estado Neoweberiano é desenvolvido no contexto de um amplo espectro de reforma do setor público ou mesmo de reforma do Estado, como mudanças para “o governo como um todo” (WoG), como parte de transições sociais ou mudanças da “sociedade como um todo” (WoS).

Seguindo a dinâmica do chamado *Big Government* e dos chamados Estados de Bem-Estar Social expansivos, o pêndulo começou a oscilar em direção ao “governo pequeno é bonito”, com corridas para níveis de tributação cada vez mais baixos em uma competição internacional. Desde o final da década de 1970, começando no Reino Unido, com a primeira-ministra Margaret Thatcher, e nos Estados Unidos com o presidente Ronald Reagan, o modelo neozelandês de

New Public Management (NPM) ganhou impulso. A NGP foi baseada em teorias econômicas neoinstitucionalistas com transações entre principais e agentes e postas em prática. Era uma combinação de um Estado mínimo com uma lógica de mercado como motor principal de todo o sistema (ver Figura 2 e Figura 3). O Estado mínimo e sua administração mínima aplicaram mecanismos de mercado não apenas entre organizações, mas também dentro das organizações, dentro do setor público, e entre o setor público e outros atores (privados com fins lucrativos e privados sem fins lucrativos). Em sua forma mais radical ou mais pura, resultou num (quase) “Estado Oco” (Frederickson; Frederickson, 2006) e numa aplicação sistemática de “licitação competitiva compulsória” para (quase) todas as atividades na esfera pública. Como tal, a NPM passou de uma teoria econômica neoinstitucional para uma prática e para um modelo de tipo ideal, e esse modelo puro foi então generalizado na prática como um modelo normativo de reforma. Em 2015, a publicação da OCDE intitulada “fazendo um balanço” a enquadrava como “o caminho a seguir” (*the way forward*).

A Nova Governança Pública, o modelo de tipo ideal orientado por rede também tem fragmentos e realidades, no entanto, mesmo quando promovido academicamente e ideologicamente, nunca se tornou uma prática generalizada como tal, mas certamente se tornou um forte modelo adicional ou complementar para ser combinado com outros modelos direcionados por hierarquia ou mercados.

Fragmentos da realidade do Estado Neoweberiano tornaram-se visíveis nos países europeus da OCDE que notavam que os métodos e técnicas de cópia e colagem da NPM não eram (sempre) compatíveis com os quadros weberianos do “Estado de Direito”. O neoinstitucionalismo histórico, com a sua dependência de trajetória, complicou a integração de uma forma compatível.

O Estado Neoweberiano mantém uma parcela significativa do setor público e tem a “hierarquia” como o seu principal motor dentro do setor público, mas também para orientar a sua meta-governança entre o setor público e o setor privado com e sem fins lucrativos. O Estado Neoweberiano mantém vários elementos-chave do modelo de Estado Weberiano, como o papel do Estado que é democrático (direto e representativo) e que está sujeito ao “Estado de Direito” (*Rule of Law*). O direito administrativo adequadamente modernizado preserva princípios básicos para as relações cidadãos e Estado, incluindo a igualdade perante a lei, a privacidade, a segurança jurídica e uma sólida disponibilidade para o escrutínio jurídico das ações do Estado. É também central a preservação da ideia e da prática do “serviço público”, com o seu estatuto, cultura e até mesmo termos e condições distintivos.

A parte “Neo” do Estado Neoweberiano inclui uma mudança de uma orientação interna para o cumprimento de regras burocráticas para uma orientação externa, de satisfação das necessidades e desejos dos cidadãos. A principal via para alcançar isto não é o emprego de mecanismos de mercado (embora possam ocasionalmente ser úteis), mas sim a criação de

uma cultura profissional de qualidade e serviço. Além disso, há um complemento (e não uma substituição) do papel da democracia representativa por uma série de dispositivos de consulta e de representação direta das opiniões dos cidadãos (esse aspecto é mais visível nos estados do norte da Europa e na Alemanha em nível local do que na Bélgica, França ou Itália). Na gestão de recursos dentro do governo, há uma modernização das leis pertinentes para incentivar uma maior orientação na obtenção de resultados, ao invés de apenas o correto seguimento dos procedimentos. Isso se expressa, em parte, numa mudança no equilíbrio dos controles *ex ante* para controles *ex post*, mas não num abandono total dos primeiros. Também pode se manifestar na forma de um grau de gestão de desempenho em um contexto de responsabilidade e prestação de contas pelo desempenho de um sistema que se trata de resultados e adequação. Além disso, inclui uma profissionalização do serviço público, para que o “burocrata” se torne não apenas um especialista na legislação relevante para a sua esfera de atividade, mas também um gestor profissional, orientado para satisfazer as necessidades do seu cidadão/usuário (Pollitt; Bouckaert, 2011: 118-19).

O Estado Neoweberiano é um “modelo de tipo ideal”, o que significa que existem módulos e fragmentos empíricos significativos na realidade que podem ser reunidos e consolidados num modelo coerente e consistente que se pode “pensar” como um modelo funcional. Esse modelo puro aproveita a realidade, uma vez que se torna um modelo normativo que impulsiona os programas de reforma. O Estado Neoweberiano tem a capacidade de se tornar um modelo normativo, uma vez que se presume que é muito mais capaz do que a NPM e a NGP para garantir e combinar um desempenho sustentável e resiliente com equidade e inclusão. Isso se aplica simultaneamente à “prestação de serviços”, à “governança de crises” e à “inovação”. Por esta razão, o Estado Neoweberiano, enquanto tipo ideal “puro”, parece transformar-se numa realidade e passa a ser um modelo desejável de governança e reforma que se torna necessário numa perspectiva da sociedade como um todo (WoS) para o futuro.

Observação:

Este artigo é baseado *UCL/IIPP Working Paper 2022/6* que foi apresentado no *UC London IIPP seminar on NWS* em 14 de janeiro de 2022. O autor deseja agradecer aos comentaristas (Wolfgang Drechsler, Camilla Stivers, Nadia Monira Mohamed Taib e Sam Whimster) pelos seus comentários e discussão.

REFERÊNCIAS

- ADLER, Paul S. 'Perspective—The Sociological Ambivalence of Bureaucracy: From Weber via Gouldner to Marx'. *Organization Science*, v.23, n.1, p.244-66, 2012. <https://doi.org/10.1287/orsc.1100.0615>
- ALDENHOFF-HÜBINGER, Rita. 'Max Weber's Inaugural Address of 1895 in the Context of the Contemporary Debates in Political Economy'. *Max Weber Studies: Max Weber's Relevance as a Theorist of Politics*, v.4, n.2, p.143-56, 2004. <https://doi.org/10.15543/MWS/2004/2/3>
- ANDREWS, Rhys, PHILIPPE BEZES, Gerhard Hammerschmid; Steven Van de Walle. 'Conclusion: A Kaleidoscope of Administrative Reforms in Europe'. In: *Public Administration Reforms in Europe, The View from the Top*, eds. Hammer-schmid, Gerhard, Steven Van de Walle, Rhys Andrews and Philippe Bezes. Cheltenham: Edward Elgar: 273-80, 2016.
- ANG, Yuen Yuen. 'Beyond Weber: Conceptualizing an alternative ideal type of bureaucracy in developing contexts'. *Regulation & Governance* 11: 282-98, 2017. <https://doi.org/10.1111/rego.12123>
- AULICH, Chris. 'Markets, Bureaucracy and Public Management: Bureaucratic Limits to Markets: The Case of Local Government in Victoria, Australia'. *Public Money and Management* 19: 4: 37-43, 1999. <https://doi.org/10.1111/1467-9302.00187>
- BOUCKAERT, Geert. (in print). 'A "Government Positioning System" (GPS) for Reform. In: Colombo E., ed. *Le istituzioni e le idee. Studi indisciplinary offerti a Fabio Rugge per il suo settantesimo compleanno*. Milan: Giuffrè Francis Lefebvre, 2022.
- BOUCKAERT, Geert; PETERS, B.G.; VERHOEST, Koen. *The Coordination of Public Sector Organisations: Shifting Patterns of Public Management*. Basingstoke: Palgrave Macmillan. 2010. <https://doi.org/10.1057/9780230275256>
- BOUCKAERT, Geert; PETERS, B.G.; VERHOEST, Koen. Chapter 21—'Policy Design for Policy Coordination'. In: *Research Handbook of Policy Design*, ed. Peters B.G., Guillaume Fontaine. Cheltenham: Edward Elgar: Ch 1, 355-74, 2022.
- BOUCKAERT, Geert. 'Die Dynamik von Verwaltungsreformen: Zusammenhänge und Kontexte von Reform und Wandel'. In *Status-Report Verwaltungsreform: Eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren. Modernisierung des öffentlichen Sektors* Nr 24, ed. Jann, Werner et al. Berlin: Edition Sigma: 22-35, 2004.
- BOUCKAERT, Geert. 'Auf dem Weg zu einer neo-weberianischen Verwaltung. New Public Management im internationalen Vergleich'. In *Politik und Verwaltung. PVS Politische Vierteljahresschrift. Sonderheft* 37/2006. Deutsche Vereinigung für Politikwissenschaft, ed. Bögumil, Jörg, Jann, Werner, and Nullmeier, Frank. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften: 354-72, 2006.
- BOUCKAERT, Geert. 'Public Management Reforms: the cultural context'. In *Theoretische Aspekte einer Managerialistischen Verwaltungskultur*. Deutsche Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, ed. König, Klaus, Reichard, Christoph. Speyer: Speyer: 39-63, 2007.
- BOYNE, George. 'Public Services Under New Labour: Back to Bureaucracy?'. *Public Money and Management* 19(4):43-50, 1999a. <https://doi.org/10.1111/1467-9302.00126>
- BOYNE, George. 'Viewpoint: Editorial: Markets, Bureaucracy and Public Management'. *Public Money and Management* 19(4):1-2, 1999b. <https://doi.org/10.1111/1467-9302.00181>
- BRADACH, Jeffrey; ROBERT, L.; ECCLES, G. 'Price, Authority and trust: From Ideal Types to Plural Forms'. In *Markets, Hierarchies, and Networks: The Co-ordination of Social Life*, ed. Thompson, G.L.,

Levacic, F.R., Mitchell, J. Sage: London: 277-92, 1991.

BREWER Brian, Joan Y.H. LEUNG; Ian Scott. 'Values in Perspective: Administrative Ethics and the Hong Kong Public Servant Revisited'. *Administration & Society* 46(8): 908-28, 2014. <https://doi.org/10.1177/0095399713494742>

BULL, Hans Peter. 'Die Krise der Verwaltungstheorie, Vom New Public Management zum Governance Ansatz, und wie weiter?' *Verwaltungs-Archiv* 103(1): 1-30, 2012.

BUTCHER, John R.; GILCHRIST, David J. eds. *The Three Sector Solution, Delivering public policy in collaboration with not-for-profits and business*. Canberra: Australian National University Press, 2016.

BYRKJEFLOT, Haldor, du Gay, Paul; Greve, Carsten. 'What is the "Neo-Weberian State" as a Regime of Public Administration?' In *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*, ed. Ongaro, Eduardo, and Van Thiel, Sandra. London: Palgrave MacMillan: 991-1009, 2018. https://doi.org/10.1057/978-1-137-55269-3_50

CAMPOMORI, Francesca; MATTIA, Casula. 'Institutionalizing innovation in welfare local services through co-production: toward a Neo-Weberian State?' *Italian Political Science Review/ Rivista Italiana di Scienza Politica*. 2021. Open Access: <https://doi.org/10.1017/ipo.2021.43>

CAVATORTO, Sabrina; LA SPINA, Antonia. *The Politics of Public Administration Reform in Italy*. Springer/ Palgrave Macmillan, 2020. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-32288-5>

CHO, Wonhyuk *et al.* 'A Cross-Country Study of the Relationship between Weberian Bureaucracy and Government Performance'. *International Review of Public Administration* 18(3): 115-37, 2013. <https://doi.org/10.1080/12294659.2013.10805266>

CHRISTENSEN, T.; LÆGREID, P. 'The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform'. *Public Administration Review* 67(6): 1059-66, 2007. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00797.x>

CHRISTENSEN, T.; LÆGREID, P. eds. *The Ashgate Research Companion to New Public Management*. Aldershot: Ashgate. 2011.

CONSTAS, Helen. 'Max Weber's Two Conceptions of Bureaucracy'. *American Journal of Sociology* 63(4): 400-409, 1958. <https://doi.org/10.1086/222263>

DIEFENBACH, Thomas; SILLINCE, John A.A. 'Formal and Informal Hierarchy in Different Types of Organization'. *Organization Studies* 32(11): 1515-37, 2011. <https://doi.org/10.1177/0170840611421254>

DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. 'The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields'. *American Sociological Review* 48(2): 147-60, 1983. <https://doi.org/10.2307/2095101>

DRECHSLER, Wolfgang; KATTEL, Rainer. 'Towards the Neo-Weberian State? Perhaps, but certainly Adieu NPM'. *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy* I (2): 95-99, 2008/2009.

DRECHSLER, Wolfgang. 'The Re-Emergence of "Weberian" Public Administration after the Fall of New Public Management: The Central and Eastern European Perspective'. *Halduskultuur* 6: 94-118, 2005.

DRECHSLER, Wolfgang. 'Towards a Neo-Weberian European Union? Lisbon Agenda and Public Administration'. *Halduskultuur* 10(1): 6-21, 2009.

DRECHSLER, Wolfgang. 'Max Weber (1864-2020) and Public Administration Today'. *Haduskultuur*

20(1): 86-91, 2020. <https://doi.org/10.32994/hk.v21i1.260>

du GAY, Paul. *In Praise of Bureaucracy: Weber, Organization, Ethics*. London: Sage Publications, 2000. <https://doi.org/10.4135/9781446217580>

du GAY, Paul. 'The Bureaucratic Vocation: State/Office/Ethics'. *New Formations*, vol. 100(6): 77-96, 2020. <https://doi.org/10.3898/neWF:100-101.06.2020>

du GAY, Paul. ed. *The Values of Bureaucracy*. Oxford: Oxford University Press, 2005.

DUNN, N. William; MILLER, David Y. 'A Critique of the New Public Management and the Neo-Weberian State: Advancing a Critical Theory of Administrative Reform'. *Public Organizational Review* 7: 345-58, 2007. <https://doi.org/10.1007/s11115-007-0042-3>

DURANT, Robert F. Global Crises, American Public Administration, and the 'New Interventionism' Revisited. *Administration & Society* 43(3): 267-300, 2011. <https://doi.org/10.1177/0095399711407613>

DUSZA, Karl. 'Max Weber's Conception of the State'. *International Journal of Politics, Culture, and Society* 3(1): 71-105, 1989. <https://doi.org/10.1007/BF01430691>

EJERSBO, Niels; GREVE, Carsten. 'Denmark: towards the Neo-Weberian State in the digital era'. In Hammerschmidt G. et al., *Public Administration Reforms in Europe: The View from the Top*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing: 119-28, 2016.

ERRAMI, Youssef; CARGNELLO, Charles Emmanuelle. 'The pertinence of new public management in a developing country: The healthcare system in Morocco'. *Canadian Journal of Administrative Sciences/Revue canadienne des sciences de l'administration* 35: 304-312, 2018. <https://doi.org/10.1002/cjas.1417>

EUROPEAN COMMISSION. *Communication to the Commission, European Commission Digital Strategy: A digitally transformed, user-focused and data-driven Commission*. Brussels, 21.11.2018, C (2018) 7118 final.

EUROPEAN COMMISSION. *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2030 Digital Compass: the European way for the Digital Decade*. Brussels, 9.3.2021, COM(2021) 118 final.

EVANS, Peter; RAUCH, James E. 'Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of "Weberian" State Structures on Economic Growth'. *American Sociological Review* 64(5): 748-65, 1999. <https://doi.org/10.2307/2657374>

EXWORTHY, Mark, POWELL, Martin; MOHAN, John. 'Markets, Bureaucracy and Public Management: The NHS: Quasi-Market, Quasi-Hierarchy and Quasi-Network?'. *Public Money and Management* v. 19, n.4p. 15-22, 1999. <https://doi.org/10.1111/1467-9302.00184>

FARRELL, Catherine M. MORRIS, Jonathan. 'Professional Perception of Bureaucratic Change in the Public Sector: GPs, Headteachers and Social Workers'. *Public Money & Management*, 31-36. October-December 1999. <https://doi.org/10.1111/1467-9302.00186>

FERRERA, Maurizio. 'Mass democracy, the welfare state and European integration: A neo-Weberian analysis'. *European Journal of Social Theory* 23(2): 165-83, 2020. <https://doi.org/10.1177/1368431018779176>

FREDERICKSON, David G.; FREDERICKSON, H. George. *Measuring the Performance of the Hollow*

State. Washington DC: Georgetown University Press. 2006.

GALE, Scott A.; HUMMEL, Ralph P. 'A Debt Unpaid—Reinterpreting Max Weber on Bureaucracy'. *Administrative Theory & Praxis* 25(3): 409-18, 2003. <https://doi.org/10.1080/10841806.2003.11029411>

GAUS Nurdiana, SULTAN Sultan; BASRI, Muhammad. 'State Bureaucracy in Indonesia and its Reforms: An Overview'. *International Journal of Public Administration* 40(8):658-69, 2017. <https://doi.org/10.1080/01900692.2016.1186179>

GILCHRIST, David J. 'Partnerships between Government and the Third Sector at a Subnational Level: The experience of an Australian Subnational Government'. In *The Three Sector Solution, Delivering public policy in collaboration with not-for-profits and business*. ed. Butcher, John R. and Gilchrist, David J. Canberra: Australian National University Press: 61-78, 2016. <https://doi.org/10.22459/TSS.07.2016.04>

GOODSELL, Charles T. 'The Bureau as Unit of Governance'. In *The Values of Bureaucracy*, ed. Paul du Gay. Oxford: Oxford University Press: 17-40, 2005.

GREVE, Carsten, LAEGREID, Per; RYKKJA, L.H. eds. *Nordic Administrative Reforms: Lessons for Public Management*. London: Palgrave/Macmillan. 2016. <https://doi.org/10.1057/978-1-137-56363-7>

HAJNAL György; MIKLOS Rosta. 'A New Doctrine in the Making? Doctrinal Foundations of Sub-National Governance Reforms in Hungary (2010-2014)'. *Administration & Society* 51(3): 404-30, 2019. <https://doi.org/10.1177/0095399715626202>

HAJNAL, Gyorgy. 'Public Administration in Hungary. Emerging dynamics in an illiberal democracy'. In *European Perspectives for Public Administration*, ed. Bouckaert, Geert and Jann, Werner. Leuven Leuven University Press: 367-85, 2020. <https://doi.org/10.2307/j.ctvv417th.23>

HENDERSON, Jeffrey *et al.* 'Bureaucratic Effects: "Weberian" State Agencies and Poverty Reduction'. *Sociology* 41(3): 515-32, 2007. <https://doi.org/10.1177/0038038507076620>

HÖPFL, Harro M. 'Post-bureaucracy and Weber's "modern" bureaucrat'. *Journal of Organizational Change Management* 19(1): 8-21, 2006. <https://doi.org/10.1108/09534810610643659>

JENEI, György. 'A Post-Accession Crisis? Political Developments and Public Sector Modernization in Hungary'. *The NISPACEE Journal of Public Administration and Policy*, I(2) Winter: 55-67, 2008/2009.

KAUFMAN, Herbert. 'Fear of Bureaucracy: A Raging Pandemic'. *Public Administration Review* (Jan-Feb.) 41(1): 1-9, 1981. <https://doi.org/10.2307/975718>

KETTL, Donald. 'The Clumsy War against the "Administrative State"'. *Public Administration Review* 639-40, (September/October, 2017). <https://doi.org/10.1111/puar.12834>

KING, Cheryl Simrell; STIVERS, Camilla, eds. *Government is Us, Public Administration in an Anti-Government Era*. Thousand Oaks: Sage, 1998.

KIRKPATRICK, Ian. 'Markets, Bureaucracy and Public Management: The Worst of Both Worlds? Public Services without Markets or Bureaucracy'. *Public Money and Management*. 19(4): 7-14, 1999. <https://doi.org/10.1111/1467-9302.00183>

KLIJN, Erik Hans; KOPPENJAN, Joop. *Governance Networks in the Public Sector*. London: Taylor & Francis, 2015. <https://doi.org/10.4324/9781315887098>

KOSTAKIS, Vasilis. 'Commons-Based Peer Production and the Neo-Weberian State: Synergies and Interdependencies.' *Haduskultuur-Administrative Culture* 12(2): 146-61, 2011.

KUHLMANN, Sabine *et al.* 'Opportunity management of the COVID-19 pandemic: Testing the crisis from a global perspective.' *International Review of Administrative Sciences*, 87(3): 497-517, 2021. <https://doi.org/10.1177/0020852321992102>

KUHLMANN, Sabine, BOGUMIL, Jörg; GROHS, Stephan. 'Evaluating Administrative Modernization in German Local Governments: Success or Failure of the "New Steering Model"?' *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy* I(2) Winter: 31-54, 2008/2009.

LICHTBLAU, Klaus. 'Review Essay: On the conclusion of the Max Weber Gesamt-ausgabe, A meta-critical review.' *Max Weber Studies* 22.1: 74-124, 2022. <https://doi.org/10.15543/maxweberstudies.22.1.000>

LOTTHOLZ, Philipp; LEMAY-HÉBERT, Nicolas. 'Re-reading Weber, re-conceptualizing state-building: from neo-Weberian to post-Weberian approaches to state, legitimacy and state-building.' *Cambridge Review of International Affairs* 29(4): 1467-1485, 2016. <https://doi.org/10.1080/09557571.2016.1230588>

LYNN, Laurence E., Jr. 'The Myth of the Bureaucratic Paradigm: What Traditional Public Administration Really Stood For.' *Public Administration Review*, March-April, 61(2): 144-60, 2001. <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00016>

LYNN, Laurence E., Jr. 'What is a Neo-Weberian State? Reflections on a Concept and its Implications.' *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, I(2) Winter: 17-30, 2008-2009.

MARCH, James G.; Johan P. Olson. *Democratic Governance*. New York: Free Press, 1995.

MARCH, James; OLSON, Johan. 'The Logic of Appropriateness.' In *The Oxford Handbook of Political Science*, ed. Goodin. Oxford, Oxford University Press, 2011.

MARCH, James; OLSON, Johan. 'The Logic of Appropriateness.' Arena Working Papers WP 04/09. Oslo: Arena, Centre for European Studies, University of Oslo, 2009.

MAZZUCATO, Mariana. *The Entrepreneurial State: debunking public vs. private sector myths*. London: Anthem Press, 2013.

MAZZUCATO, Mariana. *The Value of Everything: making and taking in the global economy*. London: Allen Lane, 2018.

MAZZUCATO, Mariana. *Mission Economy: A Moonshot Guide to Changing Capitalism*. London: Allen Lane, 2021.

MCKINLAY, Alan, CARTER, Chris; PEZET, Eric. 'Governmentality, power and organisation.' *Management & Organisational History* 7(1): 3-15, 2012. <https://doi.org/10.1177/1744935911429414>

MCMULLIN, Caitlin. 'Challenging the necessity of New Public Governance: Co-production by third sector organizations under different models of public management.' *Public Administration* 99(5): 5-22, 2021. <https://doi.org/10.1111/padm.12672>

MEIER, Kenneth J. 'Bureaucracy and Democracy: The Case for More Bureaucracy and Less Democracy.' *Public Administration Review* (May-June) 57(3): 193-99, 1997. <https://doi.org/10.2307/976648>

MENDES, Joana. La réforme du système administrative portugais: New Public Management ou Etat

Néo-Wéberien? *Revue française d'administration publique*, 119(3): 533-53, 2006. <https://doi.org/10.3917/rfap.119.0533>

MEULEMAN, Louis. *Metagovernance for Sustainability, A Framework for Implementing the Sustainable Development Goals*. London: Routledge, 2018. <https://doi.org/10.4324/9781351250603>

MIEDZINSKI, Michal, MAZZUCATO, Marianna; EKINS, Paul. 'A Framework for Mission-Oriented Innovation Policy Roadmapping for SDGs: The Case of Plastic-Free Oceans'. UCL Institute for Innovation and Public Purpose, *Working Paper WP 2019-03*. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198841760.003.0004>

NEWMAN, Janet. 'Bending Bureaucracy: Leadership and Multi-Level Governance'. In *The Values of Bureaucracy*, ed. du Gay, Paul. Oxford: Oxford University Press: 191-209, 2005.

O'TOOLE, Laurence J. 'The Implications for Democracy in a Networked Bureaucratic World'. *Journal of Public Administration Research and Theory* J-PART 7.3: 43-459, 1997. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024358>

OECD. *The Way Forward*. Paris: OECD, 2015.

OECD. *The organization and functioning of the center of government in OECD countries*. Centre Stage, OECD Centers of Government. Paris: OECD, 2018.

OLSON, Johan P. 'Institutional Design in Democratic Context'. *The Journal of Political Philosophy* 5(3): 203-29, 1997. <https://doi.org/10.1111/1467-9760.00032>

OLSON, Johan P. 'Maybe it is Time to Rediscover Bureaucracy'. *Journal of Public Administration Research and Theory* J-PART Jan. 16(1): 1-24, 2006. <https://doi.org/10.1093/jopart/mui027>

ONGARO, Edoardo. *Public Management Reform and Modernization, Trajectories of Administrative Change in Italy, France, Greece, Portugal and Spain*. Cheltenham: Edward Elgar, 2009.

PALUMBO, Antonino; SCOTT, Alan. 'Bureaucracy, Open Access, and Social Pluralism: Returning the Common to the Goose'. In *The Values of Bureaucracy*. ed. du Gay, Paul. Oxford: Oxford University Press: 281-307, 2005.

PETERS B. Guy. 'Management, management everywhere: whatever happened to governance?'. *International Journal of Public Sector Management* 30(6/7): 606-14, 2017. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-05-2017-0146>

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

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

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

POLLITT, Christopher. 'Convergence or Divergence: What has been Happening in Europe?'. In *New Public Management in Europe: Adaptation and Alternatives*, ed. Pollitt, Christopher, Van Thiel, Sandra and Homburg, Vincent. New York: Palgrave MacMillan: 10-25, 2007. https://doi.org/10.1057/9780230625365_2

POLLITT, Christopher. 'Bureaucracies remember, post-bureaucratic organizations forget?'. *Public Administration* 87(2): 198-218, 2009. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2008.01738.x>

- POTUCEK, Martin. 'The concept of the Neo-Weberian State confronted by the multi-dimensional concept of governance'. *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy* I(2) Winter: 83-94, 2008/2009.
- POWELL, Walter. 'Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organisation'. In *Markets, Hierarchies, and Networks: The Co-ordination of Social Life*, ed. Thompson G.L., Levacic, F.R. and Mitchell, J. London: Sage: 265-76, 1991.
- PUTNAM, Robert D., Robert, Leonardi; Nanetti, Raffaella Y. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, N.J: Princeton University Press, 1993. <https://doi.org/10.1515/9781400820740>
- RAADSCHELDERS, Jos. 'Administrative History'. In *Handbook of Public Administration*. ed. Peters, B. Guy and Pierre, Jon. Thousand Oaks, CA: Sage: 161-68, 2003.
- RAMOS, Conrado; MILANESI, Alejandro. 'The Neo-Weberian State and the neo-developmental strategies in Latin America: the Case of Uruguay'. *International Review of Administrative Sciences* 86(2): 261-77, 2020. <https://doi.org/10.1177/0020852318763525>
- RANDMA-LIIV, Tiina; WOLFGANG, Drechsler. 'Three decades, four phases: Public Administration development in Central and Eastern Europe, 1989-2017'. *International Journal of Public Sector Management* 30(67): 595-605, 2017. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-06-2017-0175>
- RANDMA-LIIV, Tiina. 'New Public Management versus the Neo-Weberian State in Central and Eastern Europe'. *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, I (2) Winter: 69-81, 2008/2009.
- REED, Michael. 'Beyond the Iron Cage?' In *The Values of Bureaucracy*. ed. Gay, Paul. Oxford: Oxford University Press: 115-40, 2005.
- RHODES, Rod A. 'The New Governance: Governing without Government'. *Political Studies* XLIV: 652-67, 1996. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x>
- RHODES, Rod A. 'From Marketization to Diplomacy: It's the Mix that Matters'. *Public Policy and Administration* 12(2): 31-50, 1997. <https://doi.org/10.1177/095207679701200204>
- RIGGS, Fred W. 'Modernity and Bureaucracy'. *Public Administration Review* 57(4): 347-53, 1997. <https://doi.org/10.2307/977318>
- RONALDS, Paul. 'Cross-Sector Working: Meeting the Challenge of Change'. In *The Three Sector Solution, Delivering public policy in collaboration with not-for-profits and business*. ed. Butcher John R. and Gilchrist, David J. Canberra: Australian National University Press: 337-52, 2016. <https://doi.org/10.22459/TSS.07.2016.16>
- SAGER, Fritz; ROSSER, Christian. 'Weber, Wilson, and Hegel: Theories of Modern Bureaucracy'. *Public Administration Review*, November-December: 1136-47, 2009. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2009.02071.x>
- SAGER, Fritz et al. *A transatlantic History of Public Administration: Analyzing the USA, Germany and France*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. 2018.
- SAVAGE, Mike. 'The Popularity of Bureaucracy: Involvement in Voluntary Associations'. In *The Values of Bureaucracy*, ed. Paul du Gray. Oxford: Oxford University Press: 309-34, 2005.
- SEKERA, June. 'The Public Economy: Understanding Government as a Producer'. UCL Institute for

Innovation and Public Purpose, Working Paper WP 2020-01. 2020.

SELZNICK, P. *The Moral Commonwealth*. Berkeley, CA: University of California Press. 1992.

SERPA, Sandro; FERREIRA, Carlos Miguel. 'The Concept of Bureaucracy by Max Weber'. *International Journal of Social Science Studies* 7(2): 12-18, 2019. <https://doi.org/10.11114/ijsss.v7i2.3979>

Solli Audun; Anthony Leysens. '(Re)Conceptualizing the Political Economy of the African State Form: The Strong/Weak Contradiction in Angola'. *Politikon* 38(2): 295-313, 2011. <https://doi.org/10.1080/02589346.2011.580129>

STIVERS, Camilla. *Bureau Men, Settlement Women, Constructing Public Administration in the Progressive Era*. Lawrence, Kansas: University Press of Kansas, 2000.

STIVERS, Camilla. *The listening bureaucrat: responsiveness in public administration*. In *Democracy, bureaucracy, and the study of administration*, C. Stivers. An ASPA Classics Volume. Boulder Col: Westview Press: 222-24, 2001. <https://doi.org/10.4324/9780429501036-15>

STIVERS, Camilla. *Governance in dark times, Practical Philosophy for Public Service*. Washington D.C: Georgetown University Press, 2008.

STIVERS, Camilla. The Bureau Movement, Seedbed of Modern Public Administration. In *Handbook of Organization Theory and Management*, ed. Lynch, T. and Dicker. New York: Marcel Dekker: 259-72, 1998.

STIVERS, Camilla. 'The Significance of "The Administrative State"'. *Public Administration Review* (January-February) 68(1): 53-56, 2008. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00835.x>

STIVERS, Camilla. ed. *Democracy, Bureaucracy and the Study of Administration*. Boulder, Col: Westview Press, 2001.

THOMPSON G.L.; LEVACIC F.R.; MITCHELL J. eds. *Markets, Hierarchies, and Networks: The Coordination of Social Life*. London: Sage, 1991.

THOMPSON, Grahame F. *Between Hierarchies and Markets, The Logic and Limits of Network Forms of Organization*. Oxford: Oxford University Press, 2003. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198775270.001.0001>

THOMPSON, Victor A. *Organizations in Action, Social Science Bases of Administrative Theory*. New Brunswick: Transaction Publishers, 1967.

THOMPSON, Victor A. *Bureaucracy and the Modern World*. N.J.: General Learning Press, 1976.

TORFING, Jacob et al. *Public Governance Paradigms, Competing and Co-existing*. Cheltenham: Edward Elgar, 2020. <https://doi.org/10.4337/9781788971225>

TRONDAL, Jarle. 'On bureaucratic centre formation in government institutions: Lessons from the European Commission'. *International Review of Administrative Sciences* 78(3): 425-46, 2012. <https://doi.org/10.1177/0020852312445021>

WEBER, Max. 'Die "Objektivität" sozialwissenschaftlicher und sozialpolitischer Erkenntnis'. In Max Weber. 1968. *Methodologischer Schriften*. Frankfurt am Main: Fischer Verlag: 1-64, 1904.

WEBER, Max. 1922. *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der Sozialökonomik*. Tübingen: Mohr Siebeck, 1922.

WEBER, Max. *Theory of Social and Economic Organisations*, trans. A.M. Henderson and Talcott Parsons. New York: Oxford University Press, 1947.

WEBER, Max. 'Bureaucracy' in *From Max Weber*, ed. and trans. C. W. Mills and H.H. Gerth. London: Routledge & Kegan Paul, 1948.

WEBER, Max. *Economy and Society. An Outline of Interpretive Sociology*, edited G. Roth and C. Wittich. New York: Bedminster Press, 1968.

WEBER, Max. 'The "Objectivity" of Knowledge in Social Science and Social Policy' in *Collected Methodological Writings*, ed H.H. Bruun and S. Whimster, trans. H. H. Bruun. London and New York: Routledge, 2012.

WHIMSTER, Sam; LASH, Scott. eds. *Max Weber, Rationality and Modernity*. London: Allen & Unwin: 1-31, 1987.

WHIMSTER, Sam. *Understanding Weber*. London: Routledge. 2007. <https://doi.org/10.4324/9780203030561>

WILLIAMSON, O.E. *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*. New York: Free Press, 1985.

YEBOAH-ASSIAMAH, Emmanuel, ASAMOAH, Kwame; AGYEKUM KYEREMEH, THOMAS. 'Therefore, Is Bureaucracy Dead? Making a Case for Complementarity of Paradigms. Public Administration Thinking and Discourse'. *International Journal of Public Administration*, 39(5), 382-94, 2016. <https://doi.org/10.1080/01900692.2015.1015558>

Geert BOUCKAERT

<https://orcid.org/0000-0002-0282-8106>

Professor Honorário, UCL Intitute for Innovation and Public Purpose

Tradução e Revisão

Carolina da Cunha Rocha

<https://orcid.org/0000-0002-4576-7008>

Doutora em História por El Colegio de México. Editora-Adjunta da *Revista do Serviço Público* (RSP). carolina.rocha@enap.gov.br

Raphael Amorim Machado

<https://orcid.org/0000-0001-7500-4485>

Doutor em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Professor de Ciência Política na Escola de Políticas Públicas e Governo da Fundação Getúlio Vargas (FGV), bolsista da Diretoria de Altos Estudos da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). raphael.machado@enap.gov.br