

CIJ Research Papers Cadernos de Investigação CIJ

12 | 2025

O ESTADO EM AÇÃO: REFORMAS E MODERNIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

JOSÉ NEVES CRUZ

Professor Associado da
Faculdade de Direito da
Universidade do Porto |
Investigador Integrado do
CIJ



Ficha Técnica

Autor | José Neves Cruz

Título | O Estado em ação: reformas e modernização da Administração Pública

Data de Publicação | Outubro de 2025

ISSN | 2975-836X

DOI | [10.34626/2975-836x/2025_12](https://doi.org/10.34626/2975-836x/2025_12)

Edição

Centro de Investigação Interdisciplinar em Justiça (CIJ) / Centre for Interdisciplinary Research on Justice (CIJ)

Financiamento | Este trabalho foi desenvolvido com o apoio da Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT) – UIDB/00443/2025 (Centro de Investigação Interdisciplinar em Justiça)

Comissão Editorial

Graça Enes

José Neves Cruz

Tiago Azevedo Ramalho

Secretariado

Ana Luísa Pereira

Contactos

Telefone | 222 041 610

Email | cij@direito.up.pt

Morada | Faculdade de Direito da Universidade do Porto

Rua dos Bragas, 223

4050-123, Porto

Portugal

Copyright ©José Neves Cruz. This is an *open access* article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Licence, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original author and source are properly credited.



O ESTADO EM AÇÃO: REFORMAS E MODERNIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

José Neves Cruz

Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade do Porto |
Investigador Integrado do CIJ

(Quaisquer questões relacionadas com o conteúdo do presente artigo deverão ser dirigidas ao autor, através do seguinte endereço de email: josec@direito.up.pt)

Resumo

Neste trabalho analisa-se a evolução da ação do Estado e as reformas da administração pública, destacando a crescente complexidade na gestão pública contemporânea. Parte do modelo clássico do Estado Weberiano, baseado na burocracia, hierarquia e legalidade, reconhecendo-lhe virtudes como a equidade e a continuidade, mas também limitações como a rigidez e a ineficiência. A Nova Gestão Pública (NPM) surge como resposta liberal, introduzindo princípios empresariais, foco em resultados e concorrência, mas é criticada por fragmentar o setor público e enfraquecer a legitimidade democrática. O Estado Neo-Weberiano (NWS) propõe uma síntese entre eficiência e valores públicos, reafirmando o papel do Estado e do serviço público. Já a Nova Governança Pública (NPG) aposta na participação, coprodução e redes colaborativas, valorizando o envolvimento da sociedade. O estudo conclui que os modelos coexistem de forma híbrida, com múltiplos paradoxos e tensões, e que as reformas devem ser adaptadas aos contextos político, cultural e social de cada país.

THE STATE IN ACTION: REFORMS AND MODERNISATION OF PUBLIC ADMINISTRATION

José Neves Cruz

Professor at the Faculty of Law of the University of Porto | Integrated Researcher at CIJ

(Any questions regarding the content of this article should be addressed to the author at the following email address: josec@direito.up.pt)

Abstract

The paper analyzes the evolution of State action and public administration reforms, highlighting the growing complexity of contemporary governance. It begins with the classical Weberian State model, grounded in bureaucracy, hierarchy, and legality—valued for its equity and continuity but criticized for its rigidity and inefficiency. New Public Management (NPM) emerged as a liberal response, introducing business-like principles, performance focus, and competition, yet faced criticism for fragmenting the public sector and weakening democratic legitimacy. The Neo-Weberian State (NWS) offers a synthesis, combining efficiency with public service values, reaffirming the role of the State and the public service ethos. Meanwhile, New Public Governance (NPG) emphasizes participation, co-production, and collaborative networks, fostering societal engagement. The study concludes that these models coexist in hybrid forms, marked by paradoxes and tensions, and that reform paths must be tailored to each country's political, cultural, and social context.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO.....	6
1. O ESTADO WEBERIANO	8
1.1. CARACTERÍSTICAS DO ESTADO WEBERIANO.....	8
1.2. CRÍTICAS AO ESTADO WEBERIANO	9
2. A NOVA GESTÃO PÚBLICA	11
2.1. EMERGÊNCIA DA NOVA GESTÃO PÚBLICA	11
2.2. CARACTERÍSTICAS DA NOVA GESTÃO PÚBLICA	13
2.3. CRÍTICAS À NOVA GESTÃO PÚBLICA	15
3. O ESTADO NEO-WEBERIANO	16
4. A NOVA GOVERNANÇA PÚBLICA	19
5. ENTRE PARADIGMAS E PARADOXOS: A COMPLEXIDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CONTEMPORÂNEA.....	22
CONCLUSÃO	25
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	28

INTRODUÇÃO

A qualidade da governança pública é um tópico central em sociedades complexas e a sua conceptualização está em constante evolução. Relativamente ao conceito de governança pública, que será explanado adiante, há autores que o tomam em um sentido algo estrito como a ação da administração pública, enquanto outros consideram que a administração pública é apenas um dos elementos da governança. Também há uma falta de consenso na literatura sobre se administração pública e gestão pública são conceitos similares, havendo autores que os tomam como equivalentes e outros que os diferenciam.¹ Para efeitos do presente texto, numa fase inicial, estes três conceitos (governança pública; administração pública; gestão pública) são tidos como sinónimos, sendo que adiante o conceito de governança pública, tendo em conta a evolução da ação do Estado verificada nas últimas décadas, será diferenciado dos outros dois conceitos.

O objeto deste texto é precisamente olhar a evolução da ação do Estado e fazer uma reflexão sobre a complexificação da sua delimitação e contextualização, procurando-se demonstrar a dificuldade em encaixar a sua configuração concreta em modelos ou *Idealtypen* (tipos-ideais) de modos de administração pública. Verificar-se-á que os modelos são combinados numa concreta configuração da ação do Estado qualquer que seja o país em análise.

O foco do estudo é a reforma da administração pública, que é definida como “mudanças deliberadas nas estruturas e processos das organizações do setor público com o objetivo de as fazer (em algum sentido) funcionar melhor.”² De facto, a administração pública sofreu importantes transformações nas últimas décadas em resposta a pressões da dinâmica das estruturas nacionais e globais.³ Especialmente durante as décadas de 70 e 80 do século XX a ideia de introdução de conceitos e formas de gestão na administração pública ganhou proeminência⁴. Até aí, e durante muito tempo, uma boa governação baseava-se num Estado central, claramente hierarquizado e bem delimitado relativamente ao setor privado, assumindo-se que o mercado por si só tem falhas e não consegue proporcionar bem-estar, solidariedade e justiça social. Daí que era necessária a presença de um Estado ativo, capaz de corrigir as falhas de mercado (provisão de bens públicos, correção de efeitos externos positivos ou negativos, atenuação das desigualdades sociais, estabilização dos desequilíbrios entre a Oferta e a Procura

¹ DANIELLE NEL, “Pre and Post Public Administration, Management and Governance Reform”, *Administratio Publica*, Vol. 23, No. 2, 2015, p. 74.

² CHRISTOPHER POLLITT e GEERT BOUCKAERT, *Public Management Reform: A Comparative Analysis—New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, 3.ª edição, New York: Oxford University Press, 2011, p. 2.

³ DANIELLE NEL, “Pre and Post Public Administration, Management and Governance Reform”, *op. cit.*, 2015, p. 73.

⁴ Do século XVII-XVIII até meados do século XIX, o papel das instituições da administração pública limitava-se a zelar pela obediência à lei. Estas instituições operavam frequentemente com base no princípio da “lei da polícia”, ou seja, a autorização para interferir em qualquer modo e extensão, onde quer que fosse, tal como definido pela ordem jurídica estabelecida e de acordo com o exigido pela manutenção do bem comum. Entre meados do século XX até ao início da década de 80, o papel da administração pública teve uma mudança material. Deixou de se restringir, como antes, apenas à execução da lei, mas, detalhou os princípios da sua aplicação no sentido do serviço público. A administração separou-se da política. O desenvolvimento do setor público neste período está relacionado com dois conceitos: separação entre política e administração e o modelo da burocracia perfeita (Weber). Esta etapa é entendida como o nascimento da administração pública (“public administration”). Para aprofundamento das etapas de consolidação da administração pública *vide* ANGELIKA WODECKA-HYJEK e BERNARD ZIĘBICKI, “Neo-Weberian State versus Public Governance in Management of Public Administration”, in *Knowledge, Economy, Society: Reorientation and Transformations of Economy and Organization Management Concepts*, edited by BOGUSZ MIKULA e TOMASZ ROJEK, 2018, (pp. 21–32). Cracóvia: Publishing House Foundation of the Cracow University of Economics, p. 22-23.

agregadas).⁵

As transformações no funcionamento do Estado foram essencialmente motivadas por um elevado aumento da dimensão do Estado na segunda metade do século XX e pela consequente necessidade de subir a tributação para sustentar essa grande dimensão do Estado na economia. Os eleitorados nos países democráticos começaram a reagir negativamente à subida da tributação e muitos estudiosos da intervenção do Estado manifestaram-se contra o crescimento do *leviatã* que parecia absorver cada vez mais uma maior parte dos recursos produzidos. Isto colocou uma forte pressão para uma maior eficiência na utilização dos recursos públicos e uma maior efetividade no delineamento de políticas públicas. Foi posto em causa um modelo de governo que se desenvolveu nos anos 20 e 30 do século XX durante a era industrial - conhecido como "Estado Weberiano" (*Weberian State* - WS) -, com a sua burocracia lenta e centralizada, excessivamente centrada no cumprimento de regras e regulamentos e com uma pesada estrutura hierárquica sob cadeias de comando. A administração pública tinha-se tornado uma máquina lenta e ineficiente num contexto muito dinâmico das economias e de complexificação da sociedade, caracterizado por ambientes de rápida mudança, ricos em informação e intensivos em conhecimento.⁶

Os três modelos de administração que se evidenciaram foram a "Nova Gestão Pública" (*New Public Management* – NPM), o "Estado Neo-Weberiano" (*Neo Weberian State* – NWS) e a "Nova Governança Pública" (*New Public Governance* – NPG). Os três são de alguma forma uma reação ao modelo tradicional do WS, sendo que a pressão eleitoral levou a que os políticos procurassem deixar de ser identificados com o modelo tradicional de ação do Estado.⁷ Estes três modelos não são realidades totalmente diferenciadas, mas têm sobreposições em termos de quais as medidas a alcançar, os objetivos de política que aplicam e as medidas de capacidade administrativa que utilizam.⁸

A literatura tem argumentado e demonstrado fortemente que quando um novo paradigma de reforma é adotado é improvável que este substitua total e mecanicamente as ideias e práticas anteriores. Em contrapartida, os paradigmas administrativos tendem a competir e a coexistir. Consequentemente, as administrações públicas contemporâneas devem ser tratadas como entidades multifacetadas que incorporam aspetos de paradigmas burocráticos e pós-burocráticos.⁹

As três secções seguintes destinam-se a apresentar criticamente os três modelos de organização da ação do Estado pós-WS, seguindo-se a análise dos resultados de alguns estudos sobre como se incorporam nas administrações públicas concretas e terminando com algumas conclusões.

⁵ ISTVAN STUMPF, "Rediscovering the State and the Neo-Weberian State", *Annales Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Eotvos Nominatae: Sectio Iuridica*, Vol. 50, 2009, p. 406.

⁶ CHRISTOPHER POLLITT e GEERT BOUCKAERT, *Public Management Reform:..., op. cit.*, 2011, p. 71,

⁷ *Idem*.

⁸ ARVYDAS GUOGIS, VAINIUS SMALSKYS, IVETA REINHOLDE, MANTAS BILEIŠIS, DANIEL KLIMOVSKY e NATALIJA GAVKALOVA, "Public administration modernization: regularities of normative concept application", *Eastern-European Journal of Enterprise Technologies*, Vol. 3, No.13 (129)), 2024, p. 71.

⁹ MARTA INGAGGIATI, GIOVANNI BARBATO, MARCO GUERCI e RENATO RUFFINI, "Reimagining the bureaucracy and post-bureaucracy debate: a systematic literature review on paradoxes in public administration", *Public Management Review*, DOI: 10.1080/14719037.2024.2358322, 2024, p. 2.

1. O ESTADO WEBERIANO

1.1. CARACTERÍSTICAS DO ESTADO WEBERIANO

No início do século XX, num contexto de industrialização, de permanência de algumas falhas do mercado e de fortes movimentos de migração, a par de um ambiente de corrupção, desonestidade e compadrio nos governos, a administração pública começou a ser estruturada de forma a tornar-se mais eficiente e mais focada nos atributos do modelo articulado de burocracia de Weber, designadamente na centralização, hierarquia, neutralidade e divisão do trabalho.¹⁰

De facto, Max Weber é uma figura importante na administração pública. Quase todos os textos fundamentais na área disciplinar de estudo da administração pública incluem a sua teoria da burocracia com os seus princípios básicos de uma burocracia eficiente, nomeadamente a formalização, a divisão do trabalho, a impessoalidade e a hierarquia.¹¹ Na abordagem Weberiana, a administração pública mais eficiente seria composta por um conjunto de organismos públicos nos quais os funcionários públicos nomeados funcionariam segundo os princípios de seleção por mérito (impessoalidade), hierarquia, divisão do trabalho, emprego exclusivo, progressão na carreira e legalidade. Esta "racionalidade" aumentaria a rapidez, o âmbito, a previsibilidade e a relação custo-eficácia necessária para uma sociedade industrial avançada de massas.¹² Max Weber defendia que a burocracia era a personificação da racionalidade instrumental no exercício de uma atividade de controlo. A administração burocrática seria "racional" porque o controlo é exercido com base no conhecimento científico e técnico. Segundo Max Weber, a razão decisiva para o avanço da organização burocrática foi sempre a sua superioridade puramente técnica sobre qualquer outra forma de organização: precisão, rapidez, clareza, conhecimento dos arquivos, continuidade, discrição, unidade, rigor, subordinação, redução de atritos e de custos materiais e pessoais.¹³

Num sistema definido pela racionalidade, os processos de tomada de decisão e o comportamento humano baseiam-se no conhecimento pleno das preferências, alternativas e consequências para que os fins mais desejáveis ou eficientes sejam atingidos. Assim, numa perspetiva Weberiana, a administração pública deve ser configurada segundo um modelo racional, definido através de cálculos racionais de meios e fins para proporcionar um governo eficiente, numa burocracia neutra perante a lei e a política.¹⁴ Segundo Bouckaert¹⁵ os três vetores do Estado Weberiano, são a administração pública (*Bürokratie*), a economia (*Wirtschaft*) e a sociedade (*Gesellschaft*). Todas estas dimensões são guiadas por "racionalizações", ou seja, a burocracia moderna é uma forma de *organização racional*. Hyjek e Ziębicki¹⁶ referem alguns princípios que

¹⁰ JULIE LANGER, "Bureaucracy and the Imaginal Realm: Max Weber, Rationality and the Substantive Basis of Public Administration", *Perspectives on Public Management and Governance*, Vol. 5, No. 2, 2022, p. 127.

¹¹ *Idem*, p. 121.

¹² WOLFGANG DRECHSLER, "The Rise and Demise of the New Public Management: Lessons and Opportunities for South East Europe.", *Admin.*, Vol. 7, No.7, 2009, p. 12.

¹³ WILLIAM N. DUNN e DAVID Y. MILLER, "A Critique of the New Public Management and the Neo-Weberian State: Advancing a Critical Theory of Administrative Reform", *Public Organization Review*, Vol. 7, 2007, p.353.

¹⁴ JULIE LANGER, "Bureaucracy and the Imaginal Realm...", *op.cit.*, 2022, p. 127.

¹⁵ GEERT BOUCKAERT, "The Neo-Weberian State: From Ideal Type Model to Reality?" *Max Weber Studies*, Vol. 23, No. 1, 2023, p.16.

¹⁶ ANGELIKA WODECKA-HYJEK e BERNARD ZIĘBICKI, "Neo-Weberian State versus Public Governance in Management of Public Administration", *op. cit.*, 2018, p. 23.

permanecem na administração burocrática Weberiana em que as competências dos órgãos administrativos são guiadas por regras, direitos ou regulamentos administrativos, o que significa que:

- "1. Existe uma divisão permanente de objetivos da entidade que tem a regra burocrática e exerce atividades regulares como obrigações oficiais,
2. Os direitos de comando necessários ao cumprimento destas obrigações são também divididos de forma permanente, e os meios de coação que lhes são atribuídos são estritamente limitados por regras,
- 3.º O cumprimento regular e contínuo destas obrigações divididas e a realização de direitos particulares são garantidos através de planeamento, empregando pessoas caracterizadas por qualificações geralmente definidas.¹⁷

Apesar do foco no cumprimento exato do Estado de Direito e dos regulamentos de organizações específicas, Weber realçou que a base para o funcionamento das instituições burocráticas é o *serviço*, e não o cumprimento cego e insensível de regulamentos legais abstratos. A tarefa da burocracia é evitar a arbitrariedade na tomada de decisões.¹⁸ Daí que com o Estado Weberiano há: i) uma reafirmação do papel do Estado como facilitador de soluções para os novos problemas de mudança tecnológica, migrações, proteção ambiental entre outros; ii) uma reafirmação do papel da democracia representativa (central e local) como um elemento legitimador do Estado; iii) uma reafirmação do direito administrativo na preservação dos princípios básicos de cidadania.¹⁹

Note-se, porém que não houve uma hegemonia em todas as áreas da administração pública na assunção deste modelo. Por exemplo, os setores mais caros e intensivos em mão-de-obra da administração do Estado — saúde e educação — nunca foram burocracias legalistas. Pelo contrário, eram organizações altamente profissionalizadas nas quais as profissões individuais foram capazes de exercer um grande grau de discricionariedade, por vezes de uma forma bastante colegial, em vez da forma hierárquica.

Os valores mais positivos do modelo Weberiano da administração pública são a continuidade, honestidade e elevado compromisso com a equidade no trato com o cidadão/público.²⁰ Todavia, também algumas falhas lhe são comumente apontadas: a sua rigidez, impessoalidade, impermeabilidade aos fins substantivos e à interação social humana.²¹

1.2. CRÍTICAS AO ESTADO WEBERIANO

O próprio Weber sentiu-se desapontado com a burocracia, criticando especialmente a *despersonalização* das tarefas oficiais que obstaculiza a flexibilidade para tomada de decisão adaptada ao caso concreto. Além disso, incomodava-o a luta por autoridade entre os funcionários, que graças à possibilidade de poderem ser nomeados para uma posição que implica emprego para a vida, tornavam-se numa nova *casta social* e usavam

¹⁷ MAX WEBER, 2002, p. 693, *apud* ANGELIKA WODECKA-HYJEK e BERNARD ZIĘBICKI, "Neo-Weberian State versus Public Governance in Management of Public Administration", *op. cit.*, 2018, p. 23.

¹⁸ *Idem.*

¹⁹ WOLFGANG DRECHSLER, "The Rise and Demise of the New Public Management...", *op. cit.*, 2009, p. 13.

²⁰ CHRISTOPHER POLLITT e GEERT BOUCKAERT, *Public Management Reform...*, *op. cit.*, 2011, pp. 71-72.

²¹ WOLFGANG DRECHSLER e LUKAS FUCHS, "Max Weber and the Neo-Weberian State: A Workshop and a Max Weber Studies Theme Issue", *Perspectives on Public Management and Governance*, Vol. 5, No.2, 2022, p. 197.

as suas posições para aumentar poder. O poder de monopólio na sua atuação também lhes conferia privilégios.²²

Outras críticas surgiram que apontavam para uma disfunção da burocracia: o alcance impessoal dos regulamentos, a centralização das decisões, o isolamento de cada grupo hierárquico, a pressão dos grupos sobre a entidade e o desenvolvimento de relações paralelas de autoridade. Estes elementos criam *círculos viciosos burocráticos* que afastam a organização da realidade em que opera e impossibilitam a melhoria das suas operações através da aprendizagem com os seus erros.²³ Para Merton²⁴, a burocracia incorpora o *síndrome da inépcia aprendida*, ou seja, a burocracia consegue uma elevada eficácia graças à “fiabilidade das respostas e à rigorosa obediência às regulamentações”, no entanto, isto dificulta a adaptação a novas condições, a menos que estejam previstas na regulamentação. Como resultado, em caso de alteração das condições, este modelo de organização apresenta um nível significativo de ineficiência.

Uma outra crítica tinha a ver com a desmotivação dos próprios burocratas, uma vez que quando a ação de um colaborador é regulada por regulamentos e procedimentos rigorosos, ele ou ela terá uma tendência para manter a atividade no nível mínimo e seguro. Na sua ação, estará limitado apenas a cumprir os regulamentos, tendo ao mesmo tempo plena noção dos limites da sua progressão profissional. Tais condições são mais adequadas a pessoas que não têm uma forte motivação para o empreendedorismo e que obtêm satisfação com a segurança no trabalho, realizando tarefas rotineiras e não arriscadas, sem envolvimento emocional.²⁵ Os funcionários concentram toda a sua atenção em observar os regulamentos e em atender às solicitações dos superiores, e não em satisfazer as exigências daqueles para quem o cargo foi estabelecido. É ainda enfatizada a baixa flexibilidade operacional, relacionada com a cultura de seguir rigorosamente regulamentos e disposições, muitos dos quais ambíguos, e de não seguir o interesse público e não estar orientada para a ação e o desenvolvimento. Esta situação cria também o risco de corrupção e pode contribuir para uma excessiva dimensão do Estado.²⁶

Para Nel²⁷, o problema reside essencialmente no facto de em toda a gestão do sistema não existir um foco nos resultados e na qualidade, mas sim nos objetivos singulares e no controlo interno da organização.

Na segunda metade do século XX desenvolveu-se a literatura “Public Choice” que se concentrou no problema do elevado crescimento da dimensão do Estado nas economias e na determinação dos interesses que conduzem a ação do Estado. Esta abordagem produziu uma visão muito crítica do modelo de burocracia Weberiana. A literatura “Public Choice” prevê que os indivíduos quando agem como eleitores, políticos ou burocratas, continuam a ter interesse próprio e tentam maximizar o seu próprio bem-estar. Alguns indivíduos impõem as suas preferências aos outros pelo maior poder que possuem sobre

²² ANGELIKA WODECKA-HYJEK e BERNARD ZIĘBICKI, “Neo-Weberian State versus Public Governance in Management of Public Administration”, *op. cit.*, 2018, pp. 24-25.

²³ *Idem.*

²⁴ ROBERT MERTON, 1982, p. 260, *cit in* ANGELIKA WODECKA-HYJEK e BERNARD ZIĘBICKI, “Neo-Weberian State versus Public Governance in Management of Public Administration”, *op. cit.*, 2018, p. 24.

²⁵ ALVIN GOULDNER, 1954, pp. 79-83 *cit in* ANGELIKA WODECKA-HYJEK e BERNARD ZIĘBICKI, “Neo-Weberian State versus Public Governance in Management of Public Administration”, *op. cit.*, 2018, p. 24.

²⁶ Para uma visão do poder da burocracia como grupo de interesse do lado da oferta do sistema político e a forma como contribui para o aumento da dimensão do Estado *vide* WILLIAM NISKANEN, *Bureaucracy and Representative Government*, 1971, Chicago: Aldine-Atherton.

²⁷ DANIELLE NEL, “Pre and Post Public Administration, Management and Governance Reform”, *op. cit.*, 2015, p. 77.

quem faz a escolha pública. Os burocratas seriam um grupo de interesse com muito poder, tendo em conta que conhecem os custos da implementação de políticas públicas e são eles que informam os governantes dos recursos necessários para as implementar. Procurariam maximizar os seus privilégios e o uso de recursos, dado possuírem vantagens de informação levando a que houvesse um excesso de utilização de recursos e custos excessivos na governação.²⁸ De acordo com os teóricos da "Public Choice", a burocracia movida pelos seus interesses adquiridos levou a ineficiências na provisão de bens públicos.²⁹

Esta literatura, defendendo a privatização e a concorrência como respostas ao poder da burocracia, abriu o caminho para um novo modelo de organização e funcionamento da administração pública: a Nova Gestão Pública.

2. A NOVA GESTÃO PÚBLICA

2.1. EMERGÊNCIA DA NOVA GESTÃO PÚBLICA

A Nova Gestão Pública ("New Public Management" - NPM) é um programa de transformação do Estado iniciado a meados da década de 80 do século XX na Nova Zelândia e no Reino Unido e que rapidamente se expandiu a muitos outros países, ainda que nem todos tenham sido similares na intensidade e amplitude da sua adoção. A NPM é capturada pelo conceito "reinventando o governo".³⁰ Traduziu-se em fazer uma abordagem à gestão pública similar à gestão privada das empresas.³¹ O Banco Mundial e o FMI incentivaram esta transformação na administração pública, num contexto de grande influência do paradigma neoliberal.³²

O principal pressuposto da NPM é o afastamento do modelo tradicional de gestão do setor público e a introdução de soluções e mecanismos utilizados no setor privado com o intuito de aumentar a eficácia e a eficiência operacional de todo o setor público e das suas entidades específicas.³³ Os autores da NPM não basearam os seus princípios operacionais numa teoria bem definida, mas sim em soluções práticas para os problemas operacionais que os governos enfrentavam. Entre as soluções da NPM, uma em particular — o "outsourcing" dos serviços públicos como meio de alcançar mais eficiência — gerou um debate aceso.³⁴

²⁸ A teoria da agência demonstra como a vantagem de informação do *agente* (burocracia) e a falta de capacidade de monitorização do *principal* (governantes, eleitorado) leva a que o *agente* prossiga o seu interesse, em prejuízo do interesse do *principal*, sem que este se aperceba. No caso das organizações públicas, em particular nas empresas públicas, as relações *principal-agente* operam em muitas níveis: (i) entre contribuintes (*principal*) e ministro (*agente*); (ii) entre ministro (*principal*) e secretário administrativo (*agente*); e (iii) entre secretário (*principal*) e gerente (*agente*) da empresa pública.

²⁹ B. S. GHUMAN, "New Public Management: Theory and Practice", *Indian Journal of Public Administration*, Vol. 47, No. 4, 2001, p. 777.

³⁰ WILLIAM N. DUNN e DAVID Y. MILLER, "A Critique of the New Public Management and the Neo-Weberian State...", *op. cit.*, 2007, p. 345.

³¹ CHRISTOPHER POLLITT e GEERT BOUCKAERT, *Public Management Reform...*, *op. cit.*, 2011, p. 208.

³² WOLFGANG DRECHSLER, "The Rise and Demise of the New Public Management...", *op. cit.*, 2009, p. 8.

³³ ANGELIKA WODECKA-HYJEK e BERNARD ZIEBICKI, "Neo-Weberian State versus Public Governance in Management of Public Administration", *op. cit.*, 2018, pp. 25-26.

³⁴ WILLIAM N. DUNN e DAVID Y. MILLER, "A Critique of the New Public Management and the Neo-Weberian State...", *op. cit.*, 2007, pp. 347-348.

A NPM foi elaborada e desenvolvida a partir de diversas fontes conceptuais da prática governativa. Em primeiro lugar, a teoria "Public Choice", que, como referido, se centra na maximização da eficiência, admitindo o interesse próprio na condução da ação dos agentes do setor público. Em segundo lugar, a "Chicago School of Economics", que tem como principal foco a eficiência do mercado. Além disso, a Teoria da Agência, que prevê que a interação entre os intervenientes do setor público tende a ser um jogo de negociação. A NPM aposta em melhorar a eficiência do modelo de administração pública Weberiana e adaptar-se a uma abordagem da sociedade em rede, ao estabelecer métodos organizacionais alternativos de adaptação às mudanças sociais e tecnológicas.³⁵ De facto, há múltiplos elementos de reforma sob o "chapéu" da designação NPM.³⁶ Este modelo implica relações muito mais complexas entre o governo e agências externas do que no modelo Weberiano. Estas relações cada vez mais complexas criam também relações de dependência muito mais fortes entre todas as partes envolvidas.³⁷

É possível identificar uma série de princípios que representam uma definição operacional da NPM. Em primeiro lugar os governos têm a responsabilidade de *orientar* a prestação dos serviços públicos. Isto reflete a noção de que os governos não têm necessariamente de prestar serviços públicos, mas apenas de serem responsáveis por essa prestação. Um segundo princípio indica que o governo *pertence* ao coletivo e o seu papel é o de capacitar os cidadãos e as comunidades a exercerem a auto governação. Assim, devem maximizar a participação do maior número possível de pessoas e instituições no processo de tomada de decisão. Este princípio é anti hierárquico, antiburocrático e contextual, pois a forma como um determinado serviço público é prestado depende dos contextos coletivos específicos em que os participantes decidem como os serviços devem ser prestados. Um terceiro princípio é o de dar poder participativo aos cidadãos. Estes deixam de ser tidos como meros destinatários de serviços públicos e passam a estar ativamente envolvidos no processo de decisão. Um quarto princípio refere-se à concorrência. Esta permite a minimização de custos e pode estimular os cidadãos a criar novas e melhores formas de fornecer bens públicos a si próprios e aos seus concidadãos. Por vezes, a concorrência significa que várias empresas públicas e privadas competem para obter os direitos de prestar um serviço público. Significa também que os departamentos de um governo devem competir por recursos públicos limitados e que as comunidades devem competir entre si para oferecer ideias novas e originais. Um quinto princípio, relacionado com o anterior, é o de alavancar as forças de mercado e utilizar estratégias baseadas no mercado na provisão de bens públicos, desde que a concorrência resultante não seja inadequada. Um sexto princípio refere-se à importância de prosseguir uma missão e não apenas de procurar o cumprimento da lei ou de regras. São os fins para os quais os organismos públicos são criados, e não apenas as suas regras, que os devem motivar. Junta-se um sétimo princípio de que os organismos públicos devem ser julgados pelos resultados das suas ações, avaliados em relação à missão, às metas e aos objetivos da organização (e não apenas relativamente aos procedimentos operacionais padrão e às regras escritas). Os processos organizacionais, como o ciclo orçamental, devem ser direcionados de acordo com os custos e benefícios dos resultados, e não apenas com base nos inputs (pessoal, espaço, recursos). Um oitavo princípio é o da escolha "cidadão-cliente", ou seja, os cidadãos têm o direito de escolher entre abordagens concorrentes para a provisão de bens públicos. Acresce como nono princípio o empreendedorismo governamental. Os organismos do Estado devem *ganhar* os seus recursos demonstrando o valor público que resultaria do *investimento*

³⁵ DANIELLE NEL, "Pre and Post Public Administration, Management and Governance Reform", *op. cit.*, 2015, p. 84,

³⁶ *Idem*, p. 75.

³⁷ *Ibidem*, p. 74.

que as autoridades eleitas neles fazem. Esta perspetiva faz com que as unidades de um organismo compitam entre si, *vendendo* às autoridades eleitas um bem público superior ao oferecido pelas outras unidades. Como décimo princípio diga-se que os organismos do Estado devem ter uma orientação antecipatória e preventiva, em vez de reativa ou mesmo curativa.³⁸

A NPM inclui gestão estratégica, sistemas de orçamento de desempenho e sistemas de monitorização e avaliação de programas de análise de políticas. Este modelo desafia a noção da organização hierárquica tradicional, em que a pirâmide colocava os gestores no topo e os trabalhadores na base. Inverte-se a pirâmide e reconhece-se que os trabalhadores (aqueles que realmente provisionam o bem público) são os membros mais importantes da organização e, por isso, devem estar no topo. O papel da gestão é apoiar o novo topo da organização.³⁹

Fica evidente que a NPM compreende um conjunto comum de valores de gestão, que se centram no “espírito empreendedor, incentivam a flexibilidade e minimizam os procedimentos rígidos”.⁴⁰

O processo de reforma da NPM não é normalizado nem uniforme em todos os países. O desenvolvimento e o nível de integração da NPM são significativamente determinados por considerações internas, externas e históricas dos países.⁴¹

2.2. CARACTERÍSTICAS DA NOVA GESTÃO PÚBLICA

A promoção de sinergias entre o setor público e o setor privado é uma das características da NPM.⁴² Como se viu, as suas componentes principais são a desagregação hierárquica, a concorrência e o uso de incentivos. Parte-se do princípio que os gestores públicos devem ter, tal como os gestores privados, autonomia para a afetação eficiente dos recursos. Isto implica descentralização e devolução do poder, mas ao mesmo uma centralização da contratualização e da gestão dos incentivos, o que pode levar a tensões dentro do próprio modelo, ou seja, simultaneamente a NPM proporciona mais autonomia face ao poder central e maior controlo central.⁴³

Poder-se-á dizer que a NPM é um pacote de conceitos específicos e práticas, nomeadamente: maior ênfase no *desempenho*, especialmente através da medição de resultados; uma preferência por formas organizacionais enxutas, planas, pequenas e especializadas (desagregadas) em vez de formas grandes e multifuncionais; uma injeção generalizada de mecanismos de mercado, incluindo concursos competitivos e remuneração baseada no desempenho; uma ênfase no tratamento dos utilizadores dos serviços como *clientes* e na aplicação de técnicas genéricas de melhoria da qualidade, como a Gestão da Qualidade Total (GQT).⁴⁴ O objetivo primordial da NPM é um Estado

³⁸ WILLIAM N. DUNN e DAVID Y. MILLER, “A Critique of the New Public Management and the Neo-Weberian State...”, *op. cit.*, 2007, pp. 347-348.

³⁹ *Idem.*

⁴⁰ J. D. BRUEL e JOHN D. DONAHUE, 2004, p. 645 *apud* DANIELLE NEL, “Pre and Post Public Administration, Management and Governance Reform”, *op. cit.*, 2015, p. 76.

⁴¹ DANIELLE NEL, “Pre and Post Public Administration, Management and Governance Reform”, *op. cit.*, 2015, p. 84.

⁴² B. S. GHUMAN, “New Public Management: Theory and Practice”, *op. cit.*, 2001, p. 776.

⁴³ TOM CHRISTENSEN e PER LÆGREID, “Taking Stock: New Public Management (NPM) and Post-NPM Reforms—Trends and Challenges”, in *Handbook on the Politics of Public Administration*, edited by ANDREAS LADNER e FRITZ SAGER, Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2022, p. 39.

⁴⁴ CHRISTOPHER POLLITT e GEERT BOUCKAERT, *Public Management Reform...*, *op. cit.*, 2011, p. 10.

minimalista em que a ação do Estado é configurada segundo os princípios empresariais de eficiência, incorporando novas metodologias ou formas organizacionais, como a gestão de projetos, hierarquias planas, orientação para o *cliente*, abolição da carreira de funcionário público, despolitização, gestão da qualidade, "outsourcing". Esta nova forma de ação do Estado tem algumas perdas, nomeadamente ao nível da transparência (a estrutura é mais complexa e a ação mais casuística), do envolvimento do cidadão e em certa medida da descentralização.⁴⁵ Os pressupostos básicos do modelo são o foco nos mecanismos e técnicas de mercado, planeamento e definição de estratégia, a redução de custos, a eficiência, a concorrência, a privatização, o empreendedorismo, a desregulação, a definição clara da missão, o funcionamento por objetivos, o foco nos resultados, a monitorização e avaliação dos resultados e das políticas. A orientação para os resultados deprecia os principais valores da burocracia tradicional (Weberiana): a neutralidade, o *ethos do serviço público*⁴⁶, o princípio da responsabilidade, a exigência de prestação de contas e a lógica burocrática.⁴⁷ A NPM acaba por originar uma grande mudança na cultura da administração pública.⁴⁸

De acordo com Hood⁴⁹, a NPM compreende sete elementos principais: i) gestão direta (prática) e profissional do setor público; ii) padrões e métodos claros de medição da qualidade do trabalho (medidas de desempenho), que garantam o foco nos objetivos e a responsabilização; iii) ênfase no controlo de resultados, com maior foco no desempenho do que no cumprimento dos procedimentos; iv). desagregação das entidades do setor público, substituindo estruturas monolíticas em favor de estruturas divisionais concentradas em torno de um produto específico, com descentralização orçamental e aposta na contratualização, tanto dentro como fora do setor público; v) promoção de concorrência no setor público (introdução de contratos periódicos, procedimentos de concurso); vi) adaptação do estilo de gestão do setor público, com flexibilidade na contratação e na remuneração e a criação de uma nova cultura organizacional; vii) disciplina e economia na utilização dos recursos (necessidade de *fazer mais por menos*).

Os gestores, tal como nas empresas comerciais, têm uma liberdade substancial na gestão da entidade, sendo que, espera-se que demonstrem um nível de desempenho mais elevado. A definição dos padrões e medidas de desempenho é o principal fator que garante uma elevada eficiência interna. As ações estão subordinadas às metas e aos planos relativos aos diferentes níveis de execução. O desempenho está sujeito a controlo.

Uma consequência das ações descritas é, principalmente, a redução da dimensão (*emagrecimento*) do setor público e o aumento da sua eficiência operacional. Isto é também fomentado por outros instrumentos de gestão, comumente utilizados no setor privado que incluem o "outsourcing", o "benchmarking", o controlo e auditoria financeira, o planeamento e gestão estratégica, a gestão do desempenho, o orçamento operacional, o emprego e remuneração flexíveis baseados no desempenho, o foco no *cliente*, a gestão

⁴⁵ WOLFGANG DRECHSLER, "The Rise and Demise of the New Public Management...", *op. cit.*, 2009, p. 8.

⁴⁶ Esta expressão baseia-se na conceção de burocracia de Max Weber e refere-se a uma ética própria da administração pública, a qual se traduz numa identidade ética e cultural de orientação da atuação dos funcionários do Estado: legalidade e imparcialidade, transparência e responsabilidade, eficiência e profissionalismo, integridade e honestidade. respeito pelos direitos dos cidadãos, foco no interesse público.

⁴⁷ ISTVAN STUMPF, "Rediscovering the State and the Neo-Weberian State", *op. cit.*, 2009, p. 408.

⁴⁸ WILLIAM N. DUNN e DAVID Y. MILLER, "A Critique of the New Public Management and the Neo-Weberian State...", *op. cit.*, 2007, pp. 348-350.

⁴⁹ CHRISTOPHER HOOD, 1991, pp. 4-5 *apud* ANGELIKA WODECKA-HYJEK e BERNARD ZIĘBICKI, "Neo-Weberian State versus Public Governance in Management of Public Administration", *op. cit.*, 2018, p. 26.

da qualidade e o recurso a modelos de excelência organizacional. A responsabilização dos gestores no desempenho das suas funções sob contrato visa também eliminar o pendor político das operações das instituições públicas.⁵⁰

As ideias da NPM foram implementadas em diferentes graus, ritmos e intensidade, consoante os países. Algumas das principais ideias de reforma da NPM espalharam-se pelo mundo com bastante facilidade, enquanto as medidas de reforma mais específicas apresentaram padrões de divergência. A combinação de fatores que promovem as reformas da NPM foi mais profunda nos países anglo-saxónicos, onde existia uma forte compatibilidade executiva, cultural e, frequentemente, uma forte pressão social para a reforma administração pública. No outro extremo, o controlo mais fraco dos processos, a incompatibilidade cultural e a baixa pressão social levaram a reformas menos orientadas para a NPM nos países nórdicos. Por sua vez, os países do sul da Europa, como Portugal, cujas tradições estatais se baseiam no legado napoleónico, chegaram tarde às reformas.⁵¹

De facto, a NPM é um conceito ambíguo, multifacetado. Não houve convergência para um modelo comum de NPM, mas sim divergências significativas entre países, níveis de governo, áreas de políticas, tarefas. Hoje os efeitos e as implicações da NPM são ambíguos, inconclusivos e contestados.⁵² As reformas administrativas da NPM separaram a política da administração e feriram o conceito de serviço público unificado.⁵³

2.3. CRÍTICAS À NOVA GESTÃO PÚBLICA

As reformas administrativas defendidas pela abordagem da NPM têm sido intensamente criticadas. Segundo os críticos, as iniciativas administrativas impulsionadas pela NPM centram-se principalmente na *economia*, *eficiência* e *eficácia* (os três Es), mas deixam de fora a *equidade*, o interesse público e a governação democrática.⁵⁴

Colocam-se algumas questões que expressam uma visão crítica da NPM. Quais as consequências de um governo baseado no mercado? É desejável o “outsourcing” da administração pública ou o governo central foi originalmente inventado porque tem uma função e um trabalho que mais nenhuma entidade pode assumir? Os críticos afirmam que, ao fazer “outsourcing”, o NPM força a administração estatal a um papel marginal e fragmenta excessivamente o setor público, sem conseguir coordenar ou controlar as redes recém-criadas. Além disso, violam-se os requisitos de prestação de contas e de responsabilização política. A força da eficiência na lógica de mercado sobrepõe-se à exigência de prestação de contas, e, assim, aumenta o risco de corrupção e perde-se a confiança no Estado. Viola-se também o princípio da igualdade de tratamento. A NPM enfraquece a legitimidade das instituições centrais ao limitar o setor público a funções residuais, de alguma forma contribuindo para esvaziar o papel do Estado.⁵⁵ Saliente-se ainda que tratar os cidadãos meramente como *clientes* retira os seus direitos e deveres participativos e, por isso, o Estado fica empobrecido. A abolição do serviço público de

⁵⁰ B. S. GHUMAN, “New Public Management: Theory and Practice”, *op. cit.*, 2001, pp. 773-774.

⁵¹ TOM CHRISTENSEN e PER LÆGREID, “Taking Stock: New Public Management (NPM) and Post-NPM Reforms—Trends and Challenges”, *op. cit.*, 2022, pp. 41-42.

⁵² *Idem*, p. 38.

⁵³ B. S. GHUMAN, “New Public Management: Theory and Practice”, *op. cit.*, 2001, p. 779.

⁵⁴ *Idem*, p. 778.

⁵⁵ ISTVAN STUMPF, “Rediscovering the State and the Neo-Weberian State”, *op. cit.*, 2009, p. 409.

carreira leva geralmente à erosão da capacidade administrativa, à despolitização – e, portanto, à *desdemocratização* – conduzindo ao regresso do burocrata imperial (no seu pior sentido, disfarçado de burocrata empreendedor: o mesmo poder, menos responsabilidade). De assinalar também que o “outsourcing” frequentemente revelou-se excessivamente caro e contribui para desigualdades de tratamento. De ressaltar, por fim, a inexistência de evidência empírica demonstrativa de que as reformas do NPM levaram a aumentos de produtividade ou aumentos de bem-estar.⁵⁶

As estratégias de NPM, como o “outsourcing”, a privatização e a alteração das fronteiras entre os setores público e privado, tiveram apenas efeitos positivos fracos na produtividade a longo prazo no setor público. A gestão do desempenho, a concorrência, as parcerias público-privadas (PPPs) podem ter trazido algumas melhorias na eficiência técnica, mas pouco se sabe sobre os efeitos na qualidade da provisão pública e na eficiência distributiva. As PPPs foram uma ferramenta organizacional frequentemente usada em substituição ou complemento aos investimentos tradicionais do setor público, especialmente em infraestruturas e o seu desempenho continua a ser contestado, sendo os seus resultados inconclusivos. Os estudos indicam ainda que o “outsourcing” não reduziu a dimensão do setor público, mas a descentralização e as agências mais autónomas resultaram em menores despesas governamentais, mas não em menos empregos no setor público. As evidências disponíveis sugerem ainda que algumas ferramentas da NPM, como a Gestão do Desempenho, a Gestão da Qualidade Total e a Remuneração por Desempenho, funcionam em algumas situações e para algumas tarefas e organizações. Assim, uma conclusão geral é que o sucesso ou o fracasso da NPM em relação à qualidade dos serviços públicos depende do contexto administrativo, político e do âmbito das políticas públicas em que ocorrem. No geral, os efeitos da NPM na qualidade, eficiência e eficácia da execução das políticas públicas ficou abaixo das expectativas iniciais.⁵⁷

Atualmente há uma identificação das seguintes etapas no desenvolvimento da NPM na administração pública: por volta de 1995, ainda era possível acreditar na NPM, embora surgissem algumas críticas fortes e substanciais; por volta de 2000, a NPM estava na defensiva, pois as evidências empíricas revelavam que os seus objetivos não tinham sido atingidos; por volta de 2005, a NPM já era amplamente desconsiderada como solução para a administração pública.⁵⁸

Entretanto, novas soluções de ação do Estado se desenharam, recuperando em alguma medida a conceção Weberiana, mas não descartando completamente a NPM.

3. O ESTADO NEO-WEBERIANO

Atualmente há um debate sobre se a NPM foi substituída, complementada ou abandonada.⁵⁹ Em vez de substituir o modelo da NPM, o pós-NPM envolveu um processo de sobreposição de camadas, no qual novas estruturas e arranjos foram adicionados aos antigos modos de organização e governação. Diversos paradigmas de governação

⁵⁶ WOLFGANG DRECHSLER, “The Rise and Demise of the New Public Management...”, *op. cit.*, 2009, p. 10.

⁵⁷ TOM CHRISTENSEN e PER LÆGREID, “Taking Stock: New Public Management (NPM) and Post-NPM Reforms—Trends and Challenges”, *op. cit.*, 2022, p. 44.

⁵⁸ WOLFGANG DRECHSLER, “The Rise and Demise of the New Public Management...”, *op. cit.*, 2009, p. 10.

⁵⁹ DANIELLE NEL, “Pre and Post Public Administration, Management and Governance Reform”, *op. cit.*, 2015, p. 85.

pública competem e coexistem presentemente. Em vez de uma rutura clara, pode falar-se de um grau de continuidade e de diferenças menos substanciais entre as reformas da NPM e as pós-NPM. Um estudo comparativo das reformas inter setoriais pós-NPM em treze países, de 1980 a 2014, revela que a integração de políticas e a coordenação administrativa têm sido uma tendência forte nos últimos vinte anos, mas também que existem variações consideráveis ao longo do tempo, das áreas políticas e dos países.⁶⁰

Um dos principais modelos do pós-NPM, foi designado por Pollitt e Bouckaert de Estado Neo-Weberiano ("Neo-Weberian State" – NWS), cujo nome é uma metáfora para descrever um modelo de administração pública que combina os aspetos positivos da NPM com os fundamentos Weberianos.⁶¹ O NWS combina elementos Weberianos, como a reafirmação do papel do Estado, da democracia, do serviço público e do direito administrativo, com elementos da NPM sugerindo a profissionalização do serviço público, a complementação da democracia representativa e a gestão dos recursos.⁶² Enquanto modelo, o NWS pode ser interpretado como uma forma de governação territorialmente específica, representando uma resposta política às pressões globais, cujo principal objetivo é preservar o modelo social europeu (uma resposta dirigida aos cidadãos que têm expectativas mais elevadas do que no passado em relação à qualidade dos serviços públicos, bem como ao valor que estão dispostos a pagar para financiar estes serviços, ao mesmo tempo que pretendem preservar o tipo de garantias sociais que existem nos países europeus continentais).⁶³

Definido como um modelo híbrido, o NWS resgata princípios Weberianos, como a reafirmação do papel do Estado e da sua legitimidade na coordenação de mercados e redes no processo de governança, a reafirmação do império da lei como guia da administração pública e a provisão de serviço público com equidade. Além disso, incorpora traços da NPM como a busca de combinar eficiência com a qualidade dos serviços públicos, a monitorização e a avaliação, o fortalecimento dos mecanismos de controlo, a responsabilidade dos decisores e a descentralização coordenada. O NWS recupera princípios como a transparência e a participação. O *ethos do serviço público* é posto no centro das atenções do NWS, procurando-se superar a suposição simplista de que todos os burocratas são maximizadores egoístas de utilidade. Em termos normativos, o NWS baseia-se na ideia de singularidade da provisão pública e na necessidade de fortalecer em vez de enfraquecer ou diluir o papel do Estado.⁶⁴ Em suma, este tipo de Estado é considerado Weberiano porque: i) o papel do Estado é reforçado (este é a única instituição que detém o monopólio da violência legítima); ii) releva a importância da unidade do poder executivo do Estado nos vários níveis de democracia representativa (central, regional, local); iii) a legitimidade e o sistema de normas são reforçados; iv) o Direito continua a ser uma ferramenta fundamental na função do Estado de Direito e na relação entre o cidadão e o Estado; v) o ideal do serviço público é preservado pela manutenção do *ethos do funcionário público*, com estatuto, cultura e condições especiais. Relativamente a componentes da NPM: i) há uma mudança da lógica burocrática para uma operação orientada para o cidadão e para o serviço; ii) há uma orientação para os resultados; iii) procura-se uma gestão eficiente dos recursos

⁶⁰ TOM CHRISTENSEN e PER LÆGREID, "Taking Stock: New Public Management (NPM) and Post-NPM Reforms—Trends and Challenges", *op. cit.*, 2022, p. 48.

⁶¹ WOLFGANG DRECHSLER, "The Rise and Demise of the New Public Management...", *op. cit.*, 2009, p. 12.

⁶² DANIELLE NEL, "Pre and Post Public Administration, Management and Governance Reform", *op. cit.*, 2015, p. 86.

⁶³ EDOARDO ONGARO, "Integrating the Neo-Weberian State and Public Value", *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 90, No. 4, 2024, p. 836.

⁶⁴ LUCIANA PAZINI PAPI, PABLO ZIOLKOWSKI PADILHA e GISLAINE THOMPSON DOS SANTOS, "Neoweberianismo como Modelo de Reforma da Administração Pública no Brasil? Possíveis Explorações Empíricas e Aplicações", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Vol. 91, 2025, pp. 93-95.

públicos; iv) reconhece-se a importância da formação dos recursos humanos e da profissionalização dos serviços públicos. Em suma, o paradigma Neo-Weberiano conjuga a competência burocrática com a estabilidade e controlo do Estado.⁶⁵

No que diz respeito à burocracia, o NWS releva alguns elementos Weberianos como a racionalidade, a continuidade operacional, a honestidade e uma atitude objetiva em relação aos cidadãos. De forma especial, também restaura o *ethos do serviço público*, no qual se observam os princípios da ética e da administração estatal apolítica, ao mesmo tempo que realça uma cultura organizacional voltada para o controlo sistemático e uma normalização específica do trabalho dos colaboradores. O papel do Estado é restaurado, zelando pelos princípios da igualdade, da legalidade e da consistência na sua atuação. A elevada qualidade do serviço público continua a ser procurada através da orientação para o mercado, mas sob a condição de esta se sobrepor à qualidade de funcionamento da própria administração, moldada pela participação dos cidadãos nos processos de decisão. A gestão das instituições públicas deve respeitar a natureza específica da cultura organizacional do setor público, e um *burocrata moderno* deve ser flexível, aberto à aprendizagem e à experiência, bem orientado não só para o desempenho profissional e eficaz das suas funções, mas também, e sobretudo, para a satisfação das necessidades dos cidadãos.⁶⁶

Assim, o Estado Neo-Weberiano é uma resposta às distorções da NPM, com a plena compreensão de que não é possível regressar ao Estado Weberiano clássico. Aceitando e fundindo as perceções - *mérito com flexibilidade*-, onde o mérito é um princípio Weberiano, enquanto a flexibilidade um valor característico da nova gestão pública.⁶⁷

Os fundamentos essenciais do NWS são um Estado democrático para a governação e tomada de decisão e o Estado de Direito como princípio supremo de orientação, o que implica uma burocracia aberta, acessível, participativa, transparente e de confiança.⁶⁸ A partir destes fundamentos identificam-se alguns princípios, uns do WS e outros da NPM. Fundados no WS são os princípios: i) da centralidade do Estado; da reforma e aplicação do Direito Administrativo em prol da igualdade de todos os indivíduos e grupos perante a lei, protegendo contra ações arbitrárias e imprevisíveis por parte das agências estatais, proporcionando o escrutínio estatal; ii) da preservação do serviço público, que tem um estatuto e uma cultura própria, conferindo boas condições de estatuto e remuneratórias aos funcionários públicos. Os princípios da NPM que perduram no NWS são: i) a orientação para os cidadãos; ii) o recurso a consulta pública e ao envolvimento dos privados; iii) a orientação para os resultados; iv) a gestão profissional.⁶⁹

O NWS corresponde a um modelo que reafirmou o papel do Estado na produção de soluções em resposta aos problemas da globalização, mudança tecnológica, alterações demográficas e ambientais. Reafirmou também o papel da democracia representativa como o elemento legitimador da ação do Estado. Reafirmou ainda o papel do Direito Administrativo a preservar os princípios básicos na relação entre os cidadãos e o Estado, da igualdade perante a lei, da segurança jurídica e do escrutínio da ação do Estado. Além disso, preservou a ideia do serviço público com um estatuto e cultura distintos. Permitiu

⁶⁵ ISTVAN STUMPF, "Rediscovering the State and the Neo-Weberian State", *op. cit.*, 2009, p. 410.

⁶⁶ ANGELIKA WODECKA-HYJEK e BERNARD ZIĘBICKI, "Neo-Weberian State versus Public Governance in Management of Public Administration", *op. cit.*, 2018, pp. 28-29.

⁶⁷ ISTVAN STUMPF, "Rediscovering the State and the Neo-Weberian State", *op. cit.*, 2009, p. 410.

⁶⁸ GEERT BOUCKAERT, "The Neo-Weberian State: From Ideal Type Model to Reality?", *op. cit.*, 2023, p.18.

⁶⁹ WILLIAM N. DUNN e DAVID Y. MILLER, "A Critique of the New Public Management and the Neo-Weberian State...", *op. cit.*, 2007, p. 352.

uma reorientação para as necessidades dos cidadãos em vez de um foco excessivo no desempenho interno. A ênfase nos mecanismos de mercado deu lugar a uma abordagem mais imparcial assente na procura de qualidade do serviço e na equidade do acesso. Estas mudanças foram mais visíveis nos países do Norte da Europa e na Alemanha.⁷⁰ Poder-se-ia resumir os pilares do NWS no repensar do papel do Estado de forma a reforçá-lo, a redescobrir a burocracia e a restaurar uma abordagem baseada nas normas e na lei. A nova configuração permitiu maior transparência na ação do Estado e uma mais eficaz responsabilização dos decisores do Estado, o que contribuiu para um maior controlo da corrupção, o crescimento económico e uma redução da pobreza.⁷¹

Assim, nas realidades concretas do Estados, a configuração da ação do Estado passou no século XXI a fundir características dos dois modelos, NPM e NWS. A escolha entre dar supremacia a um ou a outro baseia-se na *razão de ser do Estado* (qual o papel do Estado?) e não é de todo apolítica, mas influenciada por razões ideológicas.⁷²

De facto, a junção dos dois modelos procura dar uma resposta conjunta às necessidades de eficiência e de eficácia, a par dos valores da imparcialidade e equidade. Propõe uma combinação da dimensão económica de desempenho com a confiança, a responsabilização e a legitimidade. Na maior parte dos sistemas democráticos valores como a imparcialidade, a previsibilidade, o Estado de Direito, a lealdade política, o controlo político, a participação, a capacidade de resposta, a competência profissional e a equidade fazem também parte do conceito de *desempenho*.⁷³

Mas poderá o NWS, na sua versão atualizada, impulsionar a inovação, moldar os mercados e conduzir uma recuperação do Estado Social? Como pode a sociedade civil responsabilizar a burocracia mantendo-lhe a autonomia? Apesar da evolução experienciada pelas administrações públicas do NPM para o NWS, o Estado Social e especificamente a administração pública continuam a ser percebidos como estando em crise e parece que o NWS não conseguiu (ainda?) dar uma resposta a estas questões.⁷⁴

4. A NOVA GOVERNANÇA PÚBLICA

A Nova Governança Pública (New Public Governance – NPG) é um modelo de ação do Estado que se tem afirmado recentemente. Na opinião de Rudolf⁷⁵, o NPM deve ser considerado o verdadeiro precursor da NPG no setor público. O principal pressuposto da NPG é o envolvimento comprometido com base no princípio da parceria com os cidadãos no processo de governação. O governo, bem como as instituições locais, devem ter em conta as aspirações e expectativas dos cidadãos. O Direito tradicional ("hard law"), sendo a soma de regulamentos, está a tornar-se cada vez mais insuficiente para uma boa

⁷⁰ CHRISTOPHER POLLITT e GEERT BOUCKAERT, *Public Management Reform...*, *op. cit.*, 2011, pp. 118-119.

⁷¹ ISTVAN STUMPF, "Rediscovering the State and the Neo-Weberian State", *op. cit.*, 2009, pp. 411-412.

⁷² *Idem*, pp. 412-413.

⁷³ TOM CHRISTENSEN e PER LÆGREID, "Taking Stock: New Public Management (NPM) and Post-NPM Reforms—Trends and Challenges", *op. cit.*, 2022, p. 8.

⁷⁴ WOLFGANG DRECHSLER e LUKAS FUCHS, "Max Weber and the Neo-Weberian State: A Workshop and a Max Weber Studies Theme Issue", *op. cit.*, p. 197.

⁷⁵ WAWRZYNIEC RUDOLF, 2011, p. 411 *apud* ANGELIKA WODECKA-HYJEK e BERNARD ZIĘBICKI, "Neo-Weberian State versus Public Governance in Management of Public Administration", *op. cit.*, 2018, p. 27.

gestão e deve ser complementado por normas e padrões ("soft law") que regulem a atividade pública. Estas regras devem especificar a forma como a administração irá comunicar com os cidadãos, envolvê-los em questões públicas e apoiar as suas iniciativas. Assim a NPG caracteriza-se por formas associativas e colaborativas entre governos e entre governos e cidadãos. Cada vez mais o governo necessita de combinar os recursos informacionais, cognitivos, financeiros, tecnológicos e materiais interagindo com empresas de mercado, organizações sociais e centros de investigação que produzem bens e serviços tangíveis e intangíveis com valor social. Para Aguilar Villanueva⁷⁶:

"A Governança Pública é a ação de governar a sociedade, dirigindo-a, liderando-a e coordenando-a. Especificamente, é a ação diretiva, desenvolvida pelo governo e pela sociedade através de diálogos e acordos, que assume, aceita, define e redefine os valores fundadores da sociedade, as metas e objetivos estruturais e atuais da vida social, o seu sentido de direção, o seu rumo e futuro, e as ações a empreender para assegurar os valores fundamentais da convivência social e alcançar os objetivos de valor social. Assume, aceita e define ou redefine a forma de organização da sociedade, as normas de conduta e de relacionamento dos sujeitos associados e as sanções para as transgressões que causem danos a indivíduos e grupos. Assume, aceita, define ou redefine ainda as regras de origem do governante, as suas atribuições e poderes, as normas que deve observar nas suas ações de liderança e coordenação da sociedade, e os recursos necessários para atingir os valores, os objetivos e o futuro da sociedade. Como ação diretiva, é uma ação intencional que define as metas, os objetivos e os valores futuros para a sociedade e é orientada para a sua realização. É também uma ação causal que seleciona e executa as ações que são eficazes para os alcançar com os maiores benefícios e os menores custos possíveis. Portanto, a governança tem significado, validade e aceitação social se for uma ação racional, se as suas intenções e ações forem consistentes com os valores, princípios e normas da ordem que regula a vida da sociedade, e se as suas ações forem eficazes e benéficas, produzirem os resultados esperados e não forem um capricho ou a ilusão de um líder."

A governança não substitui o governo, mas centra-se mais nas questões de implementação, controlo, responsabilização e consequências das atividades governamentais. Portanto, a governança é uma estrutura que se relaciona com a forma como o governo se conduz a si próprio e aos seus serviços, e não substitui a função do governo. É amplamente vista como o estilo de interação entre o governo e a sociedade.⁷⁷ É o produto da necessidade de mais parceria e trabalho em rede entre o Estado e a sociedade.⁷⁸ A governança implica um afastamento das formas tradicionais de organização hierárquica e a adoção de ligações em rede. Implica também uma revisão da relação entre o Estado e a sociedade civil num sentido mais participativo. A governança é considerada responsável por deslocar a ênfase do direito estatutário para formas mais flexíveis de regulamentação e implementação. Em certa medida o Estado foi substituído por uma *política em rede*, na qual a autoridade é delegada em instituições com tarefas específicas, jurisdições ilimitadas e membros interseccionais, operando a níveis sub e supranacionais.⁷⁹ A governança divide-se em governança da sociedade e governança das entidades da administração pública, que são os agentes através dos quais o governo dirige os assuntos da sociedade. Assim, existem duas áreas de governança: a essencial, substantiva, é a governança da sociedade, e a funcional, instrumental, é a governança das organizações da administração pública. Nesta, a governança é a atividade de gestão dos dirigentes do setor público, que têm autoridade

⁷⁶ LUIS F. AGUILAR VILLANUEVA, "La Nueva Gobernanza Pública: Un Panorama Conceptual", *Perfiles Latinoamericanos*, Vol. 32, No. 63, 2024, pp. 4-5.

⁷⁷ DANIELLE NEL, "Pre and Post Public Administration, Management and Governance Reform", *op. cit.*, 2015, p. 89.

⁷⁸ CHRISTOPHER POLLITT e GEERT BOUCKAERT, *Public Management Reform...*, *op. cit.*, 2011, p. 209.

⁷⁹ *Idem*, pp. 21-22).

e poder para decidir os objetivos institucionais, os recursos necessários, as normas de comportamento e os padrões operacionais das unidades e do pessoal das entidades administrativas. Na NPG, a administração pública está envolvida numa governança por cogoverno que é um modo de governança colaborativa em que o agente governamental e os agentes sociais participam conjuntamente na definição dos problemas a enfrentar, dos objetivos sociais a atingir e das ações que conduzem à sua resolução e concretização. São também parceiros na execução das ações decididas.⁸⁰ Conclui Aguilar Villanueva:⁸¹

“No mundo contemporâneo, a governança desenvolve-se sob a forma de diálogo, troca, coordenação, cooperação, coprodução, coautoria e corresponsabilidade entre governos e entre o governo e as organizações económicas e civis dos cidadãos, que assume as formas concretas de redes, associações, parcerias, consórcios, alianças e conselhos.”

A ideia de governança pode ser caracterizada por quatro elementos principais: domínio de rede; governança interativa em vez de imperativa; combinação de recursos públicos e privados; utilização de mecanismos para influenciar o desenvolvimento da cooperação e da parceria nas redes sociais.⁸² Daqui se depreende que a NPG se apresenta mais como um desenvolvimento da NPM, apresentando-se de alguma forma como uma alternativa ao NWS. No entanto, na prática, os sistemas administrativos configuram-se como estruturas híbridas constituídas por elementos dos três modelos. Todavia, as estruturas mais vinculadas por traços da NPG apresentam muitas medidas semelhantes às da NPM. Segundo Lane⁸³:

“Numa sociedade em rede, a governação baseia-se na abordagem principal-agente, e a NPM fornece essa estrutura, através da lógica de contratação e cooperação. A abordagem principal-agente implica que o governo não tem necessariamente de produzir diretamente serviços públicos para a sociedade, mas pode e deve confiar no melhor agente adequado para o fazer da forma mais eficiente, eficaz, acessível e sustentável. Na aplicação prática da NPG resultam modelos institucionais híbridos que combinam medidas semelhantes às da NPM.”

Além disso, a Nova Governança Pública deriva da teoria das redes. Os seus princípios básicos centram-se na colaboração público-privada, na participação das partes interessadas, na coordenação, melhor prestação de serviços, orientação para resultados e padrões de responsabilização. Coloca também as tecnologias digitais no centro das estruturas organizacionais administrativas. A governança em rede é caracterizada pela construção de confiança mútua e baseia-se na empatia, na compreensão da interdependência e na criação de consensos. Da mesma forma, a governança colaborativa reúne as partes interessadas públicas e privadas em fóruns coletivos com agências públicas que se envolvem na tomada de decisões orientadas pelo consenso e por um propósito público.⁸⁴ É claro que isto envolve os funcionários públicos em extensas atividades de "networking", lidando com um conjunto de grupos do setor privado e da sociedade civil. Os funcionários públicos não são simples *mensageiros*, mas têm papéis construtivos e criativos, procurando sinergias entre diferentes partes interessadas,

⁸⁰ LUIS F. AGUILAR VILLANUEVA, "La Nueva Gobernanza Pública: Un Panorama Conceptual", *op. cit.*, p. 7.

⁸¹ *Idem*, p. 15.

⁸² ANGELIKA WODECKA-HYJEK e BERNARD ZIEBICKI, "Neo-Weberian State versus Public Governance in Management of Public Administration", *op. cit.*, 2018, pp. 27-28.

⁸³ JAN-ERIK LANE, 2000, p. 5 *apud* DANIELLE NEL, "Pre and Post Public Administration, Management and Governance Reform", *op. cit.*, 2015, p. 90.

⁸⁴ ALEKSANDER ARISTOVNIK, EVA MURKO e DEJAN RAVŠELJ, "From Neo-Weberian to Hybrid Governance Models in Public Administration: Differences between State and Local Self-Government", *Administrative Sciences*, Vol. 12, No. 1, 26, 2022, p. 8.

incentivando soluções inovadoras. Tal como os *funcionários públicos empreendedores* do modelo NPM, isto pode levar ao problema de falta de equidade já criticado à NPM. Além disso, este modelo tende a pressupor que se todos os intervenientes forem reunidos à mesa com um ou mais *facilitadores de rede* qualificados, será encontrada uma solução de compromisso. Infelizmente, nem sempre isso acontece.⁸⁵

Um outro problema é saber se os políticos estão disponíveis para abdicar da sua *primazia*, deixando de reservar para si o direito de em última instância tomar a decisão, reivindicando uma legitimidade única e superior como representantes eleitos. Para além disso, nesta estrutura complexa de redes torna-se difícil a monitorização e a prestação de contas. O problema da desigualdade é também colocado, pois será difícil uma participação equitativa dos cidadãos num dado território, pois só determinados grupos poderão ter acesso a uma dada rede de tomada de decisão.⁸⁶

O mais recente desenvolvimento da NPG, a Governança da Era Digital, consegue em certa medida contornar o problema da falta de transparência e de responsabilização, pois os processos de decisão passam a ser escrutináveis, uma vez que há registos e fácil acessibilidade à informação. Por outro lado, com o apoio da tecnologia é mais fácil abrir as interações a um grande número de intervenientes, facilitando a vertente participativa. Colocam-se, todavia, alguns problemas de perda de confidencialidade e falhas de segurança na proteção de dados do foro privado.⁸⁷

5. ENTRE PARADIGMAS E PARADOXOS: A COMPLEXIDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CONTEMPORÂNEA

Sanabria-Pulido e Pliscoff⁸⁸ constataam que, mesmo em diferentes cenários e tipos de organizações, os valores Weberianos coexistem com os da NPM e da NPG. Também Christensen e Laegreid⁸⁹ indicam que as reformas da administração pública não se cingiram à incorporação de um dos modelos, mas a uma combinação de elementos de vários. Não se pode dizer que um paradigma tenha dado lugar a outro rapidamente, mas diferentes paradigmas tendem a coexistir à medida que o setor público se torna mais complexo, com um aparelho administrativo multi estruturado e arranjos organizacionais híbridos.

A complexidade e a combinação de modelos com fundamentos diferentes leva a que dentro da administração pública apareçam alguns conflitos de gestão ("trade-offs"). Constata-se que os decisores têm de optar entre várias coisas que pretendem e que não conseguem ter simultaneamente, ou seja, para obter mais de uma haverá que abdicar de outra. Além disso, confrontam-se com limites, ou seja, há determinados pontos,

⁸⁵ CHRISTOPHER POLLITT e GEERT BOUCKAERT, *Public Management Reform...*, *op. cit.*, 2011, pp. 172-174.

⁸⁶ *Idem*.

⁸⁷ ALEKSANDER ARISTOVNIK, EVA MURKO e DEJAN RAVŠELJ, "From Neo-Weberian to Hybrid Governance Models in Public Administration: Differences between State and Local Self-Government", *op. cit.*, 2022, p. 4.

⁸⁸ PABLO SANABRIA-PULIDO e CRISTIAN PLISCOFF, "A Crowding-Out of Public Values? Managerial vs. Weberian Values in Public Sector Reform in Latin America", *Asia Pacific Journal of Public Administration*, Vol. 44, No.4, 2022, p. 291.

⁸⁹ TOM CHRISTENSEN e PER LÆGREID, "Taking Stock: New Public Management (NPM) and Post-NPM Reforms—Trends and Challenges", *op. cit.*, 2022, p. 14.

montantes ou níveis que não conseguem ultrapassar, como por exemplo ao nível da eliminação da diferenciação hierárquica na tomada de decisão. Refiram-se ainda dilemas em que o decisor tem de escolher entre duas ou mais alternativas insatisfatórias, isto é, as decisões disponíveis acerca de um problema não o conseguem resolver, mas apenas substituir um conjunto de elementos indesejáveis por outros. Então, acontece por vezes que o decisor público se confronta com um paradoxo, ou seja, situações contraditórias e falsas, mas contêm algum tipo de verdade. Politt e Bouckaert⁹⁰ explicam alguns dos “trade-offs” mais frequentes:

1. *Aumentar o controlo político da burocracia vs. libertar os gestores para gerir/dar poder aos consumidores de serviços*: como é possível dar maior liberdade aos gestores e, ao mesmo tempo, colocá-los sob um maior controlo dos superiores políticos e obrigá-los a serem mais recetivos aos consumidores?
2. *Dar prioridade à contenção de gastos vs. aumentar a qualidade do serviço público*: nesta escolha não haverá limites inultrapassáveis em que a escolha por um implica a deterioração do outro?
3. *Promover a flexibilidade e inovação vs. aumentar a confiança dos cidadãos e a legitimidade governamental*: o problema coloca-se quando a continuidade, predição e standardização dos serviços são procuradas como fonte de confiança e legitimidade da provisão pelo Estado.
4. *Motivar os funcionários vs. enfraquecer os seus vínculos a uma carreira e redução de serviços*: sabendo-se que os funcionários públicos valorizam a segurança do emprego e a previsibilidade da carreira, como transmitir-lhes que são altamente valorizados e ao mesmo tempo estão a ser dispensados ou os seus contratos laborais estão a ficar mais precários?
5. *Reduzir o escrutínio interno e a burocracia associada vs. aumentar a responsabilidade da gestão*: o problema reside no facto de que a responsabilização da gestão exige que os gestores tenham de dar informação ao topo da organização sobre indicadores de desempenho, procedimentos de melhoria de qualidade, auditoria de desempenho e qualidade de serviço.
6. *Desenvolver mais parcerias e “outsourcing” vs. melhorar a coordenação horizontal*: ao fazer parcerias e ao externalizar serviços aumentam as dificuldades de monitorização e controlo, sobretudo porque as relações tornam-se múltiplas e horizontais, em vez de hierárquicas e verticais.
7. *Aumentar a eficácia vs. aumentar a responsabilidade da gestão*: quando se pede aos gestores que se concentrem nos resultados e na eficácia, é difícil responsabilizá-los porque a atribuição de resultados às ações de unidades ou organizações individuais é frequentemente obscura ou duvidosa e também porque, para muitos programas públicos, os resultados mensuráveis apenas se manifestam após um longo período, deixando de poder ser enquadráveis numa análise contabilística de base anual.
8. *Promover uma governança aberta e transparente vs. proteger a privacidade*: uma maior abertura facilitando o acesso à informação e um aumento da comunicação para melhor escrutínio público implica a disponibilização de muitos dados que podem cair nas mãos dos que não têm escrúpulos em usá-los para exploração comercial ou para outros fins obscuros e ilícitos. É muito difícil manter o anonimato num tal volume de informação e tal pode ser tecnicamente impossível ou até extremamente dispendioso em termos de tempo e dinheiro.

⁹⁰ CHRISTOPHER POLLITT e GEERT BOUCKAERT, *Public Management Reform...*, op. cit., 2011, pp. 172-174, *passim*.

Também Ingaggiati et al.⁹¹ indica que os três modelos NPM, NWS e NPG coexistem e competem com o paradigma burocrático do WS. Elementos de todos vão-se acumulando levando a uma complexificação da estrutura da administração pública e muitas tensões, "trade-offs" e paradoxos advêm dessa mistura. Para este autor, alguns desses paradoxos são os conflitos: coordenação vs. concorrência; homogeneização vs. diversidade; controlo vs. comprometimento; estabilidade e estandardização vs. flexibilização e versatilidade; centralização vs. descentralização; responsabilização e escrutínio no cumprimento das regras vs. responsabilização por resultados.⁹² Por exemplo, um dos resultados destes paradoxos foi o facto de se esperar que as reformas do NPM diluíssem as deficiências das regras e procedimentos burocráticos, mas também erodiram certas salvaguardas burocráticas, como a equidade, o profissionalismo e a prossecução do interesse público. De facto, a gestão pública deve ser vista como uma série de atos de equilíbrio que envolvem a reconciliação de ideias opostas através do diálogo e de soluções criativas.⁹³

Campomori e Casula⁹⁴ investigaram o caso da coprodução privada e pública na provisão de infantários às crianças. A coprodução foi identificada como uma ferramenta governamental cada vez mais utilizada dentro do paradigma NPG e um impulsionador da inovação nos serviços de assistência social. O estudo demonstra que na coprodução o papel das entidades públicas é fundamental para dar a confiança necessária à institucionalização das inovações geradas. O estudo fornece elementos úteis para apoiar o argumento de que a presença de uma regulação de cima para baixo (como prevista no NWS) parece ser a solução para reduzir a aversão ao risco dos diferentes atores públicos e privados potencialmente envolvidos na provisão. Ou seja, um elemento da NPG (a coprodução) funciona melhor quando associado a um elemento do NWS (a conformidade regulatória). Uma implicação do estudo é que a implementação a longo prazo de práticas inovadoras está subordinada à capacidade de os atores estatais criarem as condições para tal: mesmo no modelo NPG, em que os atores estatais e os privados concorrem para a prestação de serviços públicos, a presença de atores estatais continua a ser uma condição para garantir a institucionalização de práticas inovadoras baseadas no envolvimento dos cidadãos como coprodutores de serviços locais. Estes resultados estão em linha com o debate sobre a evolução dos modelos de administração pública e a possível coexistência dos paradigmas que estão a surgir nas últimas décadas para revigorar o setor público e remediar os problemas da NPM. Em suma, o estudo de Campomori e Casula suporta o argumento de que o paradigma do NPG, ao mesmo tempo que salvaguarda o princípio da participação dos privados (cidadãos) na produção de políticas sociais e de bem-estar, pode funcionar em combinação com o NWS.

Um estudo de Aristovnik et al.⁹⁵ mostra que as instituições de administração pública do governo central tendem a estar mais impregnadas dos princípios do NWS, enquanto as instituições de administração pública dos governos locais estão mais orientadas para a NPG. Isto significa que o tipo de competências e funções também influencia a configuração da combinação entre os diferentes modelos de reforma da administração pública.

⁹¹ MARTA INGAGGIATI, GIOVANNI BARBATO, MARCO GUERCI e RENATO RUFFINI, "Reimagining the bureaucracy and post-bureaucracy debate...", *op. cit.*, 2024, p. 13.

⁹² *Idem*, pp. 13-14, para um aprofundamento das razões dos conflitos.

⁹³ *Ibidem*, pp. 24-25.

⁹⁴ FRANCESCA CAMPOMORI e 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*, Vol. 52, No-3, 2022, pp. 323-324.

⁹⁵ ALEKSANDER ARISTOVNIK, EVA MURKO e DEJAN RAVŠELJ, "From Neo-Weberian to Hybrid Governance Models in Public Administration: Differences between State and Local Self-Government", *op. cit.*, 2022, p. 1.

CONCLUSÃO

Globalmente, os Estados não conseguiram enfrentar questões sociais centrais dentro dos paradigmas tradicionais da gestão pública, devido à crescente complexidade das políticas públicas e das soluções necessárias. Houve uma elevação dramática das expectativas resultante dos êxitos do desenvolvimento e dos enormes aumentos nos custos para fornecer serviços e infraestruturas com a qualidade desejada para uma cidadania em expansão. Isso levou a uma partilha de responsabilidades na prestação de serviços públicos entre o governo, o setor empresarial e a sociedade civil, resultando no aperfeiçoamento das teorias de governança.⁹⁶

Abordagens simplistas à transformação da administração pública já não são adequadas para reformas de governança sustentáveis.⁹⁷ Para se ajustar continuamente à complexidade da realidade, a administração pública teve necessidade de se ir transformando, o que levou à conceção de novos modelos de ação do Estado. Neste estudo foram abordados em especial três modelos que se configuraram como reforma do modelo de burocracia clássica, comumente designado de Estado Weberiano (WS): a Nova Gestão Pública (NPM); o Estado Neo-Weberiano (NWS); a Nova Governança Pública (NPG). A NPM favorece mecanismos de mercado desenhados e orientados para gerar resultados que estejam de acordo com o interesse público; o NWS apresenta uma forma hierárquica profissionalizada com funções de coordenação de mercados e redes; já a NPG baseia-se numa abordagem em rede, oferecendo uma visão inclusiva da ampla gama de organizações que precisam de estar envolvidas na governança de sociedades complexas e plurais.⁹⁸ O NPM tem sido útil para a inovação digital e o NPG tem sido benéfico para a inovação social. No entanto, os resultados existentes indicam que o NWS tem potencial para impulsionar mercados e redes voltadas para a inovação e para conter e governar crises. Isso indica que as hierarquias previstas no NWS são importantes na condução de mercados e redes e que Estados inovadores precisam de burocracia.⁹⁹ Também se tem constatado que o NWS, ao contrário do NPM (orientado pelo mercado) e do NPG (orientado por redes), garantirá as três funções centrais de uma estratégia de *governo como um todo*: prestação de serviços inclusiva e equitativa, governança resiliente a crises e inovação eficaz para o governo e a sociedade.¹⁰⁰

A escolha das reformas a adotar depende muitas vezes de fatores contextuais. As características do regime político-administrativo existente tendem a exercer uma influência significativa tanto na escolha das reformas a serem adotadas quanto na viabilidade de implementação de certos tipos de reforma. As estruturas do Estado, a natureza do governo executivo central, as relações entre ministros e altos funcionários públicos, a cultura administrativa predominante e a diversidade de canais de aconselhamento afetam que ideias são adotadas e com que intensidade e amplitude são posteriormente implementadas. Contudo, seja qual for o tipo de reforma desejado, nem todos os países têm a mesma capacidade de implementar reformas de forma coerente e abrangente.¹⁰¹ De facto, como se viu anteriormente, cada modelo atende a certos

⁹⁶ DANIELLE NEL, "Pre and Post Public Administration, Management and Governance Reform", *op. cit.*, 2015, p. 87.

⁹⁷ *Idem*, p. 73.

⁹⁸ CHRISTOPHER POLLITT e GEERT BOUCKAERT, *Public Management Reform...*, *op. cit.*, 2011, p. 208.

⁹⁹ GEERT BOUCKAERT, "From NPM to NWS in Europe", *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, Vol. 18 (SI), 2022, p. 29.

¹⁰⁰ *Idem*.

¹⁰¹ CHRISTOPHER POLLITT e GEERT BOUCKAERT, *Public Management Reform...*, *op. cit.*, 2011, p. 73.

aspectos da administração pública — os aspectos que considera importantes — mas tende a ignorar ou omitir outros. Assim, por exemplo, a NPM distancia-se da política e parece, pelo menos implicitamente, basear-se num conjunto excessivamente racional e algo irrealista de pressupostos sobre o que os políticos podem e querem fazer. Também tende a focar-se no funcionamento interno de organizações individuais, prestando menos atenção à *visão geral* — a configuração da rede, a história de um determinado setor, as disposições específicas de uma Constituição, entre outros fatores. Por oposição, o NWS tem como ponto forte realçar o que os Estados podem fazer e a importância da política democrática como força orientadora e de supervisão. Aceita que há contextos específicos nos quais o Estado deve coagir os seus cidadãos, onde a ordem pública deve ser mantida, mesmo que isso implique um certo sacrifício em termos de liberdades individuais. Coloca o *ethos do serviço público* mais perto do centro da atenção e evita a suposição simplista de que todos são maximizadores de utilidade motivados apenas pelo interesse próprio. Por sua vez, a NPG permanece em grande parte silenciosa quanto à forma como o núcleo do Estado deve ser organizado internamente e sobre quais as áreas, se algumas, o Estado precisa de reservar para si. Também tem dificuldades em explicar como os valores tradicionais de responsabilidade democrática e transparência serão mantidos em redes complexas de parcerias e colaborações. Conclui-se, assim, que os grandes modelos não são abrangentes. Nota-se também uma certa tendência para alternâncias ou ciclos nas reformas. Cada prescrição parece inicialmente fazer sentido por si só, mas após algum tempo de aplicação, as suas desvantagens tornam-se mais evidentes e, eventualmente, surge um movimento no sentido oposto, pois passa-se a considerar que se tem agora em demasia aquilo que antes era visto como algo positivo (demasiada autonomia, demasiada auditoria, demasiados indicadores de desempenho, e por aí fora). A existência desses ciclos não exclui a existência de trajetórias: pode haver uma trajetória que dure uma década ou mais, até que a tendência mude — a trajetória anterior passa a ser vista como tendo ido longe demais, e uma nova trajetória começa, não regressando necessariamente ao ponto de origem, mas pelo menos abandonando alguns dos elementos da direção anterior. No entanto, para ver estes padrões é necessário, geralmente, observar os desenvolvimentos ao longo de um período de tempo bastante alargado — provavelmente décadas. Análises de curto prazo sobre a última reforma dificilmente captarão os padrões maiores e de longo prazo.¹⁰²

Quais têm sido os resultados das reformas? É muito difícil determinar com segurança qual é o balanço líquido de resultados de grandes programas complexos de reforma da gestão pública. Em certa medida estas grandes reformas são realizadas com base na fé, e não numa ciência comprovada. Essa dificuldade é frequentemente agravada pelo facto de os próprios governos não implementarem procedimentos de avaliação credíveis — ou, pelo menos, não o fazerem atempadamente. É difícil evitar a conclusão de que os políticos que lançam inovações na gestão nem sempre consideram a avaliação cuidadosa e independente dos custos e benefícios de longo prazo como um aspeto particularmente importante do processo de reforma. Os desafios metodológicos de avaliação rigorosa dos resultados são algo menores (ainda que exigentes) quando o foco recai sobre uma reforma específica, aplicada a um local ou organização concreta, ou a um conjunto limitado de locais e/ou organizações. Assim, algumas das provas mais convincentes e sólidas provêm desses estudos mais focados e desagregados, nos quais é possível acompanhar as ações e reações complexas à medida que a reforma se desenrola.¹⁰³

Em suma, pode-se concluir que os resultados existentes quanto às reformas da administração pública ficaram abaixo das expectativas associadas a cada modelo de

¹⁰² CHRISTOPHER POLLITT e GEERT BOUCKAERT, *Public Management Reform...*, op. cit., 2011, pp. 209-211, *passim*.

¹⁰³ *Idem*, pp. 214-215.

reforma e que as convicções políticas e culturais, assim como as pressões sociais, são com frequência as raízes dos percursos de reforma encetados pelos diferentes países. De facto, não é possível identificar uma racionalidade reformatória despida da dimensão política, cultural e social. Também não há evidência de que tendo em conta os resultados existentes um dado modelo de reforma seja superior aos outros, residindo a dinâmica reformatória numa busca em cada momento das melhores combinações de modelos, não apenas em termos de desempenho, mas também segundo o que é politicamente, culturalmente e socialmente mais aceitável.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar Villanueva, L. F. (2024).** La nueva gobernanza pública: Un panorama conceptual. *Perfiles Latinoamericanos*, 32(63), 1–25.
- Aristovnik, A., Murko, E., & Ravšelj, D. (2022).** From neo-Weberian to hybrid governance models in public administration: Differences between state and local self-government. *Administrative Sciences*, 12(1), 1–19.
- Bouckaert, G. (2022).** From NPM to NWS in Europe. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 18(SI), 22–31.
- Bouckaert, G. (2023).** The neo-Weberian state: From ideal type model to reality? *Max Weber Studies*, 23(1), 13–59.
- Campomori, F., & Casula, M. (2022).** Institutionalizing innovation in welfare local services through co-production: Toward a neo-Weberian state? *Italian Political Science Review/Rivista Italiana di Scienza Politica*, 52(3), 313–327.
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2022).** Taking stock: New Public Management (NPM) and post-NPM reforms—trends and challenges. In A. Ladner & F. Sager (Eds.), *Handbook on the politics of public administration*, 38–49. Edward Elgar Publishing.
- Drechsler, W. (2009).** The rise and demise of the New Public Management: Lessons and opportunities for South East Europe. *Admin.*, 7(7), 7–27.
- Drechsler, W., & Fuchs, L. (2022).** Max Weber and the neo-Weberian state: A workshop and a Max Weber Studies theme issue. *Perspectives on Public Management and Governance*, 5(2), 197–198.
- Dunn, W. N., & Miller, D. Y. (2007).** A critique of the New Public Management and the neo-Weberian state: Advancing a critical theory of administrative reform. *Public Organization Review*, 7, 345–358.
- Ghuman, B. S. (2001).** New public management: Theory and practice. *Indian Journal of Public Administration*, 47(4), 769–779.
- Guogis, A., Smalskys, V., Reinholde, I., Bileišis, M., Klimovsky, D., & Gavkalova, N. (2024).** Public administration modernization: Regularities of normative concept application. *Eastern-European Journal of Enterprise Technologies*, 3(13), 70–78.
- Ingaggiati, M., Barbato, G., Guerci, M., & Ruffini, R. (2024).** Reimagining the bureaucracy and post-bureaucracy debate: A systematic literature review on paradoxes in public administration. *Public Management Review*. Advance online publication, 1–30, <https://doi.org/10.1080/14719037.2024.2358322>.

- Langer, J. (2022).** Bureaucracy and the imaginal realm: Max Weber, rationality and the substantive basis of public administration. *Perspectives on Public Management and Governance*, 5(2), 122–134.
- Nel, D. (2015).** Pre and post public administration, management and governance reform. *Administratio Publica*, 23(2), 73–97.
- Niskanen, W. (1971).** *Bureaucracy and representative government*. Aldine-Atherton.
- Ongaro, E. (2024).** Integrating the Neo-Weberian State and public value. *International Review of Administrative Sciences*, 90(4), 830–844.
- Papi, L. P., Padilha, P. Z., & Thompson dos Santos, G. (2025).** Neoweberianismo como modelo de reforma da administração pública no Brasil? Possíveis explorações empíricas e aplicações. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 91, 86–108.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011).** *Public management reform: A comparative analysis—New Public Management, governance, and the neo-Weberian state*. Oxford University Press.
- Sanabria-Pulido, P., & Pliscoff, C. (2022).** A crowding-out of public values? Managerial vs. Weberian values in public sector reform in Latin America. *Asia Pacific Journal of Public Administration*, 44(4), 291–314.
- Stumpf, I. (2009).** Rediscovering the state and the neo-Weberian state. *Annales Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Eötvös Nominatae: Sectio Iuridica*, 50, 405–418.
- Wodecka-Hyjek, A., & Ziębicki, B. (2018).** Neo-Weberian state versus public governance in management of public administration. In B. Mikuła & T. Rojek (Eds.), *Knowledge, economy, society: Reorientation and transformations of economy and organization management concepts* (pp. 21–32). Publishing House Foundation of the Cracow University of Economics.

Sobre o Autor

José Neves Cruz



José N. Cruz é Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade do Porto (FDUP), doutorou-se em Ciências Económicas e desenvolve investigação no Centro de Investigação Interdisciplinar em Justiça (CIJ) da FDUP e na Escola de Criminologia da FDUP. Participa na “network” European Working Group on Organisational Crime (EUROC) e é membro da European Society of Criminology. Publicou monografias e artigos científicos nos domínios da economia pública, do empreendedorismo, da criminalidade económica e financeira e da ética académica.

Sobre os CIJ-RP (CIJ Research Papers / Cadernos de Investigação do CIJ)

Os CIJ-RP são uma série de publicações disponibilizadas em linha que dão a conhecer à comunidade a reflexão desenvolvida no âmbito de projetos de investigação, em comunicações e outras atividades científicas, académicas e de formação, da autoria de investigadores do CIJ, de investigadores visitantes e convidados, bem como estudantes de doutoramento e de mestrado da FDUP. Os CIJ-RP são o testemunho do compromisso com o objetivo da ciência aberta, ao serviço da sociedade. As línguas de publicação são o português e o inglês, podendo excecionalmente a publicação ocorrer em outra língua.

Sobre o CIJ

O Centro de Investigação Interdisciplinar em Justiça (CIJ) é uma Unidade de Investigação e Desenvolvimento integrada na Faculdade de Direito da Universidade do Porto (FDUP). Ramifica a sua investigação em quatro eixos: (1) Direitos, Sociedade e Poder, (2) Negócios, Empresas e Mercado, (3) Dinâmicas Transnacionais, Transição Verde e Digital, e (4) Crime, Segurança e Vitimação.

