

REFLEXÃO TEÓRICA COMPARADA SOBRE MODELOS DE GESTÃO PÚBLICA

ALEXANDRE MORAIS NUNES¹

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar os principais modelos básicos de gestão pública por meio da revisão da literatura, explorando os principais conceitos do paradigma weberiano e da nova gestão pública. Além disso é realizada uma análise comparativa entre todos os modelos, destacando as relações e implicações de um modelo híbrido (Neo weberiano) que combina características burocráticas com valores da Nova Gestão Pública. Ao longo de todo o trabalho é sempre promovida a discussão entre os modelos teóricos e destacados os pontos mais relevantes e de rotura.

Palavras-chave: Administração pública; burocracia weberiana; nova gestão pública.

ABSTRACT

The present work aims to analyze the main basic models of public management by reviewing the literature, exploring the main concepts of the Weberian paradigm and the new public management. In addition, a comparative analysis is carried out between all the models, highlighting the relationships and implications of a hybrid model (Neo Weberian) that combines bureaucratic characteristics with values of the New Public Management. Throughout the work is always promoted the discussion between the theoretical models and highlighted the most relevant and breaking points.

Keywords: Public administration; weberian bureaucracy; new public management.

¹ Professor doutor na Unidade de Administração Pública (Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade de Lisboa). Investigador do Centro de Administração e Políticas Públicas, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade de Lisboa, Rua Almerindo Lessa, 1300-663, Lisboa, Portugal. Orcid - <<https://orcid.org/0000-0002-6808-7769>>.

RESUMEN

El presente trabajo tiene como objetivo analizar los principales modelos básicos de gestión pública a través de la revisión de la literatura, explorando los principales conceptos del paradigma weberiano, de la nueva gestión pública y del nuevo servicio público. Además, se realiza un análisis comparativo entre todos los modelos, destacando las relaciones e implicaciones de un modelo híbrido (Neo weberiano) que combina características burocráticas con valores de la Nueva Gestión Pública. A lo largo de todo el trabajo es siempre promovida la discusión entre los modelos teóricos y destacados los puntos más relevantes y de ruptura.

Palabras clave: Administración pública; burocracia weberiana; nueva gestión pública.

Introdução

Ao longo da história têm sido profundas as alterações do papel do Estado e conseqüentemente da Administração Pública. Essas alterações decorreram como consequência de fatores históricos, econômicos, políticos e sociais, em função dos quais o Estado exerce a sua missão e planeia as suas atividades impondo assim mudanças estruturais (Mozzicafreddo, 2009).

O modelo weberiano concebeu um modelo ideal de burocracia que separava a prestação pública da Privada (Weber, 2003). Esse modelo prosseguiu por vários anos, tendo-se verificado nos anos 70 uma política de despesa ativa e sem antecedentes que pressionou os Estados a se modernizarem. Sugeriram críticas específicas a esse modelo, às quais se juntaram outras relacionadas com a crise petrolífera que decorria em também na década de 70, pelo que houve necessidade de repensar o modelo (Pitschas, 2001).

Após esse período e diante da crise instalada, existiu o desenvolvimento de uma nova filosofia de administração. A ideia de introduzir mais racionalidade e eficiência na gestão da administração pública em geral, iniciou-se no Reino Unido com um conjunto de reformas conhecidas por “*Management*”, implementadas no tempo de Margareth Thatcher. Foram assim transpostos para a Administração Pública, princípios e métodos da gestão privada, especificamente a introdução da concorrência e a criação de mercados (Ferlie, 1996), numa tentativa de tentar retardar ou reverter o crescimento da despesa pública (Hood, 1991).

O paradigma da prestação de serviços públicos alterou-se para se posicionar com carácter comercial ou industrial e regras de direito privado, desenvolvidas pelo Estado através de entidades privadas (Bilhim, 2014). Efetivamente, verificou-se em simultâneo com a implementação

do *New Public Management*, a mudança para a desagregação do sector público, criando um rompimento com modelos anteriores e adotando de regras do sector privado, exigindo assim uma necessidade de se verificar uma maior disciplina no consumo de recursos pretendendo fazer mais, com menos recursos. Isso despoletou a promoção da introdução e do desenvolvimento de tecnologias de informação nos serviços públicos. Estabeleceram-se “agências” de fornecimento de serviços, com interesses de produção e ganhos de eficiência distintos, disposições contratuais de *franchise*, tanto dentro como fora do sector público, originando competição. Segundo Hood (1991) essa rivalidade é apontada como parte do plano para a diminuição de custos, aumento de produtividade e melhoria de padrões (Hood, 1991).

Este trabalho tem o objetivo explorar, discutir as definições conceituais e comparar os principais modelos de gestão pública (Modelo burocrático Weberiano, *New Public Management*) por meio de uma revisão bibliográfica que buscará explorar os principais conceitos e características. Assim será explorada a separação entre público e privado promovido pelo modelo Weberiano (Peters, 2001, 2009; Weber, 1978, 2003). Em seguida, fruto dos movimentos reformistas de descentralização dos anos 90, são apresentados e caracterizados os pontos centrais do modelo da nova gestão pública (Denhardt & Denhardt, 2011; Barzelay, 1992, 2001; Dunleavy & Hood, 1994; Gruening, 2001; Majone, 1997; Pollitt & Bouckaert, 2011; Pollitt, Talbot, Caulfield & Smullen, 2004; Secchi, 2009). Além disso, é ainda ao longo do trabalho enfatizada uma discussão teórico-conceitual na qual são apresentados os pontos de rotura entre os modelos e ainda é apresentado um modelo híbrido que combinou características do modelo gestor da *New Public Management* com o modelo burocrático e que ficou conhecido como Modelo de Estado Neo-Weberiano (Evans, 2002; Carneiro & Menicucci, 2012; Peters, 2009; Pollitt & Bouckaert, 2011).

Portanto, neste trabalho enfatizaremos uma análise, discussão e comparação teórico-conceitual que pretende caracterizar cada um dos modelos de gestão pública mais relevantes no seu próprio contexto, buscando sintetizar as suas principais características do modelo burocrático Weberiano, a transição para um novo modelo de gestão, o *New Public Management*, o nascimento de um modelo híbrido Neo-Weberiano e ainda uma breve abordagem ao modelo do Novo Serviço Público que sucedeu.

A burocracia weberiana

O modelo tradicional de Administração Pública ou modelo Burocrático, surgiu inicialmente nos finais do século XIX, inícios do século XX (período do pós Revolução Industrial). O aparecimento deste modelo influenciou nas insuficientes respostas para os problemas da Administração Pública (Peters, 2001).

Este modelo surgiu na Europa. Contudo, autores Norte Americanos tiveram influência no avanço desta Ciência, discriminando que foi desenvolvida por professores franceses e alemães, tendo sido adaptada à realidade Norte Americana *It has found its doctors in Europe. Is not our making* (Wilson, 1887, p.202). Porém, existem autores que atribuem a criação do modelo a Max Weber e ao falar deste modelo é comum usar-se o termo “Weberiano”.

O paradigma weberiano de burocracia constitui sempre o ponto de partida nas discussões relacionadas com as teorias da gestão pública, sendo o modelo que mais tentativas de reforma sofreu e pelo fato de ser uma perspectiva que ainda não foi plenamente superada mantendo algumas das suas características em modelos de Estados modernos (Peters, 2009).

No pensamento de Weber (2003) existiam três tipos ideais de dominação legítima:

1. A dominação racional-legal, relacionada com o entendimento da burocracia como uma base que deu origem ao atual Estado moderno, regida pela razão instrumental, que se baseia no rigor, impessoalidade, intensidade, continuidade, confiança e que no entendimento de Weber é a dominação mais adequada para administrar grandes massas. Esta dominação ao ter um caráter impessoal e muito rigoroso fundado no conhecimento técnico especializado e profissional acabaria sempre por afastar o personalismo e até algum favoritismo e conferia superioridade à administração pública.

2. A dominação tradicional, focada na autoridade estabelece que o Estado na figura do Governo é quem toma a decisão e os funcionários são seus súditos e servidores. A esta dominação está subjacente o patriarcalismo no qual se presta obediência numa estrutura de comando e hierarquia

por obrigação. Weber referiu ainda que a este tipo de dominação está associada à solidez e estabilidade social.

3. A dominação carismática, na qual a autoridade é suportada não por obrigação, mas mais por devoção afetiva dos servidores perante o governante. De acordo com Weber neste modelo existe um modelo de obediência baseado no reconhecimento dos servidores perante um governante com caráter autoritário e impetico dos servidores pelos seus governantes. Ou seja, a obediência se dá devido às qualidades pessoais dos líderes o que na percepção de Weber pode criar alguma instabilidade, pois a devoção afetiva pode terminar em um momento.

Para o presente trabalho e com o objetivo de comparar os modelos importa focar, sobretudo, a forma de dominação racional-legal proposta por Weber, pois é a que está mais associada ao conceito de burocracia e se rege pela hierarquia com modelo de controle e comando sobre as atividades realizadas pelos servidores com qualificação técnica e profissional, que dão suporte à estrutura de poder.

No modelo weberiano há uma tendência de execução utilitarista das suas tarefas administrativas ligadas à satisfação das necessidades administrativas que tinham de ser satisfeitas através de servidores qualificadas e não pelo político. Neste campo é interessante analisar a distinção que Weber faz entre o político e a administração (Weber, 1978; 2003):

:: O político é aquele que representa o interesse coletivo, inserido em lutas ideológicas (político-partidárias) repletas de ideias, paixões, interesses e que assume o risco e é responsabilizado pelos cidadãos perante os resultados da sua administração. Sua ascensão e legitimidade são realizadas por eleições que lhe conferem autoridade.

:: O funcionário administrativo (burocrata ideal para Weber) é aquele servidor que integra os quadros do sector público. A sua ascensão é resultado do seu grau de conhecimento técnico e a sua posição definida em hierarquia por concurso público de acordo com critérios de meritocracia ou senioridade.

Estava assim retratada um certo decréscimo de influência do poder político na administração pública (“Despolitização”), que induziu o princípio de separação de poderes, atribuindo ao poder administrativo uma influente posição no seio da administração. Os funcionários podem

despoletar e assumir opiniões sobre políticas específicas e são esperados como membros de uma organização responsável pela elaboração, criação e seleção fundamentadas pela competência.

Na concepção burocrata, a capacidade e poder vêm do cargo que ocupa e a seleção dos servidores é baseada no mérito e na competência técnica e não em preferências pessoais/ políticas. A política cabia aos políticos e a administração aos servidores públicos. Assim, os objetivos eram definidos pelos políticos e para os cumprir, previa-se o cumprimento de programas através dos organismos públicos existentes (Peters, 2001). Só dessa forma no entendimento de Weber (2003) se poderia obter um máximo rendimento, disciplina, rigor e confiabilidade na gestão pública.

A prestação de contas segue uma hierarquia, em que os administradores são responsáveis perante os políticos no governo. O poder político (topo da pirâmide das organizações), é exercido através de uma máquina administrativa de tipo burocrático e hierárquico. É deste modo que a burocracia assume um papel sistemático na elaboração e efetivação das políticas, em que é atribuído um papel fundamental ao sector administrativo como conselheiro político na fase de formulação, pois embora os ministros ao serem eleitos possam tomar decisões políticas, muitas vezes não têm capacidade para fazê-lo de forma eficaz (Peters, 2001).

As mudanças significativas nos pressupostos da hierarquia e regras de gestão, vinculadas no âmbito dos serviços públicos, bem como na autoridade de funcionários públicos a adotar e cumprir regulamentos (Peters, 2001). Dessa forma, a autoridade deriva das normas ou de regulamentos que são racionais em coerência com os objetivos visados e porque conferem aos dirigentes, um poder de coação e disciplinar sobre as hierarquias inferiores. Neste sentido, a burocracia é uma estrutura social racional e organizada. O modelo hierarquizado pretende a procura de poder e autoridade, praticamente inflexível no processo de decisão e uma contínua relação subalterna com os níveis superiores da hierarquia para muitas das ações ou das decisões a tomar (Peters, 2001).

Estava presente uma divisão do trabalho (com regras precisas para os direitos e deveres dos funcionários, na admissão e na promoção por competência técnica) e um corte das relações pessoais (poderiam colocar em primeira instância fatores não laborais, como os de ordem emocional) (Cardoso, 1997). Esta abordagem é uma forma de coordenação e controlo direto sobre os funcionários, mediante um conjunto de regras que limitam

o recrutamento, as demissões, as remunerações e as progressões na Administração Pública (Araújo, 2000).

A governação nas Democracias Industrializadas tornou-se um processo de negociação e mediação e cada vez mais os funcionários públicos são esperados para decidir sobre o que constitui o interesse público. O emprego como servidor público é considerado um compromisso de vida, um emprego seguro que no entanto poderá estar em risco devido a problemas sociais/económicos. Mesmo assim, os governos de países em desenvolvimento parecem ser os mais afetados pela permanência de organizações públicas e do emprego, pois constituem-se como grandes empregadores e têm-se assumido como empregadores de última instância para manter o pleno emprego (Peters, 2001). Isto traduz uma organização burocrata, onde a motivação para os funcionários e administradores se centra numa estabilidade profissional e remuneratória com benefícios sociais associados. Era expectado que os funcionários pusessem em prática no anonimato as decisões tomadas pelos políticos (Denhardt & Denhardt, 2011).

No quadro seguinte estabeleceu-se sintetizam-se alguns dos principais pontos desta perspectiva teórica.

Tabela 1. Modelo Burocrático Weberiano

Princípio teórico	Teoria política: ciência social simplista
Modelo comportamento humano	“homem administrativo”
Concepção do interesse público	Definido politicamente e expresso na lei
Destinatários	Utentes
Papel do governo	Planear, desenhar, implementar, avaliar políticas de acordo com o objetivo politicamente definido
Mecanismos para governar	Administrar através de organismos públicos
Prestação de contas	Hierárquica — administradores responsáveis perante líderes políticos.
Estrutura organizacional	Burocrática
Base de motivação para funcionários e administradores	Remuneração, benefícios sociais e estabilidade no emprego.

Fonte: Denhardt e Denhardt (2011)

Um dos problemas deste período foi a dificuldade de funcionamento do modelo de organização burocrática. De acordo com Peters (1996) e Caupers (2002), a gestão nas organizações burocráticas é condicionada pelas regras (simples, ineficazes e irresponsáveis) e pelo controlo central. Nas organizações hierárquicas existia pouca flexibilidade na tomada de decisão e existia uma luta constante pelo poder e autoridade, uma vez que estava dependente uma contínua relação com os níveis superiores da hierarquia na tomada de decisão. Estas dificuldades resultaram numa ineficiência do funcionamento da administração pública (Araújo, 2013). Assim, este modelo demonstrou-se ineficiente e ineficaz. Por um lado, gerou uma gestão pobre, criticada pela falta de transparência e responsabilização e por uma cultura mais preocupada com os procedimentos do que com o resultado (Barzelay, 1992), com uma ausência de preços de mercado (Walsh, 1995). Por outro lado, verificou-se o aumento das despesas públicas, que segundo Araújo (2000), se deve a uma ausência de incentivos para controlar os custos.

Este modelo também foi colocado em causa e considerado inadequado tendo em conta o contexto internacional e das novas necessidades nos anos 90, sendo superado pelos ideais de um novo paradigma chamado de New Public Management, que propôs um modelo pós-burocrático com resposta para questões mais económicas (Secchi, 2009) e que ganhou influência, por exemplo, em países como o Reino Unido, a Nova Zelândia, Estados Unidos, Canadá, Alemanha, Austrália e Suécia (Pollitt & Bouckaert, 2011).

A Nova Administração Pública (New Public Management)

O conceito de New Public Management (NPM) surgiu numa tentativa de tentar retardar ou reverter o crescimento da despesa pública (Hood, 1991). *NPM was only way to correct for the trievable failures and even moral bankruptcy in the old public management* (Keating citado por Hood, 1991, p. 4).

Segundo Barzelay (1992) o paradigma da Nova Administração Pública impunha novas ideias e objetivos que foram contra e desafiaram os ideais burocráticos do modelo weberiano atacando suas vulnerabilidades. A NPM é assim descrita como um termo controverso que pode representar uma forma de reorganização do sector público na sua gestão ou uma percepção particular de modelo de negócio (Barzelay, 1992).

Numa perspectiva conceitual a Administração Pública na perspectiva da NPM buscada eficiência (uso racional de recursos com maiores resultados) na prestação de serviços, eficácia (concretização de objetivos), efetividade (impactos das medidas e consolidação de políticas democráticas) produtividade (como resultado das medidas anteriores) e a descentralização dos serviços para o maior controlo e autonomia dos gestores sem intervenção direta do Estado (Coelho, 2012; Secchi, 2009). Além disso, envolve uma diferente concepção de responsabilização pública, que diminuiu ou tenta eliminar as diferenças entre o sector público e privado, no qual a responsabilização “accountability” se torna clara, desde que reflita a alta confiança no mercado e nos métodos praticados pelos gestores (Hood, 1991).

Foram desenhadas políticas com vista a uma mudança nos processos e estruturas do sector público por forma a melhorar o seu desempenho (Pollit & Bouckaert, 2011). Orientados pela teoria da Escolha Pública e atraídos por alguns conceitos de economia, nomeadamente a eficiência nos serviços públicos, os Governos desenvolveram um processo de reforma. O objetivo era introduzir instrumentos de gestão, aplicados no sector privado com a finalidade de reduzir a intervenção direta do sector público. Ou seja, a ideia de que a gestão do sector privado é superior à gestão no sector público, conduziu à adopção de práticas até então características do sector privado (Metcalf & Ricards, 1993). Assim, surgiram como novidades: a reformulação de negócios para a transparência e responsabilização e a visão de organização como uma cadeia de baixa confiança no relacionamento dos agentes, criando redes de contatos e incentivos, promovendo a concorrência entre as agências públicas (Dunleavy & Hood, 1994).

Segundo Denhardt & Denhardt (2011) a *New Public Management* tem fundamentação epistemológica na teoria económica (ciência social positivista), na qual prevalece uma racionalidade técnica e económica com base nas leis de mercado. O interesse público é assumido por um conjunto dos interesses individuais em que os destinatários destes são tomados como clientes do serviço público. Assim, para modelo como uma evolução para uma Administração Pública com características empresariais, com uma cultura administrativa voltada para os resultados, constituindo o motor da eficiência e da economia (Barzelay, 1992).

Mesmo sabendo, como refere Bresser-Pereira (2009), que as orientações teóricas e ideológicas na NPM variam de acordo com os diferentes

países, suas ideologias e desenvolvimento econômico, a verdade é que existem traços comuns que geraram consenso entre vários autores, sendo conhecidos como traços gerais deste paradigma:

1. A “agencificação” da organização da administração pública — transformação de departamentos públicos em unidades operacionais autônomas de negócio (agências), que não dependem diretamente do Governo, foi denominada por vários autores como processo de agencificação “*agencification*” (Pollit et al., 2004; Hood, 1995). Com as agências, a Administração Central limita-se à preparação da avaliação, deixando às administrações periféricas a responsabilidade de escolha e modo de intervenção. Essa mudança para a desagregação do sector público, criou um rompimento com modelos anteriores, que se manifesta pelos interesses de produção e ganhos de eficiência distintos, com disposições contratuais de “*franchise*”, tanto dentro como fora do sector público, originando competição e apontando a concorrência como plano para reduzir custos, aumentar a produtividade e melhorar os padrões (Hood, 1991).

2. Maior autonomia de decisão para os gestores público (descentralização do poder) — A separação entre as questões políticas e de gestão é um dos aspectos mais marcantes no NPM. Os gestores devem ter autonomia de forma a desempenhar as suas funções de acordo com os objetivos previamente estabelecidos, bem como devem estar munidos dos instrumentos de gestão necessários para executar tais tarefas. Hood (1991), destaca a gestão profissional no sector público, com controlo da gestão e total autonomia gerou uma maior descentralização da autoridade e da responsabilidade do governo central para níveis mais baixos de governo. Segundo Osborne e Gaebler (1993) os políticos devem-se concentrar nas suas tarefas essenciais, fomentando a separação entre as atividades de natureza política e as de natureza administrativa. A interferência dos políticos na gestão pública poderá ocasionar ineficiência de gestão, pois não possuem os modelos e as técnicas específicas de gestão que são praticadas pelos gestores públicos. Desta forma, através deste modelo, os gestores públicos tomam as suas próprias decisões e são responsáveis pelas mesmas, cortando com a tradicional organização hierárquica da governação, marcada por uma forte influência política (Peters, 2010).

3. Crescente flexibilidade de instrumentos de gestão — para atingir os objetivos estabelecidos de busca de eficiência, eficácia e efetividade, este modelo pressupõe que os gestores estejam mais focados na criação de ser-

viços e na formulação de novos métodos muitos dos quais importados do sector privado, em vez de estarem envolvidos na aplicação prática (Hood, 1991). Segundo Walsh (1995) e Wilson (1999), são mais eficientes os modelos de gestão em que os gestores estão munidos de mais autonomia e de melhores ferramentas para o cumprimento dos objetivos previamente estabelecidos. Esta autonomia permite uma melhor gestão e racionamento na utilização de recursos, devido à procura pelo bom desempenho por parte dos funcionários, o que estimula uma competição mais saudável. Um claro exemplo foi a adoção de redes e tecnologias da informação enquanto valioso instrumento para capacitar toda a administração gerando mais um Estado mais eficiente, eficaz e com maior qualidade (Hood, 1991).

4. Busca de maior qualidade nos serviços públicos por meio da satisfação das necessidades dos clientes — Mozzicafreddo (2001) sublinha a substituição do cidadão pela noção prática de cliente, tal como nas organizações privadas, com um estabelecimento de redes de cooperação com o sector privado e com o terceiro sector, ficando o Estado a mediador. Segundo Denhardt & Denhardt (2011) a orientação para a desburocratização e para a promoção da qualidade do serviço induziu uma concorrência positiva nos serviços públicos e uma autonomia de gestão.

5. Avaliação de desempenho nos serviços públicos — busca da eficiência e da eficácia — Hood (1991), destaca na doutrina do *New Public Management* a aplicação de características de gestão do sector privado ao sector público (gestão eficientemente de recursos, por forma a obter os mesmos ou melhores resultados). Desta forma, o autor destaca as medidas standard de desempenho, com aplicação de objetivos e indicadores de desempenho, um maior foco nos controlos de produção relacionados com uma boa gestão de recursos e de acordo com a avaliação de desempenho, tendo em vista uma maior promoção no racionamento e controlo de recursos, com uma produção eficiente, ou seja, obter melhores resultados, com menos recursos.

6. Introdução de mecanismos do tipo mercado — O movimento do NPM foi marcado por uma gestão do desempenho, por uma maior flexibilidade e autonomia de gestão financeira e por uma maior autonomia na gestão das pessoas com uso acrescido de remuneração relacionada com o desempenho e contratos personalizados, aumentando o recurso a mecanismos tipo mercado, tais como mercados internos, taxas de utilização, vouchers, privatização, subcontratação, *franchising* e contratação externa;

e também privatização de empresas públicas orientadas para o mercado. Assim, a NPM providencia maior responsabilidade para com os utentes e outros clientes dos serviços públicos e gerou uma maior competitividade no sector público (Hood, 1991; OCDE, 1993).

7. Maior transparência na prestação de contas com responsabilização dos gestores (*accountability*) — A maior autonomia e flexibilidade de decisão gerou igualmente um sistema de desempenho e de avaliação com princípios de transparência/responsabilidade (Barzelay, 2001; Denhardt & Denhardt, 2011; Osborne & Gaebler, 1993).

8. Alteração do papel do Estado — com a *New Public Management* houve uma mudança das funções do Estado que passa de fornecedor a regulador. Ou seja, as funções tradicionais de produção e distribuição de bens e serviços têm vindo a ser substituídas pelas funções de financiamento, de proteção e de regulação (Majone, 1997).

Em resumo, no quadro seguinte apresentam-se alguns dos principais pontos desta perspectiva teórica.

Tabela 2. Perspectiva do New Public Management

Princípio teórico	Teoria política: ciência social simplista
Modelo comportamento humano	Teoria económica: ciência social positivista
Concepção do interesse público	“homem económico”
Destinatários	Conjunto dos interesses individuais
Papel do governo	Clientes
Mecanismos para governar	Agir de forma a estimular o mercado
Prestação de contas	Agencificação com incentivos para atingir objetivos políticos
Estrutura organizacional	Dirigidas ao mercado em prol dos interesses dos clientes com “accountability”
Base de motivação para funcionários e administradores	Descentralização das organizações públicas com regulação do Estado Espírito empreendedor, inovador em prol da “performance” e eficiência do sistema.

Fonte: Denhardt & Denhardt (2011)

De acordo com Boyne (2002), as críticas efetuadas à NPM baseiam-se no pressuposto que existem grandes diferenças entre organizações pú-

blicas e privadas, pelo que as práticas do sector privado não deveriam ser aplicadas ao sector público. Foram estabelecidas outras críticas, sobre o fato da NPM não conseguir alterar dilemas básicos da Administração Pública (erro humano, falhas de sistema, fraude, corrupção). O risco da NPM alterar os direitos dos contratos individuais de trabalho, o risco de perda de coesão do sistema e colocação do sector público fora de controlo e o risco de incentivo à corrupção (colocação de interesses pessoais acima dos oficiais, enfraquecendo a responsabilização). De acordo com Dunleavy & Hood (1994), Moreira & Azevedo (2009), esse modelo foi referido como insatisfatório porque não vai suficientemente longe relativamente à estrutura tradicional da Administração Pública, pois apenas a privatização total, a universalização dos contratos individuais de trabalho, o pagamento em função do desempenho e o fim das prerrogativas por antiguidade no serviço, representariam uma solução aceitável. Também numa perspectiva fatalista referem que o sector público sofre de problemas básicos insolúveis que nenhum sistema de gestão conseguirá eliminar. Consideram que o NPM pode implicar a perda do controlo do processo de mudança, perdendo a viabilidade da gestão dos serviços públicos, reforçando a necessidade da estrutura central para gerir esses serviços. E destacam que a introdução em larga escala de mecanismos de mercado no sector público, aumenta o risco da corrupção nestes serviços (Dunleavy & Hood, 1994; Moreira & Azevedo, 2009).

Hood (1991) critica ainda a pretensão de universalidade, argumentando que diferentes valores administrativos têm diferentes implicações para aspectos fundamentais e para a restante estrutura administrativa.

Discussão

Como discussão do presente trabalho, em primeiro lugar estabelece-se um quadro comparativo entre as duas perspectivas analisadas. Num segundo momento de destacam as relações e implicações de um modelo híbrido (Neo Weberiano) que combina características burocráticas com valores da Nova Gestão Pública.

A descrição dos modelos organizacionais de forma individual não permite relacionar os modelos tendo em conta a continuidade ou descontinuidade dos seus elementos. Na tabela seguinte apresenta-se uma perspectiva comparadas, tendo em conta os princípios teóricos, a prevalência

racional e os modelos de comportamento humano associados, a concepção do interesse público, os destinatários do serviço público, o papel da governação, os mecanismos para atingir os objetivos políticos, a prestação de contas, a estrutura organizacional e a base de motivação assumida para os funcionários e administradores públicos. Após a apresentação da tabela, destacam-se alguns elementos divergentes e convergentes entre os modelos burocrático e o *New Public Management*.

Tabela 2. Perspectivas Comparadas: Burocracia Weberiana, New Public Management

	Administração pública tradicional	New Public management
Princípio teórico	Teoria política: ciência social simplista	Teoria económica: ciência social positivista
Modelo comportamento humano	“homem administrativo”	“homem económico”
Concepção do interesse público	Definido politicamente e expresso na lei	Conjunto dos interesses individuais
Destinatários	Utentes	Clientes
Papel do governo	Planear, desenhar, implementar, avaliar políticas de acordo com o objetivo politicamente definido	Agir de forma a estimular o mercado
Mecanismos para governar	Administrar através de organismos públicos	Administrar através de organismos públicos
Prestação de contas	Hierárquica — administradores responsáveis perante líderes políticos.	Dirigidas ao mercado em prol dos interesses dos clientes com “accountability”
Estrutura organizacional	Burocrática	Descentralização das organizações públicas com regulação do Estado
Base de motivação para funcionários e administradores	Remuneração, benefícios sociais e estabilidade no emprego.	Espírito empreendedor, inovador em prol da “performance” e eficiência do sistema.

Fonte: Elaboração Própria

O principal elemento comum a destacar nestes modelos é a preocupação com o controle. No modelo burocrático, a formalidade e a impessoalidade são usadas como forma de controlo sob o ambiente, as comunicações e as relações dentro das organizações. Por sua vez na NPM, o controlo está presente nos resultados das políticas públicas e depende da capacidade de domínio dos políticos sobre a máquina administrativa.

O Modelo Burocrático e a *New Public Management* comportam claramente uma distinção entre política e administração pública. A separação de funções entre política e administração permeia o modelo burocrático weberiano, no qual o processo de construção da agenda pública é visto como tarefa eminentemente política, enquanto a implementação da política pública é de responsabilidade da administração. Na NPM, a responsabilidade sobre os resultados das políticas públicas é política, mas os gestores estão munidos de instrumentos que permitem a flexibilização e uma maior autonomia para a implementação.

Como modelo organizacional, a NPM contrariamente ao modelo burocrático, trata questões de liberdade de decisão dos gestores. Para Hood (1995), evitar a discricionariedade de gestores públicos sempre foi uma particularidade da administração pública tradicional (Hood, 1995; Barzelay, 2001; Jones, 2004).

O tipo de relacionamento entre os ambientes internos e externos à organização pública, nomeadamente à relação com o sector privado, é um ponto forte na NPM e que difere do modelo burocrático neste aspeto, pois na Administração Pública tradicional as esferas públicas e privadas são tratadas como distintas e incompatíveis.

Uma clara distinção entre os três modelos em estudo é visível na forma de tratamento do cidadão. No modelo burocrático, o cidadão é chamado de Utente dos serviços públicos. No modelo da NPM, os cidadãos são tratados como clientes, cujas necessidades devem ser satisfeitas pelo serviço público.

De acordo com as características de cada um dos modelos e segundo uma revisão da literatura complementar se questionou a centralidade da *New Public Management* e, por esse motivo, se constatou a existência de um hibridismo entre a burocracia e a NPM que ocorre em Estados proclamados como Neo-Weberianos combinando elementos de ambos os modelos (Evans, 2002). Esse movimento não se trata de um retorno ao passado mas sim uma nova forma de lidar com os novos tempos e de equacionar

os novos processos de reforma dos Estados (Carneiro e Menicucci, 2001). Segundo Pollitt e Bouckaert (2011), com o modelo de Estado Neo-Weberiano é possível encontrar uma solução adequada que complementa a crítica à NPM com recurso a aspetos positivos do modelo burocrático, permitindo alcançar um Estado mais responsivo e eficiente.

O modelo de Estado Neo-Weberiano nasceu da crítica à perspectiva da *New Public Management* que por si só não contemplava todas as necessidades de um Estado Moderno e verificou-se que os Estados necessitavam, além dos ideais “managerialistas”, de:

1. Promover a capacidade técnica dos seus quadros ao invés de a neutralizar;
2. Reduzir o déficite democrático;
3. Reforçar a lei administrativa para garantir o cumprimento e a legalidade dos processos;
4. Garantir a accountability;
5. Reconhecer alguma relação entre política e administração na reforma do Estado;
6. Aprofundar relações com a sociedade (Evans, 2002)

Para Peter (2009), a lógica básica do Estado Neo-Weberiano é manter os valores de eficiência, eficácia e efetividade característicos do modelo da NPM, ao mesmo tempo em que se recupera honestidade e rigor na administração ou na função pública considerado fundamental no modelo tradicional burocrático weberiano.

Considerações finais

O presente trabalho buscou caracterizar os conceitos teóricos base das perspectivas de gestão pública. A partir da discussão foi possível comparar os diferentes modelos e encontrar pontos comuns, de rotura e de complementaridade entre os mesmos.

Partindo da análise da perspectiva teórica da burocracia weberiana que deu destaque ao papel do Estado e sua relação com a administração pública tendo por base o mérito e a competência dos seus servidores sujeitos a uma forte hierárquica de controlo central. Num segundo momento caracteriza o novo modelo progressista, a *New Public Management*, com foco no cidadão enquanto cliente, que valorizou a orientação para o

controle dos resultados buscando eficiência, eficácia, efetividade, que promoveu a orientação para a produção, a articulação com o setor privado, a descentralização do poder, a desconcentração organizacional a transparência da administração pública e que oferecia respostas mais racionais às necessidades dos novos tempos. Todas as diferenças conceptuais entre os modelos refletiram a influência das mudanças nos ciclos políticos, na economia e no ambiente social.

Desde os anos 90 cresceu uma pressão associada a uma gestão baseada em resultados e pelo controle de políticas públicas por meio da imposição da racionalidade, da busca por resultados e pelo foco na produção com uma gestão eficiente na utilização de recursos. Porém, os fundamentos da burocracia Weberiana ainda existem nas sociedades modernas associados ao aparato administrativo indispensável ao bom funcionamento da Administração Pública por meio da meritocracia e não com recurso ao patrimonialismo e clientelismo, que estão associados a riscos comuns da perspectiva da *New Public Management*. Isso significa que no Estado contemporâneo o domínio da racionalização, dos objetivos para os resultados e da grande pressão econômica, podem existir características positivas do modelo burocrático essenciais para a solidez do próprio Estado, evitando sua captura indevida pelos parceiros privados.

Foi a partir desta associação de ideias entre aspectos do modelo burocrático aplicados a um Estado moderno que surgiu o conceito emergente de um Estado Neo-Weberiano, que poderá contribuir para uma melhor compreensão sobre a reforma do Estado e da Gestão Pública devido aos seu equilíbrio entre instrumentos de uma e outra perspectiva.

Pelo exposto, com esta reflexão teórica se conclui que nem a NPM é um modelo que propôs soluções para todos os desafios do Estado e que nem o modelo burocrático deixou de ter qualquer interesse. Pelo contrário, a comparação entre os diferentes modelos leva a querer que a perspectiva combinada e equilibrada da NPM com a solidez da burocracia podem contribuir para a modernização e desenvolvimento da Administração Pública, permitindo coexistir com o setor privado e reforçando a accountability num sistema direcionado para os resultados na busca de maior produtividade, eficiência, eficácia e efetividade, separando o público do privado e sempre promovendo a meritocracia como possível solução ideal para a futura construção de um Estado mais responsivo.

Referências

- ARAÚJO, J. Tendências recentes de abordagem à reforma administrativa. *Revista Portuguesa de Administração e Políticas Públicas*, vol. 1, pp. 38-47.
- ARAÚJO, J. Da nova gestão pública à nova governação pública: pressões emergentes da fragmentação das estruturas da administração pública. In: ARAÚJO, J.; SILVESTRE, H. *Compendio em Administração Pública*. Lisboa: Escolar Editora, 2013, pp. 163-80.
- BARZELAY, M. *Breaking through bureaucracy: a new vision for managing in government*. Berkeley: University of California Press, 1992.
- BARZELAY, M. *The new public management*. New York: Russel Sage Foundation, 2001.
- BILHIM, J. *Ciência da administração*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2014.
- BOYNE, G. Public and private management: What's the difference? *Journal of Management Studies*, vol. 39, n.º 1, pp. 97-122, 2002.
- BRESSER-PEREIRA, L. *Construindo o Estado Republicano*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.
- CARNEIRO, R. & MENICUCCI, T. *Reforma do Estado e da gestão pública: o debate contemporâneo*. Paper apresentado no 8.º Encontro Anual da ABCP. Gramado, 2012.
- CAUPERS, J. *Introdução à ciência da administração pública*. Lisboa: Âncora Editora, 2002.
- COELHO, F. S. Reformas e Inovações na Gestão Pública no Brasil Contemporâneo. In: CARNEIRO, J. M. B.; DANTAS, H. (orgs.). *Parceria Social Público-Privado: textos de referência*. 1.ª ed. São Paulo: Oficina Municipal, 2012, pp. 1-37.
- DENHARDT, J. & DENHARDT, R. *The new public service: serving, not steering*. Armonk, New York: M. E. Sharpe, 2011.
- DUNLEAVY, P. & HOOD, C. From Old Public Administration to New Public Management. *Public Monry and Management*, vol. 14, pp. 9-16, 1994.
- EVANS, Peter. *Hybridity as an administrative strategy: combining bureaucratic capacity with market signals and deliberative democracy*. Ple-

- nary Lecture at VII International Congress of CLAD on State Reform and Administrative Development. Lisbon: Portugal, October, 2002.
- FERLIE, Ewan. *The new public management in action*. Oxford: University Press, 1996.
- GRUENING, G. Origin and theoretical basis of New Public Management. *International Public Management Journal*. vol. 4, pp. 1-25, 2001.
- HOOD, C. A public management for all seasons? *Public Administration*, 69, pp. 3-19, 1991.
- HOOD, C. Exploring Variations in Public Management Reform of the 1980s: Variation on a Theme. *Accounting, Organizations and Society*, vol. 20, pp. 93-109, 1995.
- JONES, L. New public management has been completely discredited, thank God! *International Public Management Journal*, 5(2), 148-172, 2004.
- MAJONE, G. From the positive to the regulatory state: Causes and consequences of change in the mode of governance. *Journal of Public Policy*, vol.17, pp. 139-67, 1997.
- METCALFE, L. & RICARDS, S. *Improving public management*. London: Sage edition, 1993.
- MOREIRA, J.; AZEVEDO, A. Gestão Pública: entre a visão clássica da administração pública e o novo paradigma da governação pública. *Revista Enfoques*, vol. 6, n.º 11, p. 11-36, 2009.
- MOZZICAFREDDO, J. Modernização da Administração Pública e Poder Político. In: MOZZICAFREDDO, J.; GOMES, J. (org.). *Administração e política: Perspectivas de reforma da administração pública na Europa e nos Estados Unidos*. Oeiras: Celta Editora, 2001, pp. 1-33.
- MOZZICAFREDDO, J. O papel do Estado na sociedade. In: TELO, A. (org.). *Pilares da estratégia nacional*. Lisboa: Prefácio, 2009, p. 163-80.
- ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO OU ECONÔMICO (OCDE). *Public management developments survey*. Paris: OCDE, 1993.
- OSBORNE, D. & GAEBLER, T. *Reinventing government*. New York: Plume Book, 1993.
- PETERS, B, G. *The future of governing*. 2.^a ed. Kansas: University Press of Kansas, 2001.

- PETERS, B, G. Still the century of bureaucracy? The roles of public servants. *Public Policy and Administration*, vol. 30, pp. 7-21, 2009.
- PITSCHAS, R. As administrações públicas europeia e americana na atualidade e o modelo alemão. In: MOZZICAFREDDO, J.; GOMES, J. (org.). *Administração e Política – Perspetivas de reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*. Oeiras: Celta Editora, 2001.
- POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. *Public Management Reform: a Comparative Analysis - New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. New York: Oxford University Press, 2011.
- POLLITT, C.; TALBOT, C.; CAULFIELD, J. & SMULLEN, A. *Agencies: how governments do things through semi autonomous organizations*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2004.
- SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *Revista de Administração Pública*, vol. 43, n.º 2, p. 347-69, 2009.
- WALSH, K. *Public services and the market mechanisms: competition. Contracting and the new public management*. London: MacMillan, 1995.
- WEBER, M. *Economy and society: an outline of interpretive sociology*. Berkeley: University of California Press, 1978.
- WEBER, M. *Economia e Sociedade*. Brasília: Editora UnB, 2003.
- WILSON, W. The study of public administration. *Political Science Quarterly*, vol. 2, n.º 2, pp. 197-222, 1887.
- WILSON, D. Public and private health-care systems: what the literature says. *Canadian Public Administration*, vol. 4, pp. 204-31, 199.