

Position Paper

**CONSTRUINDO UM ESTADO DEMOCRÁTICO E EFETIVO: O
NEO-WEBERIANISMO E A ESTABILIDADE ÁGIL NA TRANSFORMAÇÃO DA
BUROCRACIA DO EXECUTIVO FEDERAL BRASILEIRO¹**

Alexandre Gomide

Felix Lopez

Gabriela Lotta

Luciana Papi

1. Introdução.....	2
Tese e Objetivos do Position Paper.....	4
2. O Estado Neo-Weberiano e a Estabilidade Ágil.....	5
2.1 O conceito de NWS.....	5
2.2 O conceito de estabilidade-ágil.....	7
3. Aplicação do NWS e da Estabilidade-Ágil na Administração Pública Brasileira.....	8
3.1 Organizações, adaptabilidade e experimentação.....	8
3.2 Recrutamento e contratação.....	9
3.3 Cargos de direção.....	11
3.4 Controle e inovação.....	12
3.5 Ethos burocrático.....	13
4. Considerações finais.....	14
Referências.....	15

¹ Versão preliminar, para discussão, a ser apresentada no II Seminário Nacional do INCT QualiGov, na FGV de São Paulo, em 20-21 de março de 2025. Não citar e não circular sem a autorização dos autores.

1. Introdução

A concepção de um Estado ágil e resiliente, dotado de uma burocracia neoweberiana (NWS) evoca a construção de capacidades que permitam a prestação efetiva de bens e serviços públicos aos cidadãos, bem como uma redefinição do papel do Estado no desenvolvimento inclusivo e sustentável. Combinam-se princípios tradicionais weberianos e abordagens contemporâneas de gestão pública para lidar com sociedades cujas demandas e formas organizacionais diferem bastante dos padrões vigentes até o século passado (Drechsler, 2023). Trata-se de propor uma mudança paradigmática na administração pública, para superar o modelo weberiano tradicional e abandonar parte dos princípios que fundamentam os modelos da Nova Gestão Pública - NGP (Drechsler, 2023).

A Nova Gestão Pública (NGP) representou um ataque ao modelo burocrático weberiano (Peters e Pierre, 2022). Promoveu princípios empresariais no setor público e advogou a redução do papel do Estado como condições para ampliar a eficiência econômica. Difundiram-se incentivos à privatização, à terceirização dos serviços e à descentralização administrativa. Contudo, a implementação da NGP encontrou desafios significativos. Aumentou a fragmentação administrativa do setor público, menosprezou o papel do *ethos* e das motivações da força de trabalho que atua no setor público e, pior, não entregou parte do que prometera: ganhos substanciais em eficiência (Peters e Pierre, 2022). A partir dos anos 2000 essas evidências empíricas desfavoráveis à NGP se avolumaram e gradualmente se traduziram em propostas de organização burocrática e administrativa alternativas. Nesse contexto, Pollitt e Bouckaert (re)formularam o conceito do Estado neo-weberiano. O Estado e a burocracia neo-weberianas emergem, assim, como um modelo alternativo à NGP, ao restaurar o papel do Estado como agente central da ação pública ao mesmo tempo em que incorporam práticas de gestão eficazes e propícias à inovação. O modelo enfatiza a centralidade do Estado na coordenação das agências intraestatais, e destas com agentes do setor não-estatal, bem como destaca a relevância de reinstaurar o planejamento governamental, a oferta equitativa de serviços públicos e a resiliência administrativa e das políticas públicas. As burocracias neoweberianas combinam elementos do tipo ideal da burocracia weberiana com características mais flexíveis e inovadoras, visando melhorar a capacidade estatal de resposta a desafios contemporâneos. Tais organizações combinam capacidades dinâmicas, de adaptação, aprendizado e inovação, com a continuidade institucional e previsibilidade típicas da burocracia tradicional (Kattel et al., 2022).

Para o caso brasileiro,² as possibilidades e desafios para implementar um NWS e organizações ágeis-estáveis exige considerar condicionantes político-institucionais adicionais, de ordem doméstica e de ordem global. No âmbito global, destaca-se a crescente necessidade de responder de forma célere às transformações socioeconômicas, tecnológicas e geracionais em um contexto de sociedades cada vez mais fluidas e mutáveis (Bauman, XXX). A experiência cotidiana do cidadão testemunha a dificuldade de planejar ações públicas em um mundo que se transforma de formas que são difíceis antecipar. O progresso tecnológico tem sido o motor de mudanças que rapidamente vão

² Neste texto nos referimos somente ao governo e à burocracia civil federal.

se imiscuindo em todas as esferas da vida social, alterando formas de sociabilidade, modelos de trabalho e perfis ocupacionais e, inevitavelmente, o portfólio de políticas públicas demandadas e necessárias, bem como os meios de implementá-las e entregá-las. Um exemplo emblemático dessa transformação pode ser observado no trabalho por plataformas digitais, como Uber e Instagram. No Brasil, milhões de trabalhadores dependem dessas plataformas para gerar renda. Esse fenômeno reflete uma mudança profunda no mercado de trabalho, caracterizada pela crescente precarização, flexibilidade e desregulação das relações laborais. Diferentemente do emprego formal tradicional, esses trabalhadores não têm garantias trabalhistas convencionais, como aposentadoria, seguro-desemprego ou proteção sindical, exigindo respostas rápidas e inovadoras por parte do Estado.

No âmbito doméstico, a ação estatal e a administração pública enfrentam desafios de um sistema partidário fragmentado, uma cidadania regulada (Santos, 1979) e a histórica ascendência da política -- frequentemente orientada por motivos personalísticos -- sobre os principais postos da burocracia decisória. Essa ascendência vai muito além da desejável necessidade de manter responsivas à política e aos programas partidários a burocracia. Soma-se a este cenário a elevada desconfiança entre cidadãos e agentes públicos e destes entre si, derivados do baixo sentimento de pertencimento nacional, implicando em baixa participação política e na gestão. Os três aspectos domésticos requerem que se pense com cautela no movimento, necessário mas arriscado, de flexibilizar as formas de constituição da burocracia e seus graus de autonomia, incluída a burocracia dirigente.

Decisões sobre a reforma administrativa do Estado brasileiro, sejam elas constitucionais ou infraconstitucionais, demandam um equilíbrio entre flexibilidade e institucionalidade. É necessária uma transformação burocrática que desenvolva habilidades para uma gestão mais aberta e alinhada às demandas da sociedade. A rigidez administrativa, por sua vez, dificulta a adaptação às mudanças tecnológicas e às novas exigências sociais, comprometendo a efetividade e a legitimidade do Estado, o que resulta em baixos níveis de legitimidade da democracia. Por outro lado, um dos riscos da flexibilização excessiva é a captura da burocracia por interesses de patronagem política e a crescente fragmentação na formulação e implementação de políticas públicas, já agravadas pela fragmentação partidária. A estabilidade dos burocratas de nível operacional e gerencial, junto com a melhoria na seleção de profissionais com o perfil adequado para o desempenho eficiente de suas funções -- que vai além da simples admissão de indivíduos com alta escolaridade, por meio de concursos públicos -- são essenciais para assegurar a continuidade das políticas públicas, proteger as instituições públicas contra intervenções arbitrárias e fortalecer as capacidades burocráticas, que ainda são bastante heterogêneas no Executivo Federal. Contudo, a estabilidade e a previsibilidade dos quadros administrativos não se confundem com imobilismo e acomodação que coexistem com muitas virtudes da burocracia do setor público. A administração pública caminha entre situações frequentemente dilemáticas: de um lado, a necessidade de inovar e adaptar-se às mudanças; de outro, a obrigação de seguir os princípios da legalidade, transparência e impessoalidade. Encontrar o equilíbrio entre esses dois polos é difícil, mas essencial para dar ao Estado o perfil proposto pelo modelo do NWS.

A cultura de desconfiança generalizada entre os agentes públicos, principalmente de controladores, em relação aos implementadores, propicia a proliferação de amarras administrativas que se manifestam em processos burocráticos desnecessariamente complexos e controles redundantes. Essa dinâmica também prejudica a capacidade do setor público de responder de forma ágil e eficaz às demandas da sociedade, comprometendo a implementação de políticas públicas e a boa prestação de serviços. Um dos caminhos para superar essa desconfiança é reduzir a dependência da burocracia decisória em relação às negociações e lógicas partidárias (Dahlström e Lapuente, 2017), sinalizando que autonomia de gestão não se converterá em subordinação aos desmandos da política, mas na busca de meios mais apropriados e inovadores para tornar efetivas as políticas públicas. Contudo, tal solução vem sendo questionada no âmbito político internacional pela nova direita, ou populismo iliberal - vide o desmonte do chamado “deep state” no segundo governo Trump.

Tese e Objetivos do Position Paper

Diante dos atuais desafios, a modernização do Estado não deve ocorrer às custas da estabilidade e força da institucionalidade pública, mas por meio de estratégias que aprimorem sua capacidade de resposta e governança. O objetivo central é evitar soluções extremas – tanto a rigidez burocrática excessiva, característica da burocracia tradicional, quanto a volatilidade de reformas inspiradas exclusivamente em lógicas mercadológicas, característica da NGP, ou que tornem a burocracia vulnerável à captura política –, promovendo uma administração pública cujos processos de política sejam eficientes e efetivos, responsiva à cidadania e, ao mesmo tempo, comprometidos com procedimentos legais e – é necessário enfatizar –, com o regime democrático.

Para abordar alguns desses dilemas e desafios, o texto discute de modo aplicado reformas conducentes à estrutura de uma burocracia neweberiana e o papel que desempenha a *estabilidade ágil*. O conceito NWS traduz a fusão entre fortalecimento dos mecanismos hierárquicos de governança, continuidade institucional e a capacidade de adaptação. A partir dessa definição, a seção três aborda elementos do NWS, em diálogo com cinco aspectos: o recrutamento para o setor público, a seleção dos dirigentes públicos, os meios para combinar práticas de controle burocrático sem asfixiar a inovação na administração e, por fim, o papel que a construção de um *ethos* no serviço público para qualificar suas práticas e aumentar seu desempenho.

Este Position Paper busca contribuir para o debate sobre a transformação da gestão pública brasileira. Não aborda todas as questões relevantes desse tema tão amplo e não pretende dar a cada aspecto discutido a profundidade que merece. No entanto, apresenta abordagens e conceitos que enriquecem a discussão sobre a construção de uma administração pública mais eficaz, responsiva e alinhada às demandas da sociedade, condições essenciais para legitimar ainda mais o nosso Estado Democrático de Direito. Ao tratar de aspectos como recrutamento, estabilidade, tipos organizacionais e *ethos* burocrático, propomos caminhos para fortalecer as capacidades estatais, incentivando uma gestão pública mais adaptável e orientada para o desenvolvimento sustentável e o bem-estar social, sem comprometer a estabilidade institucional.

2. O Estado Neo-Weberiano e a Estabilidade Ágil

2.1 O conceito de NWS

Reformar o setor público, com o objetivo de tornar a administração pública mais eficiente, transparente e responsiva às necessidades da sociedade, é um objetivo essencial nas democracias contemporâneas. Por isso, está constantemente presente nas agendas dos governos ao redor do mundo.

Com o avanço do século XXI e as crises econômicas, ambientais e sociais que afetaram a Europa e o mundo ocidental — como o crash bancário global (2008) e o desastre de Fukushima (2011) —, os princípios da Nova Gestão Pública (NGP) mostraram-se insuficientes para preservar a segurança econômica e o bem-estar da população. O exemplo mais evidente dessa limitação foi a crise causada pela pandemia de Covid-19, que revelou, em escala global, as necessidades das sociedades em relação a uma ação coordenada por parte do Estado, bem como a capacidade limitada dos mercados e redes de oferecerem respostas adequadas. Diante desse cenário, tornou-se evidente a importância de resgatar os mecanismos de coordenação estatal, tanto para conter crises quanto para promover o bem-estar social e o crescimento econômico.

O modelo neweuberiano tem se destacado como uma alternativa em razão de suas premissas de fortalecimento do Estado e de suas capacidades estatais, bem como da incorporação de ferramentas que tornem a administração mais dinâmica e responsiva. Resgatando os princípios weberianos, como os valores de um governo orientado pelo império da lei (Rule of Law), o modelo propõe uma atuação estatal ancorada em uma dinâmica hierarquia-mercado-rede (HMR). Fundamenta-se em um conjunto de valores, instituições, estruturas e procedimentos próprios de um Estado democrático de direito e defende um serviço público com vocação distintiva, pautado pelo Ethos Público.

Desta forma, o modelo tem sido definido como um híbrido, que combina além dos elementos weberianos e ferramentas “positivas” de governança da Nova Gestão Pública (NGP) e da Nova Governança Pública (NPG), tais como a transparência, a gestão por desempenho e a participação. Com isso, o NWS propõe uma gestão mais aberta à sociedade, menos apegada a processos burocráticos rígidos (ex-ante) e mais orientada para os resultados sociais concretos gerados por entregas de políticas públicas à população e não apenas o cumprimento de métricas rígidas (tal como a NPM preve). Conforme Bouckaert (2023) o NWS pode ser entendido como:

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

maximizadores de utilidade egoísta (Bouckaert, 2023, p. 21, tradução nossa).

Em síntese, o NWS reafirma a importância de o Estado atuar como coordenador dos mercados e das redes no processo de governança, conduzindo os diferentes atores à consecução de objetivos definidos no âmbito democrático, de modo a atender às demandas econômicas, sociais e ambientais. Contudo, a hierarquia estatal não é concebida como um sistema rígido e inflexível, top-down, mas como um mecanismo dinâmico e adaptável às necessidades da sociedade moderna. Isso significa que não se trata de conceber Estado **sobre** Mercado e Redes, mas Estado **com** M e R, fazendo uso de sua prerrogativa de guardião dos interesses coletivos.

Das ferramentas modernizadoras incorporadas da NPM e NPG, questiona-se o que de novo o NWS apresenta em relação aos modelos?

O NWS reconhece que a participação — premissa central defendida pela NPG — é fundamental para a formulação e o monitoramento das políticas públicas, uma vez que contribui para o aumento da confiança nos resultados e no próprio governo, fortalecendo, assim, a democracia. No entanto, surgem questões importantes: quais mecanismos podem ser adotados para potencializar a participação no Brasil? considerando o legado da cidadania incompleta e regulada? (Santos, 1979; Carvalho, 2003). Quais novos canais participativos poderiam ser abertos? Embora exista um conjunto de esforços para potencializar a participação em políticas públicas no país, tais como de conselhos de PP's, Conferências, algumas em planejamento, a ativação desses canais muitas vezes depende da vontade política dos governos e das coalizões no poder dominantes.

O mesmo raciocínio pode ser aplicado à transparência. Embora a NPM a defenda como um princípio central — e não haja governo ou sociedade que não deseje saber onde estão sendo aplicados os recursos públicos e de que forma os governos respondem às demandas sociais — o excesso de ênfase em controles rigorosos e auditorias pode gerar disfunções. Esse ambiente de fiscalização exacerbada tende a criar um clima de temor no âmbito do Poder Executivo, reduzindo a disposição para a tomada de decisões e a implementação de iniciativas inovadoras, como discutiremos ao longo deste texto. Assim, torna-se necessário repensar a forma de construir a transparência. Para o NWS, além de fortalecer e ampliar os canais de participação social, é fundamental desenvolver novos processos e modelos de governança que promovam maior equilíbrio entre controle, confiança e inovação.

Por fim, destaca-se a noção de desempenho adotada por Bouckaert — um dos principais formuladores do NWS como modelo normativo. O autor trata o conceito de maneira distinta daquela formulada pela Nova Gestão Pública (NPM). Em vez de associá-lo ao cumprimento de metas, frequentemente expressas em números e estatísticas definidas por organizações externas, Bouckaert entende desempenho como a entrega de políticas públicas com impacto efetivo e duradouro na vida das pessoas. Avaliar o desempenho, portanto, requer analisar não apenas a entrega de serviços, mas,

sobretudo, a qualidade dessas políticas e seus efeitos sociais. Por essa razão, o autor defende sistemas de avaliação baseados na opinião e na satisfação dos usuários, uma vez que esses mecanismos contribuem para fortalecer a confiança nos resultados e no próprio governo. Segundo Bouckaert (2023), é a partir da melhoria do desempenho da gestão pública — por meio de políticas mais eficazes e responsivas — e do aumento da confiança social nos resultados alcançados, promovido pela participação e avaliação cidadã, que o Estado pode ser (re)valorizado e (re)legitimado como coordenador dos demais atores no alcance de objetivos coletivos.

Como meio de transformar o Estado, contudo, um dos pontos centrais do modelo Neoweberiano é a revalorização do Ethos Público, fundamental para a construção de uma burocracia mais profissionalizada e responsiva, comprometida com valores democráticos e com a entrega de serviços públicos de qualidade.

No NWS, a burocracia é concebida como um ator central na promoção do interesse público e na defesa da democracia - ou, como Yesilkagit et al (2024) denominam: a burocracia pode atuar como guardião do estado e das instituições. Embora mantenha a ética da conformidade com a legalidade e os procedimentos oficiais, esse modelo propõe uma burocracia mais engajada, combinando capacidades técnicas, políticas e relacionais. Os burocratas são incentivados a interpretar e adaptar as normas às diferentes realidades, dialogar com múltiplos atores na tomada de decisão e fomentar a inovação para melhorar o desempenho e a confiança nos resultados. Essa abordagem busca conciliar o fortalecimento do Estado com práticas de gestão mais abertas, participativas e orientadas ao interesse coletivo.

2.2 O conceito de estabilidade-ágil

O conceito de estabilidade ágil (Kattel, Drechsler e Karo, 2022) busca um equilíbrio entre a necessidade de dinamismo e adaptação das organizações burocráticas às mudanças tecnológicas e socioeconômicas, sem comprometer a previsibilidade e a estabilidade necessárias para a implementação de políticas e a entrega de serviços públicos. A estabilidade ágil emerge da tensão entre inovação e continuidade, um dilema central enfrentado pelo setor público. As instituições governamentais devem aprender e adaptar-se continuamente, mas preservar uma estrutura robusta capaz de executar políticas públicas de forma coerente ao longo do tempo.

Para compreender melhor como a estabilidade ágil funciona, é preciso diferenciar os conceitos de capacidades dinâmicas e de capacidades estatais. Estas referem-se aos elementos estruturais das organizações burocráticas, como recursos financeiros, tecnológicos e humanos qualificados, sendo um conceito mais estático, relacionado à continuidade das funções governamentais. As capacidades dinâmicas, por sua vez, envolvem a habilidade das organizações públicas de reconfigurarem, adaptarem e transformarem seus processos para responder a desafios emergentes. Em outros termos, é a capacidade de aprendizado organizacional, experimentação e inovação dentro do setor público. As capacidades estatais garantem estabilidade ao funcionamento do Estado. As capacidades dinâmicas permitem que o aparato

administrativo do Estado evolua e se adapte em um ambiente de incerteza e mudanças rápidas.

A estabilidade ágil prevê estruturas organizacionais híbridas: unidades mais tradicionais coexistem com espaços experimentais dedicados à inovação. Isso exige a combinação de capacidades estatais (manutenção de corpos burocráticos altamente qualificados com carreiras estáveis, além da adoção de mecanismos robustos de planejamento de longo prazo para garantir coerência nas políticas públicas) com habilidades de aprendizado e adaptação (criação de espaços para experimentação e aprendizado dentro das burocracias). A governança deve ser experimentalista, adotando ciclos iterativos de formulação e ajuste de políticas com base em evidências concretas e participação de múltiplos atores. Além disso, é fundamental equilibrar incentivos para inovação sem comprometer a accountability, garantindo que o setor público mantenha sua capacidade de prover serviços eficazes enquanto responde a desafios emergentes. Contudo, um desafio para implementação do conceito no Brasil é a percepção sobre a legitimidade da experimentação estatal. Enquanto no setor privado a inovação é celebrada, no setor público, a experimentação muitas vezes é vista como desperdício de recursos (Mazzucato, 2014). Isso se deve, em parte, ao discurso neoliberal que enfatiza a eficiência e a redução do papel do Estado, além dos rígidos mecanismos de controle, tornando mais difícil a implementação de estratégias que envolvam aprendizado organizacional e adaptação dinâmica. Essa resistência também se manifesta na dificuldade de equilibrar diferentes horizontes temporais. Políticos e gestores públicos frequentemente enfrentam pressões para gerar resultados de curto prazo, enquanto a construção de capacidades estatais e a implementação de inovações muitas vezes requerem um pensamento e investimentos de longo prazo.

Além disso, a estabilidade ágil exige um modelo de governança que integre setores público e privado de maneira complementar. Isso significa que as burocracias de inovação não devem simplesmente replicar modelos de gestão do setor privado, mas sim desenvolver um ecossistema de inovação que integre atores públicos, privados e da sociedade civil para promover soluções de longo prazo para desafios complexos.

3. Aplicação do NWS e da Estabilidade-Ágil na Administração Pública Brasileira

3.1 Organizações, adaptabilidade e experimentação

A incorporação do conceito de estabilidade ágil na transformação do Estado brasileiro exige um redesenho institucional que preserve a segurança jurídica e previsibilidade, sem comprometer a capacidade de experimentação e adaptação. Para isso, é necessário ir além dos modelos tradicionais da administração pública direta e indireta, estruturados pelo Decreto-Lei nº 200/1967, e repensar a organização do aparato administrativo do Estado à luz das demandas contemporâneas. A Constituição de 1988, ao uniformizar as regras para autarquias e fundações, reduziu a flexibilidade dessas entidades, equiparando-as à administração direta. Posteriormente, a Emenda

Constitucional nº 19 buscou modernizar a gestão pública ao introduzir novos tipos de organizações, como as organizações sociais (OSs) e agências executivas (AEs). No entanto, esses modelos privilegiam a flexibilidade em detrimento da estabilidade institucional e das capacidades estatais, que são de longo prazo. A situação atual é de uma cacofonia organizacional do Estado, marcado pela criação desordenada de entidades com características idiossincráticas, como serviços sociais autônomos, autarquias especiais etc. Esse cenário gera novas ineficiências adicionadas àquelas decorrentes da alta fragmentação partidária dos governos: aumentam os custos de transação, dificultam a coordenação intraestatal e comprometem a capacidade governamental de implementar políticas públicas de forma coesa e estratégica. Para superar essas fragilidades e implementar a estabilidade ágil, é essencial o desenvolvimento de novos modelos e arranjos organizacionais que garantam a coexistência entre processos estáveis e a introdução contínua de inovações. Para consolidar a estabilidade ágil, o Estado deve ser guiado por grandes objetivos estratégicos orientados para a resolução de grandes desafios públicos e sociais, que mobilizam múltiplos setores e atores em torno de um propósito comum. Isso exige mais do que uma reorganização administrativa, demandando um modelo de governança baseado na coesão institucional, capacidade adaptativa e aprendizado contínuo. A estrutura estatal deve ser flexível o suficiente para incorporar inovações sem comprometer a segurança jurídica e a capacidade de coordenação.

3.2 Recrutamento e contratação

O recrutamento da força de trabalho no setor público é essencial para a estruturação de uma burocracia ágil, estável e dotada de ethos público. Esse processo define os critérios de seleção, o perfil dos ingressantes e a quantidade de novos servidores, impactando diretamente a capacidade estatal. Além disso, a forma como o recrutamento é conduzido influencia a estabilidade de funções indelegáveis do Estado, frequentemente sujeitas a pressões políticas e à imprevisibilidade na reposição de quadros. Quando essa reposição não é planejada e não se baseia em demandas tecnicamente fundamentadas, há o risco de desalinhamento entre os perfis selecionados e as necessidades reais da administração pública.

O processo de recrutamento também desempenha um papel central na definição dos valores, competências e requisitos das ocupações dentro do setor público. A busca por um equilíbrio entre critérios de mérito, estímulo à inovação e garantia da estabilidade funcional torna essa equação particularmente complexa. Um dos desafios estruturais decorre dos limites impostos pelos marcos regulatórios dos concursos públicos, que restringem inovações nos processos seletivos. Como apontam Gaetani et al. (2022, p. X):

“A forma como os concursos são realizados acaba trazendo para o Estado profissionais sem vocação e desprovidos da ética do serviço público. Isso ocorre porque os critérios de seleção utilizados nos concursos privilegiam apenas o conhecimento teórico e o domínio de conteúdos padronizados e

pouco aplicados, dissociados da realidade e das competências necessárias ao serviço público.”

Essa crítica reflete uma preocupação recorrente sobre a rigidez dos modelos atuais de recrutamento. No entanto, é importante considerar que há também outros fatores que influenciam a profissionalização do serviço público, como a formação dos candidatos, a cultura organizacional e a valorização de carreiras no setor estatal.

Diante desse cenário, o aperfeiçoamento permanente dos mecanismos de recrutamento torna-se um desafio urgente, especialmente considerando a rigidez legal e a forte judicialização dos certames. Para aprimorar a seleção de servidores, é fundamental incorporar critérios que vão além da avaliação teórica, incluindo habilidades e competências práticas. A diversificação dos formatos de seleção pode contribuir para a formação de um corpo burocrático mais qualificado e alinhado às necessidades do serviço público (Gaetani et al., 2022).

Outro fator crítico é o planejamento estratégico na recomposição dos quadros, agravada pela pulverização de cargos e carreiras que geram contratações desalinhadas das demandas reais do setor público. Essa diferenciação se torna ainda mais relevante diante da tendência de flexibilização da administração pública, marcada pelo aumento de contratações temporárias e celetistas. Para enfrentar esse problema, o planejamento da força de trabalho deve antecipar desafios futuros, como a transformação digital. No entanto, para que esse tipo de contratação seja eficaz e não comprometa funções típicas de Estado, é fundamental que sua regulamentação seja aprimorada.

A diferenciação entre servidores estatutários e celetistas também precisa ser mais clara. Ajustes bem planejados no modelo de recrutamento podem fortalecer a eficiência e a adaptabilidade do setor público, minimizando riscos de captura política e garantindo uma administração mais profissionalizada. Entretanto, a flexibilização excessiva pode comprometer a continuidade das políticas públicas e a imparcialidade burocrática, tornando o Estado mais vulnerável a interferências políticas e reduzindo sua profissionalização. Para mitigar esses riscos, é essencial adotar salvaguardas institucionais, como critérios rígidos para contratações temporárias, restringindo-as a funções não estratégicas; planejamento da força de trabalho para priorizar concursos públicos e garantir reposição contínua de servidores efetivos; fortalecimento da cultura institucional, com códigos de ética e capacitação contínua; mecanismos de blindagem contra captura política, assegurando que cargos estratégicos sejam ocupados por servidores concursados; e monitoramento das contratações, garantindo transparência e accountability. Essas medidas equilibram a necessidade de flexibilidade administrativa com a proteção da estabilidade, neutralidade e eficiência do serviço público.

Nesse contexto, a implementação do Concurso Nacional Unificado (CNU) representa um avanço significativo na tentativa de recrutar uma burocracia mais qualificada e diversa. Para que essa iniciativa alcance plenamente seus objetivos, é necessário aprimorar seus mecanismos de avaliação e planejamento, vinculando a

recomposição da força de trabalho a uma estratégia estatal contínua e adaptável. Futuras edições do CNU poderão contribuir significativamente para um modelo de recrutamento mais dinâmico, qualificado e alinhado às necessidades da gestão pública moderna, tornando-se um instrumento estratégico para enfrentar os desafios emergentes no setor público. O recrutamento não deve se limitar à reposição automática de quadros, mas sim fazer parte de um planejamento de longo prazo que leve em conta mudanças tecnológicas, novas demandas e a necessidade crescente de inovação na gestão pública.

3.3 Cargos de direção

A incorporação do conceito NWS para a transformação do Estado brasileiro, passa centralmente pela constituição de uma burocracia orientada não apenas pela legalidade e conformidade com os procedimentos oficiais (Mazur; Oramus, 2018), mas comprometida com o ‘interesse público’, com a defesa da democracia, e pautada sobretudo em uma atuação mais aberta. Ou seja, preza-se por um tipo de profissionalização que combine capacidades técnicas, políticas e relacionais. Assim, incentiva-se a seleção e formação de profissionais que: 1) não apenas atenda a lei, mas interprete-a e ajuste-a às diferentes realidades; 2) dialoguem com diferentes atores para tomada de decisão, acompanhamento e avaliação de serviços e ações; 3) e promovam inovação em suas ações cotidianas e metodologias de trabalho para alcançarem mais desempenho e confiança nos resultados (Mazur; Oramus, 2018).

Assim, um perfil ambicionado para um gestor público neweuberiano combina uma série de habilidades técnicas, políticas e de tomada de decisão. Em termos técnicos, destaca-se o conhecimento profundo do objeto de atuação e das leis que regem os serviços ou setores específicos, assim como a capacidade de comunicação eficaz e o engajamento dos pares em torno de um objetivo comum. Além disso, o gestor deve ser capaz de tomar decisões baseadas em dados provenientes de diferentes fontes, buscando não apenas o cumprimento de metas rígidas, mas ações concretas que gerem resultados sociais, fundamentados em valores de inclusão e equidade. No campo político, o gestor precisa possuir habilidades para negociar com o alto escalão, enquanto, no âmbito operacional, deve ser capaz de traduzir ideias e anseios em ações efetivas para os diferentes níveis de burocracia. A inovação, nesse contexto, desempenha um papel fundamental na busca por soluções que atendam às demandas da sociedade.

Para tanto, não apenas novas formas de recrutamento devem ser elaboradas, como o caso do CNU no Brasil (que considera a importância de conteúdos transversais e pensa as provas de maneira mais interdisciplinar e voltada à formação de um ethos público), mas incentivos à carreira (valorização salarial), à inovação e a assunção de capacidades para ocupação de cargos de gestão (por meio de formação e experimentação). Ao mesmo tempo, é essencial resguardar dentro da administração pública o espaço para a política, que se manifesta com a ocupação de cargos comissionados. A questão aqui, portanto, é de defender um modelo no qual haja um equilíbrio e sistemas de controles mútuos entre ocupação de cargos comissionados de alto escalão por critérios discricionários e ocupação de cargos médios e baixos por critérios técnicos, mas todos sujeitos a modelos de responsabilização e accountability.

O fortalecimento de uma burocracia orientada por capacidades técnicas, políticas e relacionais exige não apenas novos formatos de recrutamento, como o Concurso Nacional Unificado (CNU), mas também mecanismos que garantam accountability, inovação e transparência na ocupação de cargos estratégicos de direção. Nesse sentido, a defesa de um sistema em que a ocupação política tenha critérios claros e controle institucionalizado, evitando distorções como a captura do Estado, ressoa diretamente com a necessidade de um modelo administrativo que combine eficiência, responsividade democrática e resiliência institucional. Ao adotar uma perspectiva que valorize tanto a capacidade técnica dos servidores concursados quanto a legitimidade da ocupação política em cargos de liderança, é possível fortalecer a governabilidade sem comprometer a estabilidade e a qualidade da gestão pública.

3.4 Controle e inovação

A rigidez de procedimentos burocráticos combinada com um aumento recente da importância, poder e capacidades dos sistemas de controles da burocracia tem gerado uma situação bastante disfuncional dentro da administração pública brasileira. Há duas razões para isso. A primeira é uma tradição excessivamente procedimental, legalista e punitivista do controle no Brasil. E a segunda é o recente fortalecimento e aumento das capacidades técnicas dos órgãos de controle em detrimento do poder executivo, gerando uma assimetria e desigualdade em relação aos atores do poder executivo, o chamado apagão das canetas.

Apagão das canetas é o fenômeno no qual os atores do poder executivo abrem mão de tomar decisões - ou tomam decisões subótimas - com medo das consequências de suas decisões. Isso gera paralisia administrativa e baixa capacidade de inovação. Estudo recente coordenado por Lotta e Monteiro (2024) mostra que a percepção sobre o controle gera redução de comportamento inovador e aumento de burnout entre os servidores do poder executivo. Considerando a importância de um sistema de controle robusto e capaz para a própria democracia, é central reconhecer que sua atuação hipertrofiada pode comprometer a entrega de políticas públicas, como ocorre em diversos setores.

A situação descrita é um exemplo claro de falta de estabilidade ágil no contexto brasileiro, onde o sistema de controle hipertrofiado impede a adaptação, a experimentação e o aprendizado dentro da administração pública.

Para aprimorar a relação entre os órgãos de controle e o poder executivo, é fundamental desenvolver uma agenda de transformação que equilibre a necessidade de fiscalização com a capacidade do Estado de atuar com agilidade e experimentação. Isso envolve reformular o sistema de controle, tornando-o mais orientado à prevenção e ao aprendizado institucional, sem perder sua função de responsabilização. Também é necessário fortalecer a autonomia dos gestores públicos, garantindo que eles possam inovar sem medo de sanções desproporcionais. Nesse sentido, a implementação de mecanismos de feedback estruturados entre os órgãos de controle e os gestores permitiria um diálogo mais produtivo, reduzindo incertezas e aumentando a segurança jurídica nas tomadas de decisão. Além disso, estratégias para aprimorar a formação e a

capacitação dos gestores sobre os critérios e parâmetros do controle podem contribuir para um ambiente mais previsível e eficaz na administração pública.

3.5 Ethos burocrático

Outro elemento importante para aprimorar a administração pública brasileira é fortalecer o ethos democrático e republicano na burocracia pública. Como mencionado, a burocracia desempenha um papel fundamental na estrutura do Estado moderno e na preservação do Estado de direito, garantindo a continuidade das instituições, a isonomia no tratamento dos cidadãos e a legalidade dos atos administrativos (Du Gay, 2020).

No entanto, para exercer esses papéis, é imprescindível que a burocracia tenha um ethos que lhe permita atuar buscando assegurar os princípios democráticos e os direitos fundamentais. Esse ethos não significa apenas cumprir regras, mas também interpretá-las e aplicá-las de forma responsiva, equitativa e orientada a resultados, ou seja, utilizar a discricionariedade de modo a contribuir com o interesse público.

Um dos pilares desse ethos republicano é a vocação dos burocratas para o serviço público, que envolve a adoção de uma ética profissional baseada na imparcialidade, na legalidade e no compromisso com o interesse público. Esse ethos significa a aceitação de uma responsabilidade institucional que transcende as preferências pessoais dos agentes, garantindo que suas decisões sejam orientadas pelo dever do cargo e não por interesses individuais.

Um ethos republicano sólido protege a burocracia contra pressões externas e interferências políticas indevidas, reforçando seu papel como guardião dos princípios democráticos e do bem comum. Nesse sentido, é imprescindível garantir que os servidores públicos atuem com honra ao cargo e responsabilidade. Para tanto, deve haver profissionalização dos servidores, aliada a uma cultura institucional baseada na transparência e na accountability, que fortaleça a confiança da população na administração pública e contribua para a construção de um Estado mais justo, eficiente e equitativo.

Essa lógica rejeita a ideia de que os burocratas agem apenas como maximizadores de vantagens pessoais. Mesmo reconhecendo os desafios do corporativismo burocrático, o ethos burocrático pressupõe a adoção de mecanismos para fortalecer o compromisso com o interesse público e a ética do serviço. Nesse sentido, cabe à gestão implementar meios de cultivar valores republicanos e democráticos, associados ao dever do tratamento imparcial e da busca do bem comum.

Esses meios incluem pensar em formas de recrutamento que consigam selecionar pessoas vocacionadas para implementar esses valores e objetivos. A administração pública também deveria investir em compreender melhor as motivações e valores defendidos pela burocracia pública para, a partir desse diagnóstico, criar estratégias de gestão que fortaleçam o espírito de grupo motivado por finalidades públicas.

Portanto, a administração pública brasileira deve investir continuamente na construção e consolidação desse ethos democrático e republicano, garantindo que seus

burocratas sejam não apenas executores de políticas, mas agentes comprometidos com a democracia, a equidade e a imparcialidade no exercício de suas funções.

Para fortalecer os valores do ethos burocrático, além da seleção por vocação, é essencial implementar práticas institucionais que consolidem o compromisso com o dever público, a legalidade e a neutralidade administrativa. Isso inclui a adoção de critérios de recrutamento que avaliem competências e motivação para o serviço público, combinados com treinamentos contínuos voltados para ética, transparência e responsabilidade na tomada de decisões. A cultura organizacional deve ser estruturada com mecanismos de accountability interna, feedback institucionalizado e reconhecimento de boas práticas, garantindo que servidores sejam incentivados a atuar de forma íntegra e comprometida com o interesse público.

Além disso, é fundamental estabelecer barreiras institucionais que protejam a burocracia contra interferências externas contrárias à ética do serviço público e contra o uso excessivo de critérios meramente técnicos ou quantitativos na avaliação de desempenho. Isso assegura que a gestão pública seja não apenas eficiente, mas também eticamente orientada e socialmente responsiva. A avaliação de desempenho sob essa perspectiva deve ir além de métricas quantitativas tradicionais, incorporando critérios que refletem impacto social, responsividade, inovação e fortalecimento institucional. O foco deve estar na qualidade das decisões e dos serviços prestados, em vez de apenas em indicadores numéricos de eficiência quantitativa.

4. Considerações finais

A aplicação dos conceitos discutidos ao longo deste Position Paper no contexto brasileiro aponta que a transformação administrativa no Brasil deve equilibrar estabilidade institucional e capacidade de adaptação, aprendizado e experimentação. A democracia precisa entregar desenvolvimento e bem-estar para se legitimar. O Estado Neo-Weberiano (NWS) e a ideia de estabilidade ágil oferecem um caminho para isso sem comprometer seus pilares fundamentais, como a legalidade, a impessoalidade e a previsibilidade. Ao adotar esses princípios, o Brasil poderá avançar em direção a um modelo de administração pública mais eficiente, eficaz e socialmente legítimo, garantindo que as políticas públicas sejam formuladas e implementadas com maior efetividade e alinhadas às necessidades de uma sociedade em transformação em contexto geral de descrédito na democracia e desconfiança nas instituições políticas.

Este Position Paper, como qualquer um do tipo, apresenta algumas limitações. Primeiramente, a transposição dos conceitos apresentados para a realidade administrativa brasileira enfrenta desafios estruturais, jurídicos, político-institucionais e culturais. Para discussões futuras, seria pertinente explorar estratégias político-institucionais para sua viabilização. Em suma, a agenda aqui proposta exige um aprofundamento sobre sua viabilidade política e operacional, bem como o desenvolvimento de ferramentas institucionais que possibilitem sua implementação sem desfigurar os princípios fundamentais do serviço público e do Estado democrático de direito. Contudo, para superar essas barreiras, é necessário adotar uma abordagem incrementalista, na qual reformas institucionais emergem gradualmente a partir das

capacidades existentes, evoluindo de forma adaptativa e ajustável às realidades do setor público brasileiro.

Referências

- Bauman, Z. (2001). *Modernidade líquida*. Rio de Janeiro: Zahar.
- Bouckaert, G. (2023). The neo-Weberian state: From ideal type model to reality? In W. Drechsler & S. Whimster (Eds.), *Max Weber Studies Special Issue: The Neo-Weberian State* (Vol. 23.1).
- Carvalho, J. M. de. (2003). *Cidadania no Brasil: O longo caminho* (4ª ed.). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Dahlström, C., & Lapuente, V. (2017). *Organizing Leviathan: Politicians, bureaucrats, and the making of good government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Drechsler, W. (2023). The New Neo-Weberian State. *Max Weber Studies*, 23(1), 109-125.
- Kattel, R., Drechsler, W., & Karo, E. (2022). *How to make an entrepreneurial state: Why innovation needs bureaucracy*. New Haven: Yale University Press.
- Lotta, G., & Monteiro, V. (2024). *Fenômeno do apagão das canetas*. Fundação Tide Setubal.
- Mazzucato, M. (2014). *O Estado empreendedor: Desmascarando o mito do setor público vs. setor privado* (C. Freire, Trans.). São Paulo: Companhia das Letras.
- Northouse, P. G. (2016). *Leadership: Theory and practice* (7th ed.). Thousand Oaks: Sage.
- Peters, B. G., & Pierre, J. (2022). Politicisation of the public service during democratic backsliding: Alternative perspectives. *Australian Journal of Public Administration*, 81(4), 629-639.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *Public management reform: A comparative analysis – Into the age of austerity* (4th ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Santos, W. G. dos. (1979). *Cidadania e justiça: A política social na ordem brasileira* (2ª ed.). Rio de Janeiro: Campus.
- Yesilkagit, K., Bauer, M., Peters, B. G., & Pierre, J. (2024). The Guardian State: Strengthening the public service against democratic backsliding. *Public Administration Review*, 84(3), 414-425.