FGV EPPG
ESCOLA DE POLÍTICAS PÚBLICAS E GOVERNO

JPPG
Journal of Public Policy and Government

REFORMAS EXIGEM AGENTES: CONECTANDO A BUROCRACIA DE MÉDIO ESCALÃO AO ESTADO NEOWEBERIANO

REFORMS REQUIRE AGENTS: LINKING MIDDLE BUREAUCRACY AND THE NEO-WEBERIAN STATE

Luciana Pazini Papi[1]
Pablo Ziolkowski Padilha
Gislaine Thompson dos Santos
Mauren Vitória Prudêncio Seibt

Resumo: O artigo propõe uma reflexão teórico-analítica sobre as conexões possíveis entre o modelo de Estado Neoweberiano (NWS) e a atuação da Burocracia de Médio Escalão (BME) como agente vocalizador de modelos de gestão, com o objetivo de indicar caminhos para pesquisas empíricas no campo das políticas públicas. Parte-se da compreensão de que o NWS representa uma proposta de transformação da administração pública, ao combinar os princípios clássicos da burocracia weberiana — como profissionalismo, legalidade e mérito — com valores democráticos, orientação para resultados e maior responsividade social. Nesse cenário, a BME configura-se como um ator estratégico por ocupar posições intermediárias na estrutura estatal e por atuar de forma transversal nos processos de formulação e implementação de políticas públicas. Sustenta-se que os burocratas de médio escalão exercem papel decisivo na mediação entre diretrizes políticas e operacionais, sendo, portanto, centrais para a concretização das reformas administrativas associadas ao NWS. A partir de uma revisão bibliográfica, o artigo discute categorias analíticas e formula hipóteses capazes de subsidiar investigações empíricas sobre o papel da BME na modernização do Estado e no fortalecimento de sua capacidade governativa.
Palavras-Chaves: Estado Neoweberiano; Burorcacia de Médio Escalão; Operacionalizaçã; Reforma do Estado.

Abstract: The article proposes a theoretical-analytical reflection on the possible connections between the Neo-Weberian State (NWS) model and the role of Middle-Level Bureaucracy (MLB) as a vocalizing agent of management models, with the aim of indicating paths for empirical research in the field of public policy. It starts from the understanding that the NWS represents a proposal for the transformation of public administration by combining the classical principles of Weberian bureaucracy — such as professionalism, legality, and merit — with democratic values, results orientation, and greater social responsiveness. In this context, the MLB is configured as a strategic actor by occupying intermediate positions in the state structure and acting transversally in the processes of policy formulation and implementation.

[1] Todos os autores são vinculados a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS); contato principal: luppapi@yahoo.com.br

It is argued that middle-level bureaucrats play a decisive role in mediating between political and operational guidelines, thus being central to the implementation of administrative reforms associated with the NWS. Based on a literature review, the article discusses analytical categories and formulates hypotheses that can support empirical investigations into the role of the MLB in the modernization of the State and the strengthening of its governance capacity

Keywords: Neo-Weberian State; Middle-Level Bureaucracy; Operationalization; State Reform;

R: 14/05/2025 **A:** 01/07/2025 **P:** 08/07/2025

1. INTRODUÇÃO

A discussão sobre o Estado Neoweberiano (*Neo-Weberian State – NWS*) é nova no Brasil, tendo surgido com mais presença em 2022, com a retomada de um governo progressista em âmbito nacional e o seu projeto de revitalizar e fortalecer o Estado, a democracia e os valores do serviço público, ante ao desmonte herdado dos governos conservadores e neoliberais pretéritos.

Originado no contexto europeu, o conceito foi inicialmente proposto como uma categoria descritiva no clássico trabalho de Pollitt e Bouckaert (2004), *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, com o objetivo de diferenciar modelos de administração pública adotados por Estados europeus ao longo do século XX. No entanto, diante das sucessivas crises — econômicas, ambientais e sociais — e dos resultados insatisfatórios decorrentes da adoção do modelo neoliberal, que provocaram o esvaziamento das capacidades estatais para enfrentar tais desafios, sobretudo na União Europeia nas últimas décadas (Możdżeń; Żabiński, 2018), o conceito passou a assumir um caráter normativo. Assim, o NWS foi ressignificado como uma nova orientação para a reforma do Estado, voltada ao fortalecimento de suas capacidades, com ênfase em maior robustez institucional, responsividade às demandas sociais, eficiência na gestão e transparência na prestação de serviços e na formulação de políticas públicas (Drechsler, 2023).

O modelo do Estado Neoweberiano, como o próprio nome indica, resgata princípios clássicos da administração pública formulados por Max Weber, incorporando o prefixo "Neo" para sinalizar a presença de elementos oriundos de modelos reformistas contemporâneos adotados na Europa ao longo das últimas décadas, como a Nova Gestão Pública (*New Public Management – NPM*) e a Nova Governança Pública (*New Public Governance – NPG*).

Do legado weberiano, o conceito retoma princípios como: a reafirmação do papel central e legítimo do Estado na coordenação de mercados e redes no processo de governança; a valorização da lei como fundamento da ação administrativa; e a defesa de um serviço público com *ethos* próprio, voltado à promoção de uma administração profissional, responsável e orientada pelo interesse público. Já dos modelos da NPM e da NPG, o NWS assimila práticas de modernização da gestão pública, como: uma administração mais aberta à sociedade, menos presa a procedimentos rígidos, mais participativa, transparente e orientada para o desempenho — entendido como a entrega de serviços públicos de forma qualificada, equitativa e eficiente à sociedade. Por essas características, o NWS configura-se como um modelo híbrido, que combina elementos que dão estrutura ao Estado (Hierarquia e capacidades estatais), combinado a outros que focam na flexibilidade de sua ação para adaptar-se à realidade cada vez mais complexa do mundo contemporâneo.

Entre os elementos que conferem estrutura ao Estado — ou seja, que o capacitam a manter serviços estratégicos e assegurar a continuidade das entregas à população — destaca-se a burocracia. Por essa razão, o modelo do Estado Neoweberiano (NWS) a reconhece como um componente central das reformas administrativas. No entanto, esse modelo vai além da noção restrita de profissionalização, que se limita à seleção de técnicos especializados para a execução de rotinas administrativas. O NWS propõe uma concepção ampliada do servidor público, entendendo-o como guardião do Estado democrático e das instituições, cuja atuação deve aliar competência técnica, respeito às normas, engajamento com o interesse público, sensibilidade ao contexto e disposição para o diálogo e a inovação.

Neste sentido, espera-se que as burocracias atuem pautadas por princípios como profissionalismo, eficiência, flexibilidade, capacidade de resposta e compromisso com a entrega de serviços e a garantia de direitos à população — elementos que devem estar profundamente enraizados no espírito do serviço público. Esse conjunto de valores, motivações e orientações que guiam o comportamento de servidores e instituições é denominado *ethos público*, conceito central ao NWS justamente por romper com a visão reducionista que enxerga os burocratas como meros agentes racionais voltados à maximização de interesses próprios (Bouckaert, 2023, p. 21, tradução nossa). O *ethos público* engloba, não apenas a motivação individual e os valores dos servidores, mas também os referenciais institucionais, bem como os elementos históricos e culturais que moldam a prática cotidiana da gestão pública (Leite, 2016; Seibt, 2024). Trata-se de um alicerce normativo e simbólico que sustenta uma burocracia orientada ao bem

comum, coerente com os fundamentos democráticos e com a missão transformadora atribuída ao Estado no NWS.

Contudo, é fundamental reconhecer que a burocracia não constitui um corpo homogêneo ou neutro. Há décadas, a literatura especializada vem se debruçando sobre a diversidade interna da burocracia, buscando compreender as especificidades de seus distintos níveis e os múltiplos fatores que moldam, limitam ou impulsionam sua atuação. O NWS, ao propor uma administração pública mais engajada e responsiva, atribui importância a todos os níveis burocráticos. No entanto, este artigo defende que um segmento em particular ganha centralidade nesse processo de transformação: o burocrata de médio escalão (BME). Isso se deve ao fato de que os BMEs ocupam posições fundamentais nas organizações públicas.

Situados entre o alto escalão, responsável pela formulação de diretrizes estratégicas, e os burocratas de nível de rua, encarregados da execução direta das políticas, em geral, são atores que conhecem profundamente as normas e o funcionamento operacional de uma política pública. Ademais, por estarem envolvidos na coordenação de equipes, no gerenciamento e no acompanhamento de projetos, esses burocratas geralmente se comunicam e articulam com distintos setores e atores, tanto internos quanto externos ao aparato estatal, o que lhes confere um grande potencial de influência na tomada de decisões.

Nesse sentido, os BMEs se configuram como atores que, ao mesmo tempo, podem refletir as orientações administrativas seguidas por determinado setor de políticas ou grupo organizacional, ao mesmo tempo que têm o potencial de influenciar os rumos da gestão pública e os modelos de Estado adotados.

Considerando esse cenário, o artigo tem como objetivo apontar caminhos para pesquisas empíricas no campo das políticas públicas, com foco em identificar as conexões entre o perfil e a atuação da Burocracia de Médio Escalão (BME) e os modelos e *ethos* da administração pública, especialmente o modelo do Estado Neoweberiano (NWS).

Trata-se de um artigo de natureza teórica, cujo objetivo é contribuir para a construção de um modelo operacional que oriente pesquisas empíricas futuras. Para isso, do ponto de vista metodológico, realizou-se uma revisão da literatura nacional e internacional sobre o modelo de Estado Neoweberiano, *ethos* público e Burocracia de Médio Escalão. A partir da apresentação e articulação desses conceitos, busca-se identificar o nível operacional de atuação dessa camada intermediária da burocracia pública, bem como as possíveis interfaces analíticas que permitam compreender suas dinâmicas, práticas e influência no âmbito da administração pública.

Nas páginas que seguem, apresentamos os fundamentos, as principais características do Estado neoweberiano, destacando como se configura o *ethos* público dentro desse modelo. Na seção seguinte, discutimos o papel da burocracia de médio escalão, sua conformação específica e como ela se relaciona com os princípios do Estado neoweberiano. Por fim, na última seção, propomos caminhos para a operacionalização empírica dessa abordagem, indicando possibilidades de pesquisa no com foco na análise do *ethos* público e da atuação da burocracia de médio escalão e sua relação com o modelo neoweberiano.

2. FUNDAMENTOS, TRAJETÓRIA E CARACTERÍSTICAS DO ESTADO NEOWEBERIANO

O conceito de Estado neoweberiano tem suas raízes no contexto continental europeu de Estado e em sua cultura política e administrativa dominante (Możdżeń; Żabiński, 2018). Em termos de trajetória, tais Estados foram marcados pelos legados napoleônicos, ou seja, pela existência de governos fortes e centralizados, sustentados pela hierarquia. Em relação ao modelo de administração, pelos legados weberianos, no qual a supremacia das regras e das leis e de uma burocracia moderna e impessoal impera.

Assim, conforme evidenciado na pesquisa de Pollitt e Bouckaert (2004; 2011; 2017), mesmo após a adoção de modelos reformistas do Estado como a NPM e NPG, que trouxeram novos elementos de gestão como a lógica de mercados e redes, os aspectos-chave desses legados, como a hierarquia do papel do Estado na coordenação de mercados e redes, bem como o princípio do *rule of law* (supremacia das regras e leis), sobreviveram, podendo ser encontrados em vários países europeus.

A pesquisa que deu origem ao livro e o conceito de Estado neoweberiano identificou quatro tipos ideais de reformas adotadas pelos países analisados[2]: os "mantenedores", que preservavam as características do modelo weberiano clássico; os "mercantilizados", que incorporavam mecanismos de mercado à gestão pública; os "minimalistas", que promoviam a transferência de funções estatais ao mercado, resultando no enfraquecimento da máquina pública; e os "modernizadores", que buscavam fortalecer o Estado por meio de reformas orientadas à profissionalização e à modernização da administração pública. Foi nesse último grupo que se consolidou a tipologia do **Estado Neoweberiano**, caracterizado pela valorização de uma gestão pública profissional, com burocracias permanentes e qualificadas, aliadas a estratégias de gestão mais modernas e flexíveis, nas quais a participação

[2] Pollitt, C. Bouckaert, G. Public Management Reform, A Comparative Analysis - Into the Age of Austerity. 4. ed. Oxford: Oxford University Press: 388, 2017.

cidadã é considerada um componente essencial. Ainda na pesquisa, o tipo "modernizador" apresentou duas variações: uma delas enfatizava a profissionalização da gestão pública, apostando que a flexibilização das normas burocráticas pode motivar os servidores a aprimorar seu desempenho; a outra atribuiu à participação cidadã um papel central no fortalecimento do Estado Neoweberiano (Bouckaert, 2023, p. 15).

Contudo, em face do avanço do modelo reformista neoliberal e gerencial de administração pública, que esvaziou o Estado de sua capacidade de promover o bem-estar social e lidar com crises (Możdżeń; Żabiński, 2018), o modelo NWS tem avançado para um modelo normativo de reformas. Isso se deve, de forma geral, ao fato de que o NWS advoga pela centralidade do Estado como garantidor da segurança e do bem-estar da população, em contraposição à lógica de mercado, orientada por um *ethos* distinto, centrado na maximização de lucros individuais.

Contudo, ainda que se observe um movimento crítico à Nova Gestão Pública (NPM) dentro da proposta neoweberiana, diversos autores não a consideram um modelo totalmente antagônico. Pelo contrário, alguns elementos da NPM são incorporados ao NWS (Drechsler; Kattel, 2008; Pollitt; Bouckaert, 2017). Conforme Bouckaert (2023), *as reformas do setor público tendem a ser incrementais, com foco na melhoria do desempenho e no aprimoramento do profissionalismo, em busca de melhores resultados*. Dessa maneira, as experiências passadas importam para moldar os novos paradigmas e modelos de gestão pública. Não faz sentido pensar em modelos reformistas puros, pois eles geralmente operam como modelos híbridos, associando os legados de cada Estado aos processos reformistas pretéritos.

Tendo em conta esse contexto, o NWS é entendido como um **modelo de Estado e administração pública híbridos** que combina elementos do weberianismo clássico, da NPM e da NPG (Pollitt; Bouckaert, 2017). Em termos normativos, a versão típico-ideal 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 (Bouckaert, 2023). Para viabilizar o modelo desejado de Estado, destaca-se a necessidade de modernizar seu aparato para que se torne mais profissional, mais eficiente e responsivo aos cidadãos, sendo a melhor rota para isso o envolvimento dos cidadãos e usuários de serviços em uma variedade de processos participativos (Pollitt; Bouckaert, 2017).

Os elementos "neo" do modelo representam a articulação de outras abordagens administrativas (NPM e NPG), focando na transição de uma orientação interna burocrática para uma externa, priorizando a satisfação dos cidadãos. Eles orientam complementar a democracia representativa com dispositivos de consulta, promover a modernização das leis para resultados

eficazes e advogam pela profissionalização do serviço público, buscando gestores orientados para atender às necessidades dos cidadãos. A figura 1 sintetiza os elementos normativos do NWS.

Figura 1 - características e atributos weberianos do NWS



Fonte: Pollitt; Bouckaert, 2017, p. 121.

Em síntese, trata-se de um sistema orientado pela hierarquia estatal que atua na coordenação de mercados e redes (como parcerias e mecanismos de participação aberta), com o objetivo de gerar resultados e entregas sociais pautadas por valores inclusivos. Nesse modelo, a democracia é compreendida como uma força orientadora e procedimental das ações do Estado.

Na América Latina, as pesquisas têm avançado (Papi *et al.*, 2025) na tentativa de identificar a presença de elementos neoweberianos na administração pública, bem como nas reflexões sobre pertinência e possibilidades para a aplicação do modelo NWS como estratégia de transformação do Estado. Em termos de possibilidades de pesquisas empíricas, Papi (2024) propôs um quadro sistemático com base no conceito, dimensões e indicadores. O quadro a seguir apresenta as dimensões analíticas do modelo.

Quadro 1 - Dimensões analíticas do modelo neoweberiano

Dimensão	Descrição
1. Governo Orientado pela Lei (Rule of Law)	Estado de Direito, onde as regras democráticas moldam as estruturas estatais, orientam as ações dos atores e asseguram o princípio da igualdade perante a lei.
2. Hierarquia do Estado	A utilização de regras e regulamentos formais como mecanismos de coordenação dos procedimentos estatais, burocráticos e organizacionais, com foco na direção de mercados e redes.
3. *Ethos* do Serviço Público	Conjunto de valores, crenças e características que definem a identidade e a conduta de um grupo social ou organização pública, com vocação distintiva no serviço público.
4. Estruturas de Estado Democrático de Direito	Conjunto de valores, instituições, estruturas e procedimentos que asseguram a legalidade e a equidade, guiados por regras democráticas que orientam as ações dos atores e das instituições.
5. Gestão Pública Híbrida (NPM e NPG)	Abordagem híbrida de gestão pública, que incorpora elementos da Nova Gestão Pública (NPM) e da Nova Governança Pública (NPG), com foco em um governo responsivo, transparente e aberto.

Fonte: Papi, 2024.

Essas dimensões sintetizam os principais elementos a serem considerados em pesquisas que visam identificar modelos de gestão pautados na presença de características do Estado Neoweberiano[3].

Já do ponto de vista normativo, o modelo oferece elementos centrais para reformas que busquem transformar o Estado com base no modelo NWS: um dos primeiros é a revalorização da autoridade do Estado e de sua hierarquia como garantidores dos direitos, disciplinados pela legalidade. Como destaca Mazzucato (2014), isso exige desconstruir a narrativa simbólica que retrata o Estado como uma força paralisante, pesada, burocrática e ineficiente. Trata-se, portanto, de disputar simbolicamente essa imagem,

[3] Para um detalhamento mais profundo das dimensões e indicadores sugeridos para pesquisa empírica, conferir em Papi (2024)

apresentando o Estado como ator essencial na coordenação dos interesses coletivos e como agente histórico de inovação e transformação.

Um segundo ponto central é a seleção e formação de profissionais identificados com o *ethos* público. No modelo neoweberiano, não se trata apenas de recrutar servidores imparciais e profissionais nos moldes clássicos weberianos, mas de priorizar aqueles comprometidos com a defesa do Estado de direito e com a efetividade das entregas públicas. A qualidade das políticas, nesse contexto, deve ser avaliada a partir de seu impacto concreto na vida das pessoas.

Por fim, outro eixo fundamental é a modernização do aparato estatal tradicional. A proposta é torná-lo mais profissional, eficiente e responsivo às demandas sociais. Isso, por sua vez, exige a construção de uma gestão pública mais aberta, em que os burocratas interajam de forma ativa com a população, com o mercado e com redes colaborativas. Pressupõe ainda o fortalecimento de mecanismos de controle e regulação, bem como a incorporação de instrumentos participativos nos processos decisórios e avaliativos, com ênfase na qualidade dos serviços públicos e na sua eficácia e eficiência (Bouckaert, 2023).

Diante disso, a modernização do aparato estatal não se limita à adoção de instrumentos gerenciais ou legais, ou ainda à ampliação da participação social. Faz-se necessária uma transformação mais profunda nos valores, atitudes e compromissos que orientam a atuação dos servidores públicos. Nesse contexto, torna-se imprescindível discutir o *ethos* público, um conceito central para compreender como se constrói uma cultura administrativa voltada para o interesse coletivo. É justamente essa dimensão que exploramos a seguir, a partir de uma análise do *ethos* público no modelo neoweberiano de Estado.

2.1. O *ethos* público no modelo neoweberiano de Estado

Ethos é um conceito utilizado para caracterizar o conjunto de valores, disposições e orientações que moldam o comportamento típico de determinados grupos sociais ou profissionais (Witesman, Walters, Christensen, 2023). Na tradição weberiana, o *ethos* burocrático, ou *ethos* público, refere-se às normas, valores e tradições que orientam a conduta dos servidores públicos no exercício de suas funções. Espera-se, assim, que esses agentes atuem guiados por princípios como imparcialidade, comprometimento, *accountability* e por noções de interesse público distintas dos interesses privados (Rayner et al., 2010).

Contudo, conforme argumentam Iana et al. (2025), para além da noção weberiana de execução impessoal de normas, a burocracia carrega

uma ética do ofício (*ethics of office*), que impõe aos servidores públicos uma responsabilidade moral que transcende suas preferências pessoais ou ideológicas. Essa ética está associada a uma disposição contínua de conduta orientada pelos deveres do cargo e pelo compromisso com o Estado democrático de direito. Nessa perspectiva, o *ethos* burocrático é compreendido como o resultado da interação entre as exigências institucionais e as características individuais dos agentes públicos, sendo composto por três dimensões fundamentais: a vocação e o ordenamento da vida, o treinamento e a expertise, e a discricionariedade (Iana et al., 2025, p. 18). Para os autores, a vocação está relacionada à motivação intrínseca para servir ao público, conferindo sentido ético à atuação do servidor. O treinamento e a expertise dizem respeito à formação contínua, como condição essencial para o exercício legítimo da função pública. Já a discricionariedade, exercida com base em julgamento técnico e responsabilidade institucional, constitui o espaço em que o *ethos* é posto à prova e atualizado no cotidiano da administração (Ibidem, p. 19).

Se a vocação pode ser interpretada como algo mais perene, resultado de trajetórias que moldam características individuais, o treinamento e a expertise são dimensões mutáveis e altamente influenciadas pelos campos do saber, bem como pelos paradigmas vigentes e/ou hegemônicos — sejam eles do conhecimento, sejam da administração pública. Assim, compreende-se que o *ethos* dos servidores pode variar tanto por predisposições individuais quanto pela influência do treinamento conforme o paradigma teórico-administrativo adotado pelo Estado.

Nesse sentido, considerando que a Burocracia de Médio Escalão (BME) ocupa uma posição estratégica na administração pública, ela pode, por meio da discricionariedade no exercício de suas funções, vocalizar modelos de gestão de Estado e contribuir diretamente para moldar os rumos da ação governamental.

Cada um desses paradigmas possui uma lógica própria, com características distintas, que trazemos abaixo:

O primeiro tipo de *ethos* está associado ao modelo weberiano clássico, fundamentado na premissa de que os objetivos públicos são definidos no âmbito do processo político, estruturado segundo as regras da democracia procedimental. Cabe à administração pública, nesse modelo, utilizar instrumentos técnicos e racionais para alcançar tais objetivos de forma eficiente e impessoal. Os servidores públicos, por sua vez, são concebidos como agentes leais e especializados, cuja atuação deve pautar-se por princípios como hierarquia, responsabilidade, imparcialidade, eficiência, objetividade e competência técnica (Mazur; Oramus, 2018).

Nesse arranjo, espera-se que os burocratas atuem com lealdade, honestidade e neutralidade, subordinando-se às diretrizes estabelecidas pelos atores políticos eleitos, aos quais compete a definição das metas públicas. Trata-se de um modelo em que o servidor público é visto como executor qualificado das decisões legitimamente tomadas no campo político. Esse *ethos* foi predominante durante o auge do Estado de bem-estar social, especialmente nas décadas posteriores à Segunda Guerra Mundial. No entanto, a partir da crise do capitalismo nos anos 1970, o papel do Estado e seu modelo de gestão passou a ser questionado, abrindo espaço para o avanço do ideário neoliberal e, com ele, a formulação e difusão da Nova Gestão Pública (New Public Management – NPM).

A Nova Gestão Pública (*New Public Management* – NPM) parte da premissa de que o Estado deve ser mínimo, defendendo a redução de sua atuação nos âmbitos econômico e social. Inspirado em práticas do setor privado, esse modelo adota um *ethos* de caráter mercadológico, distanciando-se dos princípios tradicionalmente associados ao serviço público. Nessa lógica, o cidadão é concebido como "cliente" (Mazur; Oramus, 2018), e a conduta esperada dos servidores está orientada por metas de desempenho, foco em resultados, racionalização dos gastos públicos nos serviços prestados. A ética da NPM também se expressa em uma abordagem pluralista, que valoriza a descentralização, a concorrência e a existência de múltiplos centros de decisão, com o objetivo de ampliar a eficiência institucional e reforçar o senso de missão pública.

Por outro lado, o *ethos* na Nova Governança Pública (*New Public Governance* – NPG) está fundamentado em processos colaborativos de comunicação entre diversos atores sociais — públicos, privados e da sociedade civil — que, juntos, definem problemas públicos e constroem soluções de forma deliberativa (Mazur; Oramus, 2018). Uma vez estabelecido um curso de ação, esses atores também compartilham responsabilidades na implementação das medidas, contribuindo com recursos e assumindo as consequências de suas escolhas. Nesse modelo, a centralidade está no interesse público e na busca por soluções amplamente legitimadas. A ética da NPG possui caráter comunitário e está baseada em princípios como governança pública, diálogo, compromisso, participação, responsividade e inclusão (Papi, 2024; Seibt, 2024). Dessa forma, os servidores públicos deixam de ser apenas executores de decisões políticas ou gestores guiados por lógicas econômicas, como nos paradigmas anteriores (Mazur; Oramus, 2018). Suas funções passam a incluir a participação ativa na definição e redefinição do interesse público, a proposição de alternativas de ação e o envolvimento direto na implementação de políticas, em articulação com diversos agentes sociais.

No modelo neoweberiano, a profissionalização do serviço público ganha grande centralidade. No entanto, tal modernização não deve ser baseada apenas em mecanismos de mercado adaptados ao setor público (Mazur e Oramus, 2018). Ademais, a profissionalização não se restringe à formação de especialistas em lei, mas sim à constituição de gestores orientados para fora da organização, voltados a satisfazer as necessidades dos cidadãos, prestar serviços de forma inclusiva e equitativa e fomentar a inovação com vistas a tornar o setor público mais confiável para a sociedade. Com efeito, o modelo neoweberiano valoriza uma função pública orientada à entrega de políticas públicas alinhadas ao interesse coletivo, profundamente enraizadas em valores democráticos e no sentido coletivo da ação burocrática.

Pressupõe-se, assim, uma cultura organizacional orientada por princípios como legalidade, eficácia, subordinação, participação e capacidade de inovação. Desenvolver e cultivar esse *ethos* implica investir em uma cultura de transparência, cidadania responsável e respeito à lei, incorporando valores modernos sem perder de vista princípios clássicos como a imparcialidade e o respeito aos procedimentos legais. Desse modo, o desenvolvimento de uma cultura profissional implica alto desempenho, fomentar a participação cidadã na formulação de políticas e promover uma revisão dos mecanismos de controle, de modo a garantir a entrega de políticas públicas qualificadas à população.

O quadro a seguir apresenta as principais dimensões analíticas que podem ser utilizados para analisar empiricamente o modelo de *ethos* público neoweberiano, com base nas discussões anteriores.

Quadro 2 - Operacionalização do *ethos* público neoweberiano

Dimensão	Descrição	Indicadores	Fontes de dados
Valores públicos	Princípios normativos que orientam a conduta do servidor público.	Legalidade, imparcialidade, eficiência, inovação, responsabilidade, transparência.	Questionários; entrevistas; análise documental nas instituições.
Motivação para o interesse público	Grau em que os servidores demonstram compromisso com o bem comum, além dos fatores pessoais ou organizacionais.	Comprometimento com os objetivos do serviço público, valorização do bem coletivo como diretriz da atuação profissional.	Entrevistas em profundidade; pesquisas de clima; escalas de motivação pública.

Orientação para o cidadão	Foco na entrega de resultados sociais e na satisfação do usuário com o serviço público.	Busca de equidade, diálogo, sensibilidade a contextos locais, flexibilidade para adaptar ações e decisões às demandas concretas da população.	Entrevistas e questionários com usuários.
Capacidade reflexiva, discricionariedade	Disposição para deliberar criticamente sobre normas, dilemas éticos, rotinas	Uso de discricionariedade responsável, busca por legitimidade da democracia, identificação de dilemas, adaptação de normas	Entrevistas; estudo de caso.
Cultura organizacional e institucional	Integração entre os valores individuais dos servidores e os referenciais culturais e institucionais vigentes.	Influência do contexto histórico e organizacional sobre atitudes dos servidores, percepção de integridade e coerência ética por parte da organização.	Grupos focais; análise documental; estudo de caso.

Fonte: Elaborado pelos autores com base em Papi (2024), Seibt (2024) e Witesman; Walters; Christensen (2023).

3. A BUROCRACIA DE MÉDIO ESCALÃO, *ETHOS* E A RELAÇÃO O MODELO DE ESTADO NEOWEBERIANO

De forma geral, os burocratas de médio escalão são entendidos como aqueles que ocupam as camadas intermediárias da organização e atuam como elo entre o alto escalão e os burocratas implementadores do nível de rua (Cavalcante; Lotta; Yamada, 2018; Lotta; Pires; Oliveira, 2014; Pires, 2015; Santos, 2023).

Como elementos constituintes da administração pública, os BME estão envolvidos em diferentes dimensões da ação estatal, tanto no que se refere aos aspectos organizacionais quanto ao próprio ciclo das políticas

públicas. De modo geral, desenvolvem três tipos de atividades: técnicas, políticas e operacionais. As atividades técnicas envolvem a articulação de habilidades, competências e estratégias voltadas à organização. As políticas dizem respeito à negociação de ideias e diretrizes com os níveis superiores da administração. Já as operacionais consistem na conversão dessas ideias em ações concretas (Papi; Santos; Seidi, 2023).

As transformações nas camadas intermediárias das organizações públicas, impulsionadas por processos como reengenharia, desburocratização e gerencialismo, têm provocado a redução das estruturas hierárquicas. Esse contexto pressiona os BME a assumirem múltiplas funções, atuando em diferentes frentes de trabalho. Ademais, a intensidade dessas mudanças no setor público abre espaço para o reposicionamento desses profissionais, especialmente a partir de discursos associados ao empreendedorismo, à liderança e ao engajamento estratégico.

Estudos destacam a capacidade relacional desses atores. Eles atuam verticalmente, mediando a relação entre os diferentes níveis da burocracia e servindo de elo entre o alto escalão e a linha de frente. No plano horizontal, promovem a articulação entre setores e estruturas administrativas dentro das organizações. Externamente, contribuem para a construção de um Estado mais aberto à participação, às parcerias e ao accountability (Cavalcante; Lotta, 2015; Pires, 2015; Santos, 2023).

Os BME impactam na capacidade estatal político-relacional, ao terem uma atuação direta na interface com a sociedade, bem como indireta mediante a interação com os demais níveis de burocracia. Para Cavalcante, Lotta e Yamada (2018), as novas formas de atuação do poder público demandam que:

> [...] os BME sejam solicitados não só a melhorar suas respectivas atuações dentro da organização pública, mas também para desenvolver habilidades que lidem com as novas tendências de redes, parcerias, colaborações e participação social (Cavalcante; Lotta; Yamada, 2018, p. 28).

Santos (2023), ao realizar uma pesquisa de escopo sobre burocracia de médio escalão, afirma que a posição na estrutura organizacional, o controle do fluxo estratégico de informações e novas formas de gestão pública:

> [...] são fatores que interagem e passaram a permitir que os BME tenham atribuições e influência sobre a agenda, a tomada de decisão e nos processos organizacionais, espaços que se presumiam exclusivos do alto escalão. (Santos, 2023, p. 44)

Ademais, Cavalcante, Lotta e Yamada (2018) identificaram que quanto mais elevado for o cargo preenchido pelos BME, mais estes são relacionais e possuem capacidade de influenciar na tomada de decisão, tornando-se um aspecto central de sua atuação.

Outra característica frequentemente presente entre os BME é a discricionariedade, indicada como uma estratégia utilizada pelos BME para operacionalizar o *gap* entre o plano e a concretização da implementação de uma política ou decisão administrativa. Nesse sentido, mobilizam uma série de recursos discricionários próprios em sua atuação, como conhecimento tácito e de fundo, julgamentos e sentimentos pessoais ou significados compartilhados. Em inúmeros estudos, a utilização da discricionariedade é apontada como uma peça-chave do BME na atuação sobre a mudança organizacional ou da política pública, podendo atuar como ator facilitador, fomentador ou de resistência à mudança (Aniteye; Mayhew, 2013; Guanghua, 2009; Hoyler; Campos, 2019; Santos, 2023; Wagenaar, 2004).

Nesse sentido, entendemos que os valores e orientações que compõem o *ethos* da burocracia de médio escalão configuram-se como elementos centrais na vocalização e materialização das reformas do Estado. Esses atores podem ser compreendidos como facilitadores da implementação de um conjunto de reformas, entre elas a de tipo neoweberiana.

Com efeito, o NWS demanda uma burocracia capaz de articular diferentes interesses, agir de forma reflexiva diante de situações complexas e responder com agilidade às demandas sociais, características frequentemente associadas à BME. Nesse contexto, a margem de discricionariedade presente na atuação desses burocratas permite que elementos pessoais, organizacionais ou próprios de determinados grupos profissionais influenciem seus julgamentos e decisões. Esses elementos, que integram o *ethos* individual e coletivo dos servidores, tornam-se determinantes na forma como as políticas públicas são interpretadas, adaptadas e implementadas no cotidiano da gestão pública.

Em um contexto no qual as políticas públicas se constroem por meio de redes e parcerias entre múltiplos atores, como organizações da sociedade civil, conselhos, consórcios e agências especializadas, o BME pode exercer um papel de articulador e tradutor dessas dinâmicas, adaptando diretrizes gerais às especificidades locais. Esse processo de múltiplas interações, associado à existência de canais participativos da sociedade civil, fomentam a ampliação do potencial de aprendizado e inovação governamental (Gomide; Pereira; Machado, 2018).

Além disso, a centralidade do BME na produção, sistematização e uso de informações técnicas é também compatível com a recomendação do

neoweberianismo na gestão por resultados e no uso de evidências para embasar decisões. Os sistemas de monitoramento, avaliação e controle, em geral, são operacionalizados por esses burocratas.

4. OPERACIONALIZAÇÃO: AS POSSIBILIDADES DE DESENVOLVIMENTO DE PESQUISAS EMPÍRICAS NO BRASIL

A análise da profissionalização da BME à luz do modelo neoweberiano de Estado oferece um caminho promissor para investigações empíricas no contexto brasileiro. Ao observar o grau de aproximação ou distanciamento das práticas BME em relação a esse modelo, é possível avaliar como se configuram os padrões de atuação pública deste nível burocrático.

Nesse sentido, propõe-se um quadro analítico composto por cinco dimensões fundamentais para a compreensão da BME sob a ótica neoweberiana. Essas dimensões permitem avaliar a profissionalização do setor público e sua aproximação ou distanciamento das premissas do modelo, investigando: desde a qualificação técnica e trajetória profissional dos gestores — isto é, a "qualidade" da burocracia — passando pelo tipo de *ethos* público que orienta a ação dos burocratas; o tipo de orientação dos burocratas (se interna, voltada a processos, ou externa, voltada para resultados); os métodos de tomada de decisão (se incluem outros atores societários e de mercado); e a atuação em conformidade com as regras ou com base em discricionariedade.

Desse modo, a estrutura analítica permite mapear, com base em evidências empíricas, os níveis de profissionalização e os modos de atuação das BMEs, contribuindo para compreender a capacidade institucional e os desafios da administração neste nível frente aos princípios do Estado Neoweberiano.

A seguir, no quadro 3, são apresentados para cada dimensão, os indicadores propostos para realização de pesquisa para mapear a burocracia e sua aproximação com os preceitos NWS.

Quadro 3 - Dimensões e indicadores para análise de BMEs municipais na perspectiva neoweberiana

Dimensão	Descrição	Indicadores

1. Profissionalização do BME	Considera o grau de expertise na esfera de atuação dos governos/BMEs, bem como a orientação pelo desejos dos cidadãos	**Conformação burocrática:** Escolaridade do gestor Formação Formas de nomeação Tempo de serviço Mecanismos de incentivo na carreira (plano de carreira; remuneração; incentivo à formação e capacitação continuada) Exclusividade na função **Habilidades técnicas:** Experiência em gestão (tipos) Tempo de experiência em gestão Qualificação no assunto gestão Conhecimento e uso de ferramentas de gestão **Habilidades político-relacionais:** Comunicação com níveis hierárquicos; Negociação e interação pró-ativa mercados, ONGs e sociedade civil Liderança
2. Tipo de *ethos* Público	Trata dos valores, atitudes, princípios e da 'vocação' que orientam a ação e a prática pública da BME, bem como alinhamento em relação aos modelos NPM, NPG e NWS	**Weber:** Hierarquia, neutralidade, eficiência, lealdade, objetividade, responsabilidade **NPM**: Eficiência, eficácia, responsividade, subordinação **NPG:** Diálogo, compromisso, conciliação, parceiros sociais para promover assuntos públicos, participação, inclusão **NWS:** Legalismo, eficiência, eficácia, subordinação,valores coletivos, inovação
3. Orientação do Gestor em sua atuação interna/externa	Analisa a forma de orientação do gestor em relação à organização: interno - orientação para organização e/ou externo orientação para entrega de serviços públicos à sociedade	**Gestor com orientação Interna (objetivos da organização):** Opinião do gestor sobre seu papel na organização Cumprir/não ferir a lei Respeitar os superiores hierárquicos Executar processos com eficiência/eficácia Percepção quanto a liberdade/não liberdade de inovar **Gestor com orientação Externa (objetivos da política pública ou serviço):** Busca desempenho nas suas ações

		Busca inclusão e prestação equitativa de serviços Busca inovar em suas ações cotidianas Busca ouvir atores na tomada de decisão Aberto/deseja à existência de mecanismos de prestação de contas e avaliação dos serviços prestados
4. Tipo de orientação metodológica na tomada de decisão e na construção de políticas	Avalia o tipo de metodologia adotada pelo gestor no ato da tomada de decisão e mediação entre formulação e implementação. Formas tradicionais e hierárquicas de gestão x formas participativas de gestão	**Métodos de tomada de decisão top down** Baseada em regras Baseada no conhecimento do gestor Sem consulta à setores Sem consulta setores societários **Métodos de tomada de decisão bottom up**: Comunicação horizontal Consulta à setores Consulta a múltiplos atores societários Abertura de canais de deliberação Métodos de co-gestão
5. Conformidade Regulatória e Julgamento Discricionário	Compreende a atuação do gestor no que tange às regras, aderência normativa, discricionariedade e modernização legal/organizacional	Forma de aplicação das normas Rígida sem interpretação e adaptação Flexível/aberto à discricionariedade Com interpretação das normas e adaptação à realidade Elaboração de normas para inovação no governo e sociedade busquem

Fonte: Elaborado pelos autores com base em Bouckaert, 2023.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo buscou contribuir para o debate teórico e analítico sobre as conexões entre o modelo de Estado Neoweberiano (NWS) e o papel da Burocracia de Médio Escalão (BME) na vocalização e implementação de reformas administrativas no contexto brasileiro. Ao considerar a BME como um ator estratégico situado entre os níveis superiores da formulação e os executores de linha de frente, argumenta-se que sua atuação é atravessada por valores, competências e graus de discricionariedade que influenciam diretamente os rumos da gestão pública.

A reflexão proposta parte da ideia de que o *ethos* público não é fixo, mas construído e moldado por contextos históricos, institucionais e formativos. Assim, o *ethos* que orienta a BME pode variar conforme o paradigma administrativo predominante, seja o weberiano clássico, a Nova Gestão Pública (NPM), a Nova Governança Pública (NPG) ou o próprio NWS. Dentre esses modelos, o neoweberiano se destaca por resgatar os fundamentos clássicos da burocracia, como legalidade, estabilidade e mérito, ao mesmo tempo em que incorpora valores contemporâneos como responsividade, inovação e orientação para resultados.

Nesse cenário, a BME emerge como um ponto de inflexão. Através do exercício da discricionariedade, do domínio técnico, da capacidade relacional e da orientação para o interesse público, esses burocratas podem atuar como tradutores de diretrizes políticas em ações concretas, ajustando-as às realidades locais e institucionais. Isso os torna fundamentais para a consolidação de uma administração pública capaz de responder aos desafios da modernização estatal e da ampliação da capacidade governativa.

Ao final, o artigo propõe uma estrutura analítica que busca operacionalizar empiricamente os elementos do *ethos* público neoweberiano, a partir de cinco dimensões: valores públicos, motivação para o interesse coletivo, orientação para o cidadão, capacidade reflexiva e ética, e cultura organizacional. Tal esforço visa subsidiar futuras pesquisas empíricas, especialmente no contexto municipal, permitindo avançar na compreensão sobre como a BME influencia, tensiona e dá forma às reformas do Estado a partir de sua posição estratégica na máquina pública. Estudar essa camada intermediária da burocracia é, portanto, essencial para avaliar não apenas a eficácia das políticas públicas, mas também o modo como se constrói, cotidianamente, o próprio Estado.

REFERÊNCIAS

ANITEYE, P.; MAYHEW, S. H. (2013). Shaping legal abortion provision in Ghana: using policy theory to understand provider-related obstacles to policy implementation. Health Research Policy and Systems.

BOUCKAERT, G. (2023). Reformas administrativas: o que podemos aprender com as experiências internacionais? Palestra realizada na Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Brasília: Enap, 23 ago. 2023. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=xeBO42qk234. Acesso em: 15 abr. 2025.

BOUCKAERT, G. (2023). The neo-Weberian state: From ideal type model to reality? Max Weber Studies, v. 23, jan.

CAVALCANTE, S.; LOTTA, G. S. (org.). (2015). Burocracia de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação. Brasília: Enap.

CAVALCANTE, P.; LOTTA, G.; YAMADA, E. (2018). Exploring mid-level bureaucracy: a tentative typology. Revista Brasileira de Ciência Política, n. 26, p. 187-222.

DRECHSLER, W.; KATTEL, R. (2008/2009). Towards the Neo-Weberian State? Perhaps, but Certainly Adieu, NPM! The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy, v. 1, n. 2. Disponível em: https://www.nispa.org/files/publications/ebooks/nispacee-journal.1.2.pdf. Acesso em: 20 jan. 2024.

DRECHSLER, W. (2023). The New Neo-Weberian State. Max Weber Studies, v. 23, n. 1.

GOERTZ, G. (2020). Social Science Concepts and Measurement: New and Completely Revised Edition. New Jersey: Princeton University Press.

GOMIDE, A. A.; PEREIRA, A. K.; MACHADO, R. A. (2018). Burocracia e capacidade estatal na pesquisa brasileira. In: PIRES, R. R. C.; LOTTA, G. S.; OLIVEIRA, V. E. (org.). Burocracia e políticas públicas no Brasil: intersecções analíticas. Brasília: Ipea; Enap.

GUANGHUA, L. (2009). E-government, people and social change: a case study in China. The Electronic Journal on Information Systems in Developing Countries, v. 38, n. 3.

HOYLER, T.; CAMPOS, P. (2019). A vida política dos documentos: notas sobre burocratas, políticas e papeis. Revista de Sociologia e Política, v. 27, n. 69, p. e006.

LIMA, I. A. de; LOTTA, G.; GOMIDE, A.; VIANA, R.; GUEDES-NETO, J. Ethos burocrático-democrático: conceituação, dimensões e estratégias de mensuração no serviço público brasileiro. Brasília: Enap, 2025. 32 p. (Cadernos Enap; 142). Disponível em: https://www.enap.gov.br/index.php/pt/colecao-cadernos-enap (verifique e atualize o link real, se necessário). Acesso em: 7 jul. 2025.

LEITE, L. Q. (2016). Reflexões teóricas sobre modelos de Gestão Pública: o paradigma weberiano, a New Public Management e o Estado Neo-Weberiano. RP3 – Revista de Pesquisa em Políticas Públicas, n. 1. Disponível em: https://periodicos.unb.br/index.php/rp3/article/view/16827. Acesso em: 04 dez. 2023.

LOTTA, G. S.; PIRES, R. R. C.; OLIVEIRA, V. E. (2014). Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. Revista do Serviço Público, v. 65, n. 4, p. 463-492.

MAZZUCATO, M. (2014). O Estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado. São Paulo: Portfolio-Penguin.

MAZUR, S.; ORAMUS, M. (2018). The neo-Weberian state and paradigms of public management. In: MAZUR, S.; KOPYCIŃSKINT, P. (orgs.). Public Policy and the Neo-Weberian State. New York: Routledge.

MOŻDŻEŃ, M.; ŻABIŃSKI, M. (2018). The social and political context of the neo-Weberian state. In: MAZUR, S.; KOPYCIŃSKINT, P. (orgs.). Public Policy and the Neo-Weberian State. New York: Routledge.

PAPI, L. P. (2024). O neoweberianismo para além da Europa: uma operacionalização para pesquisas e aplicação no Brasil. Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Disponível em: http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/8086. Acesso em: 28 abr. 2025.

PAPI, L. P.; PADILHA, P. Z.; SANTOS, G. T. dos. (2025). Neoweberianismo como modelo de reforma da Administração Pública no Brasil? Possíveis explorações empíricas e aplicações. Revista del CLAD Reforma y Democracia, n. 91, p. 86–108. Disponível em: https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n91.a392. Acesso em: 5 maio 2025.

PAPI, L. P.; SANTOS, G. T. dos; SEIDI, M. (2023). Conexões entre capacidades burocráticas e burocracias de médio escalão: uma pesquisa de escopo. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, v. 29, p. e88807. DOI: 10.12660/cgpc.v29.88807. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/cgpc/article/view/88807. Acesso em: 25 jan. 2023.

PIRES, R. R. C. (2015). Por dentro do PAC: dos arranjos formais às interações e práticas dos seus operadores. In: CAVALCANTE, S.; LOTTA, G. S. (org.). Burocracia de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação. Brasília: Enap, p. 177–222.

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. (2004). Public Management Reform: A Comparative Analysis. 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 345 p.

_____. (2011). Public Management Reform: A Comparative Analysis — NPM, Governance and the Neo-Weberian State. 3. ed. Oxford: Oxford University Press, 367 p.

_____. (2017). Public Management Reform: A Comparative Analysis — Into the Age of Austerity. 4. ed. Oxford: Oxford University Press, 388 p.

RAYNER, J.; WILLIAMS, H. M.; LAWTON, A.; ALLINSON, C. W. (2011). Public service ethos: developing a generic measure. Journal of Public Administration Research and Theory, v. 21, n. 1, p. 27–51.

SANTOS, G. T. dos. (2023). Consensos e dissensos sobre burocracia de médio escalão: uma pesquisa de escopo na produção acadêmica internacional. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 68 p.

SEIBT, M. V. P. (2024). Ethos (público) dos burocratas de médio escalão das Secretarias de Assistência Social e do Meio Ambiente da Região Metropolitana de Porto Alegre. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública e Social) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 83 f. Orientadora: Luciana Pazini Papi.

WAGENAAR, H. (2004). "Knowing" the rules: administrative work as practice. Public Administration Review, v. 64, n. 6.

WITESMAN, E. M.; WALTERS, L.; CHRISTENSEN, R. K. (2023). Creating a public service topology: mapping public service motivation, public service ethos, and public service values. Public Administration. Disponível em: https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/padm.12939. Acesso em: 15 jan. 2024.