



ESCOLA DE
HUMANIDADES

CIVITAS

Revista de Ciências Sociais
Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais

Civitas 24: 1-11, jan.-dez. 2024
e-ISSN: 1984-7289 ISSN-L: 1519-6089

<http://dx.doi.org/10.15448/1984-7289.2024.1.42170>

ARTIGO

Ubuntu no Novo Serviço Público?

Ubuntu on the New Public Service?

Ubuntu en el Nuevo Servicio Público?

Tomás Heródoto Fuel¹

orcid.org/0000-0001-6155-0899
herodotofuel@gmail.com

Recebido: 10 nov. 2021.

Aprovado: 13 nov. 2023.

Publicado: 05 mar. 2024.

Resumo: Com a crise do petróleo no início da década de 1970, assistiu-se ao princípio do fim dos "anos dourados" do modelo burocrático. Na década seguinte, o modelo já estava amplamente desacreditado; por conseguinte, condições materiais e intelectuais levaram a crer e defender a superioridade do modelo substituto, a Nova Gestão Pública (NGP). No entanto, estudiosos apontam que a NGP não passa de "crenças pré-científicas", e Denhardt e Denhardt (2000) propuseram o modelo do Novo Serviço Público (NSP) que, dentre outros aspetos, visa superar o individualismo e o economicismo subjacente à NGP. No entanto, os pressupostos que fundamentam o NSP propõem o resgate de valores que há décadas são defendidos pelo Ubuntu. Questiona-se: o que é Ubuntu, quais são os pressupostos do Novo Serviço Público e quais são os seus pontos de convergência. Em termos ontológicos, este estudo adota uma visão subjetivista e, epistemologicamente, ancora-se no pós-colonialismo. Este é um estudo de caso associado à pesquisa qualitativa que tecnicamente alicerçou-se na revisão da literatura e análise de discurso. Concluiu-se que as propostas do Novo Serviço Público convergem com os fundamentos do Ubuntu e que, a despeito de serem epistemologias construídas em lados diferentes das fronteiras, podem dialogar e se complementar.

Palavras-chave: Teoria da Administração pública. Novo serviço público. Pós-colonialismo. Ubuntu.

Abstract: With the oil crisis at the beginning of the 70s, we saw the beginning of the end of the "golden years" of the bureaucratic model, in the following decade the model was already largely discredited, therefore, material and intellectual conditions led us to believe in and defend the superiority of the substitute model, New Public Management (NPM). However, scholars point out that NPM is nothing more than "pre-scientific beliefs" and Denhardt and Denhardt (2000) proposed the New Public Service (NPS) model which, among other aspects, aims to overcome the individualism and economism underlying NPM. However, the assumptions that shape the New Public Service propose the rescue of values that have been defended by Ubuntu for decades. The question is: what is Ubuntu, what are the assumptions of the new public service and what are its points of convergence. In ontological terms, this study adopts a subjectivist view and, epistemologically, it is anchored in post-colonialism. This is a case study associated with qualitative research that was technically based on literature review and discourse analysis. It was concluded that the proposals for the new public service converge with the foundations of Ubuntu and that, despite being epistemologies built on different sides of the borders, they can dialogue and complement each other.

Keywords: Public Administration Theory. New Public Service. Post-Colonialism. Ubuntu.

Resumen: Con la crisis del petróleo de principios de la década del 70, vimos el inicio del fin de los "años dorados" del modelo burocrático, en la década siguiente el modelo ya estaba ampliamente desacreditado hasta el punto del modelo de reemplazo, Nueva Gestión Pública. (NGP), siendo visto como superior. Sin embargo, los académicos señalan que la NGP no es más que "creencias precienti-



Artigo está licenciado sob forma de uma licença
[Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

¹ Universidade Eduardo Mondlane (UEM), Maputo, Moçambique.

ficas" y Denhardt y Denhardt (2000) proponen el nuevo servicio público que, entre otros aspectos, tiene como objetivo superar el individualismo y el economicismo subyacentes a la NGP. Sin embargo, los supuestos del Nuevo Servicio Público se acercan a los que ha defendido Ubuntu. Por tanto, la pregunta es: qué es Ubuntu, cuáles son los presupuestos del nuevo servicio público y cuáles son sus puntos de convergencia. Basado en una metodología que combina una visión subjetivista y una epistemología del poscolonialismo, este estudio de caso de investigación cualitativa se basó técnicamente en la revisión de la literatura y el análisis del discurso. Se concluyó que las propuestas del nuevo servicio público convergen con los cimientos de Ubuntu y que, a pesar de ser epistemologías construidas en distintos lados de las fronteras, pueden dialogar y complementarse.

Palabras clave: Teoría de la Administración Pública. Nuevo servicio público. Poscolonialismo. Ubuntu.

Introdução

O campo da administração pública parece debater-se com três grandes questões ainda sem respostas consensuais. Primeiro, a gênese do campo tem sido disputada por europeus e americanos; segundo os modelos de reforma do setor público aplicados nos países em desenvolvimento, salvo poucas exceções, na maioria dos casos não melhorou o desempenho das APs nacionais; e, em terceiro lugar, nota-se um ganhar de consciência da indispensabilidade de ter em consideração as tradições nacionais na construção e funcionamento dos aparelhos administrativos.

Omar Guerrero (1986, 1-32), estudioso latino-americano, clama por um "capítulo perdido das ciências sociais", o cameralismo que, na sua visão, marcou a primeira fase da ciência da administração pública. De fato, o livro *Classics of Public Administration*, de Shafritz e Hyde (1978), não faz menção de estudiosos do cameralismo como o caso de Justi (1750), Seckendorf (1665), Dithmar (1745) e Sonnefels (1764). Em seu lugar, apresenta Confúcio e Cícero como os pioneiros do campo (Shafritz e Hyde 1978, 19-23). Parece ter se cumprido o apelo feito por Wilson (1887) para que a ciência administrativa fosse americanizada, embora ele próprio tenha reconhecido que esta ciência teve os seus doutores no outro lado do Atlântico, sem identificá-los.

A carreira do presidente Woodrow Wilson e a popularidade que teve no desfecho da primeira

grande guerra, alçaram as suas reflexões como condição necessária para salvar a administração pública americana a braços com o sistema de despojos. Depois de Wilson o solo americano foi o esteio que viu brotar uma miríade de teorias exportadas para o resto do mundo como o "the one best way" ou mais eufemisticamente, como as melhores práticas que se tornaram um imperativo cultural e ideológico (Blunt e Jones 1997).

Segundo Kissinger (2012, 1) "segundo sua doutrina, os Estados Unidos têm obrigação de disseminar seus valores por toda parte do mundo" em poucas palavras, americanizá-lo. Como a maior potência econômica do ocidente, "a expansão do capitalismo ocidental implicou na expansão da epistemologia ocidental em todas as suas ramificações" (Mignolo 2002, 59). O isomorfismo, como umas das ramificações pretende(u) assemelhar as administrações públicas no mundo através de reformas baseadas no pressuposto da universalidade das teorias e modelos.

As reformas das administrações públicas ou reformas do setor público em curso, iniciaram nas décadas de 1970-1980 quando fatores de ordem fiscal e econômica irromperam num progressivo ambiente intelectual avesso ao modelo burocrático. A Nova Gestão Pública (NGP) tornou-se o novo paradigma das reformas e tem como alicerces as teorias da escolha pública e do agente principal que retomam a concepção do *homo economicus* e defendem que o interesse pessoal individual impulsiona o comportamento burocrático.

Painter e Peters (2005) observaram que apesar da NGP tratar todas as burocracias públicas como virtualmente idênticas, existem tradições da administração pública e as administrações variam entre os países e mesmo dentro do mesmo estado. No esforço mimético de igualar as administrações públicas dos países em vias de desenvolvimento aos desenvolvidos e com ampla influência do conhecimento produzido e sistematizado a partir dos Estados Unidos, os países africanos passaram por pelo menos três gerações de reforma.

As avaliações junto aos programas de reforma apontam para resultados modestos. Observa-se

que as reformas visavam melhorar o desempenho macroeconômico do estado de modo a que fizesse mais por menos e crescessem economicamente. Quase todos os países continuam como países de baixa renda. Com pretensão de introduzir métodos gerenciais empresariais na gestão pública em estados e mercados ainda em processo de construção, em estado nascente, destaca-se o fato de não se ter mudado ou melhorado o desempenho dos serviços públicos em parte devido à discrepância dos valores do modelo (NGP) e dos valores da sociedade.

Com a percepção do insucesso da NGP, Denhardt e Denhardt (2000), num artigo seminal, lançaram as sementes para o campo que chamaram Novo Serviço Público (NSP). O NSP parte da premissa de que o foco da gestão pública deve ser o cidadão, a comunidade e a sociedade civil. Segundo a teoria, o papel principal dos servidores públicos é de ajudar os cidadãos a articular e atender aos seus interesses comuns, em vez de controlar ou dirigir a sociedade (Manning 2001).

Denhardt e Denhardt (2000) rompem com a concepção de *homo economicus* e formulam um modelo em que a solução é fruto da colaboração tanto entre os cidadãos quanto entre estes e os servidores públicos. Os autores ressaltam aspectos de colaboração, deliberação e democracia em detrimento de um homem baseado numa razão instrumental.

Ora, os valores que Denhardt e Denhardt (2000) clamam para o serviço público são também apontados por Gade (2011) como sendo frequentemente escritos desde pelo menos 1846 e se popularizaram, a partir da África do Sul com a publicação do livro de Mbigi (1995) *Ubuntu: The Spirit of African Transformation Management*.

Existe, de fato, alguma relação entre estes quadros de referência? Quais são os seus elementos constitutivos? Essas são as questões que o artigo procura responder.

Este artigo tem a seguinte estrutura: depois desta introdução, apresentamos o percurso metodológico onde descrevemos a ontologia, a epistemologia e os métodos. Na terceira parte, fazemos um breve balanço do debate sobre as

reformas do setor público na África subsaariana. Na quarta, confrontamos o weberianismo ao Ubuntu e, na quinta parte, o Ubuntu ao Novo Serviço Público. Por fim, apresentamos a conclusão.

Percurso metodológico

Ao questionarmos se existe alguma relação entre o Ubuntu e o Novo Serviço Público e procurarmos saber quais são os seus elementos constitutivos, as respostas destas questões não podem desconsiderar os efeitos da obrigação da ocidentalização ou americanização do mundo (Kissinger 2012) assim como o fato das teorias de estudiosos destes contextos se tornarem um imperativo cultural e ideológico (Blunt e Jones 1997). Quijano (2002) vê nestas manifestações, uma colonialidade do poder que consiste no eurocentrismo como forma hegemônica de produzir conhecimento.

Segundo Mignolo e Tlostanova (2012, 208-210) a produção do conhecimento encerra elementos geopolíticos que, ao serem analisados, devemos nos questionar: "quando, por quê, onde e para quê o conhecimento é gerado". O artigo segue este desiderato e escrutinando cada uma das epistemologias, busca pontos de convergência.

A despeito da existência de vários estudos sobre o setor público na África subsaariana, os estudiosos que analisam o contexto somente pela lente da epistemologia ocidental com o objetivo de analisar a conformidade das reformas com o padrão pregado pela teoria da nova gestão pública, por exemplo, ignoram a relevância de aspectos culturais (Botlhale 2019; Karyeija 2012).

Pollitt e Bouckaert (2002) defendem que, de forma mais geral, os aspectos retóricos e culturais parecem desempenhar um papel importante em várias reformas do setor público, mas têm sido negligenciados ou ignorados pelas abordagens convencionais de avaliação e, por isso, empobrecem o nosso entendimento sobre as causas e razões da reforma. Entretanto, a análise dos modelos da nova gestão pública, Novo Serviço Público e o Ubuntu devem partir de seu modelo ancestral, o modelo burocrático exemplarmente teorizado por Max Weber.

Em termos ontológicos, este estudo adota uma visão subjetivista. A ontologia subjetivista, de acordo com Cunliffe (2010), vê a realidade como imaginada e um produto da mente humana. Os estudiosos que se baseiam na ontologia subjetivista, segundo a autora, partem do pressuposto que os humanos são autônomos, dão significados ao seu entorno e são criativos; que o conhecimento é pessoal e experiencial. Por isso, os métodos de pesquisa precisam explorar entendimentos individuais e experiências subjetivas do mundo.

Esta ontologia enquadra-se na nossa análise visto que os modelos de gestão que doravante chamaremos de quadros de referência aqui analisados – o burocrático, a nova gestão pública, o Novo Serviço Público e o Ubuntu – são “visões de mundo” construídas para regular a sociedade e as instituições. Porque oriundas de lados diferentes de fronteiras e veiculadas por atores que agindo as combinam, faz-se necessário identificar que aspetos podem catalisar positivamente seus elementos constituintes.

Epistemologicamente a nossa abordagem é pós-colonial. De acordo com Nkomo (2011), a teoria pós-colonial é extensa e diversa cobrindo um conjunto difuso de posições e práticas intelectuais. Embora com fronteiras fluídas, os estudos pós-coloniais são agrupados em duas correntes: o pós-colonialismo cuja trindade seminal é constituída segundo Bhambra (2014), por Edward Said com a obra *Orientalism* (1979), Gayatri Spivak com *Can the subaltern speak?* (1988), Homi Bhabha com o ensaio “The location of culture” (1994); e a de(s)colonialidade, que surgiu, entre outras, das obras dos sociólogos Anibal Quijano (2005), Maria Lugones (2008) e Walter D. Mignolo (2002).

Em *Can the subaltern speak?*, Gayatri Spivak (1988) questiona, inspirado em Grasmci, se o subalterno pode falar (de fato). Conclui que existe uma falta de carácter dialógico na fala do subalterno que é obliterado pela intermediação do intelectual que o representa e a necessidade que este tem de recorrer ao discurso hegemônico para se fazer ouvir. Apela que o intelectual crie condições para autorrepresentação dos subalternos, questione os seus limites de po-

der falar por eles, o seu lugar de enunciação e sua cumplicidade com o discurso hegemônico (Almeida 2010).

Com o “*The location of culture*”, Homi Bhabha (1994) recorre a Frantz Fanon e discorre sobre “o terceiro espaço” como uma forma de destacar o hibridismo e a luta contra os modos dualistas de representação que alimentam a exclusão. Para o autor, as identidades não são dadas, mas são negociadas e renegociadas entre as várias possibilidades de significação. São subjetivas e não objetivas e, por isso, pensar em um terceiro espaço é uma forma de evitar um modo essencialista de construção de significado.

Nkomo (2011) sugere também a participação de estudiosos africanos e afrodescendentes nesta empreitada, tais foram os casos de Aimé Césaire, Valentim Mudimbe, Franz Fanon, Leopold Senghor, Nkwame Nkrumah e Achille Mbembe cujas obras, em termos cronológicos, antecedem em anos as obras seminais dos estudiosos asiáticos e latino-americanos mencionados.

Por seu turno, no campo da de(s)colonialidade, Quijano introduziu o conceito de colonialidade do poder que interpreta os elementos que fundam o atual padrão de poder mundial que consiste na articulação entre: a ideia de “raça” como fundamento do padrão universal de classificação social básica e de dominação social; o capitalismo, como padrão universal de exploração social; o Estado como forma central universal de controle da autoridade coletiva e o moderno Estado-nação como sua variante hegemônica; e o eurocentrismo como forma hegemônica de controle da subjetividade/ intersubjetividade, em particular no modo de produzir conhecimento (Quijano 2002).

Mignolo (2002) retoma o pensamento de Francis Bacon escrito no início do século 17 que postulava a inadmissibilidade de outras formas de conhecimento de outras histórias locais, inscrevendo uma conceptualização do conhecimento restrita ao espaço geopolítico da Europa ocidental. O que contribuiu para manter o privilégio enunciativo das instituições, os homens e as categorias do pensamento do Renascimento e a ilustração europeias (Mignolo 2017). Segundo o autor, o co-

ração de qualquer investigação decolonial está no conhecimento necessário para criar e transformar, imaginar e construir futuros globais.

Na análise que faz do NSP e Ubuntu constatou-se que, apesar de serem quadros de referência concebidos e implementados em diferentes lados de fronteiras, com a diferença do NSP ter se projetado a partir dos centros de produção do conhecimento hegemônico, tem pontos de interseção que precisam ser entendidos e sistematizados para que se traduzam em códigos de conduta que refletem os valores dos contextos em que as reformas do setor público são implementadas.

Tecnicamente o estudo alicerçou-se na revisão de literatura e na análise de discurso. A revisão de literatura permitiu aferir o estado de arte da abordagem do assunto com base na análise documental de fontes primárias e secundárias. Em seguida, a análise de dados foi feita com auxílio da análise histórica do discurso (Wodak 2009) que levou em consideração quatro camadas de contexto: (a) as relações intertextuais e interdiscursivas; (b) as variáveis extralinguísticas sociais/sociológicas; (c) a história e a arqueologia dos textos e organizações; e (d) os frames institucionais do específico contexto de uma situação (o episódio específico sob investigação).

As relações intertextuais e interdiscursivas, a história e a arqueologia dos textos e organizações são evidenciadas a partir da cruzamento de conteúdos de textos e discursos buscando-se estabelecer uma relação dialógica entre teorias construídas nos diferentes lados da fronteira. Na análise das variáveis extralinguísticas sociais/sociológicas privilegia-se o contexto espaciotemporal, o *locus* de enunciação sendo por um lado, o Ubuntu geopoliticamente situado na África subsaariana e, por outro lado, o Novo Serviço Público, no império estadunidense. Nkomo (2011, 10) lembra-nos que "além da referência ao Egito, liderança e gestão 'africanas' são amplamente invisíveis nos livros didáticos de gestão".

As ondas de reformas do setor público e a avaliação do estado de arte na África subsaariana

De acordo com Robinson (2015) os modelos de administração pública nos países em desenvolvimento geralmente se baseiam na experiência dos países avançados, e as reformas do setor público refletem, amiúde, iniciativas de reforma originárias dos países da OCDE. Segundo o autor, a abordagem da nova gestão pública tem as suas raízes no Reino Unido, Nova Zelândia, EUA e Escandinávia em meados da década de 1980.

No âmbito internacional, Abrucio (1997) explica que o advento da nova gestão pública ou gerencialismo foi impulsionado por condições materiais e intelectuais que foram: a crise econômica mundial, iniciada em 1973, a primeira crise do petróleo, e sua retomada ainda com mais força em 1979, a segunda crise do petróleo; a crise fiscal; a incapacidade manifesta dos governos para resolverem os seus problemas, a globalização e todas as transformações tecnológicas que alteraram a lógica do setor produtivo.

O argumento de Abrucio (1997) é consistente com o de Pollitt e Bouckaert (2002) que apontam como causas da reforma: a necessidade de economizar que nasceu nos períodos de crise econômica do início dos anos 1980 e 1990, um amplo desejo de remediar o fraco desempenho percebido em áreas significativas do setor público e a necessidade de alterar o padrão de responsabilidade de diferentes atores políticos e administrativos à medida que as reformas para economizar e melhorar o desempenho foram levadas a cabo.

Pollitt e Bouckaert (2002) avaliaram as reformas de gestão pública em uma perspectiva internacional. Segundo os autores, apesar das reformas comportarem as chamadas boas práticas, porta(va)m o germe do seu insucesso dado o amadorismo dos seus proponentes, o hiato entre a teoria e a prática, a falta de reflexividade dos reformistas e o carácter iminentemente religioso do que a nova gestão pública veio a se tornar, ou nas palavras dos autores, "crenças pré-científicas" (Pollitt e Bouckaert 2002, 25).

Por seu turno, na África e em outros países em desenvolvimento as reformas das instituições do setor público foram motivadas em grande parte pelo declínio mundial das finanças públicas e pela necessidade de racionalizar as despesas (Ayeé 2008).

Ayeé (2015) identifica três ondas de reforma: a primeira consistiu em reformas quantitativas ou de primeira geração ou reformas do serviço público com orientação estrutural, que começaram na década de 1980 e terminaram no início da década de 1990. Na segunda, houve reformas qualitativas de segunda geração, cujo foco estava na construção de capacidades. Esta começou na década de 1990 e se estendeu até o início de 2000. E, por último, na terceira, ocorreram as reformas de terceira geração cujo foco está nas melhorias na prestação de serviços – começou no final da década de 1990 e segue até a atualidade.

Adamolekun (2005) observa que, com a vantagem da análise retrospectiva, os programas de reforma da gestão pública nos países da África subsaariana que procuraram simultaneamente corrigir os problemas da administração do modelo weberiano que ainda eram relevantes para os contextos políticos e econômicos do início dos anos 1990, enquanto introduziam elementos emprestados da nova gestão pública, eram ambiciosos demais.

Tal pensamento não se difere da observação que Ayeé (2015) fez uma década depois apontando que, a despeito de vários estados do continente africano estarem a implementar reformas do setor público desde a década 1970 com o desiderato holístico de melhorar as capacidades do estado, incidindo sobre diferentes áreas e, neste momento, estar a decorrer a terceira fase, a evidência é que as reformas em parte não transformaram o setor público da África, devido à má implementação e falha de muita técnica e falta de compreensão das realidades no terreno.

Recentemente, Botlhale (2019) analisou a eficácia das reformas introduzidas desde o início dos anos 1990 no setor público em Botsuana, um país que, junto com Maurícia, tem sido visto como exemplo de estado desenvolvimentista na

África (Uneca 2011). O autor concluiu que o fraco desempenho do setor público deve-se, em parte, à falta de atenção aos contextos institucionais e ambientais antes do início das reformas na década 1990.

Karyeija (2012) chegou a conclusões similares analisando o caso de Uganda e resumiu dez lições que podem ser extraídas dos programas de reforma de setor público em África que são: (a) reconhecer a importância da cultura e do contexto, porque, às vezes, os valores locais contradizem o conteúdo dos esforços de reforma; (b) os programas precisam de apoio político e da sociedade civil; (c) levam tempo para dar frutos; (d) a implementação incremental pode ser melhor; (e) nem todo suporte para os programas é altruista; (f) a corrupção ainda atrapalha as reformas na África; (g) é necessário rever o papel dos doadores; (h) deve-se criar um setor público confiável antes de reformá-lo; (i) há necessidade de apropriação dos programas de reforma pelos governos africanos e outras partes interessadas; e (j) apesar dessas reformas, a África ainda permanece pobre.

Consentânea com a linha de raciocínio apresentada por Pollitt e Bouckaert (2002), defende-se que uma melhor compreensão de aspectos retóricos e culturais pode desempenhar um papel importante em várias reformas do setor público. Como explicam Denhardt e Denhardt (2000, 551) "a nova gestão pública não é apenas a implementação de novas técnicas, ela carrega consigo um novo conjunto de valores, especificamente um conjunto de valores em grande parte oriundos do setor privado".

Para Manning (2001) o relativo fracasso da nova gestão pública inspirou alguns pensamentos renovados muito necessários e assevera que qualquer revisão dos desenvolvimentos da gestão pública em qualquer país em desenvolvimento, em qualquer região, demonstra que não houve mudanças significativas nos modelos de administração pública, ou seja, vários elementos do modelo burocrático permanecem funcionais.

Isto mostra que, a análise dos fundamentos do Novo Serviço Público e do Ubuntu deve partir

de uma análise *a priori* dos valores defendidos pelo weberianismo. A seguir, debruça-se sobre o weberianismo.

O weberianismo e o Ubuntu

No campo sociológico, Max Weber ao analisar a relação entre a religião e um sistema económico na sua obra *Ética protestante e espírito do capitalismo* bem como a relação entre a economia e sociedade na obra *Economia e sociedade*, deu um inestimável contributo para a compreensão do *devoir* da sociedade. Nessa senda, DiMaggio e Powell (2005, 75) referem que, na visão weberiana, sob o capitalismo, a ordem racionalista havia se tornado uma gaiola de ferro e que a "burocracia [...] constituía um meio tão eficiente e poderoso de controlar homens e mulheres que, uma vez estabelecido, o *momentum* da burocratização seria irreversível".

Em análise comparada, Weber procurou analisar quais foram as causas subjacentes da evolução diferenciada do capitalismo e da burocratização em diferentes sociedades tendo, nesta elucubração, obtido o mérito de mostrar que "cada religião é portadora de uma ética econômica" (Tragtenberg 1966, 178). Assim, enquanto a moral calvinista então influente na Europa estimulava à poupança e o acúmulo individual de riquezas, nas sociedades baseadas no confucionismo, a ética imanentista no plano das relações humanas levou à criação de uma burocracia assente numa cultura humanista.

De acordo com Ramos (2006), a viga-mestra da teoria weberiana é o conceito de "tipo ideal" que expressa uma ficção heurística com a qual o cientista ordena uma série de aspectos recorrentes da realidade. Na explicação de Ramos, a construção de um "tipo ideal" pressupõe que a análise de condutas e instituições seja feita através da atribuição de um fim e identificação de aspectos que tomam sentido com referência a este fim.

Outro conceito discutido por Max Weber foi o de dominação definido como a probabilidade de um mandato encontrar obediência entre determinadas pessoas. Em sua tipologia, apresenta uma divisão tripartite: a dominação racional-legal, a dominação tradicional e a dominação carismática.

A dominação racional-legal se baseia na legalidade definida por normas e estatutos jurídicos objetivos cuja concretização mais pura é a chamada administração burocrática. A dominação tradicional se fundamenta na santidade da tradição e na crença na legitimidade do soberano enquanto a dominação carismática decorre do reconhecimento da qualidade extraordinária, extracotidiana, sobrenatural que se reconhece em uma personalidade a cujo poder se adere inquestionavelmente (Ramos 2006).

Crítico em relação a este "meio tão eficiente e poderoso de controlar homens e mulheres" (DiMaggio e Powell 2005, 75), Merton (1940) apontou para as disfunções da burocracia teorizada por Weber enquanto Bresser e Motta (1981, 10) referem que "a burocracia é um desafio que precisa ser vencido em todos os níveis em que se manifesta". Segundo os autores, a burocracia é uma forma de poder expressa sob duas formas: como um sistema social (a organização burocrática) e como um grupo social.

Como se referiu, as condições materiais e intelectuais (Abrucio 1997) que levaram à implantação da NGP a partir dos anos 1980, oxigenaram os argumentos dos proponentes da nova gestão pública alçando-a como superior conforme observado por (Denhardt e Denhardt 2000).

Entretanto, os aportes de vários estudos sobre as reformas do setor público em África (Adamolekun 2005; Ayee 2015; Botlhale 2019; Karyeija 2012) mostram uma mudança de estruturas e processos no setor público insensível à insuficiente burocratização e aos contextos institucionais e culturais. Mais significativo foi Denhardt e Denhardt (2000) constatarem que com a ascensão da nova gestão pública a preocupação com a cidadania democrática e o interesse público foi secundarizada e, por isso, o Novo Serviço Público defende valores como eficiência e produtividade mas, colocados no contexto mais amplo de democracia, comunidade e interesse público.

Por seu turno, na África subsaariana, um espaço onde o capitalismo não evoluira tanto quanto o analisado por Weber na Europa, a filosofia de liderança inspirada no Ubuntu é qualificada como

diferente em vários níveis das filosofias ocidentais que existem há séculos (Gade 2011; Hailey 2008; Ncube 2010).

Pillay, Subban e Govender (2013) apontam que, a filosofia de gestão e liderança inspirada no Ubuntu, contrariamente à liderança ocidental baseada no individualismo, egocentrismo e competição, enfatiza o tradicionalismo, o comunalismo e o trabalho em equipe cooperativo, cultivando como competências essenciais a sobrevivência, solidariedade, espírito, respeito e dignidade.

Como explicam Blunt e Jones (1997, 9) "a maioria das culturas não ocidentais não valoriza muito a competição explícita de indivíduos e grupos, são coletivistas por natureza, ou seja, valorizam o grupo acima do indivíduo". Constata-se, como se desenvolve a seguir, que a proposta de Denhardt e Denhardt (2000) em muitos aspectos se aproxima da filosofia de gestão africana, o Ubuntu.

O Ubuntu e os fundamentos do Novo Serviço Público

Segundo Gade (2011) o termo Ubuntu tem aparecido frequentemente escrito desde pelo menos 1846, tendo sido inicialmente definido como uma qualidade humana. Posteriormente, durante a segunda metade de 1900, alguns autores ampliaram as definições, que passaram a incluir Ubuntu como humanismo africano, uma filosofia, uma ética e, ainda, como uma visão de mundo.

Apesar de Nkomo (2011) referir que as origens do Ubuntu permanecem um enigma, Hailey (2008) aponta para a existência de uma diversidade de definições onde o Ubuntu é definido como uma cosmologia, filosofia africana e uma teologia transformativa. Todas as definições tomam por base o provérbio Nguni *umuntu ngumuntu ngabantu* que significa que "uma pessoa é pessoa através de outras pessoas". As línguas da família Nguni (Ndebele, Swati/Swazi, Xhosa e Zulu) são faladas por diversos povos em vários países do continente. O Ubuntu foi popularizado na África do Sul com a publicação do livro *Ubuntu: The Spirit of African Transformation Management*.

A proposta dos Denhardts pode ser entendida como um modelo de administração que coloca

maior responsabilidade na liderança, por isso, o "servir invés de dirigir". O mesmo sucede com o Ubuntu que defende uma liderança democrática baseada na harmonia e no compartilhamento. As interseções entre os dois quadros de referência podem ser classificadas em quatro dimensões: planificação, processo decisório, fins e retroalimentação. A análise será feita com base no estudo de Ncube (2010) para o Ubuntu e Denhardt e Denhardt (2000), o NSP.

No que concerne à planificação, segundo a sistematização feita por Ncube (2010), o Ubuntu defende que os líderes devem modelar o caminho para os outros. O pressuposto é de uma liderança visionária e consciente dos problemas que enfermam a sociedade e as organizações devem estar em condições de orientar os seus colaboradores fazendo de si o exemplo. A liderança de Nelson Mandela na África do Sul entre 1994 a 1999, que visou construir uma nação onde a unidade se nutrisse das diferenças, o exemplo do Presidente Seretse Khama do Botsuana, que usou a experiência de governação tradicional dos *kgotlas* para criar as bases de um sistema econômico próspero e uma democracia estável, e do Presidente Samora Machel, de Moçambique, que declarou que seu país não estaria em paz enquanto os países irmãos estivessem em guerra e, por isso, havia necessidade de união e cooperação, são casos que refletem elementos da liderança Ubuntu. O Novo Serviço Público sintetiza esta ideia ao defender que na planificação, os gestores devem servir ao invés de dirigir.

Quanto ao processo decisório, o Ubuntu defende que líderes devem inspirar uma visão compartilhada, a empresa é comunal e os benefícios são coletivos para tal, o processo decisório é circular e inclusivo (Ncube 2010). Por seu turno, o NSP postula que os gestores públicos devem contribuir para a construção de uma noção coletiva e compartilhada do interesse público buscando soluções com base em interesses e responsabilidades compartilhados, pensando estrategicamente para agir democraticamente (Denhardt e Denhardt 2000). Ambos são contrários à visão economicista do homem e das organizações

viradas à satisfação das necessidades individuais do colaborador e à busca de lucro.

Como fins, o Ubuntu postula que os líderes buscam oportunidades para iniciar mudanças por meio das pessoas (Ncube 2010), enquanto o NSP deve servir a cidadãos e não a consumidores, valorizar as pessoas – e não apenas a produtividade – e valorizar a cidadania e o serviço público acima do empreendedorismo (Denhardt e Denhardt 2000). Destaca-se aqui o fator humano no centro dos dois quadros de referência.

Por último, a retroalimentação. O Ubuntu defende que os líderes valorizem a interconexão, a interdependência, a solidariedade e o espírito de trabalho conjunto em prol de objetivos comuns, do bem da organização e do desenvolvimento integrado (Ncube 2010) ao passo que o NSP defende que a administração deve adotar uma prestação de contas que leve em consideração não apenas o mercado, como também o direito estatutário e constitucional, os valores da comunidade, as normas políticas, os padrões profissionais e os interesses dos cidadãos (Denhardt e Denhardt 2000). A informalidade e o afeto, são elementos que têm estado presentes nas análises feitas sobre as administrações públicas africanas onde certos estudiosos postulam que a sua manifestação é geradora de disfunções burocráticas enquanto outros destacam o fato de serem compensadores de várias limitações com que se depararam. É o caso da exiguidade de recursos humanos, financeiros e materiais. A consciência destas limitações, muitas vezes transmitidas pelos gestores dos serviços públicos, modera as expectativas e as demandas dos utentes. Amiúde, como foi estudado, os utentes lidam com situações em que “tem mas acabou”.

A despeito de ter a África subsaariana como *locus* de enunciação, o Ubuntu não se restringiu a este espaço. Várias iniciativas inspiradas no Ubuntu foram identificadas no mundo – como o seu uso por Bill Clinton na Conferência Anual do Partido Trabalhista Britânico em 2006, para enfatizar a necessidade de cooperação e espírito comunitário (Hailey 2008). Nussbaum (2003) identificou elementos do Ubuntu nos discursos

de entidades públicas nos Estados Unidos depois dos ataques do dia 11 de Setembro de 2001 e, no mesmo ano, no artigo “The Best Possible Investment in Africa”, do professor Jeffrey Sachs.

Nkomo (2011) sugere vias para a reescrita da liderança e gestão africanas. Segundo a autora, é necessário resistir ao domínio ocidental de liderança e gestão, sendo que os estudiosos devem evitar simples oposições binárias, abandonar as tendências essencializantes em favor de formulações múltiplas, prestar atenção à globalização que reformula toda a possibilidade de encontrar uma liderança e gestão africanas puras e observar o fato de grande parte da literatura sobre a filosofia de gestão africana ser prescritiva e não descritiva.

Como analisamos, a gênese do Ubuntu e o seu fundamento sintetizado em *umuntu ngumuntu ngabantu*, que significa que “uma pessoa é pessoa através de outras pessoas”, visto como filosofia de gestão, sempre colocou o homem como o meio e o fim das instituições, ou seja, as instituições existem por causa dos homens e, para homens. Só há servidor porque há utente e, só se pode ser utente para um servidor. Cada um existe pelo e para o outro.

Diferentemente da NGP que segundo Pollitt e Bouckaert (2002) resultou do amadorismo dos seus proponentes e mostra um hiato entre a teoria e a prática, o Ubuntu é uma epistemologia baseada num contexto, enunciada para enformar a ação individual, grupal e institucional e apresenta-se como um aspeto a ter em conta nos processos de reforma do sector público em curso.

Portanto, é necessário identificar pontos de convergência entre o Ubuntu e a teoria ocidental da administração pública porque “hoje diríamos que mais que “nos modernizar” a orientação é para “nos naturalizar”, visto que “o discurso constitutivo da modernidade separou ser humano e natureza, cultura e natureza” (Mignolo 2017, 26). Em suma, a nova gestão pública mudou o debate, mas não silenciou outras vozes da gestão pública e não nos levou ao fim da história da gestão (Manning 2001).

Conclusão

As avaliações das reformas do sector público introduzidas na África, inspiradas na Nova Gestão Pública apontam que os resultados são muito modestos. Alguns estudiosos observam a ironia do fato das teorias e modelos empregados para desenvolver a África vir, em grande parte, de fora do continente. Fato que deve ser interpretado dentro da colonialidade epistêmica e de poder expressa na obrigatoriedade da ocidentalização do mundo. Diante dos resultados modestos da nova gestão pública vista como fruto do amadorismo dos seus proponentes e, por isso, "crenças pré-científicas" que criam um hiato abismal entre o teórico e o prático, Denhardt e Denhardt (2000) propuseram o NSP.

Movidos pela preocupação com a cidadania democrática e o interesse público, o NSP postula um modelo em que o líder não dirige, serve. Constatou-se, porém, que as propostas denhardtianas convergem com os fundamentos do Ubuntu e que, a despeito de serem epistemologias construídas em lados diferentes das fronteiras, podem dialogar e se complementar.

Referências

Abrucio, Fernando. 1997. O impacto do modelo gerencial na Administração Pública Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. *Cadernos Enap*, 10:6-49

Adamolekun, Ladipo. 2005. African Development Bank Re-Orienting Public Management in Africa: Selected Issues and Some Country Experiences. *Economic Research Working Paper Series* 81: 1-37.

Almeida, Sandra. 2010. Prefácio. In *Pode o subalterno falar?*, organizado por Gayatri C. Spivak, 7-17. Belo Horizonte: Editora UFMG.

Ayee, Joseph. 2015. Public Sector Reform in Africa. *Commonwealth Association for Public Administration and Management* 21: 14-22. <https://doi.org/10.5848/csp.0854.00003>.

Ayee, Joseph. 2008. Reforming the African public sector: Retrospect and prospects. Dakar: Codesria.

Bhabha, Homi. 1994. *The Location of Culture*. New York: Routledge

Bhambra, Gurinder. 2014. Postcolonial and decolonial dialogues. *Postcolonial Studies* 17 (2): 115-21. <https://doi.org/10.1080/13688790.2014.966414>.

Blunt, Peter, e Merrick Jones. 1997. Exploring the limits of Western leadership theory in East Asia and Africa. *Personnel Review* 26 (1/2): 6-23. <https://doi.org/10.1108/00483489710157760>.

Botlhale, Emmanuel. 2019. Public Sector Reforms in Botswana. Good Seed but Bad Soil? *Forum for Development Studies* 46 (3): 527-46. <https://doi.org/10.1080/08039410.2018.1562963>.

Cunliffe, Ann. L. 2010. Crafting Qualitative Research: Morgan and Smircich 30 Years On. *Organizational Research Methods* 14 (4): 647-73. <https://doi.org/10.1177/1094428110373658>.

Denhardt, Robert. B., e Janet. V. Denhardt. 2000. The new public service. Serving rather than steering. *Public Administration Review* 60 (6): 549-59. <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00117>.

DiMaggio, Paul e Walter Powell. 2005. A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. *ERA – Revista de Administração de Empresas* 45 (2): 74-89. <https://doi.org/0034-7590>.

Dithmar, Justus Christoph. 1745. *Einleitung in die oeconomische-Policey-und Cameral-Wissenschaften*. Rue vermehrte- Edition.

Gade, Christian. 2011. The historical development of the written discourses on ubuntu. *South African Journal of Philosophy* 30 (3): 303-29. <https://doi.org/10.4314/sajpem.v30i3.69578>.

Guerrero, Omar. 1986. *Las Ciencias de la administracion en el estado absoluto*. México: Fontamara.

Hailey, John. 2008. *Ubuntu: a literature review*. London: Tutu Foundation.

Justi, Johann Heinrich G. von. 1750. *Abhandlung Von dem Zusammenhang Vollkommenheit der Sprache mit dem Glühenden Zustand der Wissenschaften: Wobey zugleich Zu Anhörung einer Rede Von den Unzertrennlichen Zusammenhang eines blühenden Zustandes der Wissenschaften mit denjenigen Mitteln, welche einen Staatmächtig und glücklich machen*. Wien: Trattner

Karyeija, Gerald K. 2012. Public sector reforms in Africa. What lessons have we learnt? *Forum for Development Studies* 39 (1): 105-24. <https://doi.org/10.1080/08039410.2011.635378>.

Kissinger, Henry. 2012. *Sobre a China*. São Paulo: Editora Objetiva

Manning, Nick. 2001. The legacy of the New Public Management in developing countries. *International Review of Administrative Sciences* 67 (2001): 297-312. <https://doi.org/10.1177/0020852301672009>.

Merton, Robert. 1940. Bureaucratic structure and personality. *Social Forces* 18 (4): 560-8. <https://doi.org/10.2307/2570634>.

Mignolo, Walter D. 2002. The Geopolitics of knowledge and the colonial difference. *The South Atlantic Quarterly* 101 (1): 57-96. <https://doi.org/10.2307/3720138>.

Mignolo, Walter D., e Madina V. Tlostanova. 2012. Theorizing from the Borders Shifting to Geo and Body-Politics of Knowledge. *European Journal of Social Theory* 9 (2): 205-21. <https://doi.org/10.1177/1368431006063333>.

Mkandawire, Thandika, e Charles Soludo. 1998. *Our continent our future African Perspectives on Structural Adjustment*. Dakar: Codesria.

Motta, Fernando, e Luiz Bresser-Pereira. 1980. *Introdução à organização burocrática*. 4. ed. São Paulo: Brasiliense.

Ncube, Lisa. 2010. Ubuntu: a transformative leadership philosophy. *Journal of Leadership Studies* 4 (3): 77-82. <https://doi.org/10.1002/jls>.

Nkomo, Stella. 2011. A postcolonial and anti-colonial reading of "African" leadership and management in organization studies. *Tensions, contradictions and possibilities. Organization* 18 (3): 1-22. <https://doi.org/10.1177/1350508411398731>.

Nussbaum, Barbara. 2003. African culture and Ubuntu. *Perspectives* 17 (1): 1-12.

Paintere, Martin, e Jon Pierre. 2004. *Challenges to state policy capacity: global trends and comparative perspectives*. New York: Springer

Pillay, Pregala, Moggie Subban, e Vasei Govender. 2013. Perspectives on African leadership in the spirit of Ubuntu. *African Journal of Public Affairs* 6 (2): 104-15.

Pollitt, Christopher, e Geert Bouckaert. 2002. Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional. *Revista do Serviço Público* 53 (3): 7-31. <https://doi.org/10.21874/rsp.v53i3.287>.

Quijano, Aníbal. 2002. Colonialidade, poder, globalização e democracia. *Revista Novos Rumos* 17 (37): 4-28. <https://doi.org/10.36311/0102-5864.17.v0n37.2192>.

Ramos, Guerreiro. 2006. A sociologia de Max Weber: sua importância para a teoria e a prática da administração. *Revista do Serviço Público* 57 (2): 267-82. <https://doi.org/10.21874/rsp.v57i2.200>.

Robinson, Mark. 2015. *From Old Public Administration to the New Public Service Implications for Public Sector Reform in Developing Countries*. Singapura: UNDP.

Seckendorf, Veit L.von. 1665. *Additiones oder Zugaben und Erleuterungen zu dem Tractat des Teutscher Fürsten-Stats*. Frankfurt: Thomas Matthias Göken

Seppel, Marten. 2017. Cameralism in Practice State Administration and Economy in Early Modern Europe. In *Cameralism in Practice. State Administration and Economy in Early Modern Europe*, organizado por Marten Seppel e Keith Tribe, 1-16. New York: The Boydell Press.

Shafritz, Jay M., e Albert C. Hyde. 1978. *Classics of public administration*. Stamford: Cengage Learning

Sonnenfels, Joseph von. 1764. *Antrittsrede*. Wien: Paul Krausens.

Tragtenberg, Mauricio. 1966. O pensamento de Max Weber. *Revista de História* 32 (65): 169-91. <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9141.rh.1966.124027>.

Wilson, Woodrow. 2005. O estudo da Administração. *Revista do Serviço Público* 56 (3): 349-66. <https://doi.org/10.21874/rsp.v56i3.236>.

Wodak, Ruth. 2009. The glocalization of politics in television: fiction or reality? *European Journal of Cultural Studies* 13 (1): 43-62. <https://doi.org/10.1177/1367549409352553>.

Uneca. 2011. *Governing development in Africa – the role of the state in economic transformation*. Addis Ababa: Economic Commission for Africa.

Tomás Heródoto Fuel

Mestre em Ciência Política e Estudos Africanos pela Universidade Pedagógica (UP), em Maputo, Moçambique. Doutorando em Administração Pública e Governo na Fundação Getúlio Vargas (FGV), em São Paulo, SP, Brasil. Docente na Universidade Eduardo Mondlane (UEM), em Maputo, Moçambique.

Os textos deste artigo foram revisados pela SK Revisões Acadêmicas e submetidos para validação do(s) autor(es) antes da publicação.