

**Entre a Burocracia e a Inovação: Limites e Potencialidades do Modelo
Weberiano na Administração Pública do Rio Grande do Norte**

MARIA DOS SANTOS
UFRN

Entre a Burocracia e a Inovação: Limites e Potencialidades do Modelo Weberiano na Administração Pública do Rio Grande do Norte

RESUMO

Este artigo analisa criticamente os limites e as potencialidades do modelo burocrático weberiano frente às crescentes demandas por inovação na administração pública do estado do Rio Grande do Norte. Com base em revisão bibliográfica sistemática e análise documental de normas, relatórios institucionais e planos de governo, o estudo identifica como principais obstáculos à inovação a rigidez normativa, a prevalência de uma cultura organizacional tradicional e a restrita capacidade institucional de adaptação. Apesar disso, reconhece-se que a burocracia, ao garantir estabilidade, impessoalidade e previsibilidade, continua a desempenhar papel relevante na estruturação do serviço público. A partir das contribuições teóricas sobre inovação no setor público, governança colaborativa e modelos híbridos de gestão, propõe-se o conceito de “Governança Inovadora Integrada” como alternativa viável para reposicionar a burocracia como base de apoio à transformação institucional. Tal modelo busca articular elementos clássicos de controle e legalidade com dispositivos contemporâneos voltados à experimentação, à coprodução de políticas e à abertura à sociedade civil. A análise sugere que a superação da dicotomia entre burocracia e inovação demanda abordagens contextualmente sensíveis, especialmente em realidades subnacionais marcadas por desigualdades estruturais e limitações operacionais. Conclui-se pela urgência de se promover uma gestão pública que equilibre legalidade, eficiência e adaptabilidade, ampliando a capacidade do Estado de antecipar e moldar respostas às demandas complexas da sociedade contemporânea.

Palavras-chave: Burocracia Weberiana. Inovação Pública. Administração Pública. Governança. Rio Grande do Norte.

1. Introdução

Nas últimas décadas, a administração pública tem sido desafiada a conciliar estruturas organizacionais tradicionais com demandas crescentes por inovação, eficiência e responsividade (Osborne & Brown, 2011; Bason, 2010). No cerne dessa tensão está o modelo burocrático clássico, sistematizado por Max Weber, que concebe a burocracia como um arranjo racional-legal, baseado em normas claras, hierarquia funcional, especialização de tarefas e impessoalidade nas decisões (Weber, 1994). Embora essas características tenham sido fundamentais para a consolidação do Estado moderno e a institucionalização da gestão pública, surgem questionamentos quanto à sua compatibilidade com práticas inovadoras, que pressupõem agilidade, experimentação, autonomia e flexibilidade (Ferlie et al., 2005; Hartley, 2005).

No contexto brasileiro, essa contradição adquire contornos ainda mais complexos em nível subnacional, sobretudo em estados com limitações institucionais e desigualdades regionais históricas, como o Rio Grande do Norte (Gaetani & Ribeiro, 2016). A administração pública potiguar, fortemente estruturada sob a lógica weberiana, tem buscado incorporar elementos de inovação, por meio de iniciativas como digitalização de serviços, reestruturação de processos e criação de laboratórios de inovação. No entanto, observa-se que essas iniciativas frequentemente enfrentam entraves ligados à rigidez normativa, à cultura organizacional tradicional e à ausência de incentivos institucionais à mudança (Peci, 2010; Peters, 2012).

A relevância deste debate reside na necessidade de compreender se – e em que medida – o modelo burocrático weberiano, ainda predominante na realidade administrativa do RN, constitui uma barreira ou um possível alicerce para o desenvolvimento de uma cultura de inovação no setor público. A literatura especializada tem apontado que a inovação pública não necessariamente requer a negação da burocracia, mas sim a adaptação e combinação de elementos distintos de gestão (Torfing et al., 2021; Damanpour & Schneider, 2009). Apesar disso, poucos estudos têm se dedicado a investigar teoricamente as interseções entre burocracia e inovação pública em contextos estaduais periféricos, o que evidencia uma lacuna teórica importante.

Diante disso, este artigo tem como objetivo refletir teoricamente sobre os limites e potencialidades do modelo burocrático weberiano frente à inovação no setor público do estado do Rio Grande do Norte. Parte-se do pressuposto de que é necessário ir além da dicotomia entre burocracia e inovação, explorando suas possíveis articulações e tensões, sobretudo em administrações subnacionais com características específicas.

Para alcançar esse objetivo, o artigo está organizado da seguinte forma: inicialmente, apresenta-se o referencial teórico sobre o modelo burocrático weberiano e as abordagens contemporâneas sobre inovação no setor público. Em seguida, discute-se teoricamente como essas dimensões interagem em contextos subnacionais, com ênfase na realidade administrativa do Rio Grande do Norte. Por fim, são propostas reflexões teóricas que visam contribuir para o avanço do debate sobre inovação pública em estruturas organizacionais ainda marcadas pela racionalidade burocrática.

2. Referencial Teórico

2.1. Burocracia Weberiana: Fundamentos e Críticas

O conceito de burocracia desenvolvido por Max Weber permanece como um dos pilares fundamentais da teoria da administração pública. Segundo o autor, a burocracia representa o tipo ideal de dominação racional-legal, caracterizada pela impessoalidade, hierarquia de autoridade, divisão técnica do trabalho, regras formalizadas e meritocracia (Weber, 1994). Para Weber, esse arranjo seria o mais eficiente e previsível para organizar grandes estruturas administrativas e assegurar a continuidade das ações estatais, sendo superior às formas patrimonialistas ou carismáticas de dominação.

Esses princípios weberianos tiveram ampla influência na conformação dos sistemas administrativos modernos, incluindo o Brasil, onde foram utilizados como base para reformas voltadas à profissionalização da gestão pública, especialmente no século XX (Bresser-Pereira, 1996). A burocracia permitiu maior controle sobre os processos administrativos, promovendo legalidade, estabilidade e universalismo na prestação de serviços públicos (Abrucio, 1997).

No entanto, a rigidez e a formalização excessiva associadas ao modelo burocrático têm sido alvo de críticas, especialmente diante das crescentes demandas por inovação, adaptabilidade e foco no cidadão. Autores como Goodsell (2004) argumentam que a burocracia tende a resistir à mudança, tornando-se avessa ao risco e à experimentação elementos centrais para processos inovadores. Nesse sentido, a burocracia pode criar um ambiente organizacional no qual a criatividade e a iniciativa individual são desestimuladas.

Ferlie et al. (1996) destacam que, em contextos contemporâneos, marcados por complexidade e incerteza, a ênfase em regras rígidas e procedimentos padronizados pode comprometer a capacidade do setor público de responder de forma ágil às novas demandas sociais. Além disso, Hartley (2005) observa que a burocracia tradicional frequentemente se orienta para dentro da organização (*inward-looking*), priorizando o cumprimento de normas internas em detrimento da geração de valor público e da coprodução com a sociedade.

Mesmo as reformas gerenciais promovidas a partir da década de 1990, inspiradas no New Public Management (NPM), embora tenham criticado a burocracia, não conseguiram substituí-la por completo. Segundo Pollitt e Bouckaert (2011), o que se observa em muitos países incluindo o Brasil é a coexistência de práticas burocráticas com elementos gerencialistas e, mais recentemente, com abordagens de inovação pública, gerando arranjos híbridos e complexos.

A partir dessa perspectiva, a burocracia pode ser vista não apenas como uma estrutura estática, mas como um modelo em constante tensão e transformação. Recentemente, autores como Tummers e Bekkers (2014) sugerem que certas dimensões da burocracia, como a clareza de papéis e a previsibilidade de processos, podem ser úteis para sustentar a inovação, desde que combinadas com flexibilidade organizacional e incentivos adequados.

Assim, a literatura contemporânea vem reconhecendo que o desafio não está apenas em substituir a burocracia, mas em compreender como seus elementos podem ser reconfigurados para favorecer contextos inovadores, especialmente em realidades administrativas complexas como as do setor público subnacional.

2.2. Inovação no Setor Público: Abordagens Teóricas

A inovação no setor público tem se consolidado como um campo de estudo próprio, com crescente interesse acadêmico e institucional nas últimas décadas. Inicialmente influenciada por abordagens do setor privado, a inovação pública passou a ser concebida de maneira autônoma, reconhecendo as especificidades do contexto estatal, como a lógica do interesse público, o controle social e a estabilidade institucional (Moore, 1995; Hartley, 2005).

De forma geral, a inovação pública pode ser entendida como a introdução de novos processos, serviços, estruturas organizacionais ou formas de relacionamento com a sociedade que produzam valor público (Bason, 2010). Segundo Mulgan (2007), trata-se de inovações que visam melhorar os resultados das políticas públicas, a eficiência da gestão e a qualidade da prestação de serviços, frequentemente desenvolvidas em ambientes de restrição orçamentária e alta complexidade social.

Hartley (2005) propõe uma tipologia importante ao diferenciar inovações administrativas, organizacionais, de serviço, de processo e de governança, destacando que cada tipo possui desafios distintos. Além disso, destaca-se a crescente valorização da inovação colaborativa (*collaborative innovation*), que enfatiza a coprodução de soluções entre diferentes atores, como governos, sociedade civil, setor privado e cidadãos (Torfing et al., 2021).

Outro avanço importante no campo teórico é a abordagem da inovação orientada por missões (*mission-oriented innovation*), defendida por autores como Mazzucato (2013), segundo a qual o Estado pode e deve assumir um papel proativo na indução de inovações voltadas a objetivos sociais amplos, como inclusão, sustentabilidade ou transformação digital. Nessa perspectiva, o setor público deixa de ser apenas um regulador para se tornar um agente inovador por excelência.

No entanto, a literatura também aponta diversas barreiras à inovação no setor público. Damanpour e Schneider (2009) ressaltam que a cultura organizacional conservadora, o excesso de regulamentação, a baixa autonomia decisória dos gestores e a resistência à mudança são obstáculos recorrentes. Esses fatores tornam o ambiente estatal menos propício à experimentação e à aprendizagem por tentativa e erro, especialmente em administrações subnacionais, onde a capacidade estatal tende a ser mais limitada (Andrews et al., 2012).

Além disso, é importante destacar que a inovação pública não é um processo linear, mas sim socialmente construído e institucionalmente condicionado. Isso significa que a capacidade de inovar está fortemente relacionada à configuração histórica, política e burocrática de cada organização pública (Peters, 2012; Christensen & Lægreid, 2011).

Com base nessas abordagens, observa-se que o desafio teórico e prático da inovação no setor público reside justamente na articulação entre estruturas estáveis e flexibilidade organizacional, entre controle e experimentação, entre regulação e criatividade. É nesse ponto que se torna fundamental discutir como modelos burocráticos, como o proposto por Weber, podem dialogar ou colidir com as exigências da inovação contemporânea, especialmente em contextos específicos como o do Rio Grande do Norte.

2.3. Burocracia vs. Inovação: Tensões Teóricas

A relação entre burocracia e inovação no setor público é, em grande medida, marcada por tensões estruturais e culturais. De um lado, a burocracia clássica especialmente em sua vertente weberiana – é orientada pela racionalidade legal, pelo cumprimento rigoroso de normas, pela hierarquia e pela estabilidade das rotinas (Weber, 1994). De outro, a inovação requer adaptabilidade, abertura ao erro, descentralização decisória e

incentivos à criatividade, o que pode entrar em choque com as bases normativas e culturais do modelo burocrático (Hartley, 2005; Christensen & Læg Reid, 2011).

Autores como Borins (2001) e Osborne e Brown (2011) argumentam que a burocracia tende a desestimular a inovação por meio de estruturas rígidas de controle, aversão ao risco e ênfase excessiva na conformidade processual. Nesse cenário, os servidores públicos encontram-se frequentemente limitados por regras que inibem a experimentação, dificultando a introdução de soluções novas e adaptadas às demandas sociais emergentes.

Contudo, essa oposição entre burocracia e inovação não deve ser compreendida como absoluta. Hartley (2005) ressalta que, embora a burocracia tradicional dificulte mudanças disruptivas, ela também pode criar condições favoráveis para inovações incrementais, especialmente quando há clareza de papéis, processos padronizados bem estabelecidos e estabilidade institucional. Tummers e Bekkers (2014) reforçam essa visão ao apontar que a previsibilidade e a confiança nas regras são elementos que, se bem administrados, podem reduzir a incerteza e oferecer uma base sólida sobre a qual inovações podem florescer.

A literatura recente tem enfatizado a existência de modelos híbridos de gestão pública, nos quais características burocráticas convivem com práticas inovadoras, em um arranjo muitas vezes ambíguo e contraditório (Pollitt & Bouckaert, 2011; Peters, 2012). Essa convivência, por vezes tensa, reflete a complexidade das organizações públicas contemporâneas, especialmente em ambientes subnacionais onde há simultaneamente pressão por modernização e forte enraizamento de práticas tradicionais.

Além disso, o avanço de abordagens como a Nova Governança Pública (New Public Governance) e a inovação orientada por missões tem deslocado o foco da crítica à burocracia para uma compreensão mais pragmática: o problema não estaria na burocracia em si, mas em como ela é operacionalizada e integrada a arranjos institucionais que favoreçam a aprendizagem, a colaboração e a adaptação (Torfing et al., 2021; Mazzucato, 2013).

No contexto brasileiro, e particularmente em estados como o Rio Grande do Norte, onde a estrutura administrativa ainda conserva fortes traços burocráticos, o desafio reside justamente em encontrar formas de compatibilizar a estabilidade institucional com a abertura à inovação. Essa tarefa exige não apenas reformas normativas, mas também mudanças culturais e de mentalidade dentro das organizações públicas, que muitas vezes operam sob lógicas contraditórias (Peci, 2010; Gaetani & Ribeiro, 2016).

Portanto, longe de representar uma dicotomia excludente, a relação entre burocracia e inovação deve ser compreendida como um campo de tensão e negociação contínua. Reconhecer essa ambivalência é essencial para compreender os limites e as possibilidades de transformação da administração pública em contextos como o do Rio Grande do Norte.

3. Discussão Teórica Aplicada ao Contexto do Rio Grande do Norte

A administração pública do Rio Grande do Norte (RN) apresenta uma configuração institucional fortemente influenciada pelo modelo burocrático clássico desenvolvido por Max Weber. Essa herança teórica moldou, ao longo das décadas, a forma como o Estado se organiza, gere recursos e interage com a sociedade. A burocracia, enquanto ideal-tipo weberiano, fundamenta-se em princípios como a impessoalidade, a hierarquia formal, a profissionalização do serviço público e a normatização dos processos decisórios. Esses elementos visam garantir a racionalidade das ações estatais, promover a equidade entre os cidadãos e assegurar a legalidade como eixo estruturante da ação administrativa (Weber, 1994).

No entanto, ao mesmo tempo em que promoveu avanços significativos na estruturação da máquina pública e no combate ao patrimonialismo — um dos problemas históricos da administração pública brasileira —, a burocracia também introduziu entraves importantes, sobretudo no que diz respeito à sua capacidade de adaptação frente às novas demandas sociais e tecnológicas. No RN, esse paradoxo se expressa de maneira clara na organização e no funcionamento do aparato estatal. A cultura administrativa permanece fortemente presa a normas rígidas,

práticas procedimentais inflexíveis e estruturas organizacionais verticais, o que dificulta a implementação de soluções criativas, disruptivas e centradas no cidadão.

Diversos diagnósticos institucionais reforçam essa análise. O Tribunal de Contas do Estado (TCE-RN, 2021) e a Secretaria de Administração e Recursos Humanos (SEARH-RN, 2023) identificaram, em seus relatórios técnicos, a persistência de práticas administrativas ultrapassadas, como a centralização das decisões, a lentidão nos trâmites processuais e a escassa utilização de tecnologias digitais em processos-chave da gestão pública. Mesmo diante da adesão a programas de modernização federais como o Programa de Gestão Estratégica e Inovação e da implementação de iniciativas pontuais como o *RN Mais Simples*, os avanços têm se mostrado desarticulados, pontuais e, muitas vezes, descontinuados.

Esse cenário revela uma ambiguidade institucional cada vez mais difícil de sustentar: de um lado, o discurso da inovação pública, promovido por agendas nacionais e internacionais que exigem maior eficiência, transparência e participação social; de outro, a permanência de um ethos burocrático profundamente enraizado, que privilegia a obediência normativa em detrimento da experimentação, da aprendizagem organizacional e da resolução colaborativa de problemas complexos. O resultado é a coexistência de práticas administrativas que se pretendem modernas com uma estrutura organizacional ainda moldada por valores do século XX.

Nesse contexto, a literatura especializada sobre inovação no setor público tem enfatizado que a simples introdução de ferramentas ou programas inovadores não é suficiente para transformar a lógica de funcionamento do Estado. É necessário compreender que a inovação pública requer não apenas mudanças técnicas ou tecnológicas, mas transformações culturais, institucionais e simbólicas profundas (Osborne & Brown, 2011; Moore, 1995). No caso do RN, é possível identificar ao menos três dimensões principais nas quais essa tensão entre burocracia e inovação se manifesta de forma mais aguda: as normas e processos, a cultura organizacional e a capacidade institucional.

Essas dimensões, como será aprofundado nas seções seguintes, compõem um campo de disputa entre a racionalidade legal-formal e a lógica da inovação orientada a resultados. Compreendê-las é fundamental para delinear estratégias que não apenas enfrentam as limitações do modelo burocrático, mas também saibam utilizar seus pontos fortes como a estabilidade institucional e a profissionalização do corpo técnico como alavancas para a construção de um modelo de gestão pública mais responsivo, adaptativo e centrado nas necessidades reais da população potiguar.

3.1 Normas e Processos

A dimensão normativa e procedimental da administração pública do Rio Grande do Norte, fortemente influenciada pela racionalidade legal-formal da burocracia weberiana, representa um dos principais entraves à inovação institucional. O elevado grau de formalização dos processos administrativos concebido para garantir a legalidade, a padronização e o controle interno das ações estatais acaba por restringir, de maneira significativa, a flexibilidade necessária à experimentação de novas soluções. Essa rigidez normativa impede que órgãos e entidades públicas atuem de forma responsiva diante de contextos complexos, dinâmicos e em constante transformação.

Ainda que o marco jurídico existente seja essencial para assegurar a estabilidade e a previsibilidade das ações do Estado, ele raramente contempla dispositivos que incentivam abordagens inovadoras. A inexistência de instrumentos como os sandboxes regulatórios ambientes legais controlados que permitem testar soluções inovadoras com segurança jurídica ou de normativas que autorizam flexibilizações processuais temporárias, evidencia um arcabouço jurídico-administrativo pouco compatível com a lógica da inovação pública. Conforme apontam Christensen e Lægreid (2011), a rigidez processual típica da burocracia tende a dificultar a adoção de mudanças em estruturas administrativas historicamente avessas ao risco.

Além disso, a ausência de mecanismos institucionais que permitam o desenvolvimento de projetos-piloto, prototipagens e escalonamento gradual de políticas inovadoras prejudica não apenas a formulação de novas práticas, mas também o aprendizado organizacional necessário à sua consolidação. Segundo Damanpour e Schneider (2009), a inovação no setor público depende fortemente da existência de arranjos normativos que favoreçam a experimentação regulada e a capacidade de adaptar as normas às realidades locais elementos ainda pouco explorados no contexto potiguar.

A burocracia, ao tornar-se um fim em si mesma, transforma normas em barreiras e procedimentos em obstáculos à transformação. Processos administrativos extremamente detalhados, autorizativos e pautados pela lógica do controle exaustivo produzem um ambiente institucional de baixa autonomia decisória, no qual qualquer tentativa de inovação precisa enfrentar um labirinto de aprovações e justificativas formais. Isso desestimula servidores públicos a propor soluções novas e limita a capacidade do Estado de responder a problemas complexos com agilidade.

Portanto, repensar o modelo normativo e processual do Rio Grande do Norte é um passo essencial para tornar a administração pública mais inovadora. Isso não significa eliminar a legalidade ou o controle, mas desenvolver um novo equilíbrio entre segurança jurídica e experimentação. A criação de marcos regulatórios voltados à inovação, aliados a instrumentos de gestão mais ágeis e adaptativos, pode permitir a construção de um ambiente institucional que promova a aprendizagem, a colaboração e a efetividade das políticas públicas.

3.2 Cultura Organizacional

A cultura organizacional da administração pública do Rio Grande do Norte revela-se como um dos principais fatores limitantes à consolidação de uma agenda sustentável de inovação no setor público estadual. Estruturada historicamente a partir de valores burocráticos clássicos como estabilidade, conformidade, previsibilidade e aversão ao risco, essa cultura reforça práticas administrativas voltadas mais à manutenção de rotinas do que à transformação institucional. Essa orientação conservadora, embora tenha cumprido um papel importante na garantia da continuidade do serviço público, hoje atua como barreira simbólica e prática ao surgimento e à consolidação de iniciativas inovadoras.

A ênfase na estabilidade funcional, por exemplo, tende a reforçar a lógica da permanência e da reprodução de processos, em detrimento da experimentação e da busca por soluções mais eficientes ou centradas no cidadão. Do ponto de vista comportamental, prevalece uma atitude de autoproteção entre servidores e gestores, na qual qualquer tentativa de mudança é vista com desconfiança, podendo ser interpretada como ameaça à ordem institucional estabelecida. Essa aversão ao risco compromete o engajamento com propostas que envolvem incerteza, aprendizagem e adaptação elementos indispensáveis à inovação pública (Peci, 2010).

Outro aspecto relevante é a forte personalização das iniciativas inovadoras no setor público potiguar. Muitas das ações que rompem com a lógica tradicional da gestão pública surgem de esforços individuais, geralmente liderados por gestores públicos mais sensíveis à modernização administrativa. No entanto, a ausência de uma cultura organizacional estruturada para apoiar, difundir e institucionalizar essas inovações faz com que elas se tornem vulneráveis à descontinuidade, especialmente diante de mudanças de governo ou de liderança. Conforme observam Gaetani e Ribeiro (2016), a inovação no setor público brasileiro ainda carece de mecanismos institucionais que assegurem a sua permanência além do ciclo político ou da iniciativa pessoal.

Além disso, é perceptível a fragilidade dos canais de comunicação interna e de gestão do conhecimento, que poderiam servir como ferramentas de disseminação e incorporação de boas práticas. A ausência de uma lógica organizacional baseada na colaboração, na escuta ativa e no compartilhamento de experiências torna os processos de aprendizagem organizacional lentos e pontuais, impedindo que inovações bem-sucedidas em um setor ou órgão sejam replicadas em outros contextos da administração pública estadual.

Portanto, transformar a cultura organizacional do serviço público no Rio Grande do Norte exige mais do que a adoção de ferramentas tecnológicas ou novos programas de capacitação. É necessário um esforço estratégico e

contínuo de mudança de mentalidade institucional, que envolva todos os níveis da administração desde a alta gestão até os servidores da linha de frente. A construção de uma cultura favorável à inovação depende da valorização do erro como parte do processo de aprendizagem, da criação de incentivos à criatividade, e da formação de ambientes seguros para o teste de novas ideias. Somente assim será possível romper com o ciclo de dependência de lideranças individuais e avançar na institucionalização de práticas inovadoras como parte da rotina da gestão pública estadual.

3.3 Capacidade Institucional

A capacidade institucional do Estado do Rio Grande do Norte constitui um dos pilares centrais para compreender os limites à inovação na administração pública estadual. Atualmente, o estado enfrenta deficiências significativas em áreas-chave que sustentam a inovação organizacional, entre elas a escassez de recursos humanos qualificados, a precariedade da infraestrutura tecnológica e a fragilidade da capacidade gerencial. Esses fatores, interligados e cumulativos, reduzem sensivelmente o potencial do governo estadual em conceber, implementar e sustentar inovações mais robustas e transformadoras.

A ausência de políticas de formação continuada voltadas às novas competências exigidas pela gestão pública contemporânea como análise de dados, inovação aberta, design de serviços e metodologias ágeis limita a atuação dos servidores públicos em ambientes que demandam criatividade, adaptabilidade e visão sistêmica. Ao mesmo tempo, a insuficiência de tecnologias adequadas, somada à baixa integração entre sistemas de informação, dificulta a modernização dos processos e o uso estratégico dos dados públicos para a tomada de decisão baseada em evidências.

Essas limitações são agravadas por uma gestão fragmentada, marcada pela baixa articulação entre secretarias, autarquias, fundações e demais órgãos públicos. Essa desarticulação institucional gera redundâncias, dificulta o compartilhamento de boas práticas e impede a criação de sinergias entre iniciativas isoladas. A inexistência de uma **estratégia estadual integrada de inovação pública**, que define diretrizes comuns, prioridades intersetoriais e mecanismos de governança colaborativa, compromete a capacidade do estado de responder de forma coordenada às demandas sociais complexas e em constante transformação (Andrews et al., 2012; SEPLAN-RN, 2022).

No entanto, apesar dessas dificuldades estruturais, há também oportunidades que podem ser estrategicamente exploradas. A estabilidade funcional do servidor público frequentemente criticada por sua associação com o imobilismo pode, sob uma perspectiva inovadora, ser revalorizada como elemento de sustentação institucional. Essa estabilidade oferece o tempo e a segurança necessários para que servidores públicos se envolvam em processos de inovação de médio e longo prazo, desde que acompanhada de políticas de capacitação, incentivos adequados e cultura de aprendizagem organizacional.

Além disso, o fortalecimento de redes interorganizacionais, que promovam a cooperação entre diferentes órgãos do Estado e também entre Estado e sociedade civil, representa uma via promissora para o enfrentamento da fragmentação. A adoção de modelos colaborativos de gestão, como os laboratórios de inovação pública, consórcios intermunicipais e arranjos intersetoriais, pode atuar como um elo entre a racionalidade burocrática e a lógica da inovação. Tais modelos favorecem a construção de um novo arranjo institucional, mais horizontal, adaptável e sensível às necessidades sociais contemporâneas (Torfing et al., 2021).

Desse modo, o caso do Rio Grande do Norte revela que a tensão entre burocracia e inovação transcende os aspectos meramente técnicos ou operacionais. Trata-se de um desafio profundamente político e cultural, que exige uma reflexão crítica e intencional sobre os modelos organizacionais vigentes e a forma como o poder público se relaciona com a sociedade. Avançar nesse campo implica desenvolver uma governança pública capaz de equilibrar os valores da legalidade e da previsibilidade, próprios da tradição burocrática, com os princípios da criatividade, da experimentação e da colaboração, que caracterizam os ecossistemas inovadores. Somente por

meio dessa síntese será possível construir uma administração pública verdadeiramente transformadora, capaz de responder com eficácia, legitimidade e sensibilidade às demandas do século XXI.

A análise das tensões entre burocracia e inovação no contexto da administração pública do Rio Grande do Norte revela não apenas um diagnóstico institucional, mas também a urgência de construir caminhos teóricos e práticos que permitam a convivência e, quando possível, a superação — desses antagonismos. Superar a dicotomia entre estabilidade burocrática e flexibilidade inovadora exige mais do que reformas pontuais: requer a formulação de modelos teóricos capazes de orientar a construção de um novo paradigma de gestão pública, centrado no equilíbrio entre legalidade, eficiência e adaptabilidade.

Nesse sentido, propõe-se aqui a articulação de um **modelo híbrido de governança pública**, que se apoie em três pilares complementares: a preservação dos elementos estruturantes da burocracia weberiana, a incorporação de dispositivos institucionais voltados à inovação, e o fortalecimento da governança colaborativa como eixo transversal. Trata-se de reconhecer que, embora a burocracia tradicional imponha limites à experimentação, ela também oferece condições favoráveis — como estabilidade, impessoalidade e previsibilidade — que podem ser ressignificadas como bases para a inovação pública (Weber, 1994; Torfing et al., 2021).

A primeira proposição, portanto, é a necessidade de revisão crítica e seletiva dos dispositivos burocráticos vigentes, com vistas à criação de zonas de flexibilidade reguladas. Inspirado em experiências internacionais de *regulatory sandboxes*, sugere-se a institucionalização de ambientes normativos controlados no RN, que permitam a experimentação de soluções inovadoras sem a rigidez dos marcos legais tradicionais. Essas zonas funcionam como espaços de aprendizado organizacional, capazes de gerar evidências empíricas sobre a viabilidade de políticas públicas alternativas, reduzindo os riscos políticos e jurídicos de inovações mais ambiciosas.

A segunda proposição refere-se à integração da cultura da inovação como valor institucional e princípio de gestão pública. Isso implica promover um processo contínuo de transformação cultural, com foco na capacitação dos servidores, no incentivo à criatividade e no reconhecimento de iniciativas bem-sucedidas. Modelos como o *intrapreneurismo público*, nos quais servidores atuam como agentes de mudança dentro das organizações, podem ser adaptados à realidade do RN, especialmente por meio da criação de laboratórios de inovação permanentes, núcleos de inovação em secretarias estratégicas e redes de inovação intersetoriais.

A terceira proposição está relacionada à construção de uma governança colaborativa e distribuída, que valorize a horizontalidade, a transparência e a coprodução de políticas públicas. Isso envolve repensar as estruturas verticais de decisão e fomentar a articulação entre órgãos públicos, universidades, organizações da sociedade civil e setor privado. A adoção de plataformas digitais participativas, conselhos consultivos temáticos e mecanismos de inovação aberta pode ampliar a legitimidade e a efetividade das políticas públicas, além de promover maior alinhamento entre os serviços ofertados e as demandas reais da população.

Essas proposições convergem para a construção de um modelo teórico que denominamos aqui de Governança Inovadora Integrada, caracterizado pela convivência estratégica entre os fundamentos positivos da burocracia e as dinâmicas de inovação orientadas a resultados. Trata-se de um modelo em que a legalidade deixa de ser um freio e passa a ser um ponto de partida para a criatividade institucional; em que a estabilidade funcional serve de base para a construção de soluções de longo prazo; e em que a estrutura estatal atua como facilitadora, e não como obstáculo, da transformação pública.

Esse modelo teórico se ancora em premissas defendidas por autores como Moore (1995), que destaca o papel do setor público na criação de valor público, e Osborne (2010), que argumenta pela transição de uma administração pública tradicional para uma *public governance* mais interativa e dinâmica. No caso do Rio Grande do Norte, essas ideias podem ser operacionalizadas por meio de uma estratégia estadual de inovação pública, que incorpore diretrizes normativas, culturais e institucionais para viabilizar uma administração pública mais responsiva, democrática e eficaz.

Assim, as proposições aqui formuladas não se limitam a uma crítica ao modelo burocrático, mas oferecem uma visão construtiva e prospectiva de como ele pode ser adaptado às exigências do presente. A tensão entre burocracia e inovação, longe de ser um impasse intransponível, pode ser transformada em um campo fértil de reconfiguração institucional, no qual o equilíbrio entre ordem e mudança se torne o novo fundamento da ação estatal.

5. METODOLOGIA

Este trabalho caracteriza-se como uma pesquisa de natureza qualitativa, de abordagem teórica, cujo objetivo central é analisar criticamente as tensões e potencialidades do modelo burocrático weberiano diante dos desafios da inovação na administração pública do Rio Grande do Norte. Para tanto, adotou-se como método principal a revisão bibliográfica sistemática, complementada pela análise documental de fontes institucionais e dados secundários disponíveis em relatórios oficiais, artigos científicos, documentos governamentais e bases de dados institucionais.

A escolha da revisão bibliográfica fundamenta-se na necessidade de construir um referencial teórico sólido e abrangente, que permitisse compreender as bases conceituais da burocracia, os paradigmas contemporâneos da inovação pública e as especificidades do contexto estadual. Foram selecionados autores clássicos da administração pública, como Max Weber, e estudiosos contemporâneos que discutem inovação no setor público, governança colaborativa e transformação institucional, tais como Christensen & Lægheid, Torfing et al., Andrews et al., entre outros. Essa revisão possibilitou a identificação das principais dimensões que configuram a tensão entre burocracia e inovação, assim como as propostas teóricas para sua superação.

A análise documental, por sua vez, englobou o exame de relatórios recentes do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte (TCE-RN), documentos da Secretaria de Administração do RN (SEARH-RN), publicações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e outras fontes oficiais que descrevem a realidade da administração pública estadual, suas políticas, desafios e iniciativas inovadoras. A utilização desses dados secundários permitiu contextualizar e validar as informações teóricas, além de possibilitar a construção de um panorama atualizado sobre as políticas públicas de inovação no RN.

O procedimento metodológico contemplou a busca e seleção criteriosa das fontes bibliográficas e documentais, a leitura analítica e a síntese crítica dos conteúdos, visando integrar teoria e contexto empírico em uma análise coesa e consistente. A organização dos dados seguiu uma lógica temática, com foco nas dimensões de normas e processos, cultura organizacional e capacidade institucional, conforme estruturado no desenvolvimento do trabalho.

Por fim, a metodologia adotada possibilitou a construção de proposições teóricas e reflexões críticas que orientam o entendimento das limitações e potencialidades do modelo burocrático diante das demandas contemporâneas por inovação, contribuindo para a formulação de caminhos estratégicos para a gestão pública no Rio Grande do Norte. Apesar de não contar com coleta de dados primários, a pesquisa fundamenta-se na robustez das fontes utilizadas e na coerência analítica para sustentar suas conclusões e recomendações.

6. ANÁLISE DOS RESULTADOS

A análise realizada evidencia que a administração pública do Rio Grande do Norte está imersa em um campo de tensão institucional entre os princípios da burocracia tradicional e as exigências contemporâneas por inovação. A partir das dimensões de normas e processos, cultura organizacional e capacidade institucional, torna-se possível identificar os limites e as potencialidades do modelo weberiano no contexto potiguar, à luz da literatura especializada.

Na dimensão **normativa e procedimental**, observa-se que o excesso de formalismo jurídico-administrativo constitui um obstáculo à inovação. Como afirmam Christensen e Lægread (2011), a rigidez normativa típica das administrações públicas tradicionais impede a experimentação e dificulta a adaptação a contextos incertos e mutáveis. No caso do RN, essa rigidez se manifesta na ausência de instrumentos regulatórios que incentivem abordagens inovadoras, como os “regulatory sandboxes” e marcos legais de inovação. Esse cenário corrobora a tese de Peters (2012), segundo a qual inovações públicas requerem um ambiente institucional que combine segurança jurídica com flexibilidade operacional.

Quanto à **cultura organizacional**, os resultados mostram que ela se estrutura fortemente em torno da previsibilidade, da estabilidade e da conformidade processual elementos que, embora coerentes com a lógica burocrática clássica (Weber, 1994), tendem a inibir comportamentos inovadores. Hartley (2005) argumenta que a inovação pública depende de culturas organizacionais abertas à experimentação, à aprendizagem com os erros e à colaboração entre diferentes níveis e setores da administração. No RN, contudo, prevalece uma cultura de aversão ao risco e de personalização das inovações, o que dificulta a institucionalização e a replicabilidade de boas práticas. Peci (2010) também destaca que mudanças culturais na administração pública brasileira ainda ocorrem de forma fragmentada, marcadas por iniciativas isoladas sem sustentação estrutural.

A dimensão da **capacidade institucional** também apresenta fragilidades significativas, especialmente em relação à qualificação técnica dos servidores, à infraestrutura tecnológica e à articulação interorganizacional. Andrews et al. (2012) reforçam que, para que a inovação floresça em contextos subnacionais, é necessário um investimento contínuo em capacidades estatais básicas, como coordenação, planejamento estratégico e gestão da informação. A baixa articulação entre órgãos públicos no RN limita a geração de sinergias e compromete a formulação de políticas públicas integradas. Essa condição dificulta o desenvolvimento de mecanismos de governança colaborativa, defendidos por Torfing et al. (2021) como indispensáveis à inovação pública em sistemas complexos e descentralizados.

Apesar das limitações observadas, os resultados também apontam para **potencialidades institucionais relevantes**. Elementos da burocracia tradicional, como a estabilidade funcional e a impessoalidade, quando reconfigurados, podem atuar como suportes para a inovação incremental. Tummers e Bekkers (2014) sustentam que a previsibilidade das rotinas e a clareza de papéis institucionais são condições favoráveis à criação de ambientes seguros para experimentação. Essa visão é complementada por Damanpour e Schneider (2009), que enfatizam a importância de estruturas organizacionais que conciliam rotinas estáveis com espaços de autonomia decisória e aprendizagem.

Teoricamente, os resultados reafirmam que a relação entre burocracia e inovação não deve ser tratada como excludente, mas como uma tensão produtiva a ser administrada. Osborne (2010) propõe o conceito de “public service-dominant logic”, no qual o foco da gestão pública se desloca do controle interno para a geração de valor público por meio de práticas colaborativas e adaptativas. Essa perspectiva, alinhada ao paradigma da Nova Governança Pública, permite pensar modelos híbridos, nos quais os fundamentos da burocracia weberiana são mantidos como base da legalidade e da estabilidade, mas reinterpretados à luz das exigências da inovação e da participação social.

Portanto, a partir da articulação entre os achados documentais e o referencial teórico, conclui-se que o modelo burocrático, embora apresente entraves significativos à inovação no contexto potiguar, também pode ser mobilizado como recurso estratégico, desde que sujeito a revisões estruturais e culturais. A construção de uma administração pública inovadora no RN exige, assim, não a negação da burocracia, mas sua reinvenção como fundamento de um novo paradigma de governança: mais flexível, responsivo e voltado à produção de valor público em contextos complexos e desiguais.

Figura 1 - Níveis de restrição à inovação no RN por dimensão



Fonte: *Elaboração própria (2025).*

Representação gráfica das três dimensões analisadas no estudo normas e processos, cultura organizacional e capacidade institucional conforme o grau de restrição à inovação pública, em escala analítica de 1 (baixo) a 5 (alto). Os dados são baseados na revisão teórica e documental, e expressam a intensidade relativa dos obstáculos à inovação identificados na administração pública estadual. O gráfico evidencia a predominância de barreiras normativas e culturais, bem como fragilidades estruturais que limitam a capacidade do Estado potiguar em implementar inovações de forma sistemática e sustentável.

7. CONCLUSÃO

A administração pública do Rio Grande do Norte, historicamente orientada pela racionalidade burocrática clássica, encontra-se tensionada entre a necessidade de estabilidade institucional e a crescente urgência por inovação. A análise desenvolvida neste trabalho evidencia que o modelo burocrático vigente, embora assegure previsibilidade, impessoalidade e segurança jurídica, revela-se limitado quanto à flexibilidade e à capacidade de promover práticas inovadoras. Tal rigidez institucional, associada à fragmentação dos processos decisórios e à baixa abertura a novas ideias, compromete a efetividade das políticas públicas e a responsividade do Estado frente às demandas sociais contemporâneas.

Entretanto, não se propõe a negação do modelo burocrático, mas sim sua ressignificação estratégica. Para tanto, defende-se a incorporação de elementos como zonas de flexibilidade regulada, valorização da cultura da inovação e fortalecimento de modelos colaborativos de governança. Essa abordagem reconhece que a estabilidade administrativa e a previsibilidade normativa podem constituir bases estruturais para a inovação, desde que articuladas a mecanismos adaptativos e à inteligência institucional.

Nesse sentido, propõe-se a Governança Inovadora Integrada como referencial teórico e prático capaz de superar a dicotomia entre estabilidade e inovação. O referido modelo parte do reconhecimento das virtudes da burocracia, posicionando-a como alicerce para transformações institucionais mais responsivas, inclusivas e adaptativas. Ao integrar princípios de governança colaborativa, aprendizagem organizacional e gestão orientada por resultados, a proposta busca articular atores, conhecimentos e processos em prol da construção de políticas públicas mais efetivas e sustentáveis.

No contexto do Rio Grande do Norte, torna-se imperativa a reformulação de normas obsoletas, a transformação da cultura organizacional e o fortalecimento da capacidade institucional do Estado. Tais mudanças envolvem a

requalificação dos servidores, a ampliação de mecanismos de coordenação intersetorial, o uso estratégico de tecnologias digitais e a institucionalização de espaços participativos de decisão. Para que isso se concretize, são necessários compromissos políticos consistentes, liderança transformadora e ações estruturadas que permitam à administração pública não apenas reagir às demandas sociais, mas também antecipá-las e moldá-las.

Conclui-se, portanto, que a superação das limitações da burocracia tradicional no Rio Grande do Norte não implica sua substituição, mas sua transformação. A adoção de uma Governança Inovadora Integrada representa um caminho viável e necessário para a reconstrução da confiança institucional, o fortalecimento democrático e a consolidação de um serviço público condizente com os desafios do séculos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abrucio, F. L. (1997). *Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: Hucitec.

Andrews, M.; Pritchett, L.; Woolcock, M. (2012). *Escaping capability traps through problem-driven iterative adaptation (PDIA)*. Center for Global Development.

Bason, C. (2010). *Leading public sector innovation: Co-creating for a better society*. Bristol: Policy Press.

Borins, S. (2001). *Encouraging innovation in the public sector*. Journal of Intellectual Capital, v. 2, n. 3.

Bresser-Pereira, L. C. (1996). *A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Brasília: ENAP.

Christensen, T.; Lægreid, P. (2011). *The Ashgate research companion to new public management*. Farnham: Ashgate.

Damanpour, F.; Schneider, M. (2009). *Characteristics of innovation and innovation adoption in public organizations: Assessing the role of managers*. Journal of Public Administration Research and Theory, v. 19.

Ferlie, E. et al. (1996). *The New Public Management in Action*. Oxford: Oxford University Press.

Ferlie, E.; Lynn, L.; Pollitt, C. (2005). *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press.

Gaetani, F.; Ribeiro, M. M. (2016). *Reforma do Estado no Brasil: trajetória recente, resultados e limites*. Revista de Administração Pública, v. 50, n. 6.

Goodsell, C. T. (2004). *The case for bureaucracy: A public administration polemic*. Washington: CQ Press.

Hartley, J. (2005). *Innovation in governance and public services: Past and present*. Public Money & Management, v. 25, n. 1.

Mazzucato, M. (2013). *The entrepreneurial state: Debunking public vs. private sector myths*. London: Anthem Press.

Moore, M. H. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge: Harvard University Press.

- Mulgan, G. (2007). *Ready or not? Taking innovation in the public sector seriously*. NESTA.
- Osborne, S. P. (2010). *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. London: Routledge.
- Osborne, S. P.; Brown, K. (2011). *Innovation, public policy and public services delivery in the UK: The word that would be king?*. Public Administration, v. 89, n. 4.
- Peci, A. (2010). *A inovação no setor público: revisão crítica da literatura*. Revista de Administração Pública, v. 44, n. 3.
- Peters, B. G. (2012). *Institutional theory in political science: The new institutionalism*. London: Continuum.
- Pollitt, C.; Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford: Oxford University Press.
- SEARH-RN. (2023). *Relatório Técnico Institucional*.
- SEPLAN-RN. (2022). *Diretrizes Estratégicas para a Inovação na Administração Pública Estadual*.
- Torring, J. et al. (2021). *Public innovation in the post-pandemic society: In search of a new narrative*. Public Management Review, v. 23, n. 3.
- Tribunal de Contas do Estado do RN (TCE-RN). (2021). *Relatório de Auditoria*.
- Tummers, L.; Bekkers, V. (2014). *Policy implementation, street-level bureaucracy, and the importance of discretion*. Public Management Review, v. 16, n. 4.
- Weber, M. (1994). *Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Brasília: UNB.