

# Experimentos neoweberianos e capacidades dinâmicas no setor público do RS? um estudo do caso do Observatório de Desenvolvimento Social e da Secretaria da Reconstrução Gaúcha

Luciana Pazini Papi<sup>1</sup>  
Guilherme Horstmann<sup>2</sup>  
Pablo Ziolkowski Padilha<sup>3</sup>

## Resumo Simples

O artigo investiga a noção de “experimentos neoweberianos” e a formação de “capacidades dinâmicas” a partir de dois casos institucionais surgidos no Rio Grande do Sul durante a crise das enchentes de 2024: o Observatório de Desenvolvimento Social e a Secretaria da Reconstrução Gaúcha (SERG). Com base no conceito desenvolvido por Kattel et al., 2022, entende-se que as capacidades dinâmicas integram um conjunto mais amplo de capacidades estatais, compreendidas como rotinas e modelos já existentes para projetar e implementar políticas públicas. Essas capacidades têm como finalidade renovar e adaptar a ação estatal, articulando estruturas burocráticas tradicionais com espaços de inovação e experimentação. O objetivo do estudo é analisar se esses dois casos, ao mobilizarem novas formas de planejamento estratégico, uso intensivo de dados e articulação interinstitucional, podem ser considerados inovações organizacionais alinhadas ao modelo analítico proposto por Kattel. Com isso, busca-se testar um referencial empírico que contribua para o aprimoramento da estrutura metodológica aplicada a pesquisas sobre capacidades estatais no contexto brasileiro. Metodologicamente, trata-se de uma pesquisa exploratória baseada em análise documental e entrevistas, buscando compreender a criação, composição e funcionamento dessas organizações. A premissa é que esses modelos institucionais emergem como resposta inovadora a uma situação de emergência, podendo consolidar-se como soluções sustentáveis no enfrentamento de problemas públicos complexos.

---

<sup>1</sup> Doutora em Ciência Política pela UFRGS com doutorado sanduíche PDSE-CAPES na Universidade Torcuato Di Tella. Também é professora adjunta pela mesma universidade.

<sup>2</sup> Mestre em Políticas Públicas pela UFRGS e gestor público pela Secretaria de Estado da Educação.

<sup>3</sup> Doutorando e mestre em Políticas Públicas pela UFRGS.

## Resumo Expandido

O setor público contemporâneo enfrenta um paradoxo fundamental: como manter a estabilidade institucional necessária para garantir confiança, previsibilidade e continuidade, ao mesmo tempo em que responde com agilidade às mudanças sociais, econômicas e tecnológicas? Este dilema entre mudar e permanecer, inovar e sustentar, configura o que vem sendo chamado de "dilema do inovador do setor público" (Kattel, 2022, p.12). Ao contrário das empresas privadas, que operam com métricas claras como lucro ou participação de mercado, o valor público é muitas vezes difuso e objeto de críticas, o que torna ainda mais complexa a tarefa de inovar sem perder legitimidade.

A pandemia de COVID-19 evidenciou com clareza essa tensão mostrando que os governos precisam tanto de capacidades políticas e administrativas de longo prazo, especialmente em serviços públicos essenciais, quanto de capacidades dinâmicas, rotinas inovadoras, capazes de trazer rápida implementação de serviços, sistemas de gestão, planos e estratégias para enfrentar crises e entregar soluções (Kattel et al., 2022).

Nos exemplos apresentados por Kattel et al., (2022) para ilustrar essa situação, Estados Unidos e Reino Unido revelaram maiores vulnerabilidades e fragilidades na produção de soluções em saúde pública durante a pandemia, em razão das baixas capacidades estatais e do reduzido investimento em seus sistemas de saúde. Em contraste, Alemanha e Coreia do Sul demonstraram maior resiliência em seus sistemas de produção e saúde, resultado das capacidades e competências de seus governos para coordenar a atividade do setor privado e da presença significativa do Estado em elementos críticos do sistema de saúde.

Nesse contexto, ganha destaque o conceito de estabilidade ágil, entendida como a capacidade dos governos de combinar estruturas estáveis com espaços institucionais de experimentação e adaptação (Kattel et al., 2022). Isso envolve a interação entre dois tipos organizacionais complementares: *redes carismáticas*, que impulsionam criatividade e inovação, e *organizações especializadas*, que garantem continuidade e entrega de resultados. Essa arquitetura híbrida é essencial para que o Estado atue como agente empreendedor, não apenas no sentido de iniciar projetos inovadores, mas sobretudo no de orientar e sustentar transformações de longo prazo. Kattel (2023, p. 34) denominou essa arquitetura de *experimentos neweberianos*, nos quais há uma ênfase simultânea na renovação das capacidades estatais de longo prazo, como a construção de uma força de trabalho profissional ou o desenvolvimento de uma infraestrutura pública moderna, funcional e na criação e fortalecimento de rotinas dinâmicas que assegurem respostas ágeis e a condução ativa diante de eventos contextuais. Do ponto de vista das políticas públicas, essa abordagem reforça a necessidade de criar instituições e ecossistemas que viabilizem a

experimentação, a implementação e a consolidação de soluções em contextos diversos, reconhecendo, ao mesmo tempo, que a inovação estatal depende da burocracia — desde que esta esteja orientada para a transformação. Conforme Kattel (2022) *governos raramente inovam de forma significativa, e repensar o capitalismo exige a construção de organizações públicas capazes de fomentar mudanças, moldar mercados e promover transformações sustentáveis*. Para isso, é fundamental garantir autonomia às burocracias, ampliar sua capacidade de escuta e engajamento com a sociedade e criar instituições que combinem responsabilidade com espaço para a criatividade. Assim como a autoridade carismática pode se transformar em rotina organizacional, a inovação também pode ser institucionalizada como parte da cultura estatal.

O desafio contemporâneo não está em optar entre estabilidade institucional ou agilidade organizacional, mas em construir arranjos capazes de combinar ambas de forma simultânea. É nesse contexto que o conceito de capacidades dinâmicas no setor público assume centralidade para enfrentar os grandes desafios do século XXI. Segundo Kattel (2023), determinadas janelas de oportunidade podem desencadear experimentos institucionais voltados à inovação no setor público. Entre os principais fatores estão: (i) a existência de uma liderança política favorável à mudança e à inovação; (ii) a chegada de novos agentes — como lideranças externas ou gestores recém-nomeados — que introduzem visões e agendas transformadoras, sobretudo quando amparados por apoio político de alto nível; e (iii) a criação de novas organizações, que oferece maior liberdade para testar arranjos institucionais fora dos modelos tradicionais.

Este artigo tem como objetivo analisar dois casos institucionais relevantes criados no contexto da crise provocada pelas enchentes no Rio Grande do Sul em 2024: o Observatório de Desenvolvimento Social, instituído pela Portaria nº 037/2023 no âmbito da Secretaria de Assistência Social (SAS), e a Secretaria da Reconstrução Gaúcha (SERG), criada pela Lei nº 16.136, de 3 de junho de 2024. Ambas as iniciativas representam inovações organizacionais orientadas para respostas ágeis e eficazes do Estado, baseadas no uso intensivo de dados, planejamento estratégico e articulação interinstitucional.

O Observatório foi concebido como instrumento de inteligência técnica para subsidiar decisões baseadas em evidências, especialmente no campo da assistência social, visando à proteção da população mais vulnerável durante a crise. Já a SERG foi criada com a missão de coordenar ações de reconstrução e promover a resiliência climática no estado, especialmente por meio do Plano Rio Grande, organizando a governança e a alocação de recursos públicos diante dos impactos dos eventos climáticos extremos.

Ambas as instituições foram estruturadas de forma célere e contam com equipes altamente qualificadas, compostas por profissionais oriundos de formações como Antropologia, Sociologia, Economia, Engenharias, Serviço Social, Políticas Públicas e Gestão

Pública, externos ao setor ou organização. Sua contratação ocorreu por mecanismos diferenciados dos modelos tradicionais de ingresso no setor público, o que favoreceu a agilidade e a flexibilidade operacional.

A análise desses dois casos permite testar a hipótese de que houve a constituição de experimentos neweberianos no setor público gaúcho, marcados pela criação e ativação de capacidades dinâmicas. Parte-se da premissa de que a emergência provocada pelas enchentes funcionou como gatilho para a mobilização de novos arranjos institucionais voltados à solução de problemas públicos complexos, oferecendo pistas empíricas relevantes para o aprimoramento do modelo analítico de Kattel no contexto brasileiro.

Do ponto de vista metodológico, trata-se de uma pesquisa exploratória, fundamentada em análise documental e entrevistas. O objetivo é reconstruir a trajetória de formação desses setores, buscando compreender as motivações que levaram à sua criação; em seguida, analisa-se a composição burocrática, com ênfase nos tipos de vínculo, grau de escolarização e papéis desempenhados na organização, sejam eles de natureza procedimental (weberiana) ou mais próximos ao modelo neweberiano, atuando como influenciadores na tomada de decisão. A pesquisa também examina a entrada de atores externos às organizações, especialmente líderes com perfil carismático<sup>4</sup> (Kattel, 2023), que mobilizam e influenciam as equipes na construção de novos fluxos, processos e produtos de trabalho. Por fim, investiga-se se as inovações introduzidas por esses atores foram incorporadas pelas organizações e como.

---

<sup>4</sup> um perfil carismático é o de líderes com visão transformadora, capazes de mobilizar mudanças e desafiar o status quo. No entanto, sua influência só se sustenta se for institucionalizada, ou seja, incorporada às rotinas e capacidades do Estado. Esses líderes funcionam como catalisadores da inovação, mas é a burocracia criativa que garante sua continuidade.

## REFERENCIAIS

KATTEL, R. (2023). Capacitações dinâmicas do setor público: rumo a uma nova síntese. *Revista Do Serviço Público*, 74(1), 12 - 41. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/9949>

KATTEL, R; DRECHSLER, W; KARO, E. *How to make an entrepreneurial state: why innovation needs bureaucracy*. New Haven; London: Yale University Press, 2022.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Desenvolvimento Social. Portaria nº 05, de 18 de abril de 2024. *Institui o Observatório da Assistência Social no âmbito da Secretaria de Desenvolvimento Social*. Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. Disponível em: <https://diariooficial.rs.gov.br/materia?id=869860>. Acesso em: 30 maio 2025.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Desenvolvimento Social. *Assistência Social cria observatório que vai monitorar indicadores de políticas públicas*. Disponível em: <https://social.rs.gov.br/assistencia-social-cria-observatorio-que-vai-monitorar-indicadores-de-politicas-publicas>. Acesso em: 30 maio 2025.