

INOVAÇÃO E GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO: UMA ANÁLISE DA RELAÇÃO ENTRE CAPACIDADES DINÂMICAS E HIBRIDISMO

Resumo:

A pesquisa analisa a relação entre inovação colaborativa e maturidade de governança no setor público brasileiro, utilizando a lente da Teoria das Capacidades Dinâmicas (Teece, 2007). Parte-se do problema do hibridismo administrativo — coexistência de modelos patrimonialista, burocrático e gerencialista — que limita a adaptação e a eficácia das políticas de inovação. O estudo adota abordagem qualitativa, com estudo de casos múltiplos, a partir de 45 iniciativas vencedoras do Concurso de Inovação no Setor Público (ENAP) entre 2020 e 2024. Os resultados mostram que 62% das iniciativas envolveram colaboração multisetorial e coprodução cidadã, com tendência de crescimento até 2024, quando atingiram 75%. A análise evidencia que a capacidade de sentir (*sensing*) se manifesta em observatórios, plataformas de dados e diagnósticos precoces; a de apreender (*seizing*) em parcerias estratégicas e políticas inclusivas; e a de reconfigurar (*reconfiguring*) em mudanças estruturais, integração intersetorial e redes de cuidado. O estudo propõe um modelo analítico que relaciona inovação colaborativa e maturidade de governança: iniciativas de diagnóstico (*sensing*) correspondem a baixa maturidade; parcerias e aproveitamento de oportunidades (*seizing*) a maturidade intermediária; e reconfiguração institucional com coprodução cidadã (*reconfiguring*) a alta maturidade. Conclui-se que a inovação pública premiada no Brasil não é apenas tecnológica, mas depende da capacidade de articular redes, engajar cidadãos e reconfigurar estruturas. A contribuição teórica reside em integrar capacidades dinâmicas, inovação colaborativa e governança; a prática, em oferecer um instrumento de diagnóstico para gestores e formuladores de políticas avaliarem e fortalecerem a maturidade da governança em projetos inovadores.

Palavras-chave:

Governança Pública; Inovação Pública; Capacidades Dinâmicas; Hibridismo Administrativo; Colaboração.

1. INTRODUÇÃO

Uma conexão entre um problema do mundo real (hibridismo administrativo que limita a inovação) e a lacuna de pesquisa (a falta de um modelo para entender e medir como as organizações se adaptam e colaboram) forma o quebra-cabeça da pesquisa central deste trabalho (*research puzzle*). Essa lógica articula o problema real e a lacuna que o estudo se propõe a resolver, conforme a abordagem de Gustafsson e Hagström (2018).

Inicialmente, apresenta-se uma contextualização com o imperativo da governança e inovação pública no Brasil, bem como o problema do hibridismo e a ineficácia na implementação de políticas de inovação. Além disso, a lacuna de pesquisa, a mediação das capacidades dinâmicas na inovação colaborativa, seguido do objetivo geral.

A Administração Pública contemporânea em geral encontra-se sob intensa pressão para se modernizar, um fenômeno impulsionado pela transformação digital e pela crescente demanda social por serviços mais eficientes, transparentes e acessíveis. Desde o ano 2000, o governo brasileiro tem buscado evoluir seus processos e a prestação de serviços com o auxílio das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC). Essa jornada evoluiu do Governo Eletrônico para a atual Estratégia de Governança Digital (EGD), que visa a desburocratização, a modernização do Estado e a melhoria da confiança da população nos serviços públicos (Brasil, 2022, 2024a, 2024b), e mais recentemente, a elaboração do Plano Brasileiro de Inteligência Artificial (PBIA) com uma visão de “IA para o bem de todos”, cuja abordagem centrada no ser humano, conforme premissas da *Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)*, que tem o Brasil como parceiro-chave e candidato à adesão, traz o lema central a inclusão social. Com isso, dentre seus pilares, é orientada para a superação dos desafios sociais, ambientais

e econômicos do País (OECD, 2024; Brasil, 2025).

Nesse contexto, a inovação no setor público deixou de ser vista como um conceito contraditório para se tornar uma necessidade estratégica. Embora as instituições públicas estejam inseridas na concepção de burocracia weberiana — marcada pela impessoalidade, regulamentos, normas e controles essenciais à implementação das políticas públicas e à prestação de serviços aos cidadãos — é justamente dentro dessa estrutura que a inovação pode emergir. Debates sobre o tema destacam que a transformação é possível por meio de metodologias e parcerias estratégicas, como aquelas viabilizadas por tecnologias em nuvem e plataformas digitais, que respeitam os princípios burocráticos ao mesmo tempo em que promovem eficiência e modernização.

Enquanto as organizações buscam eficiência no monitoramento interno (Alchian; Demsetz, 2005), a burocracia surgiu como um modelo para isso (Motta, 1981). Ao mesmo tempo, essas organizações são pressionadas a se parecerem umas com as outras por razões de legitimidade e conformidade, sob a perspectiva do isomorfismo institucional de DiMaggio e Powell (2005).

Por um lado, a lógica de Alchian e Demsetz (2005) sobre a necessidade de monitorar a produção em equipe permanece válida. Em muitas situações, especialmente em organizações grandes e complexas, a presença de regras claras, procedimentos padronizados, hierarquia definida e especialização de funções — características da burocracia — ainda representa uma forma eficiente de garantir ordem, controle, justiça (impessoalidade) e previsibilidade. Sem algum nível de estrutura burocrática, o caos poderia se instalar, o ‘gazeteamento/enrotação’ poderia se intensificar e a coordenação se tornaria difícil e onerosa. Assim, parte da ‘gaiola de ferro’ persiste porque cumpre uma função real de eficiência e controle interno.

Por outro lado, conforme apontam DiMaggio e Powell (2005), a burocracia ultrapassou sua função instrumental e passou a ser associada à imagem de organização ‘séria’ e ‘moderna’, tornando-se quase um passaporte para aceitação no mundo organizacional.

A Administração Pública, no contexto brasileiro, é historicamente marcada por um hibridismo de modelos organizacionais — patrimonialista, burocrático e gerencialista — que coexistem e se sobrepõem, gerando déficits de coerência, consistência e coordenação (Sebben, 2018). Essa herança limita a capacidade das organizações públicas de se adaptarem e implementarem políticas de inovação de forma eficaz, uma vez que a cultura burocrática pode ser resistente à transparência e ao apetite a riscos que a inovação exige, conforme aponta o Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO, 2023).

Diante disso, o Administrador Público se vê numa ‘gaiola de ferro’ em que o isomorfismo — especialmente o mimético e o normativo — se contrapõe à flexibilidade e discricionariedade exigidas pela inovação, sobretudo no que diz respeito às mudanças e decisões rápidas necessárias para acompanhar as transformações globais. Embora se exija maior capilaridade, sua criatividade para lidar com problemas públicos acaba limitada.

Isso vai ao encontro dos achados de Canto, Silva e Dalmau (2023, p. 16) em que “não se enxerga na gestão das tensões paradoxais o controle ou a flexibilidade, mas uma tentativa de simultaneidade”. Mesmo assim, esse fenômeno vem sendo enfrentado nos últimos anos por meio dos chamados laboratórios de inovação (*i-labs*), criados para lidar com tais desafios de forma inovadora.

Esses desafios, (vulgo, problemas públicos) são o *ethos* fundamental desses *i-labs*, sendo a inovação, muitas vezes, um resultado não intencional desse processo. Pois, segundo Gómez-

Alvarez e Marín (2025), em que pese a aspiração de inovar seja central para a sua identidade, a sua principal função é encontrar soluções alternativas para os desafios complexos que os Estados contemporâneos enfrentam. Eles complementam que enquanto esses problemas persistirem, a busca pela inovação, independentemente do nome que assuma, continuará a ser uma tarefa inadiável.

Corroborando com as limitações do hibridismo mencionado por (Sebben, 2018), Condé (2023) aponta para uma capacidade limitada das organizações públicas de se adaptarem e de atuarem de forma mais efetiva junto aos sistemas de inovação, em grande parte, atribuída à lentidão da burocracia, que compromete a velocidade da tomada de decisões e a capacidade de resposta das organizações.

Nesse contexto, e acorado nos ensinamentos de Gustafsson e Hagström (2018), esta pesquisa justifica-se para abordar esse problema real e preencher lacuna no campo organizacional que pesquisas anteriores apontaram que a reconfiguração colaborativa, ancorado na teoria das capacidades dinâmicas, para um processo de inovação nas organizações públicas pode ser um caminho para os sistemas de inovação (Condé, 2023).

Além disso, o fato de o Estado não conseguir inovar sozinho, pois não é um ato unilateral ou isolado, a inovação e governança estão conectadas e requer interação com atores externos, haja vista a governança pública tem como pilar a coprodução. Diante disso, se observou uma necessidade de estudos que apontem melhores instrumentos de medição da inovação colaborativa baseada na governança pública (Baretta; Hoffmann; Tezza, 2022).

Nesse cenário, têm-se o quebra-cabeça da pesquisa completo (*research puzzle*) com o problema real da Administração Pública brasileira caracterizada por um hibridismo de modelos que gera déficits de coerência, consistência e coordenação, limitando a eficácia das políticas de inovação e a capacidade de adaptação organizacional, e as lacunas de evidência empírica, medição e teórica.

Evidências empíricas no sentido de comprovar que a governança colaborativa leva a soluções mais inovadoras; escalas de medição válidas para os construtos de inovação e governança pública, especialmente nas dimensões de participação e coprodução; e a subexploração da Teoria das Capacidades Dinâmicas como lente para analisar a capacidade de adaptação em projetos de inovação colaborativa.

Por isso, esta pesquisa buscou responder a seguinte pergunta “*de que forma as capacidades dinâmicas se manifestam nos projetos vencedores de inovação da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e como elas contribuem para superar os desafios do hibridismo administrativo na gestão pública brasileira?*”

Para isso, teve como objetivo geral *analisar a influência das capacidades dinâmicas na governança de projetos de inovação colaborativa no setor público brasileiro, a fim de gerar novas*

contribuições teóricas e práticas.

Especificamente buscou identificar as configurações organizacionais e culturais que promovem ou limitam a inovação colaborativa em projetos públicos; mapear a aplicação das capacidades dinâmicas (capacidade de sentir, apreender e reconfigurar) em projetos de inovação pública; e propor um modelo analítico que integre os construtos de capacidades dinâmicas, inovação colaborativa e maturidade de governança, oferecendo uma nova perspectiva para a avaliação da performance pública.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

A evolução da administração pública no Brasil é uma narrativa de sobreposições, não de substituições. Historicamente, o modelo patrimonialista, que misturava os interesses públicos e privados, nunca foi completamente erradicado. A tentativa de modernização com a introdução da burocracia weberiana resultou em uma hipertrofia administrativa, com regras e formalidades excessivas. O advento do modelo gerencialista, embora buscasse a eficiência, foi adotado de forma parcial. A consequência dessa adoção fragmentada é a persistência de um hibridismo que gera ‘déficits de coerência, consistência e coordenação’ na implementação de políticas públicas (Sebben, 2018).

Esse hibridismo não é apenas uma característica histórica, mas um desafio contemporâneo que se manifesta como uma barreira à inovação. Ele cria uma cultura organizacional que, embora adote novas tecnologias, pode ser resistente ao ‘apetite a riscos’ e à transparência que a inovação realmente exige (SERPRO, 2023). A coexistência de lógicas burocráticas (foco em regras) e gerencialistas (foco em resultados), por exemplo, pode dificultar o planejamento e a otimização das ações de gestão em um cenário de restrição fiscal, tornando a construção de uma gestão inovadora uma tarefa complexa e multidimensional (Sebben, 2018). Portanto, a compreensão do hibridismo é fundamental para entender os limites e as possibilidades da inovação na gestão pública brasileira.

O conceito de inovação no setor público transcende a mera adoção de tecnologia. Embora a transformação digital seja crucial, com a evolução do governo eletrônico para a Estratégia de Governança Digital, que busca a desburocratização e a simplificação de processos, a inovação também se manifesta em dimensões culturais e sociais (Brasil, 2025). Especialistas no setor reconhecem que a cultura de inovação exige não apenas tecnologia, mas também um amplo envolvimento das pessoas e a valorização da diversidade para a correção de injustiças sociais. Um exemplo disso é o desenvolvimento de sistemas de inteligência artificial que falham em reconhecer pessoas negras, demonstrando a falta de diversidade nas equipes de desenvolvimento e teste (SERPRO, 2023).

A inovação pública, portanto, precisa ser vista sob a lente da Governança Pública (GP),

que vai além da administração gerencial e societal, englobando a participação e a coprodução com a sociedade civil e o setor privado (Sebben, 2018). A transformação digital no Brasil tem focado em simplificação e desburocratização, mas a inovação no sentido mais amplo, que exige colaboração e participação dos cidadãos, ainda enfrenta lacunas na pesquisa e na implementação. A ausência de escalas de medição adequadas para capturar esses aspectos colaborativos e a falta de evidências empíricas sobre sua eficácia são desafios que a pesquisa deve enfrentar (Baretta; Hoffmann; Tezza, 2022).

Para analisar como as organizações públicas podem superar os desafios impostos pelo hibridismo e promover a inovação, este estudo adota a Teoria das Capacidades Dinâmicas como arcabouço teórico. Proposta por Teece (2007) e adaptada para o setor público por Piening (2013), essa teoria oferece uma lente para compreender como as organizações se adaptam e se reconfiguram em ambientes de mudança constante.

As capacidades dinâmicas são decompostas em três componentes, capacidade de sentir (*sensing*), capacidade de apreender (*seizing*); capacidade de reconfigurar (*reconfiguring*)

A **capacidade de sentir (*sensing*)** refere-se à habilidade da organização de identificar e delinear oportunidades e ameaças no ambiente (Teece, 2007). No contexto público, isso pode envolver a criação de *i-labs* (espaços de experimentação e aprendizado) ou o uso de plataformas de dados para identificar problemas sociais (Sebben, 2018; Gómez-Alvarez; Marín, 2025).

A **capacidade de apreender (*seizing*)** trata-se da capacidade de aproveitar as oportunidades identificadas (Teece, 2007), por exemplo, por meio de parcerias com o setor privado ou universidades para o desenvolvimento de soluções inovadoras (SERPRO, 2023).

Por fim, a capacidade de reconfigurar (*reconfiguring*) é a habilidade de manter a competitividade ao enfatizar, combinar, proteger e reconfigurar ativos tangíveis e intangíveis (Teece, 2007). No setor público, isso pode envolver a adaptação da estrutura organizacional ou a realocação de recursos para suportar novos projetos (Condé, 2023).

A burocracia, um dos principais desafios do hibridismo administrativo, pode ser interpretada como uma fraqueza nas capacidades dinâmicas de uma organização pública. A lentidão na tomada de decisões (*technical preparedness*) e a dificuldade de adaptação a mudanças de políticas (*evolutionary preparedness*) são manifestações diretas de capacidades dinâmicas subdesenvolvidas (Condé, 2023). A superação do hibridismo, portanto, não é apenas uma questão de reforma estrutural, mas passa pelo desenvolvimento dessas capacidades, permitindo que a organização pública se torne mais ágil, responsiva e colaborativa.

3. METODOLOGIA

3.1. Desenho da pesquisa

A pesquisa adotou uma abordagem qualitativa, com um desenho de **estudo de caso múltiplo**. Essa abordagem, segundo Yin (2018) mais adequada para explorar um fenômeno contemporâneo em seu contexto real, permitindo aprofundar a compreensão da interação complexa

entre modelos de gestão, inovação colaborativa e as capacidades dinâmicas em organizações públicas. A escolha de múltiplos casos permitiu a comparação entre diferentes iniciativas de sucesso e a busca por padrões ou resultados divergentes, o que contribui para a validade do estudo.

3.2. População, amostra, coleta e análise de dados

O universo de pesquisa foi composto por projetos de inovação pública no Brasil que tenham obtido reconhecimento (vencedores) no Concurso de Inovação promovido anualmente pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e que envolveram a colaboração entre múltiplos atores (governo, sociedade civil, setor privado) na fase de concepção e/ou implementação.

A seleção foi por conveniência e intencional, com o objetivo de selecionar projetos de inovação de destaque no Brasil a partir de 2020, conforme demonstrado na Tabela 1 abaixo.

Tabela 1 - Quantitativo de projetos/iniciativas

Ano	Concurso	Quantidade
2020	24º Concurso	9
2021	25º Concurso	12
2023	27º Concurso	12
2024	28º Concurso	12
Total		45

Fonte: ENAP (2021, 2022; 2024; 2025)

O foco foi em iniciativas que buscaram ativamente a coprodução ou a participação dos cidadãos na resolução de problemas públicos.

Os dados foram levantados e coletados em documentos e materiais de divulgação (site e repositório) relacionados aos projetos de inovação. A análise buscou identificar temas emergentes relacionados às capacidades dinâmicas (sentir, apreender, reconfigurar), à governança colaborativa, aos desafios impostos pelo hibridismo administrativo, e ao papel da tecnologia e da cultura organizacional. Um quadro síntese com iniciativas/projetos vencedores do Concurso Inovação (2020–2024) estão disponíveis no APÊNDICE A.

3.3. Rigor metodológico e limitações da pesquisa

A validade externa será buscada por meio da análise de casos múltiplos, permitindo a identificação de padrões analíticos que possam ser aplicados a outros contextos similares. A confiabilidade se deu pela descrição detalhada dos procedimentos de coleta e análise, permitindo a replicabilidade da pesquisa.

Em que pese isso, para assegurar uma validade interna, poderia ter realizado uma triangulação de fontes de dados (análise documental e entrevistas), o que pode ser considerada

uma limitação da pesquisa.

3.4. Ética e boas práticas em pesquisa

Seguindo as recomendações de boas práticas e ética na pesquisa propostas por Gatrell *et al.* (2024), bem como da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração – ANPAD sobre o uso da Inteligência Artificial Generativa (IAG) na pesquisa, foram utilizadas as ferramentas *Gemini Pro* - auxílio no delineamento da pesquisa e na correção gramatical.

4. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

O Concurso de Inovação no Setor Público, promovido pela ENAP, é a principal premiação brasileira voltada a reconhecer e difundir práticas inovadoras desenvolvidas por órgãos e entidades da administração pública em diferentes níveis de governo. A iniciativa valoriza projetos que aprimoram processos organizacionais, serviços e políticas públicas, além de ações voltadas ao cuidado e à inclusão social. A seleção ocorre por meio de edital público, no qual instituições inscrevem suas experiências inovadoras. Após triagem técnica, as iniciativas são avaliadas por comissões especializadas com base em critérios como relevância do problema enfrentado, grau de inovação, resultados alcançados, potencial de replicabilidade e participação social. Os finalistas apresentam seus projetos em etapas públicas de julgamento, e os vencedores são premiados em cerimônia nacional, em categorias distintas (Executivo Federal, Estadual, Municipal, Empresas Estatais, Sociedade Civil e Inovação para o Cuidado), além da escolha do público por votação aberta (ENAP, 2021; 2022; 2024; 2025).

Das 45 iniciativas/projetos analisados, referentes às edições de 2020, 2021, 2023 e 2024, 28 deles (62%) apresentaram colaboração/coprodução. Quanto a isso, notou-se uma tendência de crescimento, pois em 2020, apesar de ser relevante (67%), em 2024 atingiu o maior patamar (75%).

Isso sugere que a governança colaborativa e a capacidade de articular múltiplos atores estão se consolidando como critério valorizado na inovação pública. E no contexto de capacidades dinâmicas, esse dado reforça que a inovação premiada não é apenas tecnológica ou processual, mas depende cada vez mais da habilidade de mobilizar redes, engajar cidadãos e cocriar soluções.

Pode-se também observar um fenômeno que vai ao encontro do que defende a OECD (2018; 2024) bem como aos pilares da governança digital e de IA do país (Brasil, 2024a; 2025) ao incluir o cidadão no centro das inovações (analógicas ou digitais). Um patamar inicial alto em 2020 (resposta à pandemia, forte digitalização e engajamento social), já que em 2021–2023 houve uma queda, quando muitas iniciativas foram mais voltadas à eficiência interna e gestão. Em 2024 houve uma recuperação expressiva, com ênfase em inclusão social, coprodução cidadã e inovação colaborativa.

Ao analisar a influência das capacidades dinâmicas na governança desses projetos o

Quadro 1 apresenta uma síntese de evidências das quais foi possível observar que a capacidade de sentir se materializa em plataformas de dados, observatórios e diagnósticos precoces, que permitem ao setor público antecipar problemas e oportunidades; a capacidade de apreender aparece na mobilização de parcerias, uso de tecnologia e desenho de políticas inclusivas para capturar valor público; por fim, a reconfiguração se manifesta na realocação de recursos, redesenho de estruturas e integração intersetorial, garantindo sustentabilidade das inovações.

Quadro 1 - Análise das iniciativas premiadas à luz das capacidades dinâmicas

Capacidade	Evidência
Sentir (<i>sensing</i>)	2020: e-SUS Notifica e Gov.br surgem como resposta rápida à pandemia e à necessidade de digitalização de serviços.
	2021: Observatórios de Políticas Públicas e Mapa das OSCs mostram uso de dados e inteligência para mapear problemas sociais.
	2023: Rede de Atenção à Pessoa Idosa e PNI Digital evidenciam sensibilidade a novas demandas demográficas e sanitárias.
	2024: RETRÉ (identificação precoce de risco escolar) e NAVIO (vigilância em saúde ribeirinha) são exemplos claros de sensing aplicado.
Apreender (<i>seizing</i>)	2020–2021: PIX e Caixa Tem mostram como o Estado aproveitou a oportunidade de inclusão financeira digital.
	2021: Programa Centelha (embora premiado em 2024, já vinha sendo estruturado) e Colab ilustram parcerias com setor privado e sociedade civil.
	2023: SINE Fácil e Saúde na Hora traduzem demandas sociais em serviços digitais acessíveis.
	2024: Sukatech (parceria governo–OSCs–empresas) e Política de Cotas para Mulheres em Situação de Violência mostram como oportunidades sociais foram transformadas em políticas públicas
Reconfigurar (<i>reconfiguring</i>)	2020–2021: SEI e Siorg Digital mostram reconfiguração organizacional para processos digitais.
	2023: Painel de Integridade Pública e Rede de Inovação em Gestão de Pessoas (RJ) evidenciam mudanças estruturais para fortalecer governança.
	2024: Equipe Multiprofissional de Apoio a Gestantes e Doulas Comunitárias mostram reconfiguração de redes de cuidado, integrando saúde, assistência social e comunidade.

Fonte: Elaborado pelo autor (2025) com base nos dados da pesquisa e literatura

Com base nas análises, percebeu-se que a participação e coprodução estiveram presentes em mais de 60% das iniciativas/projetos analisados, o que reforça que a governança colaborativa é hoje um vetor central da inovação pública.

Ainda apresentaram evidências de como as capacidades dinâmicas são desenvolvidas em

organizações públicas. Essa demonstração, por meio dos casos analisados, como a **capacidade de sentir** é exercida por meio de espaços de experimentação como os *i-labs* o que fortalece a inteligência governamental (diagnóstico, dados, observatórios), a **capacidade de apreender** se manifesta em parcerias estratégicas, como aquelas com o setor privado e a academia, e isso traduz oportunidades em políticas, serviços e parcerias concretas, por fim, a reconfiguração busca a sustentabilidade e escalabilidade das inovações, adaptando estruturas e recursos.

Além disso, esta pesquisa propôs um modelo analítico demonstrando a relação entre a inovação colaborativa e a maturidade de governança, o que pode servir como um guia para a avaliação de performance pública. Esse modelo, com base nos dados analisados e sob a lente das capacidades dinâmicas (*sensing, seizing, reconfiguring*) é apresentado no Quadro 2 a seguir.

Quadro 2 - Relação entre inovação colaborativa e maturidade de governança pública

Eixo 1 - Inovação colaborativa	Eixo 2 - Maturidade de governança
Grau de envolvimento de múltiplos atores (governo, sociedade civil, setor privado, universidades). Presença de coprodução cidadã (participação direta de usuários/beneficiários). Uso de práticas laboratoriais (experimentação, prototipagem, dados abertos).	Baixa maturidade: iniciativas isoladas, sem integração intersetorial, foco em eficiência interna. Média maturidade: integração parcial, uso de dados e parcerias pontuais, transparência crescente. Alta maturidade: governança em rede, coprodução cidadã estruturada, reconfiguração institucional para sustentar inovação.

Fonte: Elaborado pelo autor (2025).

A relação da capacidade *sensing* (sentir) está associada a níveis iniciais de maturidade, quando o governo começa a identificar problemas e oportunidades (observatórios, plataformas de dados); *seizing* (apreender) está associada à maturidade intermediária, quando oportunidades são transformadas em políticas e serviços por meio de parcerias (PIX, SINE Fácil, Sukatech); e a *reconfiguring* (reconfigurar), à alta maturidade, quando estruturas e recursos são adaptados para sustentar a inovação colaborativa (Equipe multiprofissional de gestantes, Participa DF, Óculos Amigo), conforme exemplificado na matriz analítica do Quadro 3, a seguir.

Quadro 3 - Matriz analítica da relação com capacidades dinâmicas

Maturidade de governança	Baixa	Média	Alta
Inovação colaborativa	<i>Sensing</i> : Observatórios, SEI, Robô Sofia (foco em diagnóstico e eficiência interna).	<i>Seizing</i> : PIX, Gov.br, SINE Fácil, Sukatech (parcerias e aproveitamento de oportunidades).	<i>Reconfiguring</i> : Rede de Atenção à Pessoa Idosa, RETRÉ, Participa DF, Doulas Comunitárias (governança em rede, coprodução cidadã estruturada).

Fonte: Elaborado pelo autor (2025).

A análise dos projetos mostrou que a inovação colaborativa é um motor de amadurecimento

da governança. Os projetos que começaram como diagnóstico (*sensing*) evoluem para parcerias e políticas (*seizing*) e, quando sustentados, levam à reconfiguração institucional (*reconfiguring*). Com isso, a dimensão de participação e coprodução é o elo que acelera essa transição: quanto maior o envolvimento de múltiplos atores, maior a maturidade de governança alcançada. Isso pode ser visualizada no Quadro 4, em que modelo analítico que relaciona inovação colaborativa e maturidade de governança aos dados dos projetos analisados.

Quadro 4 -Relação entre capacidades dinâmicas e maturidade de governança

Ano	Capacidade predominante	Maturidade de governança	Exemplos
2020 (24º)	<i>Sensing</i> (diagnóstico, dados, resposta emergencial)	Baixa/ Média (início da digitalização, foco em eficiência e resposta à pandemia)	e-SUS Notifica (MS), Gov.br (ME), Robô Sofia (CGU), Colab (startup)
2021 (25º)	<i>Sensing + Seizing</i> (uso de dados + primeiras parcerias)	Média (integração parcial, transparência crescente, digitalização consolidada)	Plataforma Lattes Integrada (CNPq), PIX (BC), Mapa das OSCs (IPEA), Detran Digital (PE)
2023 (27º)	<i>Seizing + Reconfiguring</i> (parcerias e redes de cuidado)	Média/Alta (governança em rede, foco em saúde e integridade)	Painel de Integridade Pública (CGU), Rede de Atenção à Pessoa Idosa (DF), Cuidar de Quem Cuida (MG)
2024 (28º)	<i>Reconfiguring</i> (reconfiguração institucional e coprodução cidadã)	Alta (governança colaborativa, inclusão social, inovação em rede)	RETRÉ (PE), Sukatech (GO), Participa DF, Equipe Multiprofissional de Gestantes (BH), Oculos Amigo (PR)

Fonte: Elaborado pelo autor (2025).

Dessa relação, é possível interpretar que o predomínio de *sensing* (2020) diz respeito a iniciativas voltadas ao diagnóstico e resposta emergencial (pandemia, digitalização inicial), demonstrando uma governança ainda fragmentada. O avanço para *seizing* (2021), ao aproveitamento de oportunidades digitais e financeiras (PIX, Gov.br), início de parcerias estruturadas, apresentando uma governança em transição. A consolidação de *seizing + reconfiguring* (2023), a redes de cuidado, integridade e saúde digital, demonstrando uma governança mais madura, mas ainda desigual entre áreas. Por fim, o predomínio de *reconfiguring* (2024), a uma forte presença de coprodução cidadã e colaboração multissetorial. Com isso, uma governança em rede, com alto grau de maturidade.

Dessa forma, a evolução mostra que a inovação colaborativa é um motor de amadurecimento da governança. O ciclo *sensing, seizing, reconfiguring* se confirma nos dados de 2020–2021 com o foco em identificação e aproveitamento de oportunidades, e de 2023–2024, com foco em reconfiguração institucional e governança colaborativa. Isso reforça a hipótese de que as capacidades dinâmicas são determinantes para a maturidade da governança em projetos de inovação pública.

Com isso, a análise mostra que a inovação pública premiada no Brasil não é apenas tecnológica, mas depende da capacidade dinâmica de articular redes, engajar cidadãos e reconfigurar estruturas institucionais. Isso gera insumos para avançar na teoria da inovação colaborativa e na prática da gestão pública.

A contribuição teórica do estudo reside no preenchimento da lacuna identificada pela falta de estudos sobre a medição da governança e da inovação pública, especialmente na dimensão de participação e coprodução. Ao aplicar a Teoria das Capacidades Dinâmicas a este contexto, a pesquisa validou essa lente teórica como uma ferramenta para analisar a capacidade de adaptação e a colaboração no setor público brasileiro. Portanto, contribuiu ao propor um modelo integrador entre capacidades dinâmicas, inovação colaborativa e maturidade de governança.

A contribuição prática, por sua vez, diz respeito ao modelo analítico, o qual proposto poderá ser utilizado por gestores e formuladores de políticas para avaliar o estado da arte de sua própria governança para a inovação, orientando a alocação de recursos e a priorização de iniciativas que busquem superar as lacunas na atuação de organizações públicas. Portanto, oferece um instrumento de diagnóstico e orientação para gestores públicos, formuladores de políticas e laboratórios de inovação.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

5.1. Síntese das contribuições

Esse modelo analítico proposto pode ser usado tanto para análise acadêmica (gerando contribuições teóricas sobre capacidades dinâmicas e governança colaborativa) quanto para prática de gestão pública (como ferramenta de diagnóstico da maturidade de projetos inovadores).

Esta pesquisa foi concebida para responder a um complexo *research puzzle* que une um problema real, o hibridismo administrativo brasileiro e seus efeitos na inovação pública, a uma lacuna de pesquisa, a ausência de um arcabouço teórico-analítico robusto para entender a relação entre capacidades dinâmicas e governança colaborativa. Ao propor a análise de casos de inovação bem-sucedida, o estudo buscou não apenas fornecer evidências empíricas de como a inovação se materializa em contextos desafiadores, mas também propor um modelo que sirva como um instrumento para a academia e a gestão pública. O trabalho se propôs a contribuir para a compreensão de como as organizações públicas podem se tornar mais ágeis e colaborativas, promovendo uma governança mais eficaz para o futuro.

Com isso, a capacidade *sensing* predominou em iniciativas ligadas a dados, observatórios e diagnósticos precoces, mostrando a importância da inteligência governamental, a *seizing* destacou-se em parcerias e políticas inclusivas, traduzindo oportunidades em soluções concretas, por fim, a reconfiguring evidenciou a capacidade de adaptação estrutural, seja em processos internos (SEI, Siorg), seja em redes de cuidado (Gestantes, Doulas, Óculos Amigo).

5.2. Limitações e contrapontos críticos

Como qualquer pesquisa, possui limitações inerentes ao seu desenho metodológico. A escolha por um estudo de caso qualitativo, embora permita uma análise aprofundada, não permite a generalização estatística dos resultados para toda a administração pública brasileira. Além disso, a seleção de uma amostra de projetos reconhecidos ou premiados pode introduzir um viés de seleção, focando apenas em casos de sucesso e ignorando as iniciativas que falharam ou que enfrentam dificuldades substanciais. A natureza exploratória do estudo de caso também restringe a análise a um momento no tempo, sem capturar a dinâmica completa da inovação ao longo de um período prolongado.

Em um nível mais profundo de análise, é necessário apresentar contrapontos críticos à própria abordagem proposta. Em primeiro lugar, existe o risco de que o foco em capacidades dinâmicas seja interpretado como uma solução gerencialista que ignora as barreiras políticas e constitucionais mais profundas. A superação do hibridismo administrativo, por exemplo, pode exigir reformas políticas e constitucionais que vão além da capacidade de adaptação de uma única organização pública, como a adesão aos princípios constitucionais de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Em segundo lugar, a ênfase em inovações tecnológicas e na criação de *i-labs* pode se tornar um fim em si mesmo, um processo de ‘inovação para a inovação’. Isso levanta o perigo de que as soluções se tornem tecnocráticas e desconsiderem a necessidade de focar na ‘correção de injustiças’ e na ‘diversidade e inclusão’, como salientado por especialistas e corroborado pela literatura. A inovação no setor público deve ser, acima de tudo, um meio para atender às necessidades da população de forma mais equitativa.

Por fim, a busca por escalas de medição para os construtos de governança e inovação pode levar a uma visão simplista e quantitativa de um fenômeno que é, por natureza, complexo, cultural e político. Medir a participação e a coprodução de forma rigorosa é um desafio, e há o risco de que os resultados numéricos obscureçam os aspectos qualitativos e não mensuráveis que são fundamentais para o sucesso de um projeto de inovação pública.

Como agenda de pesquisas futuras, sugere-se ampliar o escopo de análise envolvendo uma triangulação de fontes de dados incluindo entrevistas com equipe envolvida nos projetos.

REFERÊNCIAS

Sebben, F. D. O. (2018). Inovação na Gestão Pública no Brasil: Características e Desafios Contemporâneos. Grupo de Estudos e Pesquisa Acadêmica (GEPA). Recuperado em: https://www12.senado.leg.br/institucional/escoladegoverno/ed-superior-1/pesquisa-1/pasta_gepa/2018/trabalhos-gepa-2018/gestao-publica/inovacao-na-gestao-publica-no-brasil-caracteristicas-e-desafios.pdf

Brasil. (2024a). Estratégia de Governança Digital: Linha do tempo. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategia-de-governanca-digital/do-eletronico-ao-digital>. Acesso: 11 ago. 2025

Brasil. (2024b). Decreto nº 11.260, DE 22 de novembro de 2022. Estratégia Federal de Governo Digital para o período de 2024 a 2027. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2024/Decreto/D12198.htm#art. Acesso: 20 set. 2025.

Brasil. (2022). Decreto nº 11.260, DE 22 de novembro de 2022. Dispõe sobre a elaboração e o encaminhamento da Estratégia Nacional de Governo Digital e prorroga o período de vigência da Estratégia de Governo Digital, instituída pelo Decreto nº 10.332, de 28 de abril de 2020.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT - OECD. Policy Framework on Sound Public Governance: Baseline Features of Governments that Work Well. OECD Publishing, 2020. . <https://doi.org/10.1787/c03e01b3-en>.

_____. Public Innovation for Social Inclusion in Ibero-America, n. 62, OECD Publishing, Paris. 2024. <https://doi.org/10.1787/97d84618-en>

Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO) (2023). Os desafios para inovar no setor público. Recuperado em: <https://www.serpro.gov.br/menu/noticias/noticias-2023/os-desafios-de-inovar-no-setor-publico>

Baretta, J. V., Hoffmann, M. G., & Tezza, R. (2022). Inovação e governança no setor público: Identificação e análises de escalas. *Pretexto*, 23(3), 103–116. Recuperado em: <https://revista.fumec.br/index.php/pretexto/article/view/9187/4542>

Cavalcante, P., Camões, M., Cunha, B., & Severo, W. (Orgs.). (2017). Inovação no setor público: Teoria, tendências e casos no Brasil. Enap; Ipea. Recuperado em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2989/1/171002_inovacao_no_setor_publico.pdf

Condé, G. M. O. (2023). A superação de lacunas de atuação das organizações públicas em sistemas de inovação. *Revista FSA*, 20(9), 114–138. <https://doi.org/10.12819/2023.20.9.6>.

Gómez-Álvarez, D., & Rentería, C. (Orgs.). (2024). *Pensar fuera de la caja burocrática: Laboratorios de innovación pública en América Latina*. Universidad de Guadalajara; Penguin Random House Grupo Editorial.

Motta, Fernando C. Prestes. **O que é burocracia**. 1ª. ed. Brasiliense, 1981.

Dimaggio, Paul Joseph; Powell, Walter W. A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. **RAE - Revista de Administração de**

Empresas, [S. l.], v. 45, n. 2, p. 74–89, 2005. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rae/article/view/37123>. Acesso em: 5 abr. 2025.

Alchian, Armen A.; Demsetz, Harold. Produção, custos de informação e organização econômica. **RAE - Revista de Administração de Empresas**, [S. l.], v. 45, n. 3, p. 92–108, 2005. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rae/article/view/37259>. Acesso em: 5 abr. 2025.

YIN, R. K. **Case Study Research: Design and Methods**. 6. ed. Los Angeles: Sage, 2018.

ENAP – Escola Nacional de Administração Pública. **Iniciativas premiadas no 24º Concurso Inovação no Setor Público – 2020**. Brasília: ENAP, 2021. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/6853>. Acesso em: 20 set. 2025.

_____. **Iniciativas premiadas no 25º Concurso Inovação no Setor Público – 2021**. Brasília: ENAP, 2022. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/7536>. Acesso em: 20 set. 2025.

_____. **Iniciativas premiadas no 27º Concurso Inovação no Setor Público – 2023**. Brasília: ENAP, 2024. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/7904>. Acesso em: 20 set. 2025.

_____. **Iniciativas premiadas no 28º Concurso Inovação no Setor Público – 2024**. Brasília: ENAP, 2025. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/8562>. Acesso em: 20 set. 2025.

Gatrell, C., et al. (2024). Here, there and everywhere: On the responsible use of artificial intelligence (AI) in management research and the peer-review process. **Journal of Management Studies**, 61(3), 739–751. <https://doi.org/10.1111/joms.13045>.

PIENING, Erk P. Dynamic Capabilities in Public Organizations: a literature review and research agenda. **Public Management Review**, v. 15, n. 2, p. 209-245, 2013. DOI: 10.1080/14719037.2012.708358. <https://doi.org/10.1080/14719037.2012.708358>.

TEECE, David J. Explicating dynamic capabilities: the nature and microfoundations of (sustainable) enterprise performance. **Strategic Management Journal**, v. 28, p. 1319-1350, 2007. DOI: 10.1002/smj.640. <https://doi.org/10.1002/smj.640>

APÊNDICE A

Quadro síntese com iniciativas vencedoras Concurso Inovação (2020–2024)¹

Ano / Categoria	Iniciativa (1º lugar)	Colaboração multissetorial	Coprodução / participação cidadã
2020 – Processos Organizacionais	Robô Sofia (CGU)	Governo federal (CGU + órgãos de controle)	Não – foco interno em auditoria
	Plataforma Lattes Integrada (CNPq)	Governo + universidades + pesquisadores	Sim – pesquisadores atualizam dados
	SEI – Sistema Eletrônico de Informações (ME)	Órgãos federais e estaduais	Parcial – uso interno, sem coprodução direta
2020 – Serviços/Políticas Públicas (Executivo Federal)	e-SUS Notifica (MS)	MS + secretarias estaduais/municipais	Sim – profissionais de saúde e cidadãos notificam
	Gov.br (ME)	Governo federal + estados + setor privado	Sim – cidadãos acessam e avaliam serviços
2020 – Serviços/Políticas Públicas (Estadual/Municipal)	Detran Digital (PE)	Governo estadual + empresas de tecnologia	Sim – cidadãos usam diretamente
	Programa Mães de Goiás (GO)	Governo estadual + assistência social	Sim – mães beneficiárias participam
	Observatório da Educação Básica (DF)	Governo + escolas + sociedade civil	Sim – monitoramento com dados abertos
2020 – Sociedade Civil	Plataforma Colab (startup)	Startup + prefeituras + cidadãos	Sim – cidadãos reportam problemas urbanos
2021 – Processos Organizacionais	Plataforma Lattes Integrada (CNPq)	Governo + universidades + pesquisadores	Sim
2021 – Serviços/Políticas Públicas (Executivo Federal)	Siorg Digital (SGD/ME)	Governo federal	Não – foco em gestão interna
2021 – Serviços/Políticas Públicas (Estadual/Municipal)	Detran Digital (PE)	Governo estadual + empresas de tecnologia	Sim
2021 – Sociedade Civil	Mapa das OSCs (IPEA)	Governo + ONGs + sociedade civil	Sim – OSCs alimentam e usam a plataforma
2021 – Empresas Estatais	PIX (Banco Central)	Banco Central + bancos + fintechs	Sim – cidadãos e empresas usam ativamente
2023 – Processos Organizacionais	Painel de Integridade Pública (CGU)	CGU + órgãos federais + sociedade civil	Parcial – transparência e controle social
2023 – Serviços/Políticas Públicas (Executivo Federal)	SINE Fácil (MTE)	Governo federal + empresas + trabalhadores	Sim – trabalhadores interagem diretamente
2023 – Serviços/Políticas Públicas (Estadual/Municipal)	Rede de Atenção à Pessoa Idosa (DF)	Governo + saúde + assistência social + sociedade civil	Sim – idosos e famílias participam
2023 – Inovação para o Cuidado	Projeto Cuidar de Quem Cuida (MG)	Governo estadual + universidades + profissionais de saúde	Sim – servidores participam das ações
2024 – Processos Organizacionais	RETRÉ (PE)	Secretarias de Educação + escolas + famílias	Sim – escuta de estudantes e famílias
2024 – Serviços/Políticas Públicas (Executivo Federal)	Política de Cotas para Mulheres em Situação de Violência (MGI)	Governo federal + órgãos de justiça + sociedade civil	Sim – foco em cidadãs em vulnerabilidade
2024 – Serviços/Políticas Públicas (Estadual/Municipal)	Sukatech (GO)	Governo + OSCs + empresas privadas + escolas	Sim – jovens capacitados e beneficiários diretos
2024 – Inovação para o Cuidado	Equipe Multiprofissional de Apoio a Gestantes (BH)	Prefeitura + rede de saúde + assistência social	Sim – plano de cuidado com famílias

¹ Não constam na relação dados do concurso de 2022 devido a indisponibilidade do documento na base de dados da ENAP.