

CAPACITAÇÕES DINÂMICAS DO SETOR PÚBLICO: RUMO A UMA NOVA SÍNTESE¹

Rainer Kattel

Instituto de Inovação e Propósito Público, University College London, Londres, Reino Unido

A pandemia de Covid-19 mostrou como são importantes as capacidades e capacitações do setor público para reagir a crises e reconfigurar as políticas e práticas de implementação existentes. Antes da pandemia, os formuladores de políticas estavam cada vez mais voltando sua atenção para políticas de inovação orientadas por desafios, a fim de enfrentar emergências climáticas e outros desafios sociais “perversos”. Tal “virada normativa” também pressupõe a existência do que se pode chamar de capacitações dinâmicas no setor público.² Este artigo oferece uma nova síntese de como conceituar capacitações dinâmicas no setor público. O artigo sintetiza a capacidade estatal existente, a capacidade de inovação do setor público e a literatura sobre capacitações dinâmicas. Usando três breves estudos de caso (o Serviço Digital do Governo do Reino Unido, o Vinnova da Suécia e a cidade de Barcelona), o artigo discute as origens e os elementos constitutivos (criação de sentido, conexão, modelagem) das capacitações dinâmicas. O artigo também discute como as capacitações dinâmicas poderiam ser avaliadas.

Palavras-chave: capacidade estatal; capacitações dinâmicas; inovação no setor público; avaliação.

¹ A pesquisa para este relatório foi parcialmente financiada pelo Ipea (Brasil), Vinnova (Suécia) e o projeto Horizon da UE Growinpro. Gostaria de agradecer a Mike Bracken, Francesca Bria e Dan Hill pelas entrevistas e conversas, bem como a Ville T, Fernando Fernandez-Monge Cortazar e Sarah Barns por colaborarem para a pesquisa conjunta que tem sido fundamental para este artigo; e Erkki Karo e Ipea por um extenso feedback sobre uma versão anterior do artigo.

² Nota da Revisão: A expressão *dynamic capability* é traduzida aqui como capacitação dinâmica, em linha com a definição que o autor deu à expressão no item 5 – Conclusões – deste trabalho, a saber: “*dynamic capabilities are routines to renew existing organisational capabilities*” (rotinas para renovar as capacidades organizacionais existentes). Dito de outro modo, *capability* (capacitação) é a capacidade em potência, ou seja, a capacidade de tornar-se capaz ou de renovar a própria capacidade.

CAPACIDADES DINÁMICAS DEL SECTOR PÚBLICO: HACIA UNA NUEVA SÍNTESIS

La pandemia de Covid-19 ha demostrado cuán importantes son las capacidades y capacitaciones del sector público para reaccionar ante las crisis y reconfigurar las políticas y prácticas de implementación existentes. Antes de la pandemia, los formuladores de políticas prestaban cada vez más atención a las políticas de innovación impulsadas por desafíos para abordar las emergencias climáticas y otros desafíos sociales “perversos”. Tal “giro normativo” también presupone la existencia de lo que podría llamarse capacidades dinámicas en el sector público. Este artículo ofrece una nueva síntesis de cómo conceptualizar las capacidades dinámicas en el sector público. El artículo sintetiza la capacidad estatal existente, la capacidad de innovación del sector público y la literatura sobre capacidades dinámicas. Utilizando tres breves estudios de caso (el Servicio Digital del Gobierno del Reino Unido, Vinnova de Suecia y la ciudad de Barcelona), el artículo analiza los orígenes y los elementos constitutivos (significado, creación, conexión, configuración) de las capacidades dinámicas. El artículo también analiza cómo se pueden evaluar las capacidades dinámicas.

Palabras claves: capacidad estatal; capacitaciones dinámicas; innovación en el sector público; evaluación.

DYNAMIC CAPABILITIES OF THE PUBLIC SECTOR: TOWARDS A NEW SYNTHESIS

The Covid-19 pandemic has shown how important public sector capacities and capacities are to react to crises and reconfigure existing policies and implementation practices. Prior to the pandemic, policymakers were increasingly turning their attention to challenge-driven innovation policies in order to address climate emergencies and other “wicked” societal challenges. Such a “normative turn” also presupposes the existence of what might be called dynamic capabilities in the public sector. This article offers a new synthesis of how to conceptualize dynamic capabilities in the public sector. The article synthesizes existing state capacity, public sector innovation capacity and the literature on dynamic capabilities. Using three brief case studies (the UK Government Digital Service, Sweden’s Vinnova and the city of Barcelona), the article discusses the origins and constitutive elements (meaning making, connection, shaping) of dynamic capabilities. The article also discusses how dynamic capabilities could be assessed.

Keyword: Public sector capacities; dynamic capabilities; public sector innovation; assessment.

1. INTRODUÇÃO: O CRESCIMENTO NÃO É SUFICIENTE

Os responsáveis pela política econômica estão cada vez mais de acordo em que não basta concentrar-se nas taxas de crescimento econômico; o que importa, igualmente, é a direção ou o tipo de crescimento (DAIMER; HUFNAGL; WARNKE, 2012; MAZZUCATO; PEREZ, 2014; MAZZUCATO, 2016; CHANG; ANDREONI, 2020). Essa percepção assume a forma da ascensão do banco central verde (CAMPIGLIO *et al.*, 2018), de maior ênfase em políticas macroeconômicas e de inovação mais bem coordenadas (CIMOLI *et al.*, 2020) e o desenvolvimento de uma nova geração de políticas de inovação enquadradas no contexto dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (MAZZUCATO, 2017; SCHOT; STEINMUELLER, 2018). Tal “virada normativa” (DAIMER; HUFNAGL; WARNKE, 2012) nos objetivos políticos (econômicos) intensificou as discussões conceituais e políticas globalmente. Por exemplo, o ressurgimento de políticas orientadas por missões, políticas inspiradas na teoria das transições socioeconômicas e na abordagem de inovação responsável são alguns casos desses novos enquadramentos emergentes. A pandemia de Covid-19 mostrou por que essa inovação impulsionada por desafios ou missões é muito importante, permitindo o desenvolvimento historicamente rápido de vacinas e a rápida inovação política e institucional (MAZZUCATO; KATTEL, 2020).

As respostas à pandemia também mostram por que as questões de implementação são tão importantes quanto os enquadramentos políticos; o manejo da crise concentrou a atenção nas capacidades e capacitações do setor público e em como estas não estão necessariamente correlacionadas com o nível de desenvolvimento (MAZZUCATO *et al.*, 2021). De fato, este artigo assume que a política de inovação “pós-crescimento” precisa basear-se em uma compreensão mais profunda e diferenciada das capacidades e capacitações do setor público (BORRAS; EDLER, 2020). As habilidades para avaliar e ajustar políticas e práticas de implementação são intrinsecamente importantes para quadros de políticas como missões ou transições socioeconômicas (KATTEL; MAZZUCATO, 2018). Tais habilidades foram reunidas sob o termo guarda-chuva de capacitações dinâmicas, definidas como “a capacidade de uma organização e sua gestão de integrar, construir e reconfigurar competências internas e externas para lidar com ambientes em rápida mudança” (TEECE; PISANO; SHUEN, 1997). Na medida em que suas origens possam ser rastreadas até a visão baseada em recursos da gestão estratégica das organizações (PENROSE; 2009; ONGARO; FERLIE, 2020), isso tem levado a discussões acadêmicas mais amplas e aplicações práticas (ZOLLO; WINTER, 2002; HELFAT; RAUBITSCHKE, 2018; TEECE, 2018). No entanto, a discussão acadêmica desse conceito na esfera pública é relativamente nova e incipiente (PIENING, 2013; KATTEL; MAZZUCATO, 2018; KATTEL; TAKALA, 2021; MAZZUCATO *et al.*, 2021). Por outro lado, tem havido uma discussão bastante rica sobre as capacidades do Estado que remontam, pelo menos, às décadas de 1970 e 1980 (HECLO, 1974; SKOCPOL, 1979; EVANS; RUESCHEMEYER; SKOCPOL, 1985). Além disso, nos últimos anos assistiu-se à emergência de uma crescente discussão sobre as capacidades de inovação no setor público (KATTEL *et al.*, 2014; GIESKE; VAN BUUREN; BEKKERS,

2016; MEIJER, 2019). Com base nessas três vertentes de pesquisa, o artigo oferece uma nova síntese de conceitos-chave relacionados às capacidades e capacitações do setor público, com foco particular na inovação. O artigo também testa a síntese conceitual por meio de uma amostra de breves estudos de caso, a fim de desvendar como as organizações públicas estão operacionalizando as capacitações dinâmicas e quais são as formas potenciais de avaliar essas capacitações. Assim, este artigo está interessado nas seguintes três questões de pesquisa:

- Quais são as fontes de capacitações dinâmicas nas organizações públicas? Estamos especificamente interessados em quem inicia as capacitações dinâmicas e como.
- Quais são os elementos constitutivos das capacitações dinâmicas no setor público? Em outras palavras, o que especificamente torna as capacitações dinâmicas?
- Como podemos avaliar se numa determinada organização ou domínio político existem capacitações dinâmicas presentes? Quais são as formas qualitativas e/ou quantitativas de avaliação?

A fim de responder a essas perguntas, o artigo prossegue, em primeiro lugar, para construir uma síntese conceitual de capacitações dinâmicas dentro de organizações públicas; em segundo lugar, o artigo oferece três breves estudos de caso de capacitações dinâmicas na prática para testar a síntese conceitual; e isso permite a discussão de tendências emergentes de como as capacitações dinâmicas são criadas, nutridas e avaliadas no setor público hoje. Todos os três casos são o que pode ser visto como casos influentes de organizações dinâmicas do setor público: o Serviço Digital do Governo do Reino Unido (GDS) é amplamente considerado como uma agência digital paradigmática do setor público; a maneira como a cidade de Barcelona lida com os direitos de dados dos cidadãos é vista como um desafio talvez o mais radical para as plataformas digitais globais; e a agência de inovação sueca Vinnova está, sem dúvida, fazendo um trabalho pioneiro na aplicação de políticas modernas de inovação orientadas por missão. Em terceiro lugar, o artigo prossegue discutindo brevemente como a criação consciente e o incentivo das capacitações dinâmicas em organizações públicas estão levando ao que pode ser chamado de agências de inovação neo-weberianas no setor público. Por fim, o artigo reflete sobre os principais caminhos para pesquisas futuras.

2. CAPACIDADES DO ESTADO, CAPACIDADES INOVADORAS E CAPACITAÇÕES DINÂMICAS

2.1 A literatura sobre capacidades do Estado

A literatura que discute as capacidades do Estado situa-se distintamente na tradição das teorias do Estado e da burocracia de Max Weber. O principal ponto de vista para autores como Peter Evans, Theda Skocpol e outros que escrevem nessa tradição é a ideia de autonomia. A

capacidade do Estado de agir de acordo com seus objetivos fica aparente na capacidade de evitar ou, pelo menos, navegar em meio à pressão de vários grupos e forças da sociedade (SKOCPOL, 1985). Embora essa compreensão da autonomia remonte à teoria do Estado de Hegel (DRECHSLER, 2001), ela é melhor expressa na ideia de burocracia de Weber baseada na neutralidade política e na expertise (WEBER, 2002; KATTEL, 2015). Os principais elementos da capacidade do Estado nessa tradição são: a integridade soberana como controle sobre o território do Estado; funcionários leais e qualificados; obtenção e mobilização de recursos financeiros (incluindo alterações aos impostos e financiamento afetado e capacidade de contrair empréstimos); competências específicas da área; e adaptação das capacidades do Estado (EVANS; RUESCHEMEYER; SKOCPOL, 1985; SKOCPOL, 1985; CINGOLANI, 2018). Como Evans *et al.* 1985 argumentam, essas são as áreas em que devemos avaliar a capacidade do Estado. Um elemento adicional importante nessa escola de pensamento é a ideia de legitimidade que desempenha, pelo menos implicitamente, um papel fundamental na autonomia. Mazepus argumenta que existem três tipos de legitimidade: legitimidade de entrada, legitimidade de rendimento e legitimidade de resultado: “a entrada é sobre governar *pelo* povo (geralmente referindo-se à representação através de um voto nas eleições), a taxa de transferência é sobre governar *com* o povo ..., e a produção é sobre governar *para* o povo” (MAZEPUS, 2018; *italico no original*). Enquanto em diferentes contextos todos os três tipos podem desempenhar um papel importante na obtenção e retenção de autonomia como capacidade de agir, a legitimidade da taxa de transferência tem talvez mais peso na teoria weberiana da capacidade estatal.

Curiosamente, a ideia de traços dinâmicos e adaptáveis dentro da autonomia é assumida de forma bastante explícita como parte da capacidade estatal por esses autores. Por exemplo, Weiss chama isso de capacidade transformadora do Estado (WEISS; HOBSON, 1995; WEISS, 1998). Mais especificamente, a ideia de dinamismo na capacidade do Estado tem duas raízes bastante diferentes: primeiro, a literatura que analisa revoluções bem-sucedidas (no sentido de resultados que levem ao desenvolvimento) conforme acima (TRIMBERGER, 1978); e, segundo, discussões em torno do estado de bem-estar social na Europa pós-Segunda Guerra Mundial (HECLO, 1974). Enquanto o primeiro se concentra nas burocracias militares e sua tomada do poder, a discussão de Hecló se concentra na ideia de especialização burocrática no coração da capacidade do Estado e, especialmente, como chave para sua capacidade de adaptação. Como diz Hecló: “Na medida em que a política evoluiu como corretivo das condições sociais, os funcionários públicos desempenharam um papel de liderança na identificação dessas condições e na elaboração de alternativas concretas para lidar com elas” (p. 302). E mais especificamente sobre a burocracia sueca: “Entre 1890 e 1913, os administradores suecos desempenharam um papel fundamental e provavelmente um papel primordial no desenvolvimento de análises básicas e informações exaustivas que sustentaram a construção de uma política de previdência social sueca” (*ibid.*). Na visão de Hecló, o papel dos atores administrativos nas reformas do Estado de bem-estar social era expansionista e restritivo; em outras palavras, as propostas dos

funcionários públicos tanto reagem às preocupações políticas existentes como criavam novas alternativas que iam além da correção dos problemas existentes.

Essas noções weberianas de capacidade baseadas em autonomia, através da legitimidade, habilidades de criação de sentido e capacidade de implementar políticas, foram na última década complementadas pelo que pode ser chamado de alternativa schumpeteriana. Acima de tudo, Breznitz mostrou que algumas das principais agências de inovação nos EUA, Finlândia, Suécia, Israel, Irlanda e Cingapura não eram agências weberianas centrais com “autonomia enraizada” (*embedded autonomy*), como assumido pelas discussões sobre o estado desenvolvimentista por Evans e outros (EVANS, 1995; EVANS; RAUCH, 1999), mas sim (pelo menos inicialmente) “agências periféricas” (BREZNITZ; ORNSTON, 2013; BREZNITZ; ORNSTON; SAMFORD, 2018). Essas agências foram fontes cruciais de inovações políticas necessárias para promover a rápida inovação baseada na concorrência por meio de explorações na política de inovação, impulsionadas parcialmente pela experimentação contínua e radical em sua missão central e pela existência (ou não) de capacidades gerenciais suficientes (KARO; KATTEL, 2014). O status periférico dessas agências foi um componente vital de seu sucesso. Reduziu a probabilidade de interferência política e abriu espaço para a experimentação de políticas e a formação de novas interações público-privadas. Em outras palavras, eles se destacaram na criação de legitimidade (transparência e legalidade) para suas iniciativas. Assim, a alternativa schumpeteriana à discussão central da capacidade estatal weberiana argumenta que os traços adaptativos e dinâmicos da capacidade estatal podem ser engendrados por organizações inicialmente periféricas e essencialmente não-weberianas. Como Kattel, Drechsler e Karo (2019) mostraram, em primeiro lugar, essa dinâmica “central-descentral” na capacidade do Estado ajuda a explicar as capacidades dinâmicas no nível do sistema, mas não no nível organizacional; e, em segundo lugar, a dinâmica pode ser explicada através da teoria da autoridade de Weber, em particular através da interação entre formas carismáticas e jurídico-rationais de autoridade (KATTEL, DRECHSLER; KARO, 2019). Assim, a alternativa schumpeteriana pode ser firmemente colocada dentro da tradição weberiana; e, do ponto de vista weberiano, as formas organizacionais carismáticas schumpeterianas serão, com o tempo, “racionalizadas”, socializadas em formas jurídico-rationais existentes.

As discussões sobre a capacidade estatal, no entanto, não aprofundaram os traços adaptativos e dinâmicos da capacidade estatal, mas estenderam a discussão a subcategorias de capacidades dentro ou em paralelo às capacidades estatais, como a capacidade política e administrativa (PAINTER; PIERRE, 2005; WU; HOWLETT; RAMESH, 2018). Assim, por exemplo, Wu, Ramesh e Howlett fornecem uma definição síntese de capacidade política “como o conjunto de habilidades e recursos – ou competências e capacidades – necessários para executar funções políticas” (2018, p. 3). Embora essas estruturas analíticas sejam ferramentas e conceitos úteis, elas raramente se concentram em mudanças dinâmicas dentro de habilidades e recursos, competências e capacidades.

2.2 Literatura sobre capacidade de inovação do setor público

Como mostrado acima, a tradição weberiana da capacidade estatal pressupõe que parte da capacidade é também sua capacidade de renovar e se adaptar de acordo com o ambiente em mudança e que os burocratas têm um papel fundamental nisso. De fato, Skocpol menciona explicitamente “funcionários civis inovadores” (SKOCPOL, 1985). Essa linha de investigação se aglutinou na última década em torno da ideia de inovação ou capacidade inovadora das organizações do setor público (GIESKE; VAN BUUREN; BEKKERS, 2016; MEIJER, 2019).³ No entanto, o conceito de capacidade inovadora precisa ser contextualizado através de um breve olhar sobre as reformas da nova gestão pública (NEW PUBLIC MANAGEMENT-NPM), pois elas desafiaram e alteraram profundamente o conceito e a prática da autonomia do Estado.

As reformas do NPM ganharam impulso na década de 1980 (HOOD, 1991; DRECHSLER, 2005) e tanto expandiram quanto limitaram a ideia de autonomia tão central para a visão weberiana da capacidade estatal. As reformas do NPM, em primeiro lugar, visavam aumentar a autonomia gerencial dos órgãos públicos e, assim, permitiram, por exemplo, a privatização de empresas estatais e apoiaram a criação de agências autônomas. Essas práticas abriram o setor público para um influxo de práticas gerenciais do setor privado, como a gestão estratégica (LAPUENTE; WALLE, 2020; ONGARO; FERLIE, 2020) e práticas de transformação digital, como a gestão ágil (DUNLEAVY *et al.*, 2006b; MERGEL, 2020). No entanto, em segundo lugar, as reformas do NPM também colocaram o foco em eficiências de curto prazo na forma de práticas de gestão de desempenho baseadas na medição de entradas e saídas, *benchmarking* e maior ênfase em indicadores de governança (KATTEL *et al.*, 2014; DOOREN; BOUCKAERT; HALLIGAN, 2015; DRECHSLER, 2019).

Na teoria e na prática do desenvolvimento, as reformas inspiradas no NPM se concentraram nas abordagens baseadas em falhas de mercado e se uniram na década de 1990 em torno das chamadas políticas do Consenso de Washington focadas na desregulamentação, na abertura dos mercados domésticos e na dependência de investimentos e exportações estrangeiras diretas para impulsionar a transição econômica e o crescimento (WILLIAMSON, 2002; WADE, 2003; KATTEL, KREGEL; REINERT, 2012).

Essas práticas reduziram distintivamente a ideia de autonomia do Estado e, com isso, o conceito de capacidade do Estado encolheu em torno aos ganhos de eficiência por meio da liberalização e da estabilidade macroeconômica. Os desafios da descentralização em busca de eficiências foram previstos por Rueschemeyer e Evans em sua discussão de 1985 sobre as capacidades do Estado: “Se a descentralização destrói a capacidade do Estado de agir coerentemente de maneiras que refletem objetivos gerais e de diagnóstico, então o caráter único de sua contribuição é perdido”. E, como previsto por Peters e Savoie em 1994, as reformas do NPM se concentraram excessivamente em grandes organizações semelhantes a máquinas no

³ Esses conceitos são usados de forma intercambiável no que se segue.

setor público e nas ineficiências percebidas nestas, em vez de nas capacidades inovadoras das organizações do setor público (PETERS; SAVOIE, 1994).

Os debates sobre a capacidade de inovação ou inovação do setor público podem assim ser vistos, pelo menos parcialmente, como uma resposta às reformas do NPM e como uma necessidade que surge nas organizações públicas de desenvolver capacidades de renovação e adaptação, assim como as capacidades de melhor coordenação e envolvimento com as partes interessadas. Embora tenha havido uma explosão virtual de estudos que analisam a inovação do setor público (KATTEL *et al.*, 2014), muito poucos se concentraram nas capacidades subjacentes. A revisão da literatura de Gieske *et al.* (2016) destila as capacidades inovadoras em três capacidades: capacidade combinativa ou conectiva; capacidade ambidestra; e capacidade de aprendizagem; todas elas atuando em três níveis de indivíduos, organizações e redes inter-organizacionais. Da mesma forma, o modelo Meijer da capacidade de inovação pública é percebido como um sistema de inovação e a capacidade de inovação consiste em cinco funções: mobilizar, experimentar, institucionalizar, equilibrar e coordenar (MEIJER, 2019). Embora a ideia de autonomia não desempenhe quase nenhum papel nesses estudos, é digno de nota o modo pelo qual a cocriação (conectividade, redes, mobilização) desempenha um papel fundamental nessas concepções de capacidade. A importância de tais práticas tem levado alguns estudiosos da administração pública a argumentar que estamos testemunhando o surgimento de um Estado neoweberiano. Introduzido por Pollitt e Bouckaert em 2011, o Estado neoweberiano postula que um novo paradigma do Estado está emergindo na era das reformas pós-Nova Gestão Pública. O Estado neoweberiano enfatiza a importância das organizações públicas na prestação de serviços públicos e, ao mesmo tempo, reconhece a necessidade de um maior envolvimento dos cidadãos na concepção e prestação de serviços públicos (DRECHSLER; KATTEL, 2009; POLLITT; BOUCKAERT, 2011). Na mesma linha, as novas teorias de governança pública enfatizam a importância da cocriação e coprodução de serviços públicos, portanto, uma compreensão mais horizontal da administração pública (OSBORNE; RADNOR; STROKOSCH, 2016). Podemos ver nessas práticas de cocriação também um reconhecimento da importância da legitimidade na formulação de políticas. Assim, a aprendizagem por meio do engajamento aumenta a legitimidade (transparência e legalidade) de novas iniciativas (MAZEPUS, 2018). Dunleavy, Margetts e outros deram um passo adiante e argumentam que pelo menos algumas dessas mudanças nas administrações públicas estão relacionadas à revolução digital transformando as sociedades (DUNLEAVY *et al.*, 2006b, 2006a; MARGETTS; DUNLEAVY, 2013). Segundo essa visão, as tecnologias digitais permitem e impulsionam uma transformação mais profunda nas administrações e serviços públicos. Isso se reflete na adaptação ao setor público de novas práticas de trabalho a partir de design (estratégico) e práticas ágeis de desenvolvimento de software, ensaios randomizados e experimentos do setor privado e do terceiro setor. Como estudos recentes têm demonstrado, tais práticas são principalmente adotadas por novas

organizações, muitas vezes (inicialmente) periféricas na forma de laboratórios de design, digitais e de inovação do setor público (HILL, 2015; BASÃO, 2017; TÖNURIST; KATTEL; LEMBER, 2017; MERGEL, 2020). Essas práticas de trabalho se concentram em processos ágeis, como prototipagem e experimentação, baseando-se em estruturas epistemológicas da pesquisa-ação e etnografia, em vez de economia ou análise de políticas públicas (VAN BUUREN *et al.*, 2020).

2.3 A literatura de capacitações dinâmicas

A literatura que se concentra explicitamente nas capacitações dinâmicas no setor público é relativamente pequena. Os principais autores, tanto nas capacitações dinâmicas do setor público quanto no privado, estão fortemente associados à economia evolucionária e se baseiam no trabalho seminal de Nelson e Winter nessa área (NELSON; WINTER, 1974, 1982). A principal unidade de análise para a economia evolucionária é a rotina organizacional:

Usamos esse termo para incluir características de empresas que vão desde rotinas técnicas bem especificadas para produzir coisas, passando por procedimentos para contratação e demissão, solicitação de novos estoques ou intensificação da produção de itens em alta demanda, até políticas de investimento, pesquisa e desenvolvimento (P&D) ou publicidade e estratégias de negócios sobre diversificação de produtos e investimento no exterior. Em nossa teoria evolucionária, essas rotinas desempenham o papel que os genes desempenham na teoria biológica da evolução. Eles são uma característica persistente do organismo e determinam seu possível comportamento (embora o comportamento real seja determinado também pelo ambiente); eles são hereditários no sentido de que os organismos de amanhã gerados a partir de hoje (por exemplo, através da construção de uma nova planta) têm muitas das mesmas características, e eles são selecionáveis no sentido de que organismos com certas rotinas podem se sair melhor do que outros, e, em caso afirmativo, sua importância relativa na população (indústria) é aumentada ao longo do tempo. (NELSON; WINTER, 1982:14)

É importante ressaltar que as rotinas não são boas ou ruins: não há uma única rotina ideal a ser obtida ou aprendida. Nessa visão, as capacitações dinâmicas desempenham o papel de mudar ou renovar as rotinas organizacionais existentes; as capacitações dinâmicas são o comportamento organizacional padronizado de aprendizagem e mudança, em outras palavras: também rotinas (EISENHARDT; MARTIN, 2000; ZOLLO; WINTER, 2002). Piening conclui sua revisão da literatura sobre as capacitações dinâmicas no setor público oferecendo uma definição semelhante: as capacitações dinâmicas podem ser “descritas como feixes de rotinas inter-relacionadas que, moldadas pela dependência de trajetória, permitem que uma organização renove suas capacitações operacionais em busca de melhor desempenho” (PIENING, 2013). Seguindo a literatura de capacitações dinâmicas do setor privado (TEECE; PISANO; SHUEN, 1997; HELFAT *et al.*, 2008), Gullmark sugere diferenciar entre capacitações gerenciais dinâmicas (liderança) e capacitações organizacionais dinâmicas (GULLMARK, 2021). A primeira denota habilidades para

sentir oportunidades e definir a direção das mudanças necessárias, a segunda significa rotinas da organização em seus principais processos. Gullmark também sugere que as capacitações gerenciais dinâmicas tendem a ser menos rotinizadas do que as organizacionais: políticos e gerentes focados em aprendizado e mudança são mais difíceis de “rotinizar” do que, por exemplo, a estrutura organizacional (GULLMARK, 2021). As capacitações dinâmicas se constroem, assim, a partir da experiência e aprendizagem gerencial e organizacional (HELPHAT *et al.*, 2008).

Karo e Kattel 2018 adotam essas visões evolucionárias básicas no contexto de formulação de políticas. Em sua opinião, as capacidades organizacionais do setor público para aprendizagem e mudança são melhor compreendidas concentrando-se no padrão: rotinas organizacionais (por exemplo, práticas de RH), como elas são implantadas na busca e seleção de novas soluções para tarefas existentes (por exemplo, recrutamento de novas habilidades para a organização) e contextos políticos, políticos e administrativos nos quais a pesquisa e a seleção ocorrem (por exemplo, que realmente se candidata e é selecionado para preencher o novo posto). Particularmente, este último diferencia fortemente as capacitações dinâmicas dos setores público e privado, uma vez que as mudanças nas rotinas e na aprendizagem no setor público não são motivadas e impulsionadas por pressões do mercado, mas por mudanças e práticas políticas e de política. Assim, a questão da direcionalidade da mudança nas políticas públicas e sua implementação precisa estar localizada na interseção das capacitações dinâmicas e do contexto político.

2.4 Avaliação de capacidades e capacitações

Quase não existe literatura ou pesquisa sobre como avaliar as capacitações dinâmicas no setor público; de fato, a maioria das discussões existentes se concentra em resultados (por exemplo, eficiência) ou fatores externos (por exemplo, financiamento) (KARO; KATTEL, 2018). Laaksonen e Peltoniemi 2018 fornecem uma revisão da literatura de como as empresas privadas operacionalizam e medem as capacitações dinâmicas e encontram quatro estruturas causais: avaliações dos gerentes; dados financeiros; experiência, ações e desempenho da empresa; experiência, ações e desempenho dos gerentes ou funcionários (LAAKSONEN; PELTONIEMI, 2018). Curiosamente, sua revisão da literatura mostra que a maioria das medições de capacitações dinâmicas nos negócios também avalia saídas e resultados, em vez de rotinas, o que cria um loop tautológico: uma vez que uma empresa foi bem-sucedida (medida em x), ela deve ter tido capacitações dinâmicas.

Encontramos problemas semelhantes quando olhamos para as avaliações de capacidade do estado. Cingolani 2018 oferece uma visão detalhada das maneiras pelas quais os estudos existentes tentam medir a capacidade do estado. Entre as mais de 50 medições diferentes, a capacidade do Estado é medida por meio de uma pré-condição (por exemplo, recrutamento meritocrático do serviço público) ou resultados (por exemplo, índice de corrupção) ou proxies (por exemplo, presença de agências postais nas regiões) (CINGOLANI, 2018). Nenhuma das medições atualiza rotinas.

Curiosamente, Meijer oferece uma estrutura de avaliação da capacidade de inovação em organizações públicas que se baseia na medição de funções específicas (como a experimentação em governos municipais) por meio de pesquisas (perguntando, por exemplo, “A cidade X é bem-sucedida na experimentação”, “Os executivos administrativos da cidade X apoiam experimentos com inovação baseada em dados”, etc.) (MEIJER, 2019). Essa estrutura talvez se aproxime da ideia de avaliar rotinas e resultados separadamente, embora Meijer não os diferencie explicitamente. Karo e Kattel 2018 desenvolvem um quadro evolutivo para as capacidades para políticas que se baseiam em rotinas organizacionais e gerenciais, cada uma dessas rotinas poderia ser descrita em termos de suas características. Assim, por exemplo, as rotinas de gestão de pessoal podem ser descritas através do tipo de sistemas de recrutamento e motivação preferidos dentro da organização.

Neste artigo, também propomos usar essa abordagem qualitativa para avaliar rotinas fundamentais para capacidades dinâmicas. De fato, propomos que as práticas de avaliação fazem parte dos principais elementos constitutivos das capacitações dinâmicas.

2.5 Rumo a uma nova síntese

Resumindo a discussão da literatura acima, podemos propor os seguintes blocos de construção analíticos para melhor conceituar as capacitações dinâmicas no setor público. Em primeiro lugar, quando se fala de capacidades e capacitações em organizações públicas, as principais unidades analíticas são várias rotinas organizacionais. Em segundo lugar, as capacitações dinâmicas são elas próprias rotinas, rotinas de renovação das capacitações e capacidades gerenciais e organizacionais. A necessidade e os processos de renovação estão localizados dentro do contexto político, como mudanças na liderança, falta percebida ou desaparecimento da legitimidade, políticas existentes ineficazes e assim por diante. Em terceiro lugar, as capacitações dinâmicas como rotinas gerenciais e organizacionais precisam ser entendidas em um contexto mais amplo das capacidades do Estado como rotinas existentes para projetar e entregar políticas. As capacitações dinâmicas são direcionadas para renovar as capacidades de estado. Em quarto lugar, enquanto as capacidades do estado podem ser vistas como rotinas de longo prazo, as capacitações dinâmicas têm natureza temporal mais curta. Em quinto lugar, é necessário que haja uma complementaridade das capacidades de longo prazo e das rotinas de curto prazo; por exemplo, como pequenos experimentos e pilotos são ampliados e levam a compromissos necessários de novos recursos (por exemplo, investimento). Finalmente, em sexto lugar, as fontes de capacitações dinâmicas podem ser localizadas tanto nas rotinas gerenciais quanto nas organizacionais.

Com base nesses pressupostos básicos e na revisão da literatura, levantamos ainda a hipótese de que as seguintes rotinas são elementos constituintes das capacitações dinâmicas gerenciais e organizacionais:⁴

⁴ Isso segue amplamente Teece *et al.* 1997, pois argumentam que em particular Organizações as capacidades dinâmicas consistem em detectar, apreender e transformar rotinas (TEECE; PISANO; SHUEN, 1997).

- *Rotinas de criação de sentido*: rotinas analíticas, de avaliação, de coleta e processamento de informação que permitem novos padrões de aprendizagem, análise e avaliação. Essas rotinas podem estar relacionadas à análise de realizações e resultados (valor), bem como ao desempenho interno de uma organização.
- *Rotinas de conexão*: redes e rotinas de abrangência de fronteiras que permitem construir novas redes e coalizões de partes interessadas internas e/ou externas. As rotinas ajudam a (re) construir legitimidade e adesão a novas soluções.
- *Moldando rotinas*: rotinas para projetar e implementar novas direcionalidades específicas para uma organização ou área de política, incorporar e integrar novas soluções em rotinas de longo prazo, seja na política ou na gestão, e ser capaz de fornecer recursos e suporte para novas iniciativas.

3. ESTUDOS DE CASO DE CAPACITAÇÕES DINÂMICAS NA PRÁTICA

3.1 Seleção de casos

Como o estudo das capacitações dinâmicas das organizações públicas é um campo relativamente incipiente, não há uma quantidade bem conhecida de casos para escolher. Em vez disso, a seleção de casos deve se concentrar nos chamados casos influentes (GERRING, 2008; CROWE *et al.*, 2011): casos que são amplamente imitados ou altamente considerados pelos decisores políticos e/ou acadêmicos como exemplos de organizações particularmente dinâmicas. Idealmente, a seleção de casos também deve abranger não apenas as agências tradicionais de inovação/política econômica, mas um conjunto mais amplo de atores, especialmente um novo grupo emergente de organizações públicas, como as agências digitais. Os casos também devem incluir não apenas agências do governo central, como em particular muitas práticas de cocriação ocorrem a nível local.

O artigo prossegue discutindo os seguintes casos: o Serviço Digital do Governo do Reino Unido (GDS); Agência sueca de inovação Vinnova; e a cidade de Barcelona. As descrições e discussões do estudo de caso são baseadas em pesquisas documentais e numerosas entrevistas em todos os três casos.⁵ No que se segue, os casos são brevemente apresentados.

⁵O artigo conta com 48 entrevistas ao todo, realizadas entre dezembro de 2019 e outubro de 2021. As entrevistas para o estudo de caso GDS são descritas em detalhes em Cobrir e T, 2021; para Barcelona em Fernández-Monge Cortazar *et al.*, 2021, e as entrevistas para Vinnova não foram utilizadas em trabalhos anteriores. Em todos os casos, as entrevistas foram semiestruturadas e duraram cerca de 1 hora em cada caso individual. A seleção dos entrevistados teve como foco organizacional liderança, gerenciamento de nível médio e outros agentes de mudança importantes. Assim, as entrevistas fornecem um ponto de vista predominantemente interno para as questões discutidas neste artigo.

3.2 Serviço Digital do Governo do Reino Unido (GDS)

Fundado em 2011, a GDS tornou-se internacionalmente a agência digital pública padrão-ouro; ganhou prêmios e elogios entre seus pares e chefes de governo, e seu projeto foi copiado em vários países (CLARKE, 2019). A história de sua fundação e sucesso - e aparente morte - foi contada em artigos de opinião, postagens em blog (ROSS, 2018; GREENWAY, 2020; THE ECONOMIST, 2020) e estudos de caso acadêmicos (BIRKINSHAW; DUNCAN, 2014; BEIRAIS; GOLDBERG, 2017; KATTEL; TAKALA, 2021). O GDS foi criado como resultado de uma grande e generalizada insatisfação com a TI do governo no Reino Unido. Após uma série de falhas de TI de alto perfil, o Comitê Seletor de Administração Pública do Parlamento do Reino Unido publicou um relatório intitulado *Governo e TI – tempo para uma nova abordagem* em 2011 (Comitê de Administração Pública da Câmara dos Comuns, 2011). O relatório destacou a escassez de conhecimentos de TI, a falta de governança de TI centralizada e horizontal e a dependência de contratos de grande escala e longo prazo com um pequeno número de grandes provedores privados como culpados centrais que impulsionam as falhas de TI no governo. Ao mesmo tempo, o recém-eleito governo de coalizão nomeou a empresária da internet Martha Lane Fox como a “Campeã Digital do Reino Unido” e a encomendou para revisar a presença on-line do governo. Fox recomendou que houvesse uma nova equipe digital central, no controle absoluto da experiência geral do usuário em todos os canais digitais; e deve ser chefiado por um CEO subordinado diretamente ao Secretário de gabinete. Mike Bracken, ex-líder da transição digital do jornal *The Guardian*, foi selecionado como o primeiro diretor executivo da organização.

O modelo GDS de uma agência digital baseia-se nas seguintes características (KATTEL; TAKALA, 2021):

- *Foco na pesquisa e na experiência*: a presença digital do governo deve ser otimizada para cidadãos e empresas que buscam informações, encontram e confiam em sua proveniência.
- *Trabalhe através de equipes e comunidades de prática*: embora a GDS seja uma agência do governo central, ela não tem a responsabilidade exclusiva pela transformação digital no governo central do Reino Unido. Assim, o papel do GDS é organizar e manter comunidades de prática (designers, engenheiros de software) em todo o governo central e autoridades locais.
- *Trabalhar “ao ar livre”*: desde o início, o GDS baseou-se no princípio da abertura no sentido de software de código aberto, compartilhando práticas e ferramentas e refletindo sobre suas próprias atividades em blogs voltados para o público.
- *Princípios de design como formas de trabalhar*: O GDS começou com a criação de “princípios de design do governo”,⁶ que são uma mistura de ideias e maneiras de trabalhar a partir do design de serviços e do desenvolvimento ágil de software.

⁶ Disponível aqui: <https://www.gov.uk/guidance/government-design-principles>.

- *Evidência da pesquisa do usuário*: Como o primeiro princípio dos “princípios de design do governo” afirma, as necessidades do usuário e a pesquisa correspondente são as principais fontes de evidências e dados para a GDS. Embora isso tenha sido complementado no tempo com pesquisa e análise orientadas para a economia (abordagem de custo-benefício), a pesquisa do usuário continua sendo fundamental para a maneira como a GDS pensa em seu impacto.

Na década desde a sua fundação, a GDS reformulou com sucesso as práticas de aquisição digital por meio de controles de gastos (grandes projetos de TI do governo precisam receber a aprovação da GDS) e através da criação de um mercado digital.⁷ Como argumentado pela OCDE:

Em 2009, menos de vinte empresas retiveram 80% dos £ 16 bilhões de gastos anuais de TI do Reino Unido. A GDS ajudou o setor digital, de dados e tecnologia (DDaT) do Reino Unido a evoluir de um mercado altamente concentrado e não competitivo em 2009 para um mercado altamente diversificado e competitivo; a partir de 1 de outubro de 2018, quase 5.100 fornecedores estão disponíveis para o setor público do Reino Unido através do Mercado Digital, mais de 92 % dos quais são pequenas e médias empresas (PME). (OCDE, 2018)

A GDS criou e profissionalizou novas carreiras digitais, de dados e tecnologia no serviço público e uma ampla comunidade de práticas que inclui funcionários dos setores público e privado. Seu foco na experiência do usuário renovou a presença dos governos na internet por meio de gov.uk site unificado como uma página de destino e criou princípios de design para outros sites governamentais.

3.3 Cidade de Barcelona

Barcelona passou a incorporar a transformação urbana de baixo para cima em termos de capitalismo digital e planejamento urbano (MOROZOV; BRIA, 2018). Ada Colau levou o Barcelona en Comú, uma nova plataforma política emergente de movimentos sociais sem vínculos com partidos políticos existentes, a uma vitória dramática nas eleições locais de 2015. O governo da cidade de Colau procurou operacionalizar a agenda alternativa em torno dos direitos dos dados dos cidadãos, estabelecendo um papel proativo para os governos municipais como defensores institucionais e guardiões dos direitos dos dados dos cidadãos. A visão do novo governo baseou-se em duas realizações: “Primeiro, que a tecnologia deve ser usada para renovar a democracia participativa e, segundo, que o paradigma da cidade inteligente para o uso da tecnologia nas cidades foi limitado pela adoção de uma abordagem solucionista de cima para baixo, *“tech-first”* (FERNANDEZ-MONGE CORTAZAR *et al.*, 2021). As principais características da agenda digital de Barcelona podem ser resumidas da seguinte forma (FERNANDEZ-MONGE CORTAZAR *et al.*, 2021):

⁷ Disponível aqui: <https://www.digitalmarketplace.service.gov.uk/>.

- *Engajamento cívico*: Ampla dependência e apoio de redes cívicas compostas por movimentos sociais e pesquisadores-ativistas universitários que resultaram em fevereiro de 2016 na criação da plataforma Decidim⁸ para apoiar a coprodução do Plano de Ação Municipal. A plataforma contou com 2.000 propostas da Câmara Municipal para os cidadãos comentarem. Cidadãos e organizações também poderiam publicar propostas, com mais de 400 reuniões realizadas para discutir essas propostas e definir novas.
- *Criando uma nova posição dentro do governo da cidade, Chief Technology and Digital Innovation Officer (CTIO) e escritório de dados*: Francesca Bria, na época líder sênior do programa na fundação de inovação NESTA do Reino Unido, foi nomeada para o papel de CTIO, em junho de 2016. O CTIO foi um novo papel de nível executivo, representando a elevação da estratégia digital muito além da TI. O Escritório Municipal de Dados (MDO) foi criado em 2018 e é responsável pela governança de todos os dados de propriedade ou sob a custódia da cidade de Barcelona.
- *Padrões de serviço da Digita*: o plano digital das cidades inclui padrões de serviços digitais focados em 15 princípios que orientaram a maneira como a cidade operaria em relação aos serviços digitais. Estes incluíram um foco nos usuários digitais; a atenção àqueles que necessitam de apoio digital; a introdução de equipes ágeis e multidisciplinares; o uso de código aberto e padrões; e a proteção da privacidade, segurança, ética e acessibilidade. Crucialmente, a cidade também criou padrões digitais éticos, um kit de ferramentas de políticas de código aberto disponível no GitHub para outros usarem.

Esses programas introduzidos no âmbito do então novo governo municipal promoveram uma visão alternativa do papel da tecnologia e da inovação nas cidades, centrada em torno da noção de “soberania tecnológica e direitos de dados dos cidadãos”, têm sido foco de um número crescente de estudos e discussões (RIBERA-FUMAZ, 2019; SADOWSKI, 2020; CHARNOCK; MARCH; RIBERA-FUMAZ, 2021). A cidade de Barcelona é vista na vanguarda de uma nova agenda para “recuperar os dados dos cidadãos” das corporações, ao mesmo tempo em que apoia experimentos na tomada de decisões lideradas pelos cidadãos por meio de ferramentas e plataformas participativas de código aberto e que melhoram a privacidade (FERNANDEZ-MONGE CORTAZAR *et al.*, 2021).

3.4 Vinnova

A Vinnova, fundada em 2001, tem sido até recentemente uma agência de política de inovação relativamente padrão, aconselhando o governo sobre política de inovação e projetando e implementando medidas de apoio à inovação (CHAMINADE; EDQUIST, 2006). No entanto, começando com o mandato de Darja Isakson como chefe a partir de 2018, a Vinnova iniciou

⁸ A plataforma pode ser acessada aqui: <https://decidim.org/>.

uma transformação bastante profunda, tanto como organização e, em particular, na maneira como aborda a política de inovação. Hoje, a Vinnova pode ser vista como uma das agências de inovação pioneiras na aplicação de políticas modernas de inovação lideradas por desafios ou orientadas para a missão que se concentram na utilização de inovação e tecnologia para enfrentar grandes desafios.

O desafio que a Vinnova enfrentou em 2018 foi a sua eficácia em impulsionar a mudança de sistemas através da inovação. Ou, nas palavras de Dan Hill, a Vinnova, como quase todas as outras agências públicas de inovação, não inova. Agências como a Vinnova financiam principalmente atores privados para inovar e, portanto, estão atuando principalmente como gestores de fundos públicos, em vez de inovadores. Embora Vinnova e outros atores públicos no cenário de inovação sueco tenham tentado aplicar políticas de inovação transformadoras por quase uma década, parece ter havido um consenso geral de que as ações dos governos permaneceram ineficazes. Por exemplo, a Vinnova apoia cerca de 3000 projetos em paralelo, geridos em silos organizacionais com pouca interação e muitas vezes com objetivos contraditórios. E a Vinnova não é o único ator no sistema de inovação sueco, existem outros inúmeros órgãos públicos que apoiam a inovação em múltiplas atividades, enfrentando desafios semelhantes.

Em resposta, a Vinnova embarcou na transformação organizacional, concentrando-se em uma abordagem orientada para a missão. Criou uma nova posição de diretor de design estratégico e contratou Dan Hill - um designer - para este posto. Sob a liderança de Hill, Vinnova criou um dos processos mais interessantes para projetar e implementar políticas orientadas para a missão. Com base nas críticas aos processos típicos de design de políticas tecnocráticas, uma prática de inovação mais engajada foi desenvolvida em detalhes para projetar as missões suecas. Tomando os temas da missão Mobilidade Sustentável Saudável e Alimentação Sustentável Saudável como ponto de partida, a Vinnova coordenou sessões intensivas de co-design em toda a Suécia, com até 400 organizações de partes interessadas diferentes envolvidas em “workshops de atores” (HILL, 2020). Essa abordagem e as missões resultantes têm atraído muita atenção positiva na mídia internacional (ORANGE, 2021; PETERS, 2021) e por estudiosos (PENNA *et al.* 2021).

As principais características da abordagem da Vinnova às políticas orientadas para a missão são:

- *Abordagem de design estratégico*: Além de criar um novo cargo de diretor de design estratégico e aplicar ferramentas de design no design de missões, a Vinnova disponibilizou habilidades de design estratégico em toda a organização por meio de treinamento e workshops. A gestão da inovação tradicional ocorre à distância das práticas de inovação e do foco do gestor público na análise agregada como ferramentas de aprendizagem. No entanto, a Vinnova tenta profissionalizar muito mais a abordagem prática à inovação, enviando funcionários para reuniões de observação e, em geral, incentivando novas experiências como parte da prática da política de inovação.

- *Design de políticas de baixo para cima*: A Vinnova usou não apenas ferramentas de design para envolver uma ampla gama de atores, mas também envolver atores de políticas de inovação não tradicionais, de museus a crianças em idade escolar, em discussões com as partes interessadas.
- *Novo modelo de valor público*: Um dos principais obstáculos para que os órgãos públicos se envolvam mais diretamente com a mudança transformadora e a inovação é seu foco no fornecimento de capital e outros recursos para atores privados e públicos, como os municípios. A fim de se envolver tanto com o lado da demanda quanto da oferta de grandes desafios, como a mobilidade, a Vinnova se concentrou na criação de um novo modelo de valor público. Assim, por exemplo, no caso da mobilidade, afastou-se da mobilidade compreendida através do transporte para a mobilidade compreendida através de múltiplas propostas de valor, como saúde, ambiente, transporte etc. Tal abordagem deverá permitir uma melhor colaboração e coordenação.

A discussão a seguir é estruturada de acordo com elementos constituintes de dinâmicas - criação de sentido, conexão e modelagem de rotinas -, fornecendo exemplos de cada um dos três casos.

3.5 Fazer sentido

Nostrês casos, havia uma forte sensação de que as capacidades e rotinas existentes para analisar e capturar as intenções e os meios das políticas que conduzem a resultados insatisfatórios. No caso do GDS, havia um entendimento de longa data de que as compras governamentais de TI levaram a falhas muito caras (DUNLEAVY *et al.*, 2006a) e isso era cada vez mais visto como um problema político (FOX, 2010). É importante ressaltar que podemos interpretar as falhas de aquisição de TI como diminuindo gradualmente a autonomia do setor público por meio da influência oligopolista das grandes empresas de TI. Na raiz dessas questões estava uma compreensão falha da TI do setor público como um impulsionador principal de eficiência e economia.

Barcelona enfrentou um desafio um pouco semelhante: a perda percebida de controle sobre os dados dos cidadãos por meio da terceirização de soluções de cidades inteligentes para grandes empresas de TI e espaços públicos transformados por meio de plataformas urbanas, como Airbnb, Uber e outros. As soluções de cidades inteligentes criadas em conjunto com grandes empresas de TI levaram a lentes analíticas (e painéis de dados) que tinham relativamente pouco a ver com o governo da cidade, mas permitiam a terceirização das principais funções digitais. No centro do desafio cívico de Barcelona às soluções existentes em 2015 estava a necessidade de aumentar a responsabilidade democrática e as capacidades da cidade. Em outras palavras, como no caso da GDS, pode ser visto como um caso de rotinas de criação de sentido existentes que levam à diminuição da autonomia cívica e gerencial.

Vinnova, no entanto, enfrentou um desafio diferente. A estimativa e a avaliação das políticas de inovação a nível mundial têm-se centrado, em primeiro lugar, na avaliação de medidas únicas (por exemplo, créditos fiscais de I&D) em vez de combinações de políticas (EDLER *et al.*, 2016) e, em segundo lugar, avaliar, por meio de uma matriz de custo-benefício, o quanto uma medida de política corrige uma falha específica do mercado (KATTEL *et al.*, 2018). À medida que a política de inovação está a mudar gradualmente para enfrentar os desafios sociais, essas práticas de gestão e métricas de avaliação estão lamentavelmente mal equipadas para ajudar os decisores políticos a conceber e implementar a nova geração de políticas de inovação (MAZZUCATO; KATTEL; RYAN-COLLINS, 2020). A fim de evitar o “branqueamento da missão” - colocando novos rótulos nas políticas existentes - Vinnova precisava pensar fora da caixa e construir novas rotinas de criação de sentido.

Em todos os três casos, podemos argumentar que as rotinas de criação de sentido existentes limitaram a aprendizagem organizacional e a autonomia ao mesmo tempo. Novas lideranças e novas estruturas organizacionais foram fundamentais para incutir novas perspectivas epistemológicas e para garantir que haja ciclos de feedback de aprendizagem rápida. Nos casos de Vinnova e GDS, a implementação de abordagens de design estratégicas e centradas no usuário permitiu isso; no caso de Barcelona, as novas lentes epistemológicas são baseadas em direitos de dados e propriedade comum de ativos digitais chave. É importante ressaltar que as novas rotinas de criação de sentido podem ser vistas como intrinsecamente dinâmicas, pois dependem de uma diversidade de perspectivas e processos de aprendizagem iterativos (por exemplo, construção de protótipos, compras contínuas de trabalho etc.).

3.6 Conectando

Embora nos três casos os pontos de vista sejam bastante semelhantes no que diz respeito à insatisfação com o envolvimento, a coordenação e a ligação em rede existentes, as respostas têm sido bastante diferentes. O GDS foi criado com a esperança de alterar radicalmente, entre outras coisas, as práticas de compra de TI do governo que foram consideradas altamente oligopolistas e levando a serviços digitais ruins. A solução foi tripla: primeiro, trazer para o governo habilidades digitais e de design de ponta; em segundo lugar, criar uma comunidade de práticas dentro das agências governamentais e das autoridades locais para ajudar novas competências e práticas a se consolidarem; e, em terceiro lugar, criar uma nova plataforma de contratação pública (Mercado Digital) para permitir que as PME concorram a contratos governamentais. A comunidade de prática se estende aos atores privados e do terceiro setor e pode ser vista como a chave para novas rotinas dinâmicas para ajudar a conectar várias equipes de entrega (implementação) e apoiar ciclos curtos de feedback e aprendizado contínuo.

A nova política de dados de Barcelona em torno dos direitos de dados, propriedade de bens comuns e soberania tecnológica está fortemente enraizada na ideia de movimentos de cidadãos e sua

autonomia. Curiosamente, pode-se argumentar que parte de seu sucesso está criando uma tensão entre noções concorrentes de autonomia. Por um lado, o modelo de dados comuns de Barcelona está enraizado na participação cívica, no controle cidadão dos dados e em uma comunidade cívica de prática de apoio. Por outro lado, a institucionalização do modelo de dados comuns ocorre por meio de organizações públicas com financiamento público das tecnologias necessárias e com o desenvolvimento de autonomia e capacidades burocráticas de apoio. No entanto, precisamente essa tensão entre visões concorrentes de autonomia possibilitou o estabelecimento de novas rotinas de cocriação entre uma variedade de movimentos e organizações cívicas e órgãos públicos.

As práticas missionárias da Vinnova dependem fortemente de práticas participativas, como mostrado acima. Isso permite, por um lado, quebrar o molde do processo de engajamento das partes interessadas existentes que tende a favorecer os incumbentes; por outro lado, permite trazer para o design da política de inovação vozes completamente novas. Por exemplo, a sua missão de Alimentação Saudável e Sustentável trouxe ao lado de atores típicos de energia, processamento de alimentos, gestão de resíduos etc., também escolas e alunos como consumidores-chave de alimentos financiados com fundos públicos.

Existem algumas características comuns importantes em todos os três casos. O envolvimento típico das partes interessadas na política de inovação tende a ser altamente pontuado: o envolvimento geralmente ocorre na forma de conselhos, fóruns, reuniões *ad hoc* e similares no início e no final de um ciclo de políticas. Isso deixa grandes faixas de implementação de políticas isoladas, processos de *feedback* estendidos ao longo de anos e com a rotatividade de pessoal e a avaliação de políticas muitas vezes terceirizadas para especialistas externos, o conhecimento institucional ou organizacional permanece escasso e disperso. Uma base de conhecimento tão fraca, por sua vez, diminui a autonomia e a legitimidade dos atores públicos; portanto, manter ou criar questões de legitimidade de rendimento. Assim, através da “democratização” da inovação através de um envolvimento intensivo e institucionalizado - especialmente evidente nos casos de Barcelona e Vinnova - novas capacitações dinâmicas foram incutidas que permitem a aprendizagem, mas também ampliam o espaço de autonomia para os atores políticos e aumentam a legitimidade ou a adesão de suas ações. Em essência, novas rotinas de conexão remodelam a economia política em torno de uma área política específica. Isto é particularmente claro no caso do GDS e de Barcelona; em ambos os casos, os atores públicos quebraram com sucesso o poder oligopolista das grandes empresas de TI.

3.7 Dar forma

Em termos de moldar - executar ou implementar - novas atividades, tanto o GDS quanto o Barcelona oferecem casos mais maduros, já que os processos de implementação da Vinnova estão em estágios iniciais. Barcelona e GDS, no entanto, criaram novas e poderosas capacitações de modelagem que têm, de fato, fortes semelhanças. No caso de Barcelona, alcançar uma maior

autonomia dos cidadãos sobre a utilização dos seus dados exigiu uma série de novas normas, tecnologias e práticas de adjudicação de contratos. Do mesmo modo, no caso do GDS, as novas normas e práticas de adjudicação de contratos foram vitais. Em ambos os casos, as novas normas relacionadas com os dados equivalem a fazer um novo acordo entre os intervenientes públicos e privados em termos de propriedade dos dados (Barcelona) e de contratos públicos discriminados (GDS). No entanto, a fim de garantir que essas regras e acordos fundamentalmente novos sejam de fato implementados, tanto Barcelona quanto o GDS precisavam construir novas capacitações internas. Em ambos os casos, a terceirização de funções-chave para empresas externas esvaziou as agências públicas de habilidades digitais essenciais. Assim, em ambos os casos, a inserção de competências digitais em órgãos públicos desempenhou um papel fundamental. Especialmente o caso GDS é esclarecedor aqui, pois eles passaram a criar um novo caminho profissional no serviço público do Reino Unido com base em habilidades digitais e de design. Juntamente com comunidades de práticas que incluem atores externos e internos, isso equivale, na verdade, à profissionalização de novas rotinas específicas em torno de práticas dinâmicas de aprendizagem que permitem a formação contínua da transformação digital dos governos. O GDS e o escritório CTIO de Barcelona criaram guias para que essas novas práticas sejam copiadas em outros departamentos e governos locais. E embora essa profissionalização possa parecer menos dinâmica – e, de fato, parecer totalmente weberiana em seu núcleo – ela é fundamental para institucionalizar novas capacidades dinâmicas como rotinas de moldar a ação pública.

4. DISCUSSÃO

A discussão dos estudos de caso está estruturada de acordo com as principais questões de pesquisa do artigo, que são:

- Quais são as fontes de capacitações dinâmicas nas organizações públicas? Estamos especificamente interessados em quem e como inicia as capacidades dinâmicas.
- Quais são os elementos constitutivos das capacitações dinâmicas no setor público? Em outras palavras, o que especificamente torna as capacitações dinâmicas?
- Como podemos avaliar se, num determinado domínio político, existem capacitações dinâmicas presentes? Quais são as formas qualitativas e/ou quantitativas de avaliação?

4.1 Fontes de capacitações dinâmicas

Os três estudos de caso mostram que existem três fontes principais de capacitações dinâmicas. Primeiro, a liderança política desempenha um papel fundamental no início ou no apoio à criação de capacitações dinâmicas. Como vimos nos casos do GDS e de Barcelona, as eleições e a nova liderança política desempenharam um papel importante em ambos os casos. No caso de Vinnova, seu trabalho em missões também contou com apoio político de alto nível, com o primeiro-ministro do país participando de alguns de seus workshops práticos centrados no usuário.

A segunda fonte de capacitações dinâmicas é a nova liderança gerencial em organizações públicas. Em todos os três casos, os novos gerentes desempenharam um papel muito importante na criação e nutrição de capacitações dinâmicas. Curiosamente, nos três casos, os novos gerentes não trabalhavam no serviço público antes, mas estavam envolvidos em projetos orientados para o público e, em dois casos, eram de fato estrangeiros (Bria e Hill). Nos três casos, os cargos de gestão eram novos. Assim, podemos ver aqui as principais características de gerentes altamente autônomos que cumprem novos cargos - eles podem moldá-los de acordo com sua visão, pois não há rotinas existentes - e como são novos e desfrutam de apoio político de alto nível, podem se mover rapidamente e com uma agenda bastante radical.

A terceira fonte de capacitações dinâmicas é particularmente evidente no caso do GDS, ou seja, a criação de uma nova organização. Como sabemos pela literatura que discute laboratórios de inovação no setor público, essas organizações muitas vezes podem ser altamente dinâmicas e trazer novas formas de trabalho, mas muitas vezes não têm o poder de realmente implementar políticas. GDS é a rara exceção em que a autonomia de uma nova organização, nova liderança capaz e apoio político de alto nível criaram condições para que a nova organização fosse altamente eficaz na implementação real de mudanças.

4.2 Elementos constitutivos

As capacitações dinâmicas têm a ver com a renovação das rotinas organizacionais existentes. Assim, identificar seus elementos constitutivos será muitas vezes específico do contexto. No entanto, como argumentado na seção 2 acima, a compreensão do pano de fundo mais amplo das capacidades estatais e políticas é fundamental para dissecar as capacitações dinâmicas. Como mostram os estudos de caso, a diminuição da autonomia do Estado devido às rotinas existentes (como a terceirização de TI por meio de más práticas de aquisição ou a gestão ineficaz da política de inovação por meio da dependência excessiva de estruturas econômicas de fixação de mercado) parece ser um contexto altamente relevante para capacitações dinâmicas. Assim, o que as capacitações dinâmicas permitem é recuperar parte da autonomia do Estado e criar uma nova janela de oportunidade para a mudança. No entanto, tão importante quanto a criação de capacitações dinâmicas é também a nutrição de tais capacitações através de padrões profissionais, planos de carreira e inovações institucionais em compras e regras.

Todos os três casos mostram que, a fim de recuperar/criar capacidade estatal e política, são vitais rotinas dinâmicas que promovam a criação de sentido, a conexão e a moldagem para remodelar a economia política em torno de campos políticos específicos. Um fio comum de “democratização” da inovação como o bloco de construção epistêmico fundamental das rotinas dinâmicas é fundamental para os três casos: os processos de inovação no setor público devem ser fundamentalmente cocriados pela diversidade de atores.

4.3 Avaliação

Em todos os três casos, as novas rotinas de criação de sentido dependem fortemente da ideia da diversidade de perspectivas analíticas e epistêmicas. Ou seja, questionar as rotinas analíticas e a ortodoxia existentes é parte integrante das novas rotinas de criação de sentido. Seguindo Karo e Kattel 2018 e com base nos três estudos de caso, podemos propor a seguinte avaliação exploratória das dinâmicas como rotinas (em vez de resultados):

- **Rotinas de criação de sentido:**
 - Quão multifacetada é a proposta de valor e existem mecanismos para garantir que a compreensão do valor permaneça heterodoxa (por exemplo, indo além da eficiência da cidade inteligente em direção à soberania tecnológica, bens comuns e direitos de dados no caso de Barcelona)?
 - A organização apoia propositadamente a diversidade analítica (por exemplo, combinando experiência do usuário, custo-benefício, análise de demanda de falha, como no caso do GDS)?
- **Conectar:**
 - A organização tem rotinas que mantêm propositadamente sua intensidade de rede alta (por exemplo, comunidades de prática desenvolvidas pelo GDS)?
 - As práticas de design de políticas são construídas em processos de engajamento extensos, iterativos e contínuos (por exemplo, a maneira como a Vinnova desenvolveu suas missões por meio de mais de 400 workshops em menos de 2 anos)?
- **Moldar:**
 - A organização desenvolve práticas para o desenvolvimento de habilidades essenciais de seus funcionários (por exemplo, a GDS criou habilidades digitais e de design em uma profissão e plano de carreira específicos)?
 - Existem práticas que garantem que a implementação de novas iniciativas seja fornecida com atenção e recursos gerenciais (por exemplo, o GDS funciona com base em equipes construídas especificamente ao lado de uma estrutura departamental mais tradicional)?

Essas questões norteadoras são baseadas nos três estudos de caso e é de se esperar que aplicá-las em diferentes contextos exija adaptação (por exemplo, aplicar o quadro de avaliação a uma instituição financeira pública exigiria questões de economia neoclássica e heterodoxa, etc.).

5. CONCLUSÕES

5.1 O surgimento de uma agência de inovação neo-weberiana?

Hoje, talvez mais do que nunca, as organizações públicas estão presas entre o que parece ser “entre a cruz e a espada”: diante de enfrentar desafios intratáveis ou grandiosos, os governos precisam desenvolver soluções de longo prazo, mas alguns aspectos desses desafios exigem uma resposta ágil e dinâmica (por exemplo, a pandemia relacionada ao Covid-19 e seus múltiplos efeitos nas sociedades, ou ondas migratórias causadas por conflitos e mudanças climáticas) (DRECHSLER; KATTEL, 2020). Neste contexto, o presente documento procurou fornecer mais profundidade para a discussão das capacidades e capacitações do setor público. Este artigo tentou mostrar por que é útil sintetizar a discussão em curso sobre as capacidades estatais e políticas, as capacidades de inovação do setor público e as reflexões emergentes sobre as capacitações dinâmicas no setor público.

O artigo testou a estrutura sintética através de três estudos de caso de organizações influentes que desenvolveram capacitações dinâmicas. Os casos mostraram que as capacitações dinâmicas - entendidas como rotinas para renovar as capacitações organizacionais existentes se aglutinam em torno de rotinas de criação de sentido, conexão e moldagem. É importante ressaltar que as rotinas que as capacitações dinâmicas visam para a renovação estão intimamente relacionadas à diminuição da autonomia e legitimidade do Estado e da política. Assim, como podemos ver nos estudos de caso, as organizações com capacitações dinâmicas se concentram tanto na renovação de capacidade de longo prazo (por exemplo, na forma de construção de uma força de trabalho profissional ou infraestrutura digital pública funcional) quanto na instalação e nutrição de rotinas dinâmicas para garantir uma resposta ágil e uma direção ativa de eventos contextuais (por exemplo, desenvolvendo recursos de compras públicas para compras ágeis ou ferramentas analíticas focadas no usuário para analisar a utilização de serviços públicos). Essas organizações visam ser dinâmicas e resilientes por design. Podemos chamar essas agências neo-weberianas. Como mostramos acima, essas agências são caracterizadas por se concentrarem em objetivos sociais de longo prazo como um dos elementos centrais das políticas (em vez de objetivos de curto prazo de competitividade e crescimento, predominantes na década de 1990 e início dos anos 2000). Uma virada epistêmica acompanha essa virada normativa através da incorporação de novos métodos e ferramentas analíticas, como design estratégico, economia da complexidade, previsão, laboratórios de políticas, etc. (TÖNURIST; KATTEL; LEMBER, 2017). A agência neo-weberiana é uma síntese ideal-típica de tais discussões conceituais e empíricas. Essas agências constroem e nutrem propositadamente capacidades dinâmicas e práticas de gerenciamento e avaliação de desenvolvimento para entender melhor essas capacitações.

5.2 Caminhos de pesquisa futuros

O presente estudo baseia-se em três estudos de caso influentes que permitem apenas testes exploratórios da estrutura de capacitações dinâmicas. Há claramente uma necessidade de novos casos, tanto em profundidade, mas também comparando contextos semelhantes e diversos. Este artigo se concentra em estudos de caso influentes e bem-sucedidos; seria importante aprender com os casos em que o estabelecimento de capacitações dinâmicas falhou.

É importante ressaltar que todos os casos apresentados neste artigo vêm da Europa Ocidental. Pesquisas futuras devem explorar o contexto de desenvolvimento e, em particular, trazer perspectivas não-ocidentais sobre capacidades e desempenho. Também é fundamental testar empiricamente os caminhos de avaliação desenvolvidos neste artigo.

REFERÊNCIAS

- BASON, C. *Liderando o design público*. Bristol Chicago, IL: Policy Press (2017).
- BIRKINSHAW, J.; DUNCAN, S. *O Serviço Digital do Governo do Reino Unido*. Escola de Negócios de Londres, 2014.
- BORRAS, S.; EDLER, J. ‘Os papéis do Estado na transformação da governança dos sistemas sociotécnicos’, *Research Policy*, v.49, n.5, 2020. DOI:10.1016/j.respol.2020.103971.
- BREZNITZ, D.; ORNSTON, D. ‘O Poder Revolucionário das Agências Periféricas: Explicando a Inovação Política Radical na Finlândia e Israel’. 2013. DOI:<https://doi.org/10.1177/0010414012472466>.
- BREZNITZ, D.; ORNSTON, D.; SAMFORD, S. «Mission critical: the ends, means, and design of innovation agencies», *Industrial and Corporate Change*, v.27, n.5, p. 883–896, 2018. doi:10.1093/icc/dty027.
- VAN BUUREN, A. *et al.* «Improving public policy and administration: exploring the potential of design», *Policy & Politics*, v.48, n.1, 2020. Disponível em: <https://www.ingentaconnect.com/content/tpp/pap/2020/00000048/00000001/art00001> (Acesso em: 20 de abril de 2020).
- CAMPIGLIO, E. *et al.* (2018) «Climate change challenges for central banks and financial regulators», *Nature Climate Change*, v.8, n.6, p. 462–468, 2018. DOI:10.1038/s41558-018-0175-0.
- CHAMINADE, C.; EDQUIST, C. «Rationales for public policy intervention from a systems of innovation approach: the case of Vinnova», *documentos de trabalho CIRCLE* [Preprint], (2006/04). Disponível em: <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.905.6090&rep=rep1&type=pdf>.
- CHANG, H.-J. ; ANDREONI, A. ‘Industrial Policy in the 21st Century’, *Development and Change*, v.51, n.2, p. 324–351, 2020. doi:10.1111/dech.12570.
- CHARNOCK, G.; MARCH, H.; RIBERA-FUMAZ, R. ‘De cidade inteligente a rebelde? Worlding, provincialising and the Barcelona Model’, *Estudos Urbanos*, v.58, n.3, p. 581–600, 2021. doi:10.1177/0042098019872119.
- CIMOLI, M. *et al.* «Choosing sides in the trilemma: international financial cycles and structural change in developing economies», *Economia da Inovação e das Novas Tecnologias*, v.29, n.7, 2020. DOI:<https://doi.org/10.1080/10438599.2020.1719631>.
- CINGOLANI, L. ‘The Role of State Capacity in Development Studies’, *Journal of Development Perspectives*, v.2, n.1–2, p. 88–114, 2018. doi:10.5325/jdevepers.2.1-2.0088.

- CLARKE, A. 'Digital Government Units: What Are They, and What Do They Mean for Digital Era Public Management Renewal?' *International Public Management Journal*, p. 1–31, 2019. doi:10.1080/10967494.2019.1686447.
- CROWE, S. *et al.* 'The case study approach', *BMC Medical Research Methodology*, 11, p. 100, 2011. doi:10.1186/1471-2288-11-100.
- DAIMER, S.; HUFNAGL, M.; WARNKE, P. 'Challenge-oriented policy-making and innovation systems theory', in: *Sistema de inovação revisitado*, p. 217-234, 2012.
- DOOREN, W.V; BOUCKAERT, G.; HALLIGAN, J. *Gestão de Desempenho no Setor Público*. Routledge.2015.
- DRECHSLER, W. 'On the Viability of the Concept of Staatswissenschaften', *European Journal of Law and Economics*, v.12, p. 105–111, 2001. doi:10.1023/A:1012544417141.
- DRECHSLER, W. 'The rise and demise of the new public management', *Post-autistic economics review*, v.33, n.14, p. 17–28, 2005.
- DRECHSLER, W. 'Reis e Indicadores: Opções para Governar Sem Números', in Prutsch, M.J. (ed.) *Science, Numbers and Politics*. Cham: Springer International Publishing, p. 227–262, 2019. DOI:10.1007/978-3-030-11208-0_11.
- DRECHSLER, W.; KATTEL, R. 'Rumo ao Estado Neo-Weberiano? Talvez, mas certamente Adieu, NPM!', *NISPAcee JPAP* [Preprint]. 2009. Disponível em: https://www.academia.edu/7798848/Towards_the_Neo_Weberian_State_Perhaps_but_Certainly_Adieu_NPM_ (Acesso em: 14 de março de 2021).
- DRECHSLER, W.; KATTEL, R. 'Debate: O funcionário público desenvolvido – proporcionando agilidade e estabilidade ao mesmo tempo', *Public Money & Management*, 0(0), p. 1–2, 2020. doi:10.1080/09540962.2020.1729522.
- DUNLEAVY, P. *et al.* *Governança da era digital: corporações de TI, Estado e governo eletrônico*. OUP Oxford. 2006a.
- DUNLEAVY, P. *et al.* 'New Public Management Is Dead—Long Live Digital-Era Governance', *Journal of Public Administration Research and Theory*, v.16, n.3, p. 467–494, 2006b. doi:10.1093/jopart/mui057.
- EAVES, D.; GOLDBERG, D. *Serviço Digital do Governo do Reino Unido: movendo-se além de um site*. Escola Kennedy, de Harvard. 2017. Disponível em: <https://case.hks.harvard.edu/uk-government-digital-service-moving-beyond-a-website/> (Acesso em: 27 de janeiro de 2020).
- EDLER, J. *et al.* *Manual de Impacto da Política de Inovação*, 2016.
- EISENHARDT, K.M.; MARTIN, J.A. 'Dynamic capabilities: what are they?', *Strategic Management Journal*, v. 21, n.10–11, p. 1105–1121, 2000. doi:10.1002/1097-0266(200010/11)21:10/11<1105::AID-SMJ133>3.0.CO;2-E.
- EVANS, P. *Autonomia Incorporada*. 1995. Disponível em: <https://press.princeton.edu/books/paperback/9780691037363/embedded-autonomy> (Acesso em: 20 de junho de 2020).
- EVANS, P.; RAUCH, J.E. 'Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of "Weberian" State Structures on Economic Growth', *American Sociological Review*, v.64, n.5, p. 748–765, 1999. doi:10.2307/2657374.

- EVANS, P.B.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (eds) *Trazendo o Estado de volta para dentro*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985. doi:10.1017/CBO9780511628283.
- FERNANDEZ-MONGE CORTAZAR, F. *et al.* *Um New Data Deal - O caso de Barcelona*, 2021.
- FOX, M.L. 'Directgov 2010 and beyond: Revolution not evolution.' 2010.
- GERRING, J. 'Case Selection for Case-Study Analysis: Qualitative and Quantitative Techniques', *The Oxford Handbook of Political Methodology* [Preprint], 2008. doi:10.1093/oxfordhb/9780199286546.003.0028.
- GIESKE, H.; VAN BUUREN, A.; BEKKERS, V. 'Conceptualizing public innovative capacity: A framework for assessment', *Innovation Journal*, v.21, p. Artigo 1, 2016.
- GREENWAY, A. "O Serviço digital do governo realmente já foi campeão mundial. O que aconteceu?", *The Guardian*. 2020. Disponível em: <https://www.theguardian.com/society/2020/sep/24/government-digital-service-truly-was-once-world-beating-what-happened> (Acesso em: 18 de novembro de 2020).
- GULLMARK, P. "Todos os caminhos levam à inovação? A Study of Public Sector Organizations' Innovation Capabilities», *The American Review of Public Administration*, v.51, n.7, 2021. DOI:<https://doi.org/10.1177/02750740211010464>.
- HECLO, H. *Política social moderna na Grã-Bretanha e Suécia: do alívio à manutenção da renda*. Imprensa da Universidade de Yale, 1974.
- HELFBAT, C.E. *et al.* *Capacidades dinâmicas: entendendo a mudança estratégica nas organizações*. 1ª edição. Wiley-Blackwell, 2008.
- HELFBAT, C.E.; RAUBITSCHKE, R.S. «Dynamic and integrative capabilities for profiting from innovation in digital platform-based ecosystems», *Research Policy*, v.47, n.8, p. 1391–1399, 2018. DOI:10.1016/j.respol.2018.01.019.
- HILL, D. *Matéria Escura e Cavalos de Tróia: um vocabulário de design estratégico*. Strelka Imprensa, 2015.
- HILL, D. 'Realizing mission-oriented innovations in a fast-moving world', *International Science Council*, 1 de maio. 2020. Disponível em: <https://council.science/current/blog/realizing-mission-oriented-innovations-in-a-fast-moving-world/> (Acesso em: 30 de junho de 2021).
- HOOD, C. 'A Public Management for All Seasons?' *Administração Pública*, v.69, n.1, p. 3–19, 1991. doi:10.1111/j.1467-9299.1991.tb 00779.x.
- COMITÊ DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DA CÂMARA DOS COMUNS *Governo e TI - 'A Recipe For Rip-Offs': Time For A New Approach*. 2011. Disponível em: <https://publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmpubadm/715/71502.htm> (Acesso em: 20 de março de 2020).
- KARO, E.; KATTEL, R. 'Public management, policy capacity, innovation and development', *Revista de Economia Política*, v. 34, p. 80–102, 2014. doi:10.1590/S0101-31572014000100006.
- KARO, E.; KATTEL, R. 'Innovation and the State: Towards an Evolutionary Theory of Policy Capacity', in WU, X.; HOWLETT, M.; RAMESH, M. (eds) *Policy Capacity and Governance: Assessing Governmental Competences and Capabilities in Theory and Practice*. Cham: Springer International Publishing (Estudos na Economia Política de Políticas Públicas), p. 123-150, 2018. DOI:10.1007/978-3-319-54675-9_6.
- KATTEL, R. *et al.* «Podemos medir a inovação do setor público? Uma revisão da literatura», *Série de Documentos de Trabalho LIPSE* [Preprint], (2), 2014. Disponível em: <https://europa.eu/capacity4dev/innov-aid/documents/can-we-measure-public-sector-innovation-literature-review>.

KATTEL, R. 'What would Max Weber Say about Public-Sector Innovation?' *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 8, 2015. doi:10.1515/nispa-2015-0001.

KATTEL, R. *et al.* *A economia da mudança: política e avaliação para missões, formação de mercado e propósito público*, UCL Institute for Innovation and Public Purpose. 2018. Disponível em: <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/publications/2018/jul/economics-change-policy-and-appraisal-missions-market-shaping-and-public> (Acesso em: 20 de junho de 2020).

KATTEL, R.; DRECHSLER, W.; KARO, E. *Burocracias de inovação: como a estabilidade ágil cria o estado empreendedor*, UCL Institute for Innovation and Public Purpose. 2019. Disponível em: <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/publications/2019/dec/innovation-bureaucracies-how-agile-stability-creates-entrepreneurial-state> (Acesso em: 20 de junho de 2020).

KATTEL, R.; KREGEL, J.A.; REINERT, E.S. 'The Relevance of Ragnar Nurkse and Classical Development Economics', in KATTEL, R.; KREGEL, J.A.; REINERT, E.S. (eds) *Ragnar Nurkse (1907–2007)*. Londres: Anthem Press, p. 1–28, 2012. DOI:10.7135/UPO9781843318194.003.

KATTEL, R.; MAZZUCATO, M. «Mission-oriented innovation policy and dynamic capabilities in the public sector», *Industrial and Corporate Change*, v.27, n.5, p. 787–801, 2018. doi:10.1093/icc/dty032.

KATTEL, R.; TAKALA, V. 'Dynamic capabilities in the public sector: the case of the UK's Government Digital Service', *UCL Institute for Innovation and Public Purpose* [Preprint]. 2021. Disponível em: <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/publications/2021/jan/dynamic-capabilities-public-sector-case-uks-government-digital-service> (Acesso em: 19 de março de 2021).

LAAKSONEN, O.; PELTONIEMI, M. 'The Essence of Dynamic Capabilities and their Measurement', *International Journal of Management Reviews*, 20, p. 184–205, 2018. DOI:DOI: 10.1111/ijmr.12122.

LAPUENTE, V.; WALLE, S.V. de. 'Os efeitos da nova gestão pública na qualidade dos serviços públicos', *Governança*, n/a (n/d), 2020. doi:10.1111/gove.12502.

MARGETTS, H.; DUNLEAVY, P. 'The second wave of digital-era governance: a quasi-paradigm for government on the Web', *Philosophical Transactions of the Royal Society*, 371 (1987). Disponível em: <https://royalsocietypublishing.org/doi/10.1098/rsta.2012.0382> (Acesso em: 20 de março de 2020).

MAZEPUS, H. 'Does Political Legitimacy Matter for Policy Capacity?', in: WU, X.; HOWLETT, M.; RAMESH, M. (eds) *Policy Capacity and Governance: assessing governmental competences and capabilities in theory and practice*. Cham: Springer International Publishing (Estudos na Economia Política de Políticas Públicas), p. 229–242, 2018. DOI:10.1007/978-3-319-54675-9_10.

MAZZUCATO, M. «From market fixing to market-creating: a new framework for innovation policy», *Indústria e Inovação*, v.23, n.2, p. 140–156, 2016. doi:10.1080/13662716.2016.1146124.

MAZZUCATO, M. *Política de Inovação Orientada para a Missão: desafios e oportunidades*, UCL Institute for Innovation and Public Purpose. 2017. Disponível em: <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/publications/2017/sep/mission-oriented-innovation-policy-challenges-and-opportunities> (Acesso em: 20 de junho de 2020).

MAZZUCATO, M. *et al.* «Covid-19 and the need for dynamic state capabilities: an international comparison», *Documento de Trabalho do PNUD-IIPP* [Preprint]. 2021.

MAZZUCATO, M.; KATTEL, R. 'Covid-19 e capacidade do setor público', *Oxford Review of Economic Policy* [Preprint]. 2020.

- MAZZUCATO, M.; KATTEL, R.; RYAN-COLLINS, J. «Challenge-Driven Innovation Policy: Towards a New Policy Toolkit», *Journal of Industry, Competition and Trade*, v.20, n.2, p. 421–437, 2020. doi:10.1007/s10842-019-00329-w.
- MAZZUCATO, M.; PEREZ, C. *Inovação como Política de Crescimento: o desafio para a Europa*. Série de Documentos de Trabalho SPRU. SPRU - Unidade de Pesquisa em Política Científica, University of Sussex Business School. 2014. Disponível em: <https://econpapers.repec.org/paper/srussewps/2014-13.htm> (Acesso em: 20 de junho de 2020).
- MEIJER, A. ‘Public Innovation Capacity: Developing and Testing a Self-Assessment Survey Instrument’, *International Journal of Public Administration*, v.42, n.8, p. 617–627, 2019. doi:10.1080/01900692.2018.1498102.
- MERGEL, I. ‘Agile: Uma nova forma de governar’, *Medium*. 2020. Disponível em: <https://medium.com/@inesmergel/agile-a-new-way-of-governing-8e2c8f7efd1> (Acesso em: 20 de abril de 2020).
- MOROZOV, E.; BRIA, F. *Repensando a cidade inteligente. Democratizar a tecnologia urbana*. Nova Iorque: A Estiagência Rosa Luxemburgo, 2018.
- NELSON, R.; WINTER, S. ‘Neoclassical vs. Evolutionary Theories of Economic Growth: Critique and Prospectus’, *Economic Journal*, v.84, n.336, p. 886–905, 1974. Disponível em: https://econpapers.repec.org/article/ecjeconjl/v_3a84_3ay_3a1974_3ai_3a336_3ap_3a886-905.htm (Acesso em: 20 de junho de 2020).
- NELSON, R.R.; WINTER, S.G. *Uma teoria evolucionária da mudança econômica*. Cambridge, Massachusetts: The Belknap Press da Harvard University Press, 1982.
- OCDE «Digital Government Toolkit. Reino Unido, Global Digital Marketplace», 2018. Disponível em: <https://www.oecd.org/governance/digital-government/toolkit/goodpractices/united-kingdom-p8-global-digital-marketplace.pdf>.
- ONGARO, E.; FERLIE, E. ‘Strategic Management in Public Organizations: Profiling the Public Entrepreneur as Strategist’, *The American Review of Public Administration*, v. 50, n.4–5, p. 360–374, 2020. doi:10.1177/0275074020909514.
- ORANGE, R. Como a Suécia está retomando vagas de estacionamento para melhorar a vida urbana, *The Guardian*. 2021. Disponível em: <http://www.theguardian.com/environment/2021/feb/08/how-sweden-is-taking-back-parking-spaces-to-improve-urban-living> (Acesso em: 30 de junho de 2021).
- OSBORNE, S.P.; RADNOR, Z.; STROKOSCH, K. «Co-Production and the Co-Creation of Value in Public Services: A suitable case for treatment?», *Public Management Review*, v.18, n.5, p. 639–653, 2016. doi:10.1080/14719037.2015.1111927.
- PAINTER, M.; PIERRE, J. ‘Unpacking Policy Capacity: Issues and Themes’, in: PAINTER, M.; PIERRE, J. (eds) *Challenges to State Policy Capacity: Global Trends and Comparative Perspectives*. Londres: Palgrave Macmillan UK, p. 1–18, 2005. DOI:10.1057/9780230524194_1.
- PENROSE, E. *A Teoria do Crescimento da Firma*. Oxford: Oxford University Press, 2009.
- PETERS, A. A Suécia está transformando ruas em projetos de “cidade de 1 minuto”, *FastCompany*. 2021. Disponível em: <https://www.fastcompany.com/90593014/how-to-transform-your-street-into-a-1-minute-city> (Acesso em: 30 de junho de 2021).
- PETERS, B.G.; SAVOIE, D.J. «Civil Service Reform: Misdiagnosing the Patient», *Public Administration Review*, v.54, n.5, p. 418–425, 1994. doi:10.2307/976426.

- PIENING, E.P. ‘Dynamic Capabilities in Public Organizations’, *Public Management Review*, v.15, n.2, p. 209–245, 2013. doi:10.1080/14719037.2012.708358.
- POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. *Reforma da Gestão Pública: Uma Análise Comparativa - Nova Gestão Pública, Governança e o Estado Neo-Weberiano*. OUP Oxford, 2011.
- RIBERA-FUMAZ, R. ‘Moving from Smart Citizens to Technological Sovereignty?’, in CARDULLO, P.; DI FELICIANANTONIO, C.; KITCHIN, R. (eds) *O Direito à Cidade Inteligente*. Emerald Publishing Limited, p. 177–191, 2019. DOI:10.1108/978-1-78769-139-120191013.
- ROSS, M. ‘A ascensão e queda do GDS: lições para o governo digital’, *Global Government Forum*. 2018. Disponível em: <https://www.globalgovernmentforum.com/the-rise-and-fall-of-gds-lessons-for-digital-government/> (Acesso em: 26 de março de 2020).
- SADOWSKI, J. ‘Quem é o dono da cidade do futuro? Fases do urbanismo tecnológico e mudanças na soberania’, *Estudos Urbanos* [Preprint], 2020. DOI:<https://doi.org/10.1177/0042098020913427>.
- SCHOT, J.; STEINMUELLER, W.E. «Three frames for innovation policy: I&D, systems of innovation and transformative change», *Research Policy*, v.47, n.9, p. 1554–1567, 2018. DOI:10.1016/j.respol.2018.08.011.
- SKOCPOL, T. *Estados e Revoluções Sociais: uma análise comparativa da França, Rússia e China*. Cambridge: Cambridge University Press, 1979. doi:10.1017/CBO9780511815805.
- SKOCPOL, T. ‘Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research’, in RUESCHEMEYER, D.; EVANS, P.B.; SKOCPOL, T. (eds) *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 3–38, 1985. DOI:10.1017/CBO9780511628283.002.
- TEECE, D.J. «Reply to Nelson, Helfat and Raubitschek», *Research Policy*, v.47, n.8, p. 1400–1402, 2018. DOI:10.1016/j.respol.2018.03.016.
- TEECE, D.J.; PISANO, G.; SHUEN, A. ‘Dynamic capabilities and strategic management’, *Strategic Management Journal*, v.18, n.7, p. 509–533, 1997. doi:10.1002/(SICI)1097-0266(199708)18:7<509::AID-SMJ882>3.0.CO;2-Z.
- The Economist ‘O triste conto do Serviço Digital do Governo da Grã-Bretanha’, *TheEconomist*.2020. Disponível em: <https://www.economist.com/britain/2020/10/31/the-sad-tale-of-britains-government-digital-service> (Acesso em: 3 de novembro de 2020).
- TRIMBERGER, E.Ak. *Revolução de Cima: Burocratas Militares e Desenvolvimentos no Japão, Turquia, Egito e Peru*, 1978. Disponível em: <https://www.waterstones.com/book/revolution-from-above/ellen-kay-trimberger//9780878551361> (Acesso em: 28 de junho de 2021).
- WADE, R. “Que estratégias são viáveis para os países em desenvolvimento hoje? A Organização Mundial do Comércio e o encolhimento do “espaço de desenvolvimento”, *Review of International Political Economy*, v.10, n.4p. 621-644, 2003. DOI:DOI: 10.1080/09692290310001601902.
- WEBER, M. *Wirtschaft und Gesellschaft*. 5ª edn. Tübingen: Mohr Siebeck, p. XXXIII, 948. 2002.
- WEISS, L. *O Mito do Estado Impotente*. 1ª edição. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1998.
- WEISS, L.; HOBSON, J. *Estados e Desenvolvimento Econômico: uma análise histórica comparativa*. Wiley. 1995. Disponível em: <https://www.wiley.com/en-gb/States+and+Economic+Development%3A+A+Comparative+Historical+Analysis-p-9780745614571> (Acesso em: 2 de julho de 2021).

WILLIAMSON, J. *O que Washington quer dizer com reforma política*, Peterson Institute for International Economics.2002.Disponível em: <https://www.piie.com/commentary/speeches-papers/what-washington-means-policy-reform> (Acesso em: 8 de agosto de 2020).

WU, X.; HOWLETT, M; RAMESH, M. (eds) (2018) *Capacidade política e governança: avaliando competências e capacidades governamentais em teoria e prática*. Palgrave Macmillan, 2018.

ZOLLO, M; WINTER, S.G. 'Deliberate Learning and the Evolution of Dynamic Capabilities', *Organization Science*, v.13, n.3, p. 339–351, 2002. doi:10.1287/orsc.13.3.339.2780.

Rainer Kattel

<https://orcid.org/0000-0003-0963-394X>

Professor e Vice-diretor de Inovação e Governança Pública no Institute for Innovation and Public Purpose (IIPP) do University College London (UCL).

r.kattel@ucl.ac.uk