



CAPACIDADE DE ABSORÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: PRINCÍPIOS PARA O NOVO SERVIÇO PÚBLICO



Ana Donner Abreu¹, Greicy Kelli Spanhol Lenzi², Angela Regina H. Amin Helou³.

Resumo

A mudança do papel do Estado tradicional, que vem se transformando em um agente ativador e cooperativo que aciona e coordena outros *stakeholders* em redes de coprodução de políticas públicas, reforça a visão de governança e o Novo Serviço Público (NSP) como modelo de gestão à ser incorporado pela Administração Pública (ADP). O problema que se evidencia nesse contexto de análise, é como a ADP, a partir de suas organizações, adquire, assimila, transforma e aplica em políticas públicas o conhecimento dos *stakeholders* que participam dessas experiências. Um construto de pesquisa que pode dar suporte para uma organização realizar esses processos é o de “capacidade de absorção”, que se apresenta como uma alternativa para essa finalidade. Nessas condições, o objetivo deste artigo foi verificar como esse construto vem sendo aplicado no campo da administração pública e como pode contribuir para a concretização dos princípios do NSP. O delineamento metodológico foi de natureza descritiva e exploratória; a escolha de procedimentos sistemáticos para a descrição e explicação dos fenômenos foi predominantemente qualitativa e, quanto a coleta de dados foi bibliográfica. Como resultados, verifica-se que a capacidade de absorção de uma organização pública pode: motivar o setor público a entender as reais necessidades e prioridades do cidadão; servir para que os diferentes conhecimentos dos *stakeholders* possam ser explicitados e aplicados em redes de elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas; e ajudar a consolidar as redes como estratégia de coprodução de políticas públicas; renovar as competências das organizações públicas.

Palavras-chave: Novo Serviço Público. Capacidade de Absorção. Administração Pública.

CAPACITY OF ABSORPTION IN THE PUBLIC ADMINISTRATION: PRINCIPLES FOR THE NEW PUBLIC SERVICE



Abstract

The change of the traditional State, which has been transformed into an activating and cooperative State that drives and coordinates other stakeholders in coproduction networks of public policies, reinforces the vision of governance and the New Public Service (NSP) as a management model to be incorporated by the Public Administration. The problem that becomes evident in this context of analysis is how the Public Administration, with its organizations, acquires, assimilates, transforms, and applies, into public policies, the knowledge from stakeholders who participate in these experiences. The "absorption capacity" is a research construct that can support an organization in performing these processes, and it presents itself as an alternative for this purpose. Considering this, the objective of this article was to verify how this construct is being applied in the public administration field and how it can contribute to the implementation of NSP principles. The methodological procedures were

¹ Administradora. Doutora em Engenharia e Gestão do Conhecimento. UFSC.

² Psicóloga. Doutora em Engenharia e Gestão do Conhecimento. UDESC.

³ Matemática. Doutora em Engenharia e Gestão do Conhecimento. UFSC.

descriptive and exploratory; the systematic procedures for describing and explaining the phenomena were predominantly qualitative, and the data collection procedures were bibliographical. As results, among others, it were verified that the absorption capacity of a public organization: 1) can motivate the public sector to understand the real needs and priorities of citizens; 2) can be used so that the different expertise of stakeholders can be explained and applied in elaboration, implementation and evaluation networks of public policies; 3) can help to consolidate networks as a strategy for the coproduction of public policies; 4) can renew the competence of public organizations.

Key words: *New Public Service. Absorption Capacity. Public Administration.*



INTRODUÇÃO

Administração Pública (ADP) é uma expressão que constitui uma área específica de conhecimento da ciência da administração, que dependendo de como se conceitua, evidencia diferentes correntes teóricas que, por sua vez, fundamentam-se em distintas bases epistemológicas. Entre os modelos de Administração Pública existentes na literatura a base deste trabalho está fundamentada na visão de governança - e que se concretiza no denominado Novo Serviço Público.

O modelo do Novo Serviço Público (NSP) elaborado por Denhardt e Denhardt (2003) surge como uma crítica à teoria dominante da ADP, que é considerada como um modelo racional de administração que tem, ao menos, três limitações importantes: (a) baseia-se em uma visão estreita e restritiva da razão humana; (b) suporta-se em um entendimento incompleto da aquisição do conhecimento; e, (c) impede uma conexão entre teoria e prática de maneira adequada. Por base convencional, entende-se uma teoria racional de Administração focada em um entendimento positivista do comportamento humano onde o estudo próprio da ADP refere-se a como organizações públicas podem operar de forma mais eficiente, isto é, como alcançar os objetivos definidos com um custo mínimo (DENHARDT, 2012).

Desse modo, Denhardt e Denhardt (2003) formulam sua crítica fundamentados na argumentação de que a Administração Pública evoluiu de uma perspectiva patrimonialista para outra - burocrática - baseada nos princípios do modelo ideal de Weber (RAMOS, 1989) que foi adotada como pressuposto da eficiência. Dentro desta visão, cabe aos administradores públicos implementar as políticas formuladas pelo grupo eleito para exercer o poder político, sendo os interesses da burocracia o suficiente para a produção do bem público (SALM; MENEGASSO, 2009).

Denhardt (2012) argumenta que é possível articular uma redefinição do campo da Administração Pública que inclua: (a) as perspectivas das abordagens anteriores – políticas,

genéricas e profissionais; (b) a identificação da Administração Pública como um processo; e, (c) a ênfase na natureza política desse processo .

Assim, concretiza-se um novo modelo de gestão do Estado que é denominado de governança pública e se refere a um arranjo institucional que articula as dimensões econômico-financeira, institucional administrativa e a sociopolítica da sociedade. Nesse arranjo, o Estado estabelece parcerias com a sociedade civil e o mercado, e busca soluções inovadoras para os problemas sociais (RONCONI, 2011). Ou seja, nos modelos tradicionais, a articulação e coordenação dos interesses coletivos se faz a partir de partidos ou grupos de interesses e, nos modelos de governança, a articulação dos interesses coletivos acontece a partir de padrões negociados entre o público e o privado, levando a coprodução dos serviços públicos (JANN; REICHARD, 2002).

Em virtude disso, o Estado tradicional vem deixando de ser um prestador de serviço e vem se transformando em um Estado ativador e cooperativo que aciona e coordena outros *stakeholders* para produzirem o bem público com ele (KISSLER; HEIDEMANN, 2006). Na mesma direção, Rhodes (1996) reforça a visão de governança como novo modo de gestão, mas a define como uma rede organizacional auto-organizada, autônoma e autogovernada que envolve os diferentes *stakeholders*.

Por outro lado, para enfrentar essas questões sociais e de governança a Administração Pública vai precisar: (a) ser mais transparente e inclusiva no processo de tomada de decisão buscando mais equidade social; (b) trabalhar em conjunto com diferentes *stakeholders* em direção a um futuro comum; e, (c) gerenciar as Instituições para trabalharem melhor umas com as outras, de maneira a se tornarem mais estratégicas e dinâmicas em sua natureza (YIGITCANLAR, 2011).

Então, ao se pensar a ADP como uma rede organizacional em que os *stakeholders* podem ser articulados para a coprodução do bem público, passa a ser importante entender como essa constrói suas estratégias de atuação para enfrentar os desafios apresentados pelo modelo do NSP. Esses desafios se visualizam a partir de uma nova relação Estado-Sociedade com maior envolvimento da população na definição da agenda política, maior controle social sobre as ações estatais, além da legitimação da sociedade como integrante do processo de discussão, elaboração e implementação de políticas públicas.

Assim, o problema que se evidencia nesse contexto de análise, é como a Administração Pública, a partir de suas organizações, adquire, assimila, transforma e aplica em políticas públicas o conhecimento dos *stakeholders* que participam de experiências de coprodução de bem público em rede . A partir de uma leitura preliminar sobre os constructos

de pesquisa que poderiam dar suporte para uma organização realizar esses processos percebeu-se que o de “capacidade de absorção” se apresentava como uma alternativa para essa finalidade, já que se refere à capacidade de uma organização aprender a partir da aquisição, assimilação, transformação e aplicação de conhecimentos externos (ZAHRA; GEORGE, 2002) e, sobretudo, “representa uma parte importante da capacidade de uma organização criar novos conhecimentos” (COHEN; LEVINTHAL, 1989, p. 569-570). Nessas condições, estabelece-se o objetivo deste artigo que é verificar como o construto de capacidade de absorção vem sendo aplicado no campo da administração pública e como pode contribuir para a concretização dos princípios do NSP.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 NOVO SERVIÇO PÚBLICO

O modelo do Novo Serviço Público (DENHARDT, DENHARDT, 2003), é fundamentado na promoção e na reafirmação dos valores da democracia, da cidadania e do interesse público. Apesar de constituir-se como uma proposta emergente, seus fundamentos remontam às décadas de 1970 e 1980 e suportam-se tanto na Teoria Política democrática como em abordagens alternativas à gestão e ao *design* organizacional, dentro de uma tradição humanística da Teoria da Administração. São seis os princípios-chave do NSP.

Quadro 1: Princípios-chave do NSP

1. Servir cidadãos, não consumidores: o serviço público é visto como uma extensão da cidadania, assim governo e cidadãos precisam abrir mão de seus interesses de curto prazo, assumindo novos papéis na construção de uma sociedade civil.
2. Perseguir interesses públicos: o administrador é um ator-chave dentro de um sistema de governança que inclui inúmeros <i>stakeholders</i> – e o governo é um meio voltado para o alcance de valores compartilhados pela sociedade.
3. Dar mais valor à cidadania e ao serviço público do que ao empreendedorismo: os administradores públicos trabalham dentro de redes políticas complexas e seu trabalho deve envolver os cidadãos no desenvolvimento de políticas públicas.
4. Pensar estrategicamente e agir democraticamente: as políticas e os processos devem ser elaborados mediante processos de colaboração, para que os cidadãos possam envolver-se no processo de governança ao invés de buscar apenas satisfazer suas demandas.
5. Servir em vez de dirigir: os servidores públicos devem usar uma liderança baseada em valores para ajudar os cidadãos a articular e satisfazer seus interesses compartilhados. Devem compartilhar poder e liderar com compromisso, integridade, respeitando e conferindo poder à cidadania.
6. Dar valor às pessoas, não apenas à produtividade: as organizações públicas têm mais chance de ser bem-sucedidas se operarem por meio de processos de colaboração e liderança compartilhada que tenham por base o respeito pelas pessoas

Fonte: Elaborada pelas autoras

Esses princípios apresentados pelo NSP precisam ser consolidados por valores compartilhados e interesses comuns que serão obtidos por meio do diálogo e do engajamento dos cidadãos e são vistos como uma extensão da cidadania. São próprios também a esse modelo, a articulação política e a liderança para o envolvimento das forças existentes no tecido social visando a coprodução dos serviços públicos que requerem a participação de múltiplas instâncias sociais (SALM; MENEGASSO, 2009).

Dessa maneira, o Novo Serviço Público pressupõe a coprodução do bem público que é desejado e priorizado por um indivíduo - cidadão que possui uma noção coletiva e compartilhada do interesse público, e que é sistematizado por uma liderança que se suporta em valores que ajudem os cidadãos a articular e satisfazer seus interesses compartilhados.

Denhardt (2012, p. 37) assinala que "os avanços da tecnologia da informação tornaram as informações mais facilmente disponíveis a um grande número de grupos e organizações". Assim, a necessidade de consciência e participação da sociedade nas decisões de formulação, bem como na implantação e desenvolvimento de políticas públicas, faz acrescentar ingredientes democráticos próprios da sociedade da informação na gestão pública.

O modelo de governança analisado sobre a ótica do NSP fundamenta-se na ideia de coprodução de políticas em rede. As redes põem ênfase nos acordos que se estabelecem entre múltiplos *stakeholders* envolvidos nos processos de desenho, implementação, controle e avaliação de políticas, englobando órgãos estatais descentralizados, organizações da sociedade civil e mesmo instituições de mercado (BARNES, 1987). Com base na compreensão desse papel das redes, volta-se a refletir sobre como a administração pública a partir de suas organizações, adquire, assimila, transforma e aplica em políticas públicas o conhecimento dos *stakeholders* que participam de experiências de coprodução de bem público em rede, sendo que a capacidade de absorção das partes é vital para que ocorra esse fluxo de conhecimento.

2.2 CAPACIDADE DE ABSORÇÃO

A série de trabalhos existentes sobre o construto Capacidade de Absorção (CA) revela as diferentes visões e entendimentos do campo que teve seu desenvolvimento ligado à macroeconomia, mais especificamente, ao contexto do desenvolvimento econômico e do investimento estrangeiro. A adaptação para o contexto das organizações ocorreu com o trabalho de Cohen e Levinthal (1989), que o conceituaram, em um primeiro momento como capacidade de identificar, assimilar e explorar o conhecimento do ambiente.

Os autores (1990, p.128), posteriormente reconceituam CA como a “habilidade coletiva de uma organização em que seu conhecimento prévio permite reconhecer o valor da nova informação, assimilá-la e aplicá-la com fins comerciais”. Como desdobramento desse conceito, a CA envolve três componentes: (a) reconhecer o valor da nova informação; (b) assimilar esta informação; e, (c) aplicar esta informação como valor (COHEN; LEVINTHAL, 1989, p.569-570).

Com a evolução da área novos conceitos foram apresentados, conforme explicita o quadro 1.

Quadro 1: Conceitos de Capacidade de Absorção (CA)

Autores	Conceito
Mowery e Oxley (1995)	Um conjunto de habilidades que refletem a necessidade de lidar com componentes tácitos da transferência de tecnologia e também com a frequente necessidade de modificar uma tecnologia externa para aplicação doméstica.
Kim (1998)	Capacidade de assimilar conhecimento e habilidades de resolução de problemas para criar novo conhecimento para a inovação.
Lane e Lubatkin (1998)	Capacidade de reconhecer e perceber, assimilar e comercializar o novo conhecimento externo.
Zahra e George (2002)	Um conjunto de rotinas e processos organizacionais pelo qual as organizações adquirem, assimilam, transformam e exploram o conhecimento
Lane, Koka e Pathak (2006)	Habilidade de utilizar conhecimento externo através de um processo sequencial: 1) reconhecer e entender o potencial do novo conhecimento a partir da aprendizagem exploratória; (2) assimilar conhecimento valioso a partir da aprendizagem transformativa; (3) usar o conhecimento assimilado para criar novo conhecimento e resultados comerciais a partir da aprendizagem explorativa.
Todorova e Durisin (2007)	É a capacidade de reconhecer o valor do novo conhecimento externo, adquiri-lo, transformá-lo e aplicá-lo
Easterby-Smith <i>et al.</i> (2008)	Habilidade de localizar novas ideias e incorporá-las em processos organizacionais, o que é visto como uma contribuição para a <i>performance</i> organizacional.
Bergh e Lim (2008)	Capacidade dinâmica que pode levar a uma vantagem competitiva e retornos acima da normalidade de desempenho.
Rashman, Withers e Hartley (2009)	Habilidade de reconhecer o valor do novo conhecimento externo e aplicá-lo para fins comerciais.
Sun e Anderson (2010)	Um tipo específico de Aprendizagem Organizacional que concerne à relação da organização com o conhecimento externo.
Jiménez-Barrionuevo, Garcia-Morales e Molina (2011)	Rotinas organizacionais e processos estratégicos a partir dos quais a organização adquire, assimila, transforma e aplica o conhecimento externo de maneira a criar valor.
Tsai, Chen e Tseng (2012b)	Habilidade da organização de adquirir e processar o conhecimento relevante de seus <i>stakeholders</i> a partir de ações para detecção, aquisição, assimilação, combinação, socialização e transformação desse conhecimento, visando aumentar a vantagem competitiva sustentada.

Fonte: Elaborada por Abreu (2016)

Como se pode observar, existem inúmeras conceituações para o construto capacidade de absorção. No entanto, Zahra e George (2002), recolocaram a CA, como uma capacidade dinâmica que reflete a habilidade da organização em responder às mudanças estratégicas. Essa

capacidade promove na organização a habilidade para refinar, estender e alavancar as competências existentes, ou ainda criar novas, incorporando conhecimento adquirido ou transformado para construir outras capacidades organizacionais. Eisenhardt e Martin (2000) assinalam que a capacidade dinâmica emerge de um conjunto de rotinas organizacionais, ou seja, a capacidade de absorção se concretiza por meio dos processos organizacionais.

Além disso, Zahra e George (2002) sugerem separar o construto entre capacidade de absorção potencial e capacidade de absorção realizada. Esses dois subdividem-se em quatro dimensões, sendo elas: aquisição e assimilação, que fazem parte da CA potencial, e transformação e aplicação, que fazem parte da CA realizada. Essas quatro dimensões dependem umas das outras para produzir a capacidade de absorção. Já, o conceito de Todorova e Durisin (2007), revisa o trabalho de Zahra e George (2002) e integra a dimensão – reconhecer o valor – que já estava presente no trabalho de Cohen e Levinthal (1990), como a primeira fase da capacidade de absorção.

Tsai, Chen e Tseng (2012a), entretanto, adotam uma nova perspectiva para conceituar capacidade de absorção e propõem um modelo denominado 3Rs AC, que consiste no equilíbrio entre capacidade de absorção responsiva (RESAC), capacidade de absorção realizada (REAAC) e capacidade de absorção reconfigurada (RECAC). A RESAC envolve detecção e aquisição do conhecimento, e tem um entendimento que é semelhante ao papel da capacidade de absorção potencial, como observado por Zahra e George (2002). Seu papel é permitir que a organização dê sentido ao conhecimento relevante dos *stakeholders*, bem como compreenda os benefícios dessa aquisição. A REAAC envolve a assimilação e a combinação, porque para Tsai (2001), a organização precisa da combinação para utilizar os conhecimentos que adquire.

Por fim, RECAC envolve a socialização e a transformação. A socialização ajuda as organizações a realizarem o compartilhamento do conhecimento tácito, reforçarem e complementarem a base de conhecimento existente na organização. Assim, a transformação faz com que a organização reconfigure sua base de conhecimento, levando-a explorá-la e reconstruí-la.

Em uma análise teórica dessas conceituações, percebe-se uma convergência para entender a capacidade de absorção como um construto que se relaciona com a aprendizagem organizacional, uma vez que refere à capacidade que uma organização possui de assimilar e aplicar o conhecimento externo que é relevante para a realização de seus processos. Lane, Koka e Pathak (2006), inclusive, descrevem CA como um processo que consiste em aprendizagem exploratória, transformativa e utilizatória.

Aprendizagem exploratória é o processo em que a organização começa a reconhecer e entender o novo conhecimento; já, a aprendizagem transformativa, refere-se aos processos que afetam a maneira como o novo conhecimento é assimilado e combinado com o conhecimento já existente, nos diferentes níveis e, por fim, a aprendizagem utilizatória, é aquela se concretiza no processo em que o novo conhecimento que foi assimilado é transformado em novas ações (LANE; KOKA; PATHAK, 2006).

Sun e Anderson (2010), inclusive apontam que há uma relação direta entre capacidade de absorção e aprendizagem organizacional (AO), e se propõem a estabelecê-la mais claramente. Estudos desenvolvidos por Tsai (2001), Chen (2004), Camisón e Forés (2010) e Ernst, Lichtenthaler e Vogt (2011), em organizações privadas, demonstram que quando há uma complementaridade entre os ativos de conhecimento presentes, na organização, e os novos ativos externos, ocorre também a aprendizagem organizacional.

As referências apresentadas até aqui, foram consolidadas por Zahra e George (2002) e Noblet, Simon e Parent (2011) para quem, capacidade de absorção deve ser entendida como um processo que se caracteriza por um conjunto de fases estruturadas que resultam em finalidades específicas. São elas: (a) reconhecer e apreciar o valor do conhecimento externo disponível; (b) gerar um novo entendimento e a internalização desse novo conhecimento na organização; (c) converter esse conhecimento em novo conhecimento para a organização e (d) utilizar esse novo conhecimento.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O delineamento dos procedimentos metodológicos é de natureza descritiva e exploratória; a escolha de procedimentos sistemáticos para a descrição e explicação dos fenômenos é predominantemente qualitativa, e, quanto aos procedimentos de coleta de dados é bibliográfica. A pesquisa foi realizada na base de dados *Web of Science* (2015), utilizando-se na busca o tópico “*absorptive capacity*” e área de pesquisa “*public administration*”. O total de artigos relacionados nessa busca foi 264, mas em uma leitura inicial dos títulos desses artigos identificou-se que nenhum deles possuía os dois construtos e, que 30 deles possuíam apenas o constructo capacidade de absorção. Esses trinta artigos foram selecionados para análise de seus resumos, e com esse procedimento chegou-se ao número de oito (8) artigos que discutem questões e temas que ajudam a construir o argumento que está sendo desenvolvido neste artigo. Os artigos selecionados tratam: (a) de demonstrar a importância de se desenvolver a capacidade de absorção para caracterizar a inovação de uma área

metropolitana (MUKHERJI e SILBERMAN, 2013); (b) examinar a ideia de que a dinâmica do sistema nacional de inovação depende de duas dimensões: a capacidade de inovação e a capacidade de absorção (CASTELLACCI e NATERA, 2013); (c) demonstrar como emerge a capacidade de absorção de uma organização e apontar os limites existentes na literatura sobre o tema (EBERS e MAURER, 2014); (d) examinar os problemas e as oportunidades ligadas ao conceito de capacidade de absorção (RENZIO, 2005); (e) examinar quais mecanismos organizacionais permitem que as organizações alinhem-se ao longo do tempo com o ambiente externo (BEM-MENACHEM, 2013); (e) analisar as implicações conceituais, teóricas e metodológicas da aplicação da capacidade de absorção para verificar o desempenho de organizações públicas (HARVEY *et al.*, 2010); e (f) analisar se as organizações com maior capacidade de absorção podem gerenciar o conhecimento externo de forma mais eficiente, estimulando resultados inovadores (ESCRIBANO; FOSFURI; TRIBO, 2009). Nesses artigos, o único que faz referência direta ao contexto da Administração Pública é o de Harvey *et al.* (2010) e também só um examina os mecanismos organizacionais que permitem que as organizações se alinhem com o ambiente externo (BEM-MENACHEM *et al.*, 2013). Esses dois artigos, portanto, tratam mais diretamente sobre a tema deste artigo, já que buscam descrever como ocorre, do ponto de vista da organização pública, a absorção de conhecimentos em experiências de coprodução.

Na segunda busca realizada, utilizou-se os descritores: “*absorptive capacity*” and “*public sector*”, chegando-se a 19 artigos. Em uma leitura inicial dos títulos, identificou-se que apenas dois deles tinham os dois construtos no título: *Absorptive capacity in non market environment* (HARVEY *et al.*, 2010) e *Absorptive capacity as a guiding concept for effective public sector management and conservation of freshwater ecosystems* (MURRAY *et al.*, 2011). O primeiro desses artigos de Harvey *et al.* (2010) também foi selecionado pela base de dados quando a pesquisa envolveu o tópico “*absorptive capacity*” e a área de pesquisa “*public administration*”.

Os artigos citados tratam da importância da capacidade da absorção, tanto para medir o desempenho organizacional da Administração Pública e seus processos de conhecimento (HARVEY *et al.*, 2010) e, da possibilidade de a CA ser usada como um *framework* para conservar e gerenciar os sistemas de água doce como um bem comum (MURRAY *et al.*, 2011).

4. DISCUSSÕES

Dos artigos que derivaram das buscas efetuadas na *Web of Science* até o ano de 2015, o artigo de Harvey *et al.* (2010) é aquele que trata especificamente do tema de capacidade de absorção para o contexto da Administração Pública ou do setor “não mercado”. Os autores argumentam que mesmo que a teoria de capacidade de absorção tenha sido desenvolvida com foco na organização privada, ela pode ser transferida para o estudo de organizações públicas e explicar as relações entre a *performance* organizacional e processos de conhecimento.

Eles apontam três razões pelas quais o constructo de CA pode ser aplicado para analisar a performance do setor público.

Quadro 3: Razões para aplicar CA no setor público

1. para motivar as organizações do setor público a aumentar seu entendimento sobre as necessidades e prioridades dos seus usuários, buscando melhorar continuamente o design, a gestão e a efetividade do serviço prestado. Uma vez desenvolvido, isso toma forma de coprodução entre governo, cidadão e mercado;
2. para desenvolver habilidade para entender, negociar e resolver os diferentes valores e expectativas que envolvem seus stakeholders. Isso requer gestão e processo de conhecimento para traduzir o ambiente de informação em competências organizacionais e atividades, uma vez que as organizações públicas operam em um ambiente complexo em que seus padrões de performance são contestados por inúmeros usuários;
3. para teorizar ou empiricamente analisar a performance do setor público. Nesse artigo, as razões que foram apontadas funcionam como condições basilares para construir um modelo de Administração Pública que seja fundamentado na coprodução.

Fonte: Elaborada pelas autoras

Murray *et al.* (2011), por sua vez, consideram que o conceito de Capacidade de Absorção não está bem aplicado para o campo da Administração Pública, já que vem sendo utilizado em pesquisas na área de economia e gestão de organizações comerciais, visando vantagem competitiva e inovação. Para os autores, as definições de Zahra e George (2002) e Todorova e Durisin (2007) se prestam mais para as organizações públicas porque identificam, explicitamente, CA como uma capacidade dinâmica, sendo que estas refletem a habilidade da organização para integrar, construir e reconfigurar suas competências externas e internas para enfrentar ambientes que mudam rapidamente (TEECE; PISANO; CHUEN, 1997).

Nessa perspectiva das capacidades dinâmicas, as organizações são entendidas como processadoras e utilizadoras de conhecimento (HARVEY *et al.*, 2010), cujo termo “dinâmico” refere-se à capacidade de renovar competências, de modo a atingir o alinhamento com o ambiente em mudança. Identificar, portanto, CA com capacidades dinâmicas oferece uma estrutura para compreender o que uma organização precisa ser capaz de fazer para reconhecer o valor, adquirir, assimilar, transformar e utilizar o conhecimento para mudar. Dessa forma, os autores propõem que as organizações públicas devem se adaptar ao ambiente externo em constante mudança e podem se valer de sua capacidade de absorção para processá-la.

Já, no artigo de Castellaci e Natera (2013), o tema capacidade de absorção e da

Administração Pública aparece interligado à investigação de que a dinâmica do sistema nacional de inovação é dirigido pela coevolução de dois aspectos: a capacidade de inovação e a capacidade de absorção de um país. Assim, a literatura de inovação e crescimento econômico não fornece suporte teórico, nem resultados empíricos que apontem quais fatores são relevantes para descrever a evolução de longo termo de um sistema nacional de inovação e sua relação com o crescimento econômico. Por isso, fizeram uma investigação com indicadores de medida da capacidade de inovação e da capacidade de absorção de 87 países, no período 1987-2007, buscando delinear alguns desses aspectos. Os resultados apontam que a dinâmica do sistema nacional de inovação é desenvolvida por três variáveis da capacidade de inovação: *input* inovador, produção científica e produção tecnológica, e também por três fatores da capacidade de absorção: infraestrutura, comércio internacional e capital humano.

Dessa forma, há implicações para a elaboração de políticas, já que o sistema nacional de inovação é concretizado por essa complexa relação, ou seja, a evolução da CA de um país pode suportar a dinâmica da inovação ao reforçar a produtividade do setor de P&D. Nesse artigo, percebe-se que a capacidade de absorção é tratada como um elemento definidor de uma política de inovação, o que sugere sua importância, também, como construto de análise para a Administração Pública.

Mukherji e Silberman (2013), por sua vez, consideram que os avanços em inovação estabelecem o suporte para o crescimento econômico de regiões. Para esses autores, a criação, disseminação e assimilação de conhecimentos, trazem consequências para a inovação, quando esses conhecimentos são absorvidos. Entretanto, a literatura não trata de como a habilidade de uma região, para absorver conhecimento, impacta o fluxo de conhecimento dela, e se propõem a contribuir para o campo com um estudo no nível regional, muito embora os autores ressaltem que um estudo do Banco Mundial (2008) reconhece que um elemento-chave para o crescimento econômico e o desenvolvimento industrial de um país é sua capacidade de absorção.

Utilizando-se do conceito de CA, criado por Cohen e Levinthal (1989), afirmam que as regiões não podem se beneficiar do conhecimento externo apenas por estarem expostas a ele, mas apresentam resultados que demonstram que a habilidade de uma região, de absorver o conhecimento externo, tem um impacto positivo no sistema de inovação e no crescimento econômico. O aumento da capacidade de absorção, é mais uma maneira, a partir da qual o empreendedorismo tem um impacto positivo sobre o desempenho econômico regional e funciona como um suporte para criar a fertilização cruzada que leva a novas ideias.

Além disso, o trabalho contribui para a literatura sobre a capacidade de absorção na

Administração Pública, ao considerar como nível de análise a questão regional, o que tinha sido desconsiderado até então. Os autores, porém, alegam que o conceito seminal de Cohen e Levinthal (1989) é demasiado estreito para as economias regionais, com uma longa tradição de inovação, e ainda sugerem que a visão de que a capacidade de absorção é impulsionada pela interconectividade geográfica e tecnológica é ainda mais relevante quando se considera as economias regionais. As regiões que dependem mais de suas próprias inovações passadas, que das inovações fora de suas regiões e, que são menos conectados com outras regiões, inovam menos.

Já o artigo de Escribano, Fosfuri e Tribo (2009), propõe-se a analisar se organizações com maior capacidade de absorção podem gerenciar o conhecimento externo de forma mais eficiente, estimulando resultados inovadores. Como pano de fundo, referem-se à importância do fluxo de conhecimento externo para os processos de inovação de uma organização, ao afirmar que a geração de novo conhecimento não é apenas um processo interno, e sugerir que as organizações devem ser capazes de reconhecer o valor de um novo conhecimento externo, assimilá-lo e utilizá-lo para fins comerciais; ou seja, devem desenvolver sua capacidade de absorção.

A partir do resultado de uma pesquisa empírica, desenvolvida em Organizações Espanholas, os autores oferecem algumas contribuições para a contextualização do constructo de capacidade de absorção para a Administração Pública:

Quadro 4: Razões para aplicar CA no setor público

1. uma vez que é possível avaliar como a capacidade de absorção afeta a performance de inovação e que se verifica uma ligação entre capacidade de absorção de uma organização e a capacidade de absorção de um país, é preciso que se desenvolvam políticas que tornem os países mais receptivos ao fluxo de conhecimento internacional;
2. embora o conhecimento circule mais facilmente em clusters industriais, o grau com que as organizações se beneficiam, por pertencer a eles, não é uniformemente distribuído, uma vez que a capacidade de absorção dessas organizações desempenha um papel importante nesse processo. Assim, se os governos têm a intenção de criar ou desenvolver clusters industriais, precisam estabelecer políticas complementares para elevar a CA das organizações.

Fonte: Elaborada pelas autoras

Além disso, para Murray *et al.* (2011) a literatura de CA pode fornecer um possível quadro unificador para analisar e compreender como alavancar a aprendizagem, no sentido de uma capacidade dinâmica dentro das organizações públicas, uma vez que estas também precisam ser inovadoras, porque precisam gerenciar recursos escassos. Com esta fundamentação, ao se procurar estabelecer alguns aspectos centrais que envolvem a utilização do constructo de capacidade de absorção na Administração Pública, tem-se que:

- O constructo de capacidade de absorção foi desenvolvido para a aplicação no contexto das organizações privadas, mas isso não inviabiliza sua aplicação na Administração Pública (HARVEY *et al.*, 2010; MURRAY *et al.*, 2011);
- CA é entendida como uma capacidade dinâmica que vai permitir que a organização pública se reconfigure a partir das necessidades do ambiente externo (TEECE; PISANO; CHUEN, 1997; HARVEY *et al.*, 2010; MURRAY *et al.*, 2011);
- CA possibilita a coprodução de políticas e bens públicos entre sociedade, governo e mercado (HARVEY *et al.*, 2010);
- CA desenvolve as habilidades das organizações públicas para entender, negociar e resolver as diferentes expectativas entre *stakeholders* (HARVEY *et al.*, 2010);
- CA contribui para teorizar ou empiricamente analisar a *performance* do setor público (HARVEY *et al.*, 2010);
- CA suporta a dinâmica dos sistemas nacionais de inovação (CASTELLACI e NATERA, 2013; MUKHERJI e SILBERMAN, 2013);

Mais especialmente com relação a concretização dos princípios do NSP sugere-se que a capacidade de absorção de uma organização pública pode contribuir:

- Para motivar o setor público a entender as reais necessidades e prioridades do cidadão;
- Para desenvolver habilidades para trabalhar em rede a partir do compartilhamento, da negociação e da compreensão dos diferentes valores e expectativas do cidadão;
- Para que os diferentes conhecimentos dos *stakeholders* da sociedade possam ser explicitados e aplicados em redes de elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas;
- Para consolidar as redes como estratégia de coprodução de políticas públicas
- Para renovar as competências das organizações públicas que ao criarem e aplicarem novos conhecimentos em suas práticas e ações podem atender a um ambiente em constante mudança, como é o ambiente em que opera a administração pública.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando que há uma mudança evidenciada por diferentes autores apresentados

neste artigo quanto ao papel do Estado tradicional, que de prestador de serviço vem se transformando em um Estado ativador e cooperativo que aciona e coordena outros *stakeholders* em redes de coprodução de políticas públicas, se reforça a visão de governança e do Novo Serviço Público (NSP) como modelo de gestão à ser incorporado pela Administração Pública. Entretanto, por constituir-se em um modelo teórico com princípios que precisam ser colocados em prática, percebeu-se as possibilidades de aplicação teórica e empírica do constructo de capacidade de absorção para análise do campo.

Nesse sentido, procedeu-se uma revisão teórica do construto referido com enfoque para o modelo do Novo Serviço Público. Procurou-se evidenciar em quais aspectos de análise a capacidade de absorção de conhecimento de uma organização pública pode contribuir para que se avance em direção a concretização de um Estado que atue sobre as demandas e reais necessidades de seus cidadãos, mas que sobretudo, tenha consciência de seus limites para conhecer, interpretar e agir sobre essa realidade. Assim, para tanto, precisa atuar em redes de coprodução e articular os conhecimentos dos *stakeholders* dessas redes em direção às políticas públicas que concretizem o bem comum.

Afora essa revisão, sugere-se a adoção do construto de capacidade de absorção para a realização de pesquisas empíricas, bem como recomenda-se a utilização de outros construtos do campo da aprendizagem organizacional para examinar os fenômenos que ocorrem no campo da administração pública e das organizações públicas.



REFERÊNCIAS

- ABREU, A. **Capacidade de absorção de conhecimentos na administração pública**. 2016. 182 f. Tese (Doutorado) - Curso de Programa de Pós-graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento, Departamento de Engenharia do Conhecimento, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016.
- BANCO MUNDIAL**. Conhecimento e inovação para a competitividade/Banco Mundial; tradução. Confederação Nacional da Indústria. *Anais...* Brasília: CNI, 2008.
- BARNES, J. A. Redes sociais e processo político. In: FELDMAN-BIANCO, Bela (Org.). **Antropologia das sociedades contemporâneas: Métodos**. São Paulo: Global, p.159-193, 1987.
- BEM-MENAHEN, S.; KWEE, Z.; VOLBERDA, H; VAN DER BOSCH, F.; Strategic renewal over time: the enabling role of potential absorptive capacity aligning internal and external rates of change. **Long Range Planning**, N.46, p 216-235, 2013.
- CAMISON, C.; FORÉS, B.; Knowledge absorptive capacity: new insights for its conceptualization and measurement, **Journal of Business Research**, 63, 2010, pp. 707-715.
- CASTELLACCI, F.; NATERA, J. M.I. The dynamics of national innovation system : a panel cointegration analysis of the coevolution between innovative capability and absorptive capacity. **Research Policy**, v.42, p. 579-594, 2013.
- CHEN, C. The determinants of knowledge transfer through strategic alliances. **Academy of Management Best Conference Paper**, 2004.
- COHEN, W. M., LEVINTHAL, D. A. Innovation and Learning: The Two Faces of R&D, **The Economic Journal**, September, 99, 1989, 569-596.

- COHEN, W. M.; LEVINTHAL, D. A. Absorptive Capacity: A New Perspective on Learning and Innovation, *Administrative Science Quarterly*, 35(1) Special Issue: **Technology, Organizations and Innovation**, 128-152. 1990.
- DENHARDT, J. V.; DENHARDT, R. B. **The New Public Service: Serving, not steering**. Expanded Ed. New York: Armonk, 2003.
- DENHARDT, R. **Teorias da Administração Pública**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.
- EBERS, M. ; MAURER, I.. Connections count: how relational embeddedness and relational empowerment foster absorptive capacity. **Research Policy**, V. 43, p. 318-332, Jul. 2014
- ERNST, H.; LICHTENTHALER, U.; VOGT, C. The impact of accumulating and reactivating technological experience on R&D alliance performance. **Journal of Management Studies**, 48(6), 1194-1216. 2011.
- ESCRIBANO, A.; FOSFURI, A.; TRIBÓ, J. Managing external knowledge flows : the moderating role of absorptive capacity. **Research Policy**, 38, p.96-105, 2009.
- HARVEY, G. *et al.*; Absorptive capacity in non-market environment. A knowledge-based approach to analysing the performance for sector organizations. **Public Management Review**. Vol 12 , p77-97, 2010.
- JANN, W.; REICHARD, C. Melhores Práticas na Modernização do Estado. **Revista do Serviço Público**, n.3. Jul-Set, 2002. pp.30-50.
- KETTL, D. F. **The global public management revolution: a report on the transformation of governance**. Washington: Brookings, 2000.
- KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. G. Governança Pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 479-499, maio/jun. 2006.
- LANE, P. J.; LUBATKIN, M. Relative absorptive capacity and interorganizational learning. **Strategic Management Journal**, v.19, n. 5, p. 461-477, 1998.
- LANE, P. J.; KOKA, B. R.; PATHAK, S. The reification of absorptive capacity: a critical review and rejuvenation of the construct. **Academy of Management Review**, 31(4), 833-863. 2006.
- MUKHERIJ, N.; SILBERMAN, J.. Absorptive capacity , knowledge flows and innovation in U.S. Metropolitan Areas. **Journal of Regional Science**. Vol.53,n.3, p 392-417, 2013.
- MURRAY, K.; ROUX, D.J.; NEL, J.L.; DRIVER, A.; FREIMUND, W. Absorptive capacity as a guiding concept for effective public sector management and conservation of freshwater ecosystems. **Environmental Management**. n.47 p. 917-925, 2011.
- NOBLET, J.P.; SIMON, E. PARENT, R. Absorptive capacity: a proposed operationalization. **Knowledge Management Research & Practice** 9, 367–377, 2011.
- PAULA, A. P. P. **Por uma Nova Gestão Pública**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.
- RAMOS, A. G. **A nova ciência das organizações: uma reconceitualização da riqueza das nações**. Rio de Janeiro: FGV, 1989.
- RHODES, R. A. The new governance: Governing without government. **Political Studies**, XLIV, 1996, pp. 652-667.
- RONCONI, L. F. A. Governança pública: um desafio à democracia. **Emancipação**, Ponta Grossa, 11(1): 21-34, 2011
- SALM, J. F.; MENEGASSO, M. E. Os modelos de Administração Pública como estratégias complementares para a coprodução do bem público. **Revista de Ciências da Administração**, v.11, n. 25, p. 97-114, set/dez 2009.
- SUN, P. Y. T.; ANDERSON, M. H. An Examination of the Relationship Between Absorptive Capacity and Organizational Learning and a Proposed Integration; **International Journal Of Management Reviews** 12 (2): 130-150, 2010 JUN.
- TEECE, D.J.; PISANO, G.; SHUEN, A. Dynamic capabilities and strategic management. **Strategic Management Journal**, 1997.
- TODOROVA, G.; DURISIN, B. Absorptive capacity: valuing a reconceptualization. **Academy of Management Review**, 32(3), 774-786. 2007.
- TSAI, W. P. Knowledge transfer in intraorganizational networks: Effects of network position and absorptive capacity on business unit innovation and performance. **Academy of management journal** 44 (5): 996-1004, 2001 OCT.
- TSAI, Y.Y.; CHEN, C.N.; TSENG, C.L. 3Rs absorptive capacity : responsive, realized and reconfigured. **Management Knowledge and Learning International Conference**, 2012a.
- TSAI, Y.Y.; CHEN, C.N.; TSENG, C.L. 3Rs absorptive capacity : responsive, realized and reconfigured. **Management Knowledge and Learning International Conference**, 2012b.
- YIGITCANLAR, T. Position paper: redefining knowledge based urban development. **International Journal of Knowledge-Based Development**, Inderscience Publishers, v. 2, n. 4, p. 340-356, 2011.
- ZAHRA, S. A.; GEORGE, G. Absorptive capacity: a review, reconceptualization, and extension. **Academy of Management Review**, 27, 185–203. 2002.