

## APLICAÇÃO DA ESTRUTURA TEÓRICO- CONCEITUAL DA ABORDAGEM DAS CAPACIDADES DINÂMICAS NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: LIMITES E POSSIBILIDADES

*Data da submissão: 05/09/2023*

*Data de aceite: 02/10/2023*

### **Rafael Cipriano de Souza**

Universidade Federal de Pernambuco  
(UFPE)  
Recife – PE  
<http://lattes.cnpq.br/0215029324530420>

### **Rosana Maria dos Santos**

Universidade Federal Rural de  
Pernambuco (UFRPE)  
Recife – PE  
<http://lattes.cnpq.br/3900261605147923>

**RESUMO:** A abordagem das capacidades dinâmicas, corrente teórica do campo da gestão estratégica, busca analisar como as empresas conseguem manter altos desempenhos mesmo frente a ambientes complexos e dinâmicos, partindo-se da compreensão da coordenação e gerenciamento dos recursos organizacionais. Embora tenha sido concebida para análise do desempenho das empresas com fins lucrativos que operam em mercados extremamente competitivos, a abordagem encontra aplicabilidade na administração pública, posto que, na contemporaneidade, o ambiente no qual se insere os órgãos e instituições públicas se encontra marcado por maiores exigências

nos campos da eficiência, da *accountability*, do desempenho, da diversificação das fontes de financiamento das suas atividades, do empreendedorismo, da inovação, da priorização das demandas concorrentes e conflitantes, da gestão estratégica dos recursos disponíveis, da criação de valor público. Tais elementos exigem da administração pública a adaptação dos seus processos, a mobilização dos seus recursos e o desenvolvimento de capacidades organizacionais, ajustando-se ao contexto ambiental. Assim, o artigo propõe-se a problematizar os limites e as possibilidades da aplicação da estrutura teórico-conceitual da abordagem das capacidades dinâmicas no âmbito da administração pública.

**PALAVRAS-CHAVE:** Capacidades Dinâmicas, Administração Pública, Gestão Estratégica.

**ABSTRACT:** The dynamic capabilities approach, current theory in the field of strategic management, seeks to analyze how companies manage to maintain high performance even in complex and dynamic environments, starting from the understanding of productivity and management of organizational resources. Although it was designed to analyze

the performance of for-profit companies that operate in extremely competitive markets, the approach finds applicability in public administration, since, in contemporary times, the environment in which public bodies and institutions operate is marked by greater criticism in the fields of efficiency, accountability, performance, diversification of funding sources for its activities, entrepreneurship, innovation, prioritization of competing and conflicting demands, strategic management of available resources, creation of public value. Such elements block the public administration from adapting its processes, mobilizing its resources and developing organizational capabilities, adjusting to the environmental context. Thus, the article proposes to problematize the limits and possibilities of applying the theoretical-conceptual structure of the dynamic capabilities approach in the context of public administration.

**KEYWORDS:** Dynamic Capabilities, Public Administration, Strategic Manag

## INTRODUÇÃO

Longe de ser um processo essencialmente “burocrático”, rotineiro e estático, a gestão pública goza de complexidades que a torna dinâmica, impondo aos gestores não apenas a superação dos obstáculos, mas também a identificação e a exploração de oportunidades, a adoção de comportamentos adaptativos, estratégicos e inovadores e o desenvolvimento de capacidades organizacionais (VELARDE, 2007).

Pela abordagem das capacidades dinâmicas, as capacidades organizacionais tratam de como os recursos organizacionais são coordenados e gerenciados. Tais capacidades podem ser agrupadas em dois níveis (ou duas categorias): as capacidades comuns (compostas por funções de natureza administrativa, operacional e de governança) e as capacidades dinâmicas (formadas por capacidades de apoio e de ordem superior) (HEATON, LEWIN, TEECE, 2019; TEECE, 2018a; 2018b; 2017; 2016; LESSARD, TEECE, LEIH, 2016; SHUEN, FEILER, TEECE, 2014).

Na perspectiva de Teece (2018a; 2018b; 2017; 2016; 2014; 2012; 2007), a estrutura das capacidades dinâmicas pode ser desagregada em três grupos: capacidade de detecção (consiste em identificar e avaliar as oportunidades, bem como as ameaças do ambiente no qual a empresa/organização encontra-se inserida), capacidade de apreensão (cuida da mobilização dos recursos internos para aproveitar as oportunidades) e capacidade de reconfiguração ou transformação (refere-se à capacidade de reconfigurar os ativos e as estruturas organizacional e cultural, a fim de se adequarem às mudanças do ambiente).

Apesar da sua especificidade e direcionamento para o ambiente de mercado ou quase-mercado, a abordagem das capacidades dinâmicas encontra aplicabilidade no campo da gestão pública, na medida em que seus ensinamentos podem ser utilizados para entender o desempenho organizacional e gerencial, sobretudo frente à complexidade da administração pública e a contextos de rápidas mudanças e de instabilidades política, econômica, orçamentária e administrativa que afetam, direta ou indiretamente, as organizações do setor público.

No intuito de compreender e aplicar os mandamentos dessa abordagem, apresenta-

se nas seções seguintes: o contexto histórico da abordagem (a partir da relação com o campo de estudo da gestão estratégica); a estrutura teórica-conceitual, principalmente a luz dos ensinamentos de Teece (definição, hierarquia das capacidades organizacionais, categorias e elementos fundantes); e a aplicação da abordagem no contexto da administração pública, problematizando os limites e as possibilidades.

## **A RELAÇÃO DA ABORDAGEM DAS CAPACIDADES DINÂMICAS COM A GESTÃO ESTRATÉGICA**

A trajetória do campo de estudo da gestão estratégica perpassa por diferentes abordagens teóricas, as quais se desenvolveram com base nas múltiplas perspectivas a respeito dos aspectos internos e/ou externos que foram considerados como fontes para obtenção e manutenção da vantagem competitiva. Faz parte desse contexto: a economia de Organização Industrial (OI), a economia organizacional, a *Resource Based View* (RBV) – Visão Baseada em Recursos - e a abordagem das capacidades dinâmicas.

Na compreensão da OI, o desempenho da empresa está atrelado sobretudo à estrutura de mercado, ou seja, trata-se de uma análise dedutiva de fora para dentro (HOSKISSON, 2014). De acordo com Hoskisson (2014, p. 38), para a OI “[...]as barreiras à mobilidade ou posições de mercado são as fontes críticas de vantagens competitivas que levam a um desempenho superior”. Decorre da OI o Modelo das Forças Competitivas proposto por Michael Porter, na década de 1980, cuja análise está centrada no setor (ou setores) no qual uma empresa se encontra inserido, bem como na posição competitiva por ela ocupada frente aos demais concorrentes (HOSKISSON, 2014). Contudo, esse tipo de análise desconsiderou, em grande medida, os atributos idiossincráticos das empresas, uma vez que o seu ponto de partida era o mercado, tendo os ambientes internos das empresas interpretados como homogêneos (BARNEY, 2014; HOSKISSON, 2014).

Pelo prisma da economia organizacional, o ponto de análise passa a ser a empresa, concentrando-se, no entanto, na sua estrutura e no seu funcionamento. Para Hoskisson (2014, p. 38), “A economia organizacional está mais preocupada em desenvolver mecanismos adequados de governança ou contratos para ajudar a reduzir os custos de transação ou de agência”. Originam-se dessa perspectiva de gestão estratégica: a teoria da Economia dos Custos de Transação (ECT) – segundo a qual, “[...]a unidade de análise é a transação binária no nível da empresa, em que o resultado eficiente é a minimização dos custos de transação” (HOSKISSON, 2014, p. 24) - e a teoria da agência – “[...]argumenta que, em função da ‘separação entre propriedade e controle’ em corporações modernas, há uma divergência de interesses entre acionistas (principais) e gestores (agentes)” (HOSKISSON, 2014, p. 26).

Diversamente das teorias fundadas na lógica da economia da OI e na economia organizacional, a RBV parte do pressuposto de que as empresas apresentam desempenhos

diferentes por possuírem recursos distintos. Logo, a fonte de vantagem competitiva não está centrada na análise das forças, fraquezas, oportunidades e ameaças (conforme sugeriu Porter) nem na eficiência dos instrumentos de governança e contratos (como preconizado pela abordagem da economia organizacional), antes encontra respaldo nas características internas de cada empresa.

O desenvolvimento teórico da visão da empresa baseada em recursos contou com a contribuição de diferentes autores, especialmente: Edith Penrose, Birger Wernerfelt e Jay Barney. Nessa esteira, a concepção de recursos como elemento de distinção entre as empresas depende do ponto de vista de cada autor.

A colaboração de Penrose para RBV deu-se principalmente com a apresentação da percepção da empresa como “[...]um conjunto de recursos produtivos cuja disposição entre diversos usos e através do tempo é determinada por decisões administrativas” (PENROSE, 2006, p. 61). Para autora (PENROSE, 2006, p. 63), “os recursos constituem um conjunto de serviços potenciais”, logo o que distingue uma empresa da outra não são propriamente os recursos que estão à disposição da empresa – os quais são classificados pela autora em materiais (objetos tangíveis como instalações, equipamentos etc.) e humanos (que são os empregados da empresa) -, mas sim os serviços decorrentes do seu uso (PENROSE, 2006).

Com Wernerfelt, tem-se a proposta da “[...] análise econômica da empresa a partir da posição de seus recursos” (WERNERFELT, 2014, p. 55). Na compreensão do autor, os recursos são as forças ou as fraquezas de uma empresa e são divididos em bens tangíveis e intangíveis.

Já Barney (2014), partindo do pressuposto de que os recursos à disposição das empresas são heterogêneos e estáveis, apresentou o modelo teórico que qualifica os recursos que geram vantagem competitiva sustentada,<sup>1</sup> a partir de quatro indicadores: valor, raridade, difícil imitação e possibilidade de substituição. No entendimento do autor, recursos são

[...]todos os ativos, capacidades, processos organizacionais, atributos da empresa, informações, conhecimento etc., controlados por uma empresa, e que permitam que ela conceba e coloque em prática estratégias que melhorem sua eficiência e eficácia (BARNEY, 2014).

Na perspectiva de Barney, os recursos de uma empresa podem ser agrupados em três categorias: recursos de capital físico, recursos de capital humano e recursos de capital organizacional. Para o autor (BARNEY, 2014, p. 72),

os recursos de capital físico incluem a tecnologia física utilizada pela empresa:

---

<sup>1</sup> Barney distingue vantagem competitiva sustentada de vantagem competitiva. Segundo o autor, “[...]uma empresa terá uma vantagem competitiva quando colocar em prática uma estratégia criadora de valor que não seja praticada ao mesmo tempo por nenhum concorrente atual ou potencial”, por outro lado, “[...]uma empresa terá uma vantagem competitiva sustentada quando, além de colocar em prática uma estratégia criadora de valor que não seja praticada ao mesmo tempo por nenhum concorrente atual ou potencial, também estas outras empresas não conseguirem replicar os benefícios desta estratégia” (BARNEY, 2014, p. 73).

fábrica e equipamentos, localização geográfica e acesso a matérias-primas. Os recursos de capital humano incluem o treinamento, a experiência, o juízo, a inteligência, relacionamentos e ideias de gestores e trabalhadores individuais da empresa. Os recursos de capital organizacional incluem a estrutura de relatório formal da empresa, o planejamento formal e informal, o controle e sistemas coordenados, assim como as relações informais entre grupos dentro da empresa e entre ela e outras pertencentes ao seu ambiente.

Pela lógica da RBV, nem todos os recursos que pertencem à empresa ou que estão sob o seu controle gozam de relevância estratégica a ponto de subsidiar a existência de melhores desempenhos em relação aos seus concorrentes. A noção de recursos estratégicos pode ser compreendida como sendo um conjunto de atributos que estão à disposição da organização, a partir dos quais, ao utilizá-los de forma singular, busca obter vantagem competitiva (CARVALHO, PRÉVOT, MACHADO, 2014; CRUBELLATE, PASCUCCI, GRAVE, 2008). Para Carvalho, Prévot e Machado (2014, p. 508),

a condição estratégica é atingida quando os recursos, aparentemente comuns, são arranjados e organizados pelas competências e capacidades desenvolvidas pelos gestores da organização, transformando-os em ativos específicos.

De acordo com o modelo teórico proposto por Barney, para que um recurso seja estrategicamente relevante, a fim de proporcionar a obtenção e manutenção da vantagem competitiva (sustentada ou não), ele precisa ser: valioso (quando confere à empresa a possibilidade de aproveitar as oportunidades ou impedir as ameaças do seu ambiente), raro (recurso valioso que não está ao alcance dos concorrentes atuais ou potenciais), de difícil imitação (recurso valioso e raro que a empresa concorrente não consegue obtê-lo) e insubstituível (recurso estrategicamente valioso, raro e de difícil imitação que não possui substituto) (BARNEY, 2014).

Enquanto no modelo de estratégia de Porter os ativos indispensáveis à competição poderiam ser comprados no mercado, no modelo apresentado por Barney os recursos estratégicos são prerrogativas da empresa que os possuem, logo não podem ser comprados, o que significa que, “[...] pelo menos no curto prazo, as empresas estão presas aos recursos que elas possuem e têm que conviver com os que lhes faltam” (TEECE, PISANO, SHUEN, 1997, p. 514).

Não obstante a sua relevância para o pensamento estratégico, a RBV desconsidera a instabilidade dos ambientes nos quais as empresas e organizações estão inseridas. Suas concepções justificam a vantagem competitiva de empresas em cenários estáveis. Na compreensão de Cardoso e Kato (2015, p. 205),

a RBV explica os fenômenos em um campo estático, sendo insuficiente para explicar como as organizações conseguem reagir a um ambiente de rápida mudança, de competitividade, além de ser conceitualmente vaga e tautológica.

Na mesma direção, Maranzato e Salerno (2018, p. 465) afirmam que, “a RBV não

explica como os recursos podem ser recriados ou reconfigurados, tampouco os motivos pelos quais certas empresas apresentam vantagem competitiva em situações de rápida mudança”. Tais limitações da RBV proporcionaram o surgimento de novas concepções teóricas no campo da gestão estratégica como, por exemplo, a abordagem das capacidades dinâmicas.

A abordagem das capacidades dinâmicas, portanto, emerge como uma alternativa ao preenchimento dos espaços deixados pela RBV, sem, no entanto, desconsiderar as suas contribuições para o pensamento estratégico. Para Teece, Pisano e Shuen (1997), a colaboração da visão da empresa baseada em recursos pode ser percebida a partir de duas perspectivas: de um lado, encontra-se a exploração dos recursos considerados estratégicos (foco da RBV) e, do outro, situam-se as estratégias gerenciais utilizadas para criação de novas capacidades organizacionais. É especialmente com a segunda dimensão que a abordagem das capacidades dinâmicas mantém relação.

Destarte, para abordagem das capacidades dinâmicas, os recursos organizacionais distinguem-se das capacidades organizacionais. Na perspectiva de Teece (2017), os recursos organizacionais são vistos como ativos tangíveis e intangíveis, contemplando as habilidades individuais dos funcionários, as habilidades coletivas da organização e os equipamentos. Tais ativos podem ser desenvolvidos e controlados pela empresa e “[...] geram fluxos de serviços que a empresa pode implantar” (TEECE, 2017, p. 7).

Essa concepção de recursos advogada por Teece dialoga com as definições da RBV, especialmente no tocante ao usufruto estratégico dos recursos como diferencial competitivo defendido por Penrose, de sorte que, para o autor, “A maneira pela qual os recursos de uma empresa são coordenados e gerenciados é pelo menos tão importante para o sucesso e a sobrevivência competitivos quanto a identidade dos próprios recursos” (TEECE, 2017, p. 7). A maneira de coordenar e gerenciar os recursos constituem as capacidades organizacionais, as quais “[...] surgem em parte do aprendizado, da combinação de recursos e da exploração de ativos complementares (TEECE, 2017, p. 7).

No mesmo sentido, Helfat e Petraf – para quem “Um recurso refere-se a um ativo ou insumo à produção (tangível ou intangível) que uma organização possui, controla ou tem acesso a uma base semi-permanente” (HELFAT, PETRAF, 2003, p. 999) – definem as capacidades organizacionais como a “[...] capacidade de uma organização de executar um conjunto coordenado de tarefas, utilizando recursos organizacionais, com o objetivo de alcançar um resultado final específico” (HELFAT, PETRAF, 2003, p. 999).

A abordagem parte da premissa de que as empresas e organizações, ao se depararem com ambientes de negócios voláteis, incertos, complexos e ambíguos, devem gerenciar as ameaças e identificar as oportunidades, aproveitando-as por meio de ajustes nos seus processos (HEATON, LEWIN, TEECE, 2019). Para Teece (2017, p. 8), a abordagem

[...]procura explicar o crescimento a longo prazo e a sobrevivência (ou falha) da empresa, detalhando como as empresas podem criar, estender, integrar, modificar e implantar seus recursos, gerenciando simultaneamente ameaças competitivas e efetuando as transformações necessárias”

A competição entre as empresas, na perspectiva da abordagem das capacidades dinâmicas, é vista em termos schumpeteriano, ou seja, “[...]as empresas competem com base no design do produto, qualidade do produto, eficiência do processo e outros atributos” (TEECE, PISANO, 1994, p. 552). O ambiente em que essas empresas operam se encontra marcado pela atual revolução tecnológica, cuja característica

[...]não é a centralidade de conhecimentos e informação, mas a aplicação desses conhecimentos e dessa informação para geração de conhecimentos e de dispositivos de processamento/comunicação da informação, em um ciclo de realimentação cumulativo entre a inovação e seu uso (CASTELLS, 2019, p. 88).

Em meio a esse contexto, o princípio da acumulação de recursos (valiosos, raros, inimitáveis e insubstituíveis) preconizado pela RBV mostra-se insuficiente para explicar como as empresas mantêm e obtêm a vantagem competitiva.

De sorte que a missão inicial da abordagem das capacidades dinâmicas consiste em analisar “[...]as fontes e os métodos de criação e apropriação de riqueza pelas empresas privadas que operam em ambientes de rápida mudança tecnológica” (TEECE, PISANO, SHUEN, 1997, p. 509). Apesar desse enfoque originário, a abordagem é abrangente e multidisciplinar, visto que vem sendo utilizada em outros contextos de transformação (TEECE, 2014). Em publicações mais recentes (HEATON, LEWIN, TEECE, 2019; TEECE, 2018a; TEECE, 2018b; TEECE, 2016), Teece tem apontado para diversidade de aplicações da estrutura das capacidades dinâmicas.

Ao discorrer sobre as capacidades dinâmicas e a gestão empreendedora em grandes organizações, Teece esclarece que a estrutura das capacidades dinâmicas “[...]ênfatiza a flexibilidade e adaptabilidade das organizações e seus esforços para agir estrategicamente, abraçar novas oportunidades e até moldar o ambiente de negócios” (TEECE, 2016, p. 203).

Em outro texto, que trata da interdependência entre modelos de negócios, capacidades dinâmicas e estratégia, o autor advoga que as capacidades dinâmicas “[...] incluem a detecção, apreensão e transformação necessárias para projetar e implementar um modelo de negócios” (TEECE, 2018a, p. 43).

## **A ESTRUTURA TEÓRICA-CONCEITUAL DA ABORDAGEM DAS CAPACIDADES DINÂMICAS**

A abordagem das capacidades dinâmicas avançou significativamente a partir dos

estudos desenvolvidos por Teece, Pisano e Shuen (1997) e Eisenhardt e Martin (2000).

Embora consonantes em alguns aspectos - notadamente no que tange à vinculação da abordagem à RBV - e complementares em outros, as concepções das capacidades dinâmicas apresentadas por Eisenhardt e Martin e por Teece, Pisano e Shuen não são as mesmas, de tal modo que os estudos dos citados autores inauguram no âmbito da estrutura das capacidades dinâmicas duas correntes de pensamento diferentes (PETERAF, STEFANO, VENORA, 2013).

Na perspectiva de Teece, Pisano e Shuen (1997, p. 516), as capacidades dinâmicas referem-se à “[...]capacidade da empresa de integrar, criar e reconfigurar competências internas e externas para lidar com ambientes em rápida transformação”. A abordagem das capacidades dinâmicas, na ótica dos citados autores, propõe que a vantagem competitiva decorre tanto da exploração das capacidades estratégicas que estão atualmente à disposição da empresa (interna e externamente) como daquelas que podem ser criadas. Para que uma capacidade seja qualificada como estratégica, ela deve ser de difícil imitação, ou seja, as capacidades dinâmicas, para que assim sejam consideradas, não podem ser replicadas rapidamente pelos concorrentes, por meio da aquisição em mercados (TEECE, PISANO, SHUEN, 1997).

Já para Eisenhardt e Martin (2000), as capacidades dinâmicas são concebidas como “[...]rotinas organizacionais e estratégicas pelas quais as empresas alcançam novas configurações de recursos à medida que os mercados emergem, colidem, dividem, evoluem e morrem” (2000, p. 1107). Na visão dos autores, apesar de necessárias, as capacidades dinâmicas por si só não são suficientes para promover a vantagem competitiva sustentada, tendo em vista a fragilidade das condições de inimitabilidade e de imobilidade. Segundo Eisenhardt e Martin (2000, p. 1110), “isso sugere que as capacidades dinâmicas per se podem ser uma fonte de vantagem competitiva, mas não sustentável”.

Ainda de acordo com Eisenhardt e Martin (2000), as capacidades dinâmicas, mesmo sendo específicas e idiossincráticas em seus detalhes, não são necessariamente inimitáveis, uma vez que os processos considerados eficazes (as melhores práticas) podem ter seus elementos replicados em outros processos da mesma empresa ou fora dela, de tal maneira que capacidades dinâmicas específicas podem ter características comuns. Por outro lado, os autores alertam que “a existência de características comuns entre as capacidades dinâmicas efetivas não implica, contudo, que qualquer capacidade dinâmica específica seja exatamente igual entre as empresas” (EISENHARDT, MARTIN, 2000, p. 1109).

Na concepção dos citados autores, as capacidades dinâmicas operam tanto em mercados moderadamente dinâmicos – “são aqueles em que as mudanças ocorrem com frequência, mas ao longo de caminhos lineares e previsíveis” (EISENHARDT, MARTIN, 2000, p. 1110) – como em mercados de alta velocidade – “são aqueles em que os limites do mercado são embaçados, os modelos de negócios bem-sucedidos não são claros

e os participantes do mercado (ou seja, compradores, fornecedores, concorrentes, complementadores) são ambíguos e mutáveis” (EISENHARDT, MARTIN, 2000, p. 1111). No entanto, conforme o dinamismo do mercado, as características das capacidades são diferentes, ou seja, em mercados moderadamente dinâmicos as capacidades dinâmicas estão pautadas “no conhecimento existente e na execução linear para produzir resultados previsíveis” (EISENHARDT, MARTIN, 2000, p. 1106); já nos mercados altamente dinâmicos, as capacidades dependem de “novos conhecimentos e execução interativa criados rapidamente para produzir resultados adaptativos, mas imprevisíveis” (EISENHARDT, MARTIN, 2000, p. 1106).

Zollo e Winter (2002) – os quais compreendem que “uma capacidade dinâmica é um padrão aprendido e estável de atividade coletiva, através do qual a organização sistematicamente gera e modifica suas rotinas operacionais em busca de maior eficácia” (ZOLLO, WINTER, 2002, p. 304) - sustentam que, em ambientes com níveis de mudança mais baixos, as empresas também integram, constroem e reconfiguram suas competências.

Outro elemento estruturante (que complementa a concepção de Teece, Pisano e Shuen) apresentado por Eisenhardt e Martin (2000) trata da identificação das capacidades dinâmicas. Segundo os autores, há capacidades que integram recursos (a exemplo das rotinas que culminam com o desenvolvimento de produtos e serviços que geram receitas para empresa e da tomada de decisão estratégica que levam a empresa a moldar suas estratégias), outras que reconstituem os recursos (como, por exemplo, as rotinas de alocação de recursos, as quais são utilizadas para distribuir recursos escassos) e há capacidades dinâmicas que estão relacionadas com a aquisição e a liberação de recursos (inclui as rotinas que propiciam a criação de novos conhecimentos e alianças externas).

Embora advogue que as capacidades dinâmicas não sejam tão somente conjunto de rotinas organizacionais, Teece (2017; 2012) reconhece que muitas capacidades dinâmicas são incorporadas às rotinas, que são compreendidas pelo autor como “[...]uma sequência de ações repetidas, que pode ter suas raízes em algoritmos e heurísticas sobre como a empresa deve fazer as coisas” (TEECE, 2012, p. 1396).

Pela abordagem das capacidades dinâmicas concebida por Teece (2018a; 2018b; 2017; 2016), a empresa/organização é vista como um conjunto de capacidades organizacionais, as quais podem ser agrupadas em dois níveis (ou duas categorias): as capacidades comuns e as capacidades dinâmicas (HEATON, LEWIN, TEECE, 2019; TEECE, 2018a; 2018b; 2017; 2016).

As capacidades comuns (ou de ordem inferior) são compostas por funções de natureza administrativa, operacional e de governança, cuidam das atividades rotineiras da empresa que proporcionam o atendimento dos seus objetivos atuais e são orientadas para a eficiência (HEATON, LEWIN, TEECE, 2019; TEECE, 2018a; 2018b; 2017; 2016; LESSARD, TEECE, LEIH, 2016; SHUEN, FEILER, TEECE, 2014).

As capacidades comuns podem ser medidas (com base nos requisitos de

cada tarefa), desenvolvidas internamente e adquiridas (seja por meio de consultorias especializadas, contratação de fornecedores ou investimentos em treinamentos) (TEECE, 2018b; 2017; 2016; SHUEN, FEILER, TEECE, 2014). De acordo com Shuen, Feiler e Teece (2014, p. 7), “quer sejam adquiridas ou desenvolvidas internamente, as melhores práticas operacionais são aquelas que aumentam a velocidade, a qualidade e a eficiência”.

Para Feiler e Teece (2014), as capacidades de ordem inferior, normalmente, não são geradoras de valor por si sós. No entanto, quando tais capacidades são tratadas de forma estratégica, combinando os ativos, elas podem contribuir para criação de valor. Os autores citam o exemplo do processo de recrutamento de pessoal, atividade corriqueira, mas que pode ser potencializada para ser um diferencial competitivo (acarretando na seleção dos melhores talentos) se alinhada à cultura organizacional, por exemplo.

As capacidades dinâmicas, por sua vez, são formadas por capacidades de apoio ou microfundacionais ou de segunda ordem (aquelas que respondem pelo ajuste e recombinação das capacidades existentes, bem como pelo desenvolvimento de novas capacidades) e por capacidades de ordem superior (as quais, apoiando-se nos processos organizacionais, identificam e aproveitam as oportunidades, conduzindo a empresa para o futuro) (HEATON, LEWIN, TEECE, 2019; TEECE, 2018a; 2018b; 2016; LESSARD, TEECE, LEIH, 2016).

Não obstante a separação analítica das capacidades organizacionais em duas categorias, bem como as características que as distinguem, ambas estão interconectadas (TEECE, 2017). Para Helfat e Winter (2011, p. 1245), “as capacidades dinâmicas e operacionais diferem em seus propósitos e resultados pretendidos. Mas, [...] é impossível traçar uma linha clara entre esses dois tipos de capacidades”.

No que tange à estrutura das capacidades dinâmicas *per se*, Teece, Pisano e Shuen (1997) identificaram três fatores principais, que moldam oportunidades e impõem restrições que impactam no desempenho organizacional: processos ou funções gerenciais, posições e caminhos/trajetória (TEECE, 2014; TEECE, PISANO, SHUEN, 1997; TEECE, PISANO, 1994).

Os processos (gerenciais e organizacionais) referem-se ao modo como as atividades são realizadas pela empresa/organização, ou seja, suas rotinas. No bojo das capacidades dinâmicas três processos são considerados essenciais: coordenação e integração – rotinas que cuidam da combinação de recursos em âmbito interno (ex.: coordenação das atividades entre os diferentes departamentos da empresa) e externo (ex.: integração da empresa com os seus fornecedores) -, aprendizagem – processo que permite a execução das atividades com eficácia, em função da repetição e da experiência acumulada, envolve, portanto, as habilidades individuais e organizacionais - e reconfiguração – processo de adequação às melhores práticas (ex.: *benchmarking*), em razão das mudanças ambientais (SHUEN, FEILER, TEECE, 2014; TEECE, PISANO, SHUEN, 1997; TEECE, PISANO, 1994).

As posições, que tratam da situação atual da empresa quanto a seus ativos

específicos, compõem-se: das inovações tecnológicas (ativos tecnológicos), da estrutura formal e informal da organização (ativos estruturais), do fluxo de caixa e do grau de alavancagem da empresa (ativo financeiros), da localização geográfica da empresa (ativos locais), dos sistemas regulatórios (ativos institucionais) e da estrutura de mercado no qual a empresa compete (ativos mercadológicos) (TEECE, PISANO, SHUEN, 1997; TEECE, PISANO, 1994).

A trajetória trata dos caminhos futuros que uma empresa pode seguir e depende tanto das expertises acumuladas ao longo da sua história (repertório de rotinas) como das alternativas estratégicas que estão a sua disposição. Nesse sentido, os caminhos contemplam, de um lado, o repertório de rotinas da empresa e, do outro, a apropriação das oportunidades geradas por fatores internos - ex.: fomento à pesquisa e desenvolvimento (P&D) - ou externos – ex.: inovações tecnológicas (TEECE, PISANO, SHUEN, 1997; TEECE, PISANO, 1994).

A partir desses elementos, Teece complementou e ampliou a estrutura das capacidades dinâmicas, desagregando-a em três grupos: detecção, apreensão e reconfiguração ou transformação (HEATON, LEWIN, TEECE, 2019; TEECE, 2018b; 2018a; 2017; 2016; 2014; FEILER, TEECE, 2014; TEECE, 2012; 2007). Segundo Feiler e Teece (2014), os três grupos de capacidades ou atividades procedem de maneira sequencial e podem ser utilizados para organizar a supervisão estratégica. Cada um desses grupos é sustentado por microfundações, que envolvem habilidades, rotinas, sistemas e estruturas organizacionais e gerenciais (TEECE, 2007).

A capacidade de detecção consiste em identificar e avaliar as oportunidades e as ameaças do ambiente no qual a empresa/organização encontra-se inserida (TEECE, 2018b; LESSARD, TEECE, LEIH, 2016, TEECE, 2007). Nesse contexto, as oportunidades podem ser germinadas a partir do acesso a informações privilegiadas ou por meio de novas informações e novos conhecimentos, gerados interna ou externamente à empresa. Portanto, “detectar envolve adquirir conhecimento sobre o ambiente externo e interno e tomar decisões sobre a direção estratégica” (FEILER, TEECE, 2014, p. 15).

Esse tipo de capacidade é sustentado tanto pelas habilidades cognitivas e criativas dos indivíduos que compõem a empresa, como pelos processos organizacionais (TEECE, 2007). A esse respeito, Teece esclarece que “a capacidade de criar e/ou detectar oportunidades claramente não é distribuída uniformemente entre indivíduos ou empresas” (TEECE, 2007, p. 1323). Para o autor, o desenvolvimento da capacidade de detecção pelos indivíduos depende de um conjunto de variáveis tais como: acesso a informações, conhecimento para interpretar as informações disponíveis, capacidade para entender as decisões tomadas pelos usuários/clientes. Por outro lado, a capacidade de detecção de oportunidades por meio dos processos organizacionais, que podem ser materializados nas atividades de P&D, envolve aspectos estruturais, estratégicos e operacionais (TEECE, 2007).

Identificadas as oportunidades, a organização deve ter a capacidade de mobilização dos seus recursos internos para aproveitá-las, eliminando processos irrelevantes, desfazendo-se de ativos não estratégicos, criando novos produtos ou serviços, novos mercados e novas tecnologias. A especificação da arquitetura do produto ou serviço, os protocolos de tomada de decisão e o modelo de negócios – que inclui escolhas tecnológicas, segmentos de mercado, estratégias de vendas, projeção de receitas- sustentam a capacidade de apreensão (FEILER, TEECE, 2014; TEECE, 2007).

Ao identificar e implementar oportunidades, a empresa pode experimentar certo nível de crescimento e lucratividade, aumentando seus recursos e ativos. Contudo, para que esse crescimento seja sustentável ao longo do tempo e os riscos sejam mitigados, faz-se necessário ter a capacidade de reconfigurar os ativos e as estruturas organizacional e cultural, a fim de se adequarem ao novo estágio de sucesso da empresa e às mudanças do ambiente (TEECE, 2007). De acordo com Teece (2007, p. 1335), “à medida que a empresa cresce, ela tem mais ativos para gerenciar e proteger contra más práticas e má administração”.

Para tanto, alicerçam a capacidade de reconfiguração: a descentralização – Teece advoga que “a descentralização deve ser realizada à medida que as empresas se expandem, caso contrário, a flexibilidade e a capacidade de resposta diminuirão” (TEECE, 2007, p. 1336), a coespecialização de ativos- que, segundo Teece (2007, p. 1337), trata-se de um ajuste estratégico que “[...]pode ser de um ativo para outro, ou da estratégia para estrutura ou da estratégia para o processo”- a gestão do conhecimento e os mecanismos de governança.

Naturalmente que as capacidades de detecção, apreensão e reconfiguração apresentam níveis diferentes nas empresas e entre as empresas, visto que tais capacidades decorrem das características idiossincráticas de cada uma delas (TEECE, 2018a).

Com base nessa compreensão, a abordagem das capacidades defende que “[...] a vantagem competitiva reside nos processos gerenciais e organizacionais da empresa, moldados pela posição dos seus ativos (específicos) e pelos caminhos e opções disponíveis para esses ativos” (TEECE, PISANO, SHUEN, 1997, p. 518). Portanto, diversamente das demais correntes teóricas da gestão estratégica apontadas no presente trabalho, a abordagem das capacidades dinâmicas busca esclarecer o desempenho das empresas a partir da análise dos seus processos, posições e caminhos. Para os autores,

a abordagem das capacidades coloca ênfase nos processos internos da empresa, assim como esses processos são desenvolvidos e como eles evoluem. A abordagem tem o benefício de indicar que a vantagem competitiva não é apenas uma função de como uma empresa joga o jogo do mercado, mas que é também uma função dos “ativos” que a empresa tem para usar no jogo mercadológico e como esses ativos podem ser utilizados e reutilizados em uma possível mudança de mercado (TEECE, PISANO, SHUEN, 1997, p. 529).

Isso posto, a estrutura das capacidades dinâmicas, especialmente em função dos ensinamentos de Teece (2018a; 2018b; 2017; 2016; 2014; 2012; 2007), não obstante as suas particularidades, encontra espaço também na administração pública, na medida em que o ambiente do setor público é tão turbulento quanto o ambiente do setor privado, de sorte que a abordagem pode fornecer orientações para que as organizações públicas lidem melhor não só com as mudanças provocadas pela atual revolução tecnológica, mas também as transformações que decorrem de fontes de outra natureza como, por exemplo: avanço das demandas sociais, instabilidades política e econômica, limitações legais e orçamentárias, novos requisitos de gestão e de governança, caso fortuito e força maior; bem como direcionamentos no tocante à alocação estratégica dos recursos disponíveis, tornando-os mais produtivos (PIENING, 2013).

## **A ABORDAGEM DAS CAPACIDADES DINÂMICAS NO CONTEXTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

O desenvolvimento teórico e empírico da abordagem das capacidades dinâmicas deu-se sobretudo no contexto das empresas com fins lucrativos, sendo poucos os estudos que utilizaram os ensinamentos da abordagem no âmbito das organizações do setor público, especialmente em razão das significativas distinções que pairam sobre os ambientes privado e público. De tal maneira, antes de apresentar a aplicação da abordagem na administração pública, faz-se necessário apontar tanto as peculiaridades das organizações da esfera pública como as circunstâncias da gestão estratégica nesse ambiente.

Historicamente, o conjunto teórico da gestão estratégica teve maior importância e aderência no ambiente corporativo, cujo contexto natural de competição entre as empresas requer o desenvolvimento de técnicas de gerenciamento estratégico que proporcionem melhor desempenho organizacional. Deste modo, a aplicação desses conhecimentos na gestão das organizações públicas é relativamente recente. Decorre, em certa medida, da implementação da *New Public Management*–NPM (Nova Gestão Pública-NGP) (HÖGLUND, 2018). Além de ser significativamente limitada. As diferenças de ordem ambiental e estrutural entre as organizações que atuam no setor público e as empresas do setor privado são substancialmente relevantes, tendo em vista que diminuem o controle dos gestores públicos no que diz respeito à formulação e à implementação das estratégias necessárias e disponíveis.

A NGP ou Administração Pública Gerencial, que pode ser compreendida como “[...]uma agenda geral de políticas públicas que tenta aumentar a eficiência e a relação custo/benefício no domínio público” (TAHAR, BOUTELLIER, 2013, p. 688), surgiu na década de 1970, no contexto do processo de reforma do Estado, apresentando-se como contrapartida à administração pública burocrática (O’FLYNN, 2007), a qual, na ótica de Bresser-Pereira (1998, p. 49), mostrou-se “[...] lenta, cara, autorreferida, autoritária, pouco

ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos”.

Enquanto conjunto de técnicas e práticas – cujos fundamentos teóricos encontram respaldo na “[...]nova economia institucional, com foco na escolha pública, na teoria dos custos de transação e na teoria dos principais agentes” (HYNDMAN, LAPSLEY, 2016, p. 388), a NPM introduziu na administração pública alguns dos elementos de gerenciamento típicos do cotidiano das empresas privadas, tais como: eficiência, eficácia, qualidade dos produtos/serviços, efetividade, flexibilidade, foco no resultado e governança (FUNCK, KARLSSON, 2020; HYNDMAN, LAPSLEY, 2016; TAHAR, BOUTELLIER, 2013). Com a NPM, almeja-se promover melhorias no desempenho das atividades estatais, ainda que no setor público a noção de desempenho não apresente o mesmo sentido daquele presente no setor privado.

Nessa esteira, a adoção pelo setor público de teorias e ferramentas do campo da gestão estratégica mostra-se tão indispensável quanto a aplicação das mesmas pelo setor privado, não só em razão da nova gestão pública, mas também em função das demandas, turbulências, incertezas e complexidades do campo da administração pública. Na compreensão de Piening (2013, p. 210), as “organizações do setor público (PSOs) são confrontadas com demandas para se tornarem mais eficientes e eficazes, especialmente devido aos crescentes cortes financeiros, à crescente demanda por serviços e ao impulso em direção ao gerenciamento relacionado ao desempenho”.

Mesmo frente às necessidades e às exigências da contemporaneidade, ressalta-se que há limites para implementação de estratégias nas organizações públicas, tendo em vista às significativas peculiaridades que permeiam a administração pública, tais como: o objeto das ações estatais, a vinculação ao princípio da legalidade, o nível de influência política, a finalidade e a natureza da competição, as limitações orçamentárias e a capacidade de autoadministração.

Enquanto no setor privado as ações desenvolvidas pelas empresas se voltam às demandas do mercado consumidor, no qual a obtenção e a maximização do lucro para os donos/acionistas das empresas são tidas como premissas; no setor público, o objeto central da atuação da administração pública consiste no atendimento das necessidades da coletividade, enquanto finalidade precípua do Estado (PIENING, 2013; PABLO et al, 2007). Logo, “[...]o objetivo do trabalho gerencial no setor público é criar valor público, assim como o objetivo do trabalho gerencial no setor privado é criar valor privado” (MOORE, 2002, p. 55).

O valor público - malgrado seja um conceito multifacetado, que pode ser compreendido como a entrega à população de políticas públicas efetivas (BRASIL, 2017; MINTROM, LUETJENS, 2017), perpassa pela gestão estratégica dos recursos de que dispõe a administração pública. Para Mintrom e Luetjens (2017, p. 171), “as escolhas estratégicas que os gestores públicos fazem e as ações que eles perseguem influenciam materialmente os resultados das políticas”.

Por outro lado, o agir da administração pública sujeita-se a um conjunto de princípios, dentre os quais figura o princípio da legalidade, segundo o qual “[...]a Administração Pública só pode fazer o que a lei permite” (DI PIETRO, 2016, p. 96), contexto que se contrapõe ao das relações entre os particulares, que são regidas pelo princípio da autonomia da vontade, permitindo-lhes fazer tudo o que a lei não proíbe (DI PIETRO, 2016).

Para além dos aspectos legais, a administração pública, na qualidade de instrumento de execução das ações governamentais, é constantemente impactada pelas decisões do governo de ocasião, que nem sempre gozam de critérios técnicos. As empresas que integram o setor privado também estão sujeitas às diretrizes políticas do governo. Contudo, são fatores externos às empresas, os quais podem ser neutralizados com maior facilidade, uma vez que o governo figura no rol dos *stakeholders* naturais do mercado empresarial.

Outro aspecto que distingue o setor público do privado diz respeito à competição. No ambiente empresarial, a competição é vista como um aspecto natural. Contudo, esse grau de normalidade não é uma dedução lógica quando se trata do setor público, mesmo frente às situações em que o Estado atua na condição de empresário, seja por meio de uma empresa pública ou através de uma sociedade de economia mista. De acordo com Carvalho Filho (2017, p. 328), o Estado-empresário busca “[...]aliar uma atividade econômica à prestação de um serviço de interesse coletivo”, por consequência, as organizações públicas não compartilham do mesmo nível de competição enfrentado pelas empresas com fins lucrativos (PIENING, 2013).

Isso acontece em função das distinções entre a noção de propriedade nos setores público e privado. Enquanto no primeiro, o proprietário é a população, que financia o funcionamento da administração pública, principalmente por meio dos impostos. No segundo, os proprietários são os empresários e são os seus clientes e os investidores que custeiam a manutenção dos negócios (PIENING, 2013).

Nesse sentido, o nível e a natureza da competição entre as organizações públicas e nas organizações públicas não são os mesmos do setor privado, uma vez que não há disputas por clientes, lucratividade etc., havendo, quando muito, lutas pela participação no orçamento público, já que ele é por natureza um espaço de disputa (ABRUCIO, LOUREIRO, 2004).

Por serem limitados e finitos, os recursos públicos não conseguem financiar todas as demandas da sociedade, de modo que, no processo de alocação, busca-se atender as ações prioritárias definidas pelo governo. Ocorre que as forças de poder existentes no aparelho do Estado, especialmente na vigência de governos de inspiração neoliberal não são iguais para todos, havendo disparidades na distribuição dos recursos (ANDRADE, 2019; MENDES, 2015).

Assim, a capacidade de autoadministração dos órgãos e entidades que compõem a estrutura da administração pública não é plena. Esbarra, pois, nas restrições do orçamento

público, nas amarras legais, nas forças políticas etc. Difere, portanto, da autonomia desfrutada pelas empresas privadas. Para Hansen e Ferlie (2016, p. 4), é a autonomia administrativa “[...]que define os limites da ação estratégica”. Ainda segundo os autores,

na literatura de gestão estratégica do setor privado, a autonomia não é vista como um grande problema - provavelmente porque se espera que as empresas tenham autonomia para agir. No entanto, as organizações públicas podem ser restringidas por seu mandato (BRYSON, 2004). Os políticos decidem o grau de autonomia da organização, tradicionalmente destacado como uma restrição à estratégia na gestão pública (HANSEN, FERLIE, 2016, p. 4).

Tais singularidades ambientais e estruturais, no entanto, não têm o condão de afastar o desenvolvimento teórico e empírico da gestão estratégica na administração pública, antes funcionam como um sistema de freios, na medida em que controlam os aspectos teóricos metodológicos das abordagens do pensamento estratégico, impondo limites e a necessidade de ajustes, ao mesmo tempo que fomentam oportunidades. Nessa perspectiva, Hansen e Ferlie (2016, p. 14) defendem que “[...]a aplicabilidade da gestão estratégica no setor público depende do tipo de organização e do tipo de teoria da gestão estratégica”.

Como apresentado anteriormente, uma das correntes teóricas da gestão estratégica trata-se do modelo de posicionamento estratégico de Porter, cuja aplicabilidade no ambiente das organizações públicas vem sendo constatada em estudos empíricos. Hansen e Ferlie (2016, p. 9), por exemplo, citam a experiência das escolas públicas secundárias da Dinamarca, as quais competem entre si para ter acesso a um maior orçamento, uma vez que o vulto de recursos depende do número de alunos que passam no exame vestibular. Segundo os autores,

embora as escolas secundárias ainda sejam de propriedade pública, financiadas e limitadas por seu mandato, um modelo de posicionamento estratégico pode ser aplicado, porque cada escola agora tem uma opção de como se posicionar na ‘indústria’ das escolas secundárias: por exemplo, eles podem se diferenciar oferecendo orientações específicas de estudo ou até se fundir com faculdades de negócios ou outras escolas secundárias. Além disso, eles competem com outras escolas secundárias, não para obter lucro apropriado, mas para o número de alunos que influencia seu orçamento. Portanto, embora as escolas não sejam voltadas para o lucro, elas se concentram na apropriação dos alunos (HANSEN, FERLIE, 2016, p. 9).

Os autores também apontaram para a aplicação da RBV nas organizações públicas, tomando como exemplo os Centros de Ciências da Saúde Acadêmicas (AHSCs) do Reino Unido. A política implementada objetivava “[...]acelerar a difusão dos resultados da pesquisa clínica básica nos serviços locais de saúde” (HANSEN, FERLIE, 2016, p. 10). Para tanto, foi necessário desenvolver uma nova estrutura organizacional, a fim gerenciar os dados obtidos, transformando-os em informações relevantes para a política de saúde inglesa. De acordo com Hansen e Ferlie (2016, p. 13-14),

do ponto de vista da RBV, a competência coletiva dessas organizações na construção de uma base de pesquisa de destaque internacional em suas principais áreas de pesquisa e na mobilização efetiva para que ela se traduza rapidamente em uma prática clínica aprimorada será fundamental para o sucesso a longo prazo.

No que tange à aplicação da abordagem das capacidades dinâmicas no contexto da administração pública, Piening (2013) esclarece inicialmente que, a despeito das diferenças entre os setores público e privado, as organizações públicas, assim como as empresas com fins lucrativos, “[...]funcionam como uma coleção de recursos e rotinas organizacionais destinadas a cumprir iniciativas de políticas e fornecer serviços” (PIENING, 2013, p. 218). Logo, a utilização dos aspectos teóricos dessa abordagem também encontra espaço na administração pública.

Não se trata de uma aplicação irrestrita. A abordagem das capacidades dinâmicas foi desenhada para um ambiente de mercado, o qual está exposto à: competição, redução de custos, eficiência operacional, eficácia organizacional, inovação, vantagem competitiva etc. Embora alguns desses elementos de mercado estejam sendo incorporados à administração pública, outros (como, por exemplo, a noção de vantagem competitiva) são afastados pelo objeto, a finalidade e a natureza das ações estatais, inviabilizando a aplicabilidade da abordagem em sua plenitude. Nessa esteira, Piening (2013, p. 218) esclarece “[...]que a abordagem das capacidades dinâmicas é, em princípio, aplicável à análise do comportamento organizacional no setor público”.

Quanto a isso, são exemplos de pesquisas empíricas que utilizaram os ensinamentos teóricos da abordagem das capacidades dinâmicas no setor público os estudos de: Silva Santos (2018), Marchi et al (2018), Maranhão e Echevengúá (2015), Souza (2014) e Pablo et al. (2007).

Partindo da perspectiva das capacidades dinâmicas apresentada por Eisenhardt e Martin (2000), o estudo de Silva Santos (2018) tratou da análise de como as capacidades dinâmicas contribuem para a informação contábil-fiscal em duas prefeituras municipais do Paraná.

As pesquisas de Marchi et al. (2018) e Maranhão e Echevengúá (2015) trataram da identificação das capacidades dinâmicas desenvolvidas por uma instituição pública de ensino superior e por uma organização militar da Marinha do Brasil, respectivamente.

O trabalho de Souza (2014) debruçou-se sobre a atividade de controle de compras e licitação sob a responsabilidade da Controladoria Geral da União (CGU) e buscou analisar o aprendizado vinculado a capacidades dinâmicas para a gestão de capacidades de auditoria e fiscalização desse órgão de controle.

O estudo de Pablo et al. (2007) concentrou-se em uma organização de saúde do setor público do Canadá que, apesar das limitações orçamentárias, deveria cumprir as metas de assistência médica estabelecidas pelo Governo. A pesquisa, portanto,

buscou explicar como os gestores utilizaram as capacidades dinâmicas como abordagem estratégica para melhorar o desempenho da organização neste contexto de escassez de recursos.

Compreende-se, por conseguinte, que, apesar da sua especificidade e direcionamento para o ambiente de mercado ou quase-mercado, a abordagem das capacidades dinâmicas encontra aplicabilidade no campo da gestão pública, na medida em que fornece substratos para análise da maneira como a administração pública modifica os seus processos e mobiliza os seus recursos para se adaptar às mudanças do ambiente, buscar maior eficiência, eficácia e efetividade da gestão e dos serviços prestados, gerenciar os recursos disponíveis, implementar tecnologia da informação, sistematizar a tomada de decisão, coordenar atividades, comunicação e aprendizado.

Muito embora as capacidades dinâmicas, na perspectiva de Teece (2018b; 2018a; 2017; 2016; 2014), tenham sido concebidas como competências de nível superior, a estrutura da abordagem contempla capacidades estruturantes. Nesse sentido, ao utilizar os ensinamentos da abordagem no âmbito da administração pública, parte-se do pressuposto de que os órgãos e instituições devem adaptar os seus processos e mobilizar os seus recursos frente às mudanças do ambiente (interno e externo) com vistas à manutenção, ampliação e inovação dos serviços prestados.

A gestão das políticas públicas e dos serviços públicos, portanto, demanda que a administração pública desenvolva capacidades comuns (conferindo eficiência a políticas e serviços) e capacidades dinâmicas (dotando as políticas públicas e os serviços públicos de eficácia e efetividade).

Se, na visão de Teece (2018a; 2018b; 2017; 2016; 2014), as capacidades inferiores tratam das funções de natureza administrativa, operacional e de governança, é claramente possível percebê-las no contexto da implementação de uma política pública, uma vez que essa fase pressupõe a existência de rotinas de aquisição e gestão de materiais, prestação de serviços e instrumentos que propiciem a avaliação, o monitoramento e o controle dos programas, ações, produtos e tarefas.

Por outro lado, se gerenciar as ameaças e as oportunidades, aproveitar as oportunidades e alinhar a estrutura e a cultura organizacional são compreendidas como capacidades de ordem superior, identificá-las no constructo da gestão das políticas públicas também é factível.

Nessa esteira, há espaço para o emprego da estrutura teórico-conceitual da abordagem das capacidades dinâmicas no âmbito da administração pública, não só em relação a circunstâncias macro, mas também no tocante aos aspectos micro, ou seja, os subsistemas que compõem a estrutura da gestão pública.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento deste estudo objetivou problematizar os limites e as possibilidades da aplicação da abordagem das capacidades dinâmicas no âmbito da administração pública. Não obstante as especificidades da abordagem, cuja origem decorre do arcabouço teórico da gestão estratégica, verificou-se que os seus ensinamentos podem ser utilizados na análise da administração pública.

A abordagem das capacidades dinâmicas fornece substratos para a análise da maneira como a administração pública modifica as suas rotinas e mobiliza os seus recursos para adaptar-se às mudanças do ambiente, buscar maior eficácia e efetividade da gestão e dos serviços prestados, gerenciar os recursos disponíveis, implementar tecnologia da informação, sistematizar a tomada de decisão, coordenar atividades, comunicação e aprendizado.

Naturalmente que, no campo da administração pública, a aplicação da abordagem das capacidades dinâmicas encontra limites, posto que a resolução de problemas e a resposta às rápidas mudanças esbarram na ausência de autonomia dos gestores, nas restrições de recursos (humanos, financeiros e materiais), nas imposições legais e nos excessos da burocracia, de modo que tornam, muitas vezes, as habilidades individuais e organizacionais lentas e pouco efetivas.

Contudo, tais barreiras não são intransponíveis, visto que há mecanismos que podem ser utilizados pelos gestores públicos, permitindo a adoção de práticas estratégicas, sobretudo a partir da abordagem das capacidades dinâmicas, que possibilita a identificação e a exploração de oportunidades, a adoção de comportamentos adaptativos, estratégicos e inovadores e o desenvolvimento de capacidades organizacionais.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Finanças públicas, democracia e *accountability*. In: BIDERMAN, Ciro; ARVATE, Paulo (Org.). **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus, 2004.

ANDRADE, Daniel Pereira. Neoliberalismo: crise econômica, crise de representatividade democrática e reforço de governamentalidade. **Novos Estud. CEBRAP**, v. 38, n. 1, jan-abr, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/WrvHr9cvMKnq4xXXRkf6HTD/?lang=pt>. Acesso em: 07 set. 2023.

BARNEY, Jay. Recursos da empresa e vantagem competitiva sustentada. In: LACERDA, Daniel Pacheco et al. (org.). **Estratégia baseada em recursos**: 15 artigos clássicos para sustentar vantagens competitivas (livro digital). Porto Alegre: Bookman, 2014. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/259591418\\_Estrategia\\_baseada\\_em\\_recursos\\_15\\_artigos\\_classicos\\_para\\_sustentar\\_vantagens\\_competitivas](https://www.researchgate.net/publication/259591418_Estrategia_baseada_em_recursos_15_artigos_classicos_para_sustentar_vantagens_competitivas). Acesso em: 07 set 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017**. 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm). Acesso em: 07 set. 2023.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo: ed. 34; Brasília: ENAP, 1998.

CARDOSO, André Luís Jankpovski; KATO, Heitor Takashi. Análise das publicações sobre capacidades dinâmicas entre 1992 e 2012: discussões sobre a evolução conceitual e as contribuições dos autores de maior notoriedade na área. **RAM, Rev. Adm. Mackenzie**, v. 16, n. 3, p. 201-237, maio/jun. 2015. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/1678-69712015/administracao.v16n3p201-237>. Acesso em: 07 set. 2023.

CARVALHO, Daniela Moreira de; PRÉVOT, Frédéric; MACHADO, João Armando Dessiomon. O uso da teoria da visão baseada em recursos em propriedades rurais uma revisão sistemática da literatura. **Revista de Administração**, v. 49, n. 3, p. 506-518, 2014. Disponível em: [www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0080-21072014000300006&lang=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0080-21072014000300006&lang=pt). Acesso em: 07 set. 2023.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. 20. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2019.

CRUBELLATE, João Marcelo; PASCUCCI, Lucilaine; GRAVE, Paulo Sérgio. Contribuições para uma visão baseada em recursos legítimos. **Revista de administração de empresas**, v. 48 n. 4, p. 8-19, out./dez. 2008. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-75902008000400002>. Acesso em: 07 set. 2023.

DI PIETRO, Maria Sílvia Zanella. **Direito Administrativo**. 29. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

EISENHARDT, Kathleen M; MARTIN, Jeffrey A. Dynamic capabilities: what are they? **Strategic Management Journal**, v. 21, p. 1105-1121, 2000. Disponível em: [https://doi-org.ez19.periodicos.capes.gov.br/10.1002/1097-0266\(200010/11\)21:10/11<1105::AID-SMJ133>3.0.CO;2-E](https://doi-org.ez19.periodicos.capes.gov.br/10.1002/1097-0266(200010/11)21:10/11<1105::AID-SMJ133>3.0.CO;2-E). Acesso em: 28 ago. 2020.

FEILER, Paul; TEECE, David. 2014. Case study, dynamic capabilities and upstream strategy: Supermajor EXP. **Energy Strategy Reviews**, v. 3, p. 14-20, 2014. Disponível em: <https://doi-org.ez19.periodicos.capes.gov.br/10.1016/j.esr.2014.05.003>. Acesso em: 06 abr. 2020.

FUNCK, Elin K.; KARLSSON, Tom S. Twenty-five years of studying new public management in public administration: Accomplishments and limitations. **Financial Accountability & Management**, p. 1–27, 2020. Disponível em: <https://doi.org.ez19.periodicos.capes.gov.br/10.1111/faam.12214>. Acesso em: 31 ago. 2020.

HANSEN, Jesper Rosenberg; FERLIE, Ewan. Applying strategic management theories in public sector organizations: developing a typology. **Public Management Review**, v. 18, n. 1, p. 1–19, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/14719037.2014.957339>. Acesso em: 27 mar. 2020.

HEATON, Sovi; LEWIN, David; TEECE, David J. Managing campus entrepreneurship: Dynamic capabilities and university leadership. **Managerial and decision economics**. 2019. Disponível em: <https://doi-org.ez19.periodicos.capes.gov.br/10.1002/mde.3015>. Acesso em: 31 ago. 2020.

- HELFAT, Constance E; WINTER, Sidney G. Untangling Dynamic and Operational Capabilities: Strategy for the (N)ever-Changing World. **Strategic Management Journal**, v. 32, p. 1243-1250, 2011. Disponível em: <https://doi.org.ez19.periodicos.capes.gov.br/10.1002/smj.955>. Acesso em: 31 ago. 2020.
- HELFAT, Constance E; PETERAF, Margaret A. The dynamic resource-based view: capability lifecycles. **Strategic Management Journal**, v. 24, p. 997–1010, 2003. Disponível em: <https://doi.org.ez19.periodicos.capes.gov.br/10.1002/smj.332>. Acesso em: 31 ago. 2020.
- HÖGLUND, Linda et al. Strategic Management in the Public Sector: How Tools Enable and Constrain Strategy Making. **International Public Management Journal**, v. 21, n. 5, p. 822-849, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/10967494.2018.1427161>. Acesso em: 31 ago. 2020.
- HOSKISSON, Robert E. et al. Teoria e pesquisa de gestão estratégica: oscilação de um pêndulo. *In*: LACERDA, Daniel Pacheco et al. (org.). **Estratégia baseada em recursos: 15 artigos clássicos para sustentar vantagens competitivas** (livro digital). Porto Alegre: Bookman, 2014. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/259591418\\_Estrategia\\_baseada\\_em\\_recursos\\_15\\_artigos\\_classicos\\_para\\_sustentar\\_vantagens\\_competitivas](https://www.researchgate.net/publication/259591418_Estrategia_baseada_em_recursos_15_artigos_classicos_para_sustentar_vantagens_competitivas). Acesso em: 31 ago. 2020.
- HYNDMAN, Noel; LAPSLEY, Irvine. New Public Management: The Story Continues. **Financial Accountability & Management**, v. 32, p. 385-408, 2016. Disponível em: <https://doi.org.ez19.periodicos.capes.gov.br/10.1111/faam.12100>. Acesso em: 31 ago. 2020.
- LESSARD, Donald; TEECE, David J; LEIH, Sohvi. The dynamic capabilities of metamultinationals. **Global Strategy Journal**, v. 6, p. 211–224, 2016. Disponível em: <https://doi-org.ez19.periodicos.capes.gov.br/10.1002/gsj.1126>. Acesso em: 31 ago. 2020.
- MARANZATO, Felipe Plana; SALERNO, Mário Sergio. Integração entre pesquisa e desenvolvimento uma perspectiva de capacidades dinâmicas. **Revista de administração de empresas**, v. 58, n. 5, p. 460-474, set–out 2018. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/s0034-759020180503>. Acesso em: 28 ago. 2020.
- MARANHÃO, Romero Albuquerque; ECHEVENGUÁ, Claudia Teixeira. Capacidades dinâmicas e sistema de gestão ambiental em organização militar da Marinha do Brasil. **Revista Ibero Americana de Estratégia**, v. 14, n. 2, p. 121-136, 2015. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/3312/331241515010.pdf>. Acesso em: 15 out. 2020.
- MARCHI, Adriela de. et al. O processo de mudança em uma instituição pública sobre a ótica das capacidades dinâmicas. **Revista Gestão Universitária na América Latina (GUAL)**, v. 11, n. 2, p. 175-197, maio 2018. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5007/1983-4535.2018v11n2p175>. Acesso em: 15 out. 2020.
- MENDES, Sérgio. **Administração financeira e orçamentária**. 5 ed. rev. Atual. e ampl., Rio de Janeiro: Forence; São Paulo: Método, 2015.
- MINTROM, Michael; LUETJENS, Joannah. Creating Public Value: Tightening Connections Between Policy Design and Public Management. **Policy Studies Journal (PSJ)**, v. 45, n. 1, p. 16-18, 2017. Disponível em: <https://doi.org.ez19.periodicos.capes.gov.br/10.1111/psj.12116>. Acesso em: 31 ago. 2020.
- O'FLYNN, Janine. From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications. **The Australian Journal of Public Administration**, v. 66, n. 3, p. 353–366, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.2007.00545.x>. Acesso em: 22 mar. 2020.

PABLO, Amy L. *et al.* Identifying, Enabling and Managing Dynamic Capabilities in the Public Sector. **Journal of Management Studies**, v. 44, n. 5, p. 687-708, July 2007. Disponível em: <https://doi.org.ez19.periodicos.capes.gov.br/10.1111/j.1467-6486.2006.00675.x>. Acesso em: 27 mar. 2020.

PENROSE, Edith. **A teoria do crescimento da firma**. Tradução: Tamás Szmrecsány. Campinas, Editora Unicamp, 2006.

PETERAF, Margaret; STEFANO, Giada Di; VENORA, Gianmario. The elephant in the room of dynamic capabilities: Bringing two diverging conversations together. **Strategic Management Journal**, v. 34, p. 1389-1410, 2013. Disponível em: <https://doi-org.ez19.periodicos.capes.gov.br/10.1002/smj.2078>. Acesso em: 31 ago. 2020.

PIENING, Erk P. Dynamic capabilities in public organizations: a literature review and research agenda. **Public Management Review**, v. 15, n. 2, p. 209–245, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/14719037.2012.708358>. Acesso em: 27 mar. 2020.

SHUEN, Amy; FEILER, Paul F; TEECE, David J. Dynamic capabilities in the upstream oil and gas sector: Managing next generation competition. **Energy Strategy Reviews**, v. 3, p. 5-13, 2014. Disponível em: <https://doi-org.ez19.periodicos.capes.gov.br/10.1016/j.esr.2014.05.002>. Acesso em: 31 ago. 2020.

SILVA SANTOS, Filipe da. **Informação contábil-fiscal em governos locais sob a perspectiva das capacidades dinâmicas**. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2018. 144f.

SOUZA, Cristiano Coimbra de Souza. **Capacidades dinâmicas na Controladoria-Geral da União: estudo de caso nas capacidades operacionais de auditoria e fiscalização em compras e licitações**. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade de Brasília, Brasília, 2014. 189f.

TAHAR, Sadri; BOUTELLIER, Roman. Resource allocation in higher education in the context of new public management. **Public Management Review**, v. 15, n. 5, p. 687-711, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/14719037.2012.707680>. Acesso em: 19 mar. 2020.

TEECE, David; PISANO, Gary. The Dynamic Capabilities of Firms: an Introduction. **Industrial and Corporate Change**, v. 3, p. 537–556, 1994. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/icc/3.3.537-a>. Acesso em: 31 ago. 2020.

TEECE, David J.; PISANO, Gary; SHUEN, Amy. Dynamic capabilities and strategic management. **Strategic Management Journal**, v. 18, n. 7, p. 509–533, 1997. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.ez19.periodicos.capes.gov.br/doi/epdf/10.1002/%28SICI%291097-0266%28199708%2918%3A7%3C509%3A%3AAID-SMJ882%3E3.0.CO%3B2-Z>. Acesso em: 31 ago. 2020.

TEECE, David J. Business models and dynamic capabilities. **Long Range Planning**, v. 51, p. 40-49. 2018a. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.lrp.2017.06.007>. Acesso em: 31 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. Managing the university: Why “organized anarchy” is unacceptable in the age of massive open online courses. **Strategic Organization**, v. 16, n. 1, p. 92–102, 2018b. Disponível em: <https://doi.org.ez19.periodicos.capes.gov.br/10.1177%2F1476127017732760>. Acesso em: 31 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. A capability theory of the firm: an economics and (Strategic) management perspective. **New Zealand Economic Papers**, v. 53, n. 1, p. 1-43, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/00779954.2017.1371208>. Acesso em: 31 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. Dynamic capabilities and entrepreneurial management in large organizations: toward a theory of the (entrepreneurial) firm. **European Economic Review**, v. 86, p. 202-216, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.euroecorev.2015.11.006>. Acesso em: 31 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. A dynamic capabilities-based entrepreneurial theory of the multinational enterprise. **Journal of International Business Studies**, v. 45, p. 8–37, 2014. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1057/jibs.2013.54>. Acesso em: 31 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. Dynamic capabilities: routines versus entrepreneurial action. **Journal of Management Studies**, v. 45, n. 8, p. 1395-1401, 2012. Disponível em: <https://doi.org.ez19.periodicos.capes.gov.br/10.1111/j.1467-6486.2012.01080.x>. Acesso em: 31 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. Explicating dynamic capabilities: the nature and microfoundations of (sustainable) enterprise performance. **Strategic Management Journal**, v. 28, p. 1319–1350, 2007. Disponível em: <https://doi.org.ez19.periodicos.capes.gov.br/10.1002/smj.640>. Acesso em: 31 ago. 2020.

WERNERFELT, Birger. A visão baseada em recursos da empresa. In: LACERDA, Daniel Pacheco *et al* (org.). **Estratégia baseada em recursos: 15 artigos clássicos para sustentar vantagens competitivas** (livro digital). Porto Alegre: Bookman, 2014. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/259591418\\_Estrategia\\_baseada\\_em\\_recursos\\_15\\_artigos\\_classicos\\_para\\_sustentar\\_vantagens\\_competitivas](https://www.researchgate.net/publication/259591418_Estrategia_baseada_em_recursos_15_artigos_classicos_para_sustentar_vantagens_competitivas). Acesso em: 21 abr. 2021.

VELARDE, Juan Carlos Cortázar. Una Mirada estratégica y gerencial de la implementación de los programas sociales. In: VELARDE, Juan Carlos Cortázar (Ed.). **Entre el diseño y la evaluación: el papel crucial de la implementación de los programas sociales**. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2007

ZOLLO, Maurizio; WINTER, Sidney G. Deliberate Learning and the Evolution of Dynamic Capabilities. **Organization Science**, v. 13, n. 3, p. 339-351, 2002. Disponível em: <https://doi-org.ez19.periodicos.capes.gov.br/10.1287/orsc.13.3.339.2780>. Acesso em: 31 ago. 2020.