



## Capacidade Absortiva no Setor Público: Análise da Produção Científica

### *Absorptive Capacity in the Public Sector: An Analysis of Scientific Production*

### *Capacidad de Absorción en el Sector Público: Análisis de la Producción Científica*

 10.5020/2318-0722.2025.31.e16102

**Vitoria Dal Ri Pagani**  

Doutora em Direito pela UERJ. Doutoranda em Administração pela UFSC. Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina. Mestre em Administração pela Universidade Federal de Santa Catarina. Especialista em Direito Civil, Direito Notarial e Registral (2016) e Processo Civil (2018). Graduada em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (2014), com período sanduiche na Università degli Studi di Padova (UNIPD), Itália. Recebeu a Láurea Universitária (Mérito Acadêmico) pela média geral mais alta da turma.

**Gabriela Silveira Gonçalves Fiates**  

Graduada em Engenharia Mecânica pela Universidade Federal de Santa Catarina (1991), Mestra (1995) e Doutora (2001) em Engenharia de Produção também pela Universidade Federal de Santa Catarina. Foi Professora e Pesquisadora da Universidade do Sul de Santa Catarina por 13 anos, onde coordenou o curso de mestrado em Administração de 2006 a 2011. Atualmente, é Professora Associada I da Universidade Federal de Santa Catarina no Departamento de Administração/CSE, onde atua na graduação e no Programa de Pós Graduação em Administração. Além disso, atuou como Editora da Revista Ciências da Administração de agosto de 2016 à agosto de 2019. Seu trabalho está centrado na área de inovação, principalmente relacionado aos seguintes temas: estratégias para mudança e inovação, aprendizagem organizacional, e empreendedorismo. Coordena o NUPEI, Núcleo de Pesquisa em Empreendedorismo Inovador. E atua como revisora de periódicos, dentre os principais: RAC Eletrônica, RAUSP - Revista de Administração, RAE - Revista de Administração de Empresas e O&S - Organizações & Sociedade.

#### Resumo

Este estudo analisa a produção científica sobre capacidade absorptiva no setor público e tem o objetivo de compreender como esse construto, originalmente desenvolvido no contexto das empresas privadas, tem sido adaptado à gestão pública, bem como suas especificidades e principais lacunas de pesquisa. Diferentemente do setor privado, a gestão pública opera sob lógicas não mercadológicas e restrições institucionais, o que impõe desafios à transposição de modelos teóricos voltados à vantagem competitiva. A pesquisa adota abordagem mista, combinando análise bibliométrica e revisão sistematizada da literatura, estratégia adequada a campos ainda incipientes. A coleta de dados foi realizada em três bases de dados: Scielo, Scopus e Web of Science, considerando empíricos publicados entre 1990 e 2025. Inicialmente, foram recuperados 205 estudos, dos quais, após exclusão de duplicidades e aplicação de critérios de elegibilidade, restaram 17 artigos analisados. Os resultados indicam crescente aplicação da capacidade absorptiva no setor público, especialmente associada à inovação, ao desempenho organizacional e à adoção de sistemas de informação, não para obtenção de vantagem competitiva, mas para melhoria da prestação do serviço e auxílio na tomada de decisão. Observa-se uma concentração nos estágios iniciais do processo absorptivo (aquisição e assimilação), com menor atenção às fases de transformação e exploração. Ademais, predomina a adaptação de modelos oriundos do setor privado, com avanços limitados na construção de abordagens teóricas sensíveis às especificidades institucionais do setor público. Como contribuição teórica, o artigo sistematiza criticamente o campo, evidenciando a necessidade de modelos teóricos mais aderentes às dinâmicas do setor público.

**Palavras-chave:** capacidade absorptiva, setor público, revisão de literatura, produção científica.

#### Abstract

*This study analyzes the scientific literature on absorptive capacity (ACAP) in the public sector and aims to examine how this construct, originally developed in the context of private firms, has been adapted to public management, as well as to identify its distinctive characteristics and the principal research gaps. Unlike the private sector, public management operates under nonmarket logics and institutional constraints, posing challenges to the direct application of theoretical models originally designed to explain competitive advantage. The study adopts a mixed-methods approach, combining bibliometric analysis with a systematized literature review, an appropriate strategy for examining an emerging field of research. Data were collected from three databases (SciELO, Scopus, and Web of Science) and included empirical studies published between 1990 and 2025. A total of 205 studies were initially retrieved. After duplicate removal and the application of eligibility criteria, 17 articles were included in the final analysis. The findings indicate that ACAP*

has been increasingly applied in the public sector, particularly in relation to innovation, organizational performance, and the adoption of information systems. In this context, however, ACAP is used not to achieve competitive advantage but rather to improve public service delivery and support decision-making. The analysis also reveals a concentration of research on the early stages of the absorptive process — knowledge acquisition and assimilation — with comparatively less attention devoted to knowledge transformation and exploitation. Furthermore, the literature is characterized by the predominance of theoretical models adapted from the private sector, with limited progress toward developing conceptual approaches that are more responsive to the institutional specificities of public organizations. As its primary theoretical contribution, this study provides a critical synthesis of the field and highlights the need for theoretical models that are better aligned with the institutional dynamics of the public sector.

**Keywords:** absorptive capacity, public sector, literature review, scientific production.

## Resumen

Este estudio analiza la producción científica sobre la capacidad de absorción en el sector público y tiene como objetivo comprender cómo este constructo, desarrollado originalmente en el contexto de las empresas privadas, se ha adaptado a la gestión pública, así como sus especificidades y principales lagunas de investigación. A diferencia del sector privado, la gestión pública opera según lógicas no mercantiles y restricciones institucionales, lo que plantea desafíos para trasladar modelos teóricos orientados a la ventaja competitiva. La investigación adopta un enfoque mixto, que combina el análisis bibliométrico y la revisión sistematizada de la literatura, estrategia adecuada para campos aún incipientes. Los datos se recopilieron en tres bases de datos: Scielo, Scopus y Web of Science, considerando estudios empíricos publicados entre 1990 y 2025. Inicialmente, se recuperaron 205 estudios, de los cuales, tras la exclusión de duplicados y la aplicación de criterios de elegibilidad, quedaron 17 artículos para el análisis. Los resultados indican una aplicación creciente de la capacidad de absorción en el sector público, especialmente asociada con la innovación, el desempeño organizacional y la adopción de sistemas de información, no para obtener una ventaja competitiva, sino para mejorar la prestación del servicio y apoyar la toma de decisiones. Se observa una concentración en las etapas iniciales del proceso de absorción (adquisición y asimilación), con menor atención a las fases de transformación y explotación. Además, predomina la adaptación de modelos procedentes del sector privado, con avances limitados en la construcción de enfoques teóricos sensibles a las especificidades institucionales del sector público. Como contribución teórica, el artículo sistematiza críticamente el campo y evidencia la necesidad de modelos teóricos más acordes con las dinámicas del sector público.

**Palabras clave:** capacidad de absorción, sector público, revisión de la literatura, producción científica.

---

## Introdução

A capacidade absorptiva é um conceito que visa compreender as complexas interações entre o desempenho organizacional e os processos de conhecimento, o qual derivou-se da teoria da visão baseada em recursos e dos conceitos de capacidades dinâmicas. Sua abordagem iniciou com estudos de Cohen e Levinthal (1990), com noções de como uma organização adquire, assimila, transforma e aplica conhecimento externo de forma eficaz, visando à inovação, à adaptação e à vantagem competitiva.

A aplicação desse arcabouço teórico ao contexto da gestão pública, entretanto, impõe desafios e ainda se mostra incipiente. Organizações públicas operam sob lógicas institucionais distintas das organizações privadas, caracterizadas pela ausência de competição de mercado, restrições legais, pressões políticas e forte *accountability* social, o que, aparentemente, limitaria a transposição direta de modelos teóricos desenvolvidos em contextos competitivos.

Nesse cenário, Harvey et al. (2009) figuram entre os primeiros autores a defender a relevância da capacidade absorptiva para a gestão pública, a fim de verificar o incremento no seu desempenho. Os autores destacam três razões para aplicar essa capacidade no setor público: as organizações públicas devem conhecer, além das necessidades e demandas dos seus usuários para melhorar a gestão e a prestação de serviços, a complexidade das organizações públicas na gestão, na prestação e na avaliação dos serviços, bem como compreender a dificuldade de mensurar seu desempenho, considerando diferentes atores envolvidos. Os autores ressaltam, em complemento, que, apesar das razões apresentadas, poucos são os estudos e a aplicação da capacidade absorptiva no setor público, embora seja um tema comum no ambiente de empresas.

Essa escassez, contudo, não deve ser interpretada como indicativo de irrelevância do construto para a gestão pública. Ao contrário, pode refletir desafios epistemológicos e metodológicos associados à adaptação de uma teoria oriunda do campo da gestão estratégica a contextos organizacionais não orientados ao mercado. Diante disso, torna-se relevante investigar como a capacidade absorptiva tem sido apropriada pela literatura da administração pública, em quais contextos organizacionais, com quais enfoques teóricos e metodológicos, e quais limites e lacunas surgem dessa aplicação. É nesse ponto que se justifica uma análise bibliométrica combinada com uma revisão sistematizada da literatura. Em campos emergentes e ainda pouco consolidados, nos quais o volume de estudos é limitado, esse tipo de abordagem permite mapear padrões iniciais de produção científica, identificar tendências teóricas, metodológicas

e empíricas. Assim, ainda que o número de estudos empíricos seja reduzido, a análise integrada oferece uma visão estruturada sobre a evolução, os focos analíticos e os desafios do campo.

Diante desse contexto, este estudo tem como objetivo compreender como esse construto, originalmente desenvolvido no contexto das empresas privadas, tem sido adaptado e aplicado à gestão pública. Dessa forma, pretende explorar as categorias metodológicas, as temáticas e os contextos de aplicação.

Ao desenvolver um estudo de abordagem mista e de caráter exploratório, que organiza uma revisão da literatura com base em artigos empíricos indexados nas bases Scielo, Scopus e Web of Science, publicados entre 1990 e 2025, investiga-se como o campo evoluiu nas últimas décadas. Busca-se identificar a tendência de publicações, na qual as pesquisas empíricas foram desenvolvidas, além dos segmentos da aplicação das pesquisas, as abordagens dos estudos, as palavras-chave mais utilizadas, o *cluster* de autoria e os autores de capacidade absorptiva utilizados nos artigos da amostra, os quais contribuíram para o desenvolvimento e a consolidação do conceito de capacidade absorptiva no setor público.

Assim, ao traçar um panorama da literatura, o estudo contribui para o avanço teórico da capacidade absorptiva no setor público, fornecendo *insights* para pesquisadores, acadêmicos e profissionais interessados no tema. A análise não apenas evidenciará as principais tendências e lacunas na literatura, mas também auxiliará a contextualizar as contribuições individuais dentro desse campo em incipiente evolução.

O artigo está estruturado da seguinte forma: a seção dois aborda os conceitos de capacidades dinâmicas e discutidos os modelos teóricos de capacidade absorptiva; a seção três constitui os procedimentos metodológicos, detalhamento dos caminhos do estudo; a seção quatro apresenta os resultados da pesquisa, primeiro sob um aspecto quantitativo, para, na sequência, realizar uma análise qualitativa dos artigos encontrados. Por fim, estão as considerações finais e as referências.

### **Conceito de Capacidade Absortiva como uma Capacidade Dinâmica**

O construto da capacidade absorptiva insere-se em uma tradição teórica mais ampla, que busca explicar como os processos de conhecimento influenciam o desempenho organizacional, tendo como base a visão fundamentada em recursos (Resource-Based View – RBV) e, posteriormente, o desenvolvimento do subcampo das capacidades dinâmicas (Barney, 1991; Wernerfelt, 1984; Teece et al., 1997). A RBV parte do pressuposto de que diferenças de desempenho entre organizações decorrem da natureza, da combinação e do uso de recursos e capacidades, sendo originalmente formulada para demonstrar a vantagem competitiva em ambientes de mercado (Barney, 1991; Peteraf, 1993).

Entretanto, à medida que os ambientes organizacionais passaram a ser caracterizados por mudanças tecnológicas aceleradas, incerteza e crescente complexidade, a RBV revelou limitações para explicar como as organizações se adaptam a contextos dinâmicos (Eisenhardt & Martin, 2000; Zollo & Winter, 2002; Furlan et al., 2018).

É nesse ponto que surgem as capacidades dinâmicas, concebidas como um desdobramento da RBV, com o objetivo de compreender a habilidade das organizações de integrar, reconfigurar e renovar recursos em resposta a mudanças ambientais (Teece et al., 1997; Eisenhardt & Martin, 2000).

De tal sorte, as capacidades dinâmicas são as habilidades das organizações de adaptação, coordenação, integração e reconfiguração de recursos internos e externos das organizações, a fim de atender as demandas do mercado globalizado. Esse mercado é caracterizado por céleres e constantes mudanças, que demandam respostas também ágeis e eficazes por parte das organizações, no intuito de criar valor e conferir vantagem competitiva (Teece, et al., 1997; Campos et al., 2020).

Teece et al. (1997), sob a perspectiva do setor privado, foram os primeiros autores a desenvolver a abordagem das capacidades dinâmicas. Os autores defendiam que algumas organizações eram mais bem-sucedidas, por desenvolverem habilidades, procedimentos, processos, estruturas organizacionais e rotinas que impactavam a renovação e a integração de recursos, o que, por seu turno, acabava por incrementar o desempenho organizacional e constituir maior vantagem competitiva (Teece, 2007).

Collis (1994), por seu turno, definia capacidades dinâmicas como a capacidade da organização em inovar de forma mais rápida e eficaz do que a sua concorrência. Adicionalmente, Winter (2003) esclareceu que as capacidades dinâmicas se referiam ao uso regular de soluções para os problemas que surgiam na organização, o que gerava mudanças consistentes e competitivas. O autor ressaltou que respostas rápidas e esporádicas não eram consideradas capacidades dinâmicas, na verdade, só seriam assim consideradas se as mudanças fossem sistemáticas e repetitivas, baseadas nos processos e na rotina da organização (Winter, 2003).

Zollo e Winter (2002), em contrapartida, conceituavam capacidades dinâmicas de outra forma. Compreendiam tais capacidades como padrões aprendidos ao longo da história organizacional, advindos da atividade coletiva, a partir de processos de aprendizagem, por meio dos quais a organização gerava e modificava as rotinas operacionais, visando uma maior efetividade (Zollo & Winter, 2002).

Wang e Ahmed (2007), por sua vez, sustentavam que três fatores integravam o conceito de capacidades dinâmicas: capacidade adaptativa; capacidade absorptiva e capacidade inovadora. A primeira se referia à capacidade da organização de identificar e atuar nas oportunidades emergentes do mercado; a segunda referia-se à habilidade de aprendizagem com parceiros, já a terceira, por fim, relacionava-se à capacidade de desenvolver produtos ou mercados, de modo a alinhar a inovação estratégica com processos de inovação.

Teece (2014), em estudo posterior, buscou hierarquizar duas distintas classes primordiais para o bom desempenho das organizações: capacidades ordinárias e capacidades dinâmicas. As primeiras diziam respeito às atividades de rotina, administrativas e operacionais, já as segundas se referiam às atividades de nível estratégico, o que permitia que se obtivessem retornos mais elevados, de modo que o gerenciamento de ambas as capacidades podia viabilizar a criação de valor por parte da organização (Teece, 2014).

Observa-se, claramente, uma diversidade de conceitos no que tange às capacidades dinâmicas. No entanto, todos convergem no sentido de promoverem inovação em ambientes que sofrem constantes mudanças, tanto tecnológicas quanto de mercado (Meirelles & Camargo, 2014).

Tal teoria, embora desenvolvida no contexto de organizações privadas, passou a ser empregada no âmbito do setor público, não com o propósito de explicar vantagem competitiva, mas para compreender processos de inovação em contextos institucionais complexos. O objetivo principal é conferir eficiência na prestação de serviços (Kattel & Mazzucato, 2018), analisando de que modo o conhecimento, as capacidades organizacionais e as rotinas administrativas são articulados para produzir desempenho institucional.

As organizações públicas, ainda que não orientadas ao mercado, operam sob pressões externas significativas — políticas, sociais, regulatórias e tecnológicas —, que demandam capacidades de aprendizagem, coordenação e reconfiguração organizacional.

Entre as capacidades dinâmicas propostas por Wang e Ahmed (2007) — capacidade adaptativa, capacidade inovadora e capacidade absorviva — a capacidade absorviva revela-se particularmente alinhada à lógica de funcionamento das organizações públicas. Enquanto a capacidade adaptativa está associada à resposta estratégica a mudanças de mercado e a capacidade inovadora enfatiza a criação de novos produtos, serviços ou mercados, a capacidade absorviva, por seu turno, centra-se nos processos de aprendizagem organizacional, na incorporação de conhecimento externo e na recombinação de saberes existentes.

Assim, a capacidade absorviva (ACAP) se refere à capacidade de uma organização adquirir, assimilar, transformar e aplicar conhecimento externo de forma eficaz, para, assim, melhorar seu desempenho e inovação.

No contexto da gestão pública, caracterizada por restrições legais, pressões institucionais, múltiplos *stakeholders* e limitada discricionariedade gerencial, a inovação tende a ocorrer de forma incremental e dependente do acúmulo e da interpretação de conhecimentos prévios (Moore, 1995; Hartley, 2005; Osborne & Brown, 2011). Nesse cenário, a capacidade de adquirir, assimilar, transformar e aplicar conhecimento externo torna-se mais relevante do que a simples adaptação estratégica ou a geração de inovações radicais, visando responder a demandas sociais, aprimorar a prestação de serviços e otimizar seu desempenho institucional, ainda que na ausência de competição.

O conceito de capacidade absorviva evoluiu ao longo do tempo, passando por várias definições e aprimoramentos, por meio das contribuições de diferentes autores. Pioneiramente, Cohen e Levinthal (1990) introduziram esse conceito em seu trabalho seminal. Os autores a definiram como a habilidade de uma empresa em adquirir conhecimento externo, em um processo que inclui o uso de competências básicas, que visam reconhecer o valor da nova informação (conhecimento codificado, o qual pode ser distribuído por uma linguagem comum para diferentes comunidades), além disso, assimilar e aplicar essa informação para fins comerciais e melhoria do desempenho organizacional.

Cohen e Levinthal (1990) destacaram que a capacidade absorviva é crucial para a inovação e para a adaptação a mudanças ambientais. Para tanto, é necessário, como pré-requisito, o conhecimento prévio e relacionado, de modo que se torna importante que a organização já possua um certo nível de conhecimento para ser capaz de assimilar e utilizar eficazmente o novo conhecimento.

Isso implica afirmar que a capacidade absorviva não é uma habilidade isolada, mas depende do conhecimento existente da organização, o qual atua como uma base para a compreensão e integração do conhecimento externo.

Ademais, uma característica importante de Cohen e Levinthal (1990) é a de que eles analisaram a capacidade absorviva tanto no nível individual quanto no nível organizacional. Os autores reconheceram que a capacidade absorviva é uma função não apenas das características individuais dos membros da organização, mas também das práticas, processos e sistemas que a organização implementa para facilitar a aquisição e a aplicação do conhecimento externo.

Nesse contexto, enfatizou-se a importância da capacidade absorviva para a inovação. Dessa forma, as empresas que desenvolvem uma forte capacidade absorviva estão mais bem posicionadas para adotar novas ideias, tecnologias e práticas inovadoras do mercado externo, o que lhes confere uma vantagem competitiva.

Por fim, a capacidade absorviva, de acordo com Cohen e Levinthal (1990), não se limita apenas à absorção de conhecimento, mas também à capacidade de adaptar-se às mudanças, ou seja, as organizações que podem rapidamente assimilar e aplicar novos conhecimentos são mais adaptáveis a ambientes de negócios em constante evolução.

Na sequência, Van Den Bosch et al. (1999) expandiram o conceito de capacidade absorviva, enfatizando a necessidade de um equilíbrio entre a exploração de conhecimento novo e a exploração ou aproveitamento do conhecimento existente (*exploitation*) para obtenção de vantagem competitiva. Essa discussão se insere no debate mais amplo sobre ambidestria organizacional.

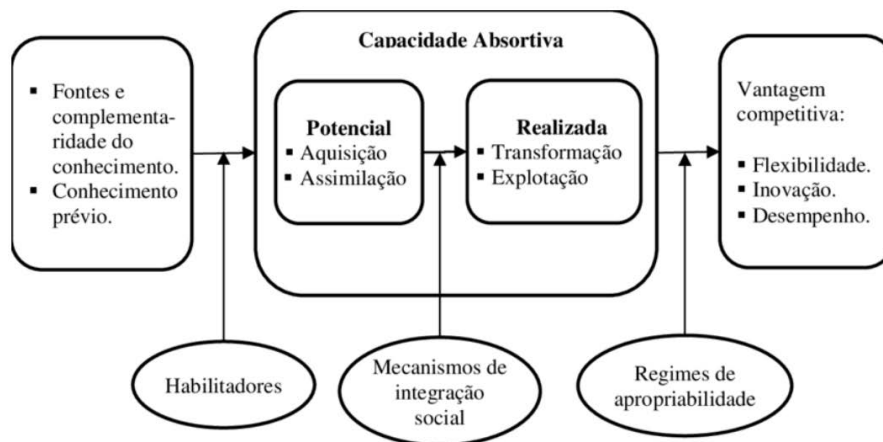
Essa perspectiva destaca que o desempenho organizacional depende da habilidade de conciliar, de forma simultânea, a busca por novas fontes de conhecimento e a utilização eficiente dos saberes internalizados. No contexto da capacidade absorviva, esse equilíbrio manifesta-se na articulação entre aquisição e assimilação de conhecimento novo e sua posterior aplicação, a partir de bases cognitivas previamente consolidadas.

Complementarmente, Zahra e George (2002) destacaram a importância da orientação estratégica da capacidade absorptiva. Eles argumentaram que as empresas deveriam desenvolver uma orientação estratégica para direcionar sua capacidade absorptiva, permitindo a focalização em áreas críticas de conhecimento que são relevantes para sua estratégia de negócios. Os autores defenderam duas dimensões distintas da capacidade absorptiva: a potencial e a realizada. A primeira engloba a capacidade de desenvolver oportunidades a partir da assimilação de um novo conhecimento, ou seja, as organizações podem adquirir conhecimento externo e transformá-lo em oportunidades de inovação e desenvolvimento. Por outro lado, a realizada envolve a capacidade de criar valor, transformando as oportunidades geradas pela assimilação de conhecimento em produtos ou processos novos e melhores. Aqui, o foco está na transformação eficaz do conhecimento em resultados concretos.

Zahra e George (2002) reforçam que a capacidade absorptiva como uma capacidade dinâmica é composta por rotinas e processos organizacionais. Essas rotinas abrangem, em síntese, aquisição, assimilação, transformação e exploração de conhecimento. A capacidade absorptiva é, portanto, uma série de atividades e processos que possibilita à organização melhorar suas habilidades, conforme modelo apresentado na Figura 1.

**Figura 1**

*Modelo de Capacidade Absortiva de Zahra e George (2002).*



Fonte: Zahra e George (2002).

Contudo, a definição de Zahra e George (2002) sofreu críticas, devido à omissão da questão do reconhecimento de valor. Algumas críticas aduziram que a transformação de oportunidades em valor é uma parte intrínseca da capacidade absorptiva e, portanto, não deveria ser omitida.

Por tais razões, posteriormente, Todorova e Durisin (2007) trouxeram novas nuances ao conceito de capacidade absorptiva, evidenciando críticas ao conceito de Zahra e George (2002) e retomando a abordagem de Cohen e Levinthal (1990).

Para Todorova e Durisin (2007), a capacidade absorptiva não é uma capacidade única, mas um conjunto de capacidades que se relacionam entre si. Eles enfatizaram a importância da coordenação interna e da colaboração interdepartamental na capacidade absorptiva, ressaltando que a integração de conhecimento dentro da organização é fundamental para o sucesso.

Todorova e Durisin (2007) propõem que o fluxo do conhecimento se inicia com o reconhecimento do conhecimento externo, em termos de seu valor potencial. Em seguida, ocorre a aquisição desse conhecimento, que pode ser seguida pela assimilação, no caso de inovação incremental, ou transformação, quando for inovação radical, de forma que o conhecimento é explorado e aplicado no mercado. Outros aspectos que vão além das contribuições anteriores referem-se à influência da relação de poder, à flexibilidade, à inovação e ao desempenho, bem como à retomada do reconhecimento de valor antes da aquisição.

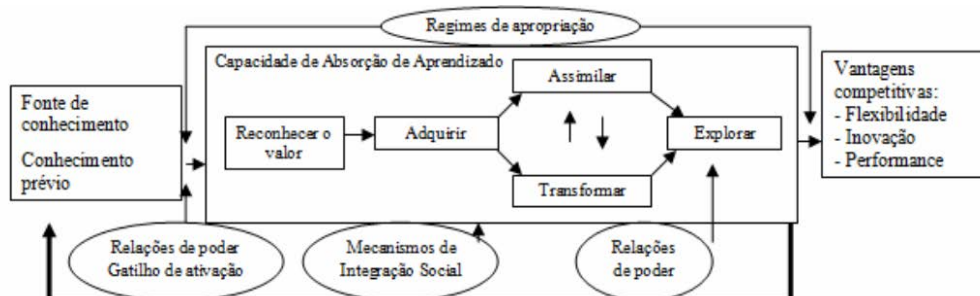
Todorova e Durisin (2007) salientam a influência da relação de poder, não apenas na fase inicial de busca por conhecimento externo, mas também na fase de aproveitamento desse conhecimento no mercado. Isso sugere que as dinâmicas de poder organizacional desempenham um papel fundamental na capacidade de uma organização adquirir, assimilar, transformar e aplicar conhecimento externo. A presença de relações de poder, portanto, pode afetar tanto a obtenção de conhecimento quanto a capacidade de aproveitá-lo de maneira eficaz.

Ademais, o valor do conhecimento externo deve ser avaliado antes de sua aquisição. Isso implica que a organização deve identificar a relevância e o potencial valor de um novo conhecimento antes do investimento em recursos para sua aquisição. Essa consideração prévia ao processo de aquisição ajuda a direcionar os esforços para um conhecimento mais valioso.

Nessa linha de raciocínio, os autores também enfatizaram que mecanismos sociais influenciam todo o processo de capacidade absorptiva, o que significa que as relações interpessoais, redes de colaboração e interações sociais são relevantes em todas as etapas, desde o reconhecimento de valor até a exploração do conhecimento, cujo modelo pode ser identificado na Figura 2.

**Figura 2**

*Modelo Operacional de Capacidade Absortiva*



Fonte: Todorova e Durisin (2007).

Na análise da evolução conceitual sobre Capacidade Absortiva, tem-se, ainda, a obra de Flatten et al. (2011). Eles introduzem a noção de que a capacidade absorptiva não é uma característica estática, mas, sim, uma capacidade que pode ser desenvolvida e aprimorada ao longo do tempo, destacando a importância do aprendizado organizacional contínuo e de sua gestão ativa.

Alguns estudos recentes apontam a aplicação da capacidade absorptiva em diversos contextos, além de reconceituar suas dimensões. Yildiz et al. (2024) investigaram a capacidade absorptiva em equipes e propuseram quatro novas dimensões: identificação, harmonização, improvisação e consumação. Martins & Freire (2023), por seu turno, analisaram a contribuição da capacidade absorptiva para o desenvolvimento da inovação e para a vantagem competitiva em *Startups* de Educação (Edtechs). Werlang e Werlang (2021) relacionaram o desenvolvimento da capacidade absorptiva com a inovação em empresas de jovens empreendedores.

Constata-se, assim, que a capacidade absorptiva, conforme desenvolvida na literatura de gestão, tem sido, predominantemente, aplicada à análise do desempenho de organizações privadas, sob a lógica de mercado e da geração de vantagem competitiva. No entanto, sua adaptação ao setor público demanda uma reinterpretação conceitual, na qual os mecanismos centrais da teoria são preservados, mas suas finalidades e unidades de análise são redefinidas. Em vez de explicar desempenho competitivo, a capacidade absorptiva passa a ser mobilizada para compreender processos de aprendizagem organizacional, inovação administrativa e melhoria da prestação de serviços (Harvey et al., 2009).

Um dos primeiros estudos sobre o tema no setor público foi desenvolvido por Harvey et al. (2009). Os autores constaram que existem três razões pelas quais seria relevante aplicar o conceito de capacidade absorptiva no setor público.

A primeira razão destina-se a motivar as organizações do setor público a aprimorar sua compreensão das necessidades e prioridades de seus usuários e, com base nisso, melhorar, continuamente, a gestão e a eficácia da prestação de serviços. Em seu estágio mais avançado, significaria uma coprodução entre governo, cidadãos e empresas (Bovaird, 2007). Implicitamente, essa teoria de organizações públicas responsivas pressupõe que o conhecimento pode ser traduzido em melhor desempenho (Harvey et al., 2009).

Em segundo lugar, os autores destacam que as organizações de serviços públicos operam em ambientes complexos. Os padrões de desempenho são objeto de contestação entre diferentes partes interessadas – políticos, cidadãos, usuários de serviços e outros atores – e apenas partes do desempenho de uma organização podem ser mensuradas objetivamente. A capacidade de compreender, negociar e resolver esses diferentes valores e expectativas envolve processos gerenciais e políticos de conhecimento nos quais a informação é traduzida em competências e atividades organizacionais (Harvey et al., 2009).

Por fim, a capacidade absorptiva no setor público é relevante, pois, até o momento, as teorias de capacidade dinâmica e de visão baseada em recursos raramente foram utilizadas para teorizar ou analisar, de forma empírica, o desempenho das organizações de serviços públicos. Apesar de sua importância na literatura, sobre empresas que operam em ambientes de mercado, o processo de adaptação para um contexto não competitivo ou quase competitivo tem sido muito limitado (Harvey et al., 2009).

É relevante destacar que as literaturas sobre Capacidade de Absorção, Capacidades Dinâmicas, Aprendizagem Organizacional e Gestão do Conhecimento evoluíram, em grande parte, de forma independente umas das outras. Foi apenas recentemente que estudiosos começaram a estabelecer conexões e identificar os benefícios potenciais de uma convergência entre elas (Easterby-Smith & Prieto, 2008). A análise conduzida por Harvey et al. (2009), por

exemplo, observou que a Capacidade de Absorção pode desempenhar um papel complementar e contribuir para integrar algumas dessas teorias de gestão do conhecimento e de processamento do conhecimento no contexto do desempenho organizacional.

Essa abordagem da capacidade absorptiva, a partir do foco na habilidade de uma organização adquirir, assimilar e aplicar conhecimento de forma eficaz, pode proporcionar um arcabouço conceitual para compreender como as organizações do setor público podem aprimorar seu desempenho (Harvey et al., 2009). Na perspectiva da gestão pública, o desempenho não se restringe a resultados econômicos, mas refere-se à capacidade de formular e implementar políticas de forma efetiva, melhorar a qualidade e a continuidade dos serviços prestados, responder às demandas sociais, utilizar recursos públicos de forma responsável e gerar valor público (Moore, 1995; Boyne, 2002). Ao perceber o conhecimento como um recurso crítico e dinâmico, a capacidade absorptiva contribui para explicar como organizações públicas podem transformar informação e aprendizado em melhorias concretas na inovação administrativa, na eficácia institucional e na prestação de serviços à sociedade (Harvey et al., 2009).

De tal sorte, o estudo da capacidade absorptiva no setor público destaca a importância da capacidade de aprender, adaptar-se e utilizar o conhecimento como um fator-chave para o seu bom desempenho, em que a gestão eficaz do conhecimento desempenha um papel central. Nesse sentido, sobressaem-se as pesquisas de Liao et al. (2023), Turner (2022) e Oliveira et al. (2021), que serão abordadas na seção dos resultados.

### Procedimentos Metodológicos

O estudo, quanto aos seus objetivos, caracteriza-se como exploratório e descritivo, possui abordagem mista e utiliza as estratégias de bibliometria e revisão sistemática de literatura. Foram delimitadas três bases de dados para a coleta de dados acerca da produção científica, sendo elas: Scielo, Scopus e Web of Science. Concernente ao o recorte temporal, limitou-se à publicação de artigos (estudos empíricos) de 1990 a 2025, nos seguintes idiomas: inglês, português e espanhol. O marco temporal foi estabelecido a partir da primeira publicação sobre capacidade absorptiva, de Cohen e Levinthal (1990), até a data atual. A estratégia de busca ou *string* foi aplicada nos campos título, resumo e palavra-chave, por meio da combinação dos seguintes termos:

((“civil service\*” OR “government\* service\*” OR “public employ\*” OR “public sector work\*” OR “public service\*” OR “public sector” OR “public administrat\*” OR “public management” OR “serviço público” OR “setor público” OR “administração pública” OR “gestão pública” OR “serviço governamental”) AND (“absor\* capacit\*” OR “capacit\* absor\*” OR “capacidad\* absor\*” OR “capacidade de absorção” OR “absor\* know\*” OR “absor\* do conhecimento” OR “absor\* de conhecimento”)).

Foram recuperados dois artigos no Scielo, 66 artigos na Scopus e 136 artigos na Web of Science. Os registros bibliográficos foram exportados para uma conta no *software* Mendeley (gerenciador de referências e documentos) e foi realizada a exclusão dos artigos duplicados, chegando-se a 130 artigos. Posteriormente, foi realizada a leitura do título, do resumo e das palavras-chave, com o intuito de selecionar apenas estudos primários/empíricos, voltados à sua aplicação prática, que abordassem capacidade absorptiva no setor público, incluindo empresas públicas e órgãos da administração pública.

Excluíram-se, contudo, estudos meramente teóricos, repetidos ou cuja temática não tinha relação com a capacidade absorptiva, segundo os marcos teóricos da pesquisa (Cohen & Levinthal, 1990; Zahra & George, 2002; Todorova & Durisin, 2007). Ademais, foram excluídas pesquisas cuja aplicação empírica não se relacionava diretamente com o setor público, mas com áreas afetas às parcerias público-privadas e áreas médica, biológica, agrônoma, entre outras, não desempenhadas pela administração pública.

A opção por incluir exclusivamente estudos empíricos decorre do objetivo do artigo, isto é, analisar como a capacidade absorptiva tem sido efetivamente aplicada e operacionalizada no setor público, privilegiando evidências empíricas sobre aprendizagem organizacional, inovação administrativa, implementação de políticas e desempenho institucional. Reconhece-se que a exclusão de estudos teóricos limita a abrangência conceitual do levantamento, contudo, essa decisão metodológica visa aprofundar a compreensão das práticas e usos concretos do construto no campo da gestão pública. Ressalta-se que os estudos teóricos encontrados ampararam a fundamentação teórica, mas não integraram a análise dos resultados, visto que focaram em estudos empíricos.

Embora o estudo não tenha adotado formalmente um protocolo rígido de revisão sistemática, como o PRISMA ou o Cochrane, foram seguidas etapas sistemáticas e transparentes de identificação, triagem, elegibilidade e inclusão dos estudos, inspiradas nos princípios desses protocolos. A opção por não utilizar um protocolo formal advém da natureza exploratória do estudo e do caráter ainda incipiente do campo analisado, no qual a aplicação estrita de protocolos desenvolvidos para áreas com produção mais consolidada poderia resultar na exclusão excessiva de estudos relevantes.

Por fim, o *corpus* da pesquisa foi constituído por 17 artigos, os quais foram lidos na íntegra para identificação das variáveis de interesse e análise das contribuições teóricas, estando todos devidamente listados nas referências. A redução do número de estudos, ao longo das etapas de seleção, não decorre de limitações na definição das *strings* de busca, mas da aplicação rigorosa de critérios analíticos e conceituais alinhados ao problema de pesquisa.

Os termos de busca foram definidos de forma ampla, com o objetivo de maximizar a sensibilidade da recuperação inicial e evitar a exclusão prematura de estudos potencialmente relevantes. O subsequente afunilamento resultou da delimitação do objeto empírico às organizações públicas, bem como da aderência explícita aos marcos teóricos da capacidade absorptiva e da natureza empírica dos estudos. Assim, o número reduzido de artigos reflete o caráter incipiente da produção científica sobre capacidade absorptiva no setor público.

Tabela 1

Corpus de artigos analisados em ordem alfabética

|                                       |
|---------------------------------------|
| Butler e Ferlie (2020).               |
| Frate e Bido (2024).                  |
| Hodgkinson et al. (2012).             |
| Khan et al. (2017).                   |
| Liao et al. (2023).                   |
| Lindblad e Karrbom Gustavsson (2021). |
| Liu et al. (2018).                    |
| Luna-Reyes et al. (2020).             |
| Oliveira et al. (2021).               |
| Parente et al. (2021).                |
| Paulsen e Hjertø (2014).              |
| Pinho et al. (2024).                  |
| Richards e Duxbury (2015).            |
| Riemenschneider et al. (2010).        |
| Stark (2019).                         |
| Turner (2022).                        |
| Waheed (2024).                        |

Resultados

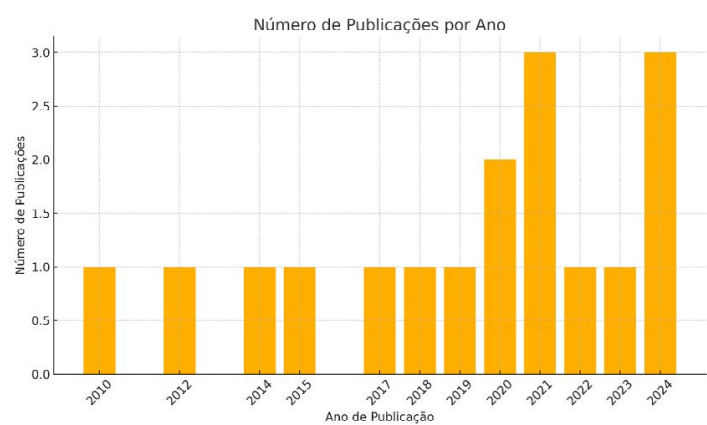
Nesta seção, serão descritos o mapeamento e a análise da literatura sobre capacidade absorptiva no setor público. Especificamente, explicitam-se a quantidade de publicações, os países onde as pesquisas empíricas foram desenvolvidas, os segmentos da aplicação das pesquisas, as abordagens dos estudos, as palavras-chave mais utilizadas, o *cluster* de autoria e o modelo de capacidade absorptiva utilizados.

Análise Quantitativa

Na Figura 3, apresenta-se a quantidade anual de publicações no período compreendido entre 1993 e 2025. A *priori*, é possível constatar que a pesquisa está em fase inicial, diante da identificação de, tão somente, 17 (dezessete) artigos. Isso desvela uma lacuna teórica, o que, por si só, gera oportunidades para discussão na academia.

Figura 3

Publicações por ano sobre Capacidade Absortiva do Setor Público.



Percebe-se, a partir da Figura 3, que, apesar de o primeiro artigo sobre capacidade absorptiva ter sido publicado na década de 90, apenas no ano de 2010 tem-se a primeira publicação sobre o tema aplicado ao setor público, com uma única publicação, seguida por outra em 2012. Essa fase mostra um início modesto em termos de pesquisa no campo. Nos anos de 2014 e 2015, há um leve aumento, com uma publicação por ano, de forma sequencial, mas ainda bastante diminuta, de modo que, no ano seguinte, nota-se ausência de publicações.

Nos anos de 2017 a 2019, observa-se uma continuidade das publicações, sendo uma por ano. Contudo, nos anos de 2020 e 2021, as publicações aumentam, com um total de cinco publicações no período, duas em 2020 e três em 2021, o que sugere um crescimento no interesse e nas pesquisas sobre a Capacidade de Absorção em organizações de serviço público.

De 2022 a 2023, há, novamente, uma redução, com uma publicação por ano, evidenciando uma ligeira desaceleração no ritmo das pesquisas. Entretanto, o pico de publicações encontra-se no ano de 2024, evidenciando o interesse da academia pelo tema.

Percebe-se, portanto, que a produção científica sobre capacidade absorptiva no setor público apresenta caráter tardio e quantitativamente limitado. Essa escassez não deve ser interpretada, necessariamente, como uma resistência da academia à aplicação do construto em organizações públicas, mas pode refletir desafios de aderência conceitual e empírica entre uma teoria originalmente desenvolvida no contexto de organizações orientadas ao mercado e as especificidades da gestão pública. De fato, as características institucionais do setor público impõem limites e demandam adaptações teóricas.

Nesse sentido, a produção reduzida pode indicar a complexidade inerente à sua aplicação analítica em organizações públicas, reforçando a necessidade de investigações que explorem essa interface de forma crítica. A análise da localização geográfica em que as pesquisas foram desenvolvidas mostra-se importante, a fim de identificar os países com maior interesse pela abordagem. Na Tabela 2 estão descritos os países que desenvolveram pesquisas sobre capacidade absorptiva no setor público, segundo a amostra analisada.

**Tabela 2**

*Países em que as pesquisas empíricas sobre Capacidade Absortiva foram desenvolvidas.*

| <b>Países</b>  | <b>Frequência</b> |
|----------------|-------------------|
| Brasil         | 4                 |
| Estados Unidos | 3                 |
| Reino Unido    | 2                 |
| Canadá         | 2                 |
| Inglaterra     | 2                 |
| Austrália      | 1                 |
| China          | 1                 |
| México         | 1                 |
| Noruega        | 1                 |
| Nova Zelândia  | 1                 |
| Suécia         | 1                 |

No que se refere à distribuição geográfica das publicações, observa-se que o Brasil concentra o maior número de estudos empíricos identificados (quatro artigos), seguido pelos Estados Unidos (três publicações), pelo Reino Unido e pelo Canadá (duas publicações cada). Os demais países — Austrália, China, México, Nova Zelândia, Suécia e Paquistão — aparecem com uma publicação cada, entretanto, alguns estudos foram conduzidos em mais de um país.

A predominância do Brasil pode ser compreendida à luz de fatores institucionais e acadêmicos. Enfatiza-se, em primeiro lugar, a tradição consolidada de pesquisa em administração pública e políticas públicas no país, aliada à relevância empírica de um setor público amplo, descentralizado e marcado por elevados desafios de gestão, inovação e desempenho. Ademais, a literatura brasileira tem, historicamente, incorporado, de forma crítica, arcabouços teóricos oriundos da gestão estratégica e dos estudos organizacionais, o que pode favorecer a aplicação da teoria da capacidade absorptiva ao contexto da gestão pública.

Quanto à dispersão geográfica, a presença de estudos em diferentes países aponta para uma difusão internacional incipiente do tema. Esse aspecto é compatível com o caráter emergente do campo de pesquisa sobre capacidade absorptiva no setor público, mais do que um padrão consolidado de internacionalização.

No que se refere aos principais segmentos de aplicação das pesquisas, conforme apresentado na Tabela 3, estes centralizam-se, sobretudo, em Empresas Públicas, que atuam em setores nos quais os serviços poderiam, em alguma medida, ser também ofertados por organizações privadas, como empresas do setor agrícola, de serviço postal, de transporte e Companhia do Metropolitano de São Paulo; e Órgãos da Administração Pública e Governos

locais. Nesses contextos, a capacidade absorptiva tem sido mobilizada para compreender processos de inovação, eficiência operacional e adaptação tecnológica.

O segundo grupo reúne organizações responsáveis por serviços de natureza tipicamente pública, cuja provisão é exclusiva da esfera estatal, como órgãos da administração pública, governos locais e setores diretamente envolvidos na formulação e implementação de políticas públicas, o que inclui: Organizações do Setor Público localizadas em Hefei (província de Anhui), na China; Departamentos Estaduais de Tecnologia da Informação, nos EUA; Setores de Tecnologia da Informação, em municípios semiurbanos, urbanos e metropolitanos, no México; Gestores de instalações públicas de lazer, na Inglaterra; Organizações Federais, no Canadá; Ministros, responsáveis políticos e líderes do setor público, na Austrália, no Canadá, na Nova Zelândia e no Reino Unido); Segurança pública (polícia), na – Inglaterra; Setor de Sistemas de Informação, nos EUA; Dados Abertos, no Brasil; Gestores Municipais, na Noruega; Departamentos de Ensino Superior, Saúde Primária e Secundária e Assistência Social do Governo de Punjab, no Paquistão. Nesses casos, a aplicação da capacidade absorptiva está mais associada a processos de aprendizagem institucional, implementação de políticas públicas e geração de valor público sob condições institucionais restritivas.

**Tabela 3**

*Segmentos da aplicação das pesquisas*

|                                               |                                                                                                                              |
|-----------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Empresas Públicas</b>                      | Empresa de transporte – Suécia – 2013 a 2017                                                                                 |
|                                               | Empresa do setor agrícola – Brasil – 2021                                                                                    |
|                                               | Empresa de Serviço Postal – Reino Unido – 2022                                                                               |
|                                               | Empresa Pública Estadual – Companhia do Metropolitano de São Paulo – 2024                                                    |
| <b>Administração Pública/ Governos Locais</b> | Empresas Estatais – Brasil – 2024                                                                                            |
|                                               | Departamentos Estaduais de Tecnologia da Informação – EUA – 2010                                                             |
|                                               | Gestores de Instalações Públicas de Lazer – Inglaterra – 2012                                                                |
|                                               | Gestores Municipais – Noruega – 2014                                                                                         |
|                                               | Organizações Federais – Canadá – 2015                                                                                        |
|                                               | Organizações do Setor Público localizadas em Hefei (província de Anhui) – China – 2017                                       |
|                                               | Departamentos Estaduais de Tecnologia da Informação – EUA – 2018                                                             |
|                                               | Ministros, responsáveis políticos e líderes do setor público (Austrália, Canadá, Nova Zelândia e Reino Unido) – 2019         |
|                                               | Setores de Tecnologia da Informação de Municípios Semiurbanos, Urbanos e Metropolitanos – México – 2020                      |
|                                               | Segurança pública – polícia – Inglaterra – 2020                                                                              |
|                                               | Poder Executivo brasileiro – Gestores Públicos e Servidores Federais – 2021                                                  |
|                                               | Setor de Sistemas de Informação – EUA – China – 2023                                                                         |
|                                               | Departamentos de Ensino Superior, Saúde Primária e Secundária e Assistência Social do Governo de Punjab, no Paquistão – 2024 |

No que tange à análise metodológica dos artigos revisados, observa-se uma predominância de abordagens quantitativas. Conforme apresentado na Tabela 4, ambas as abordagens foram empregadas em proporções similares, evidenciando a diversidade de técnicas e perspectivas adotadas nas pesquisas na área. Notavelmente, a maioria dos estudos utilizou questionários como instrumento principal de coleta de dados.

**Tabela 4**

*Abordagens metodológicas dos estudos sobre Capacidade Absortiva no Setor Público.*

| <b>Abordagem</b>   | <b>Total</b> |    |
|--------------------|--------------|----|
| Quantitativa       | 11           | 17 |
| Qualitativa        | 5            |    |
| Quali-quantitativa | 1            |    |

**Instrumentos**

|                    |    |    |
|--------------------|----|----|
| Questionário       | 12 | 17 |
| Entrevista         | 6  |    |
| Análise documental | 3  |    |

No que se refere às palavras-chave, elas se mostram como uma ferramenta eficaz para identificar as tendências e os temas emergentes ou dominantes, o que facilita o alinhamento das agendas de pesquisa com as áreas de maior relevância e interesse atual.

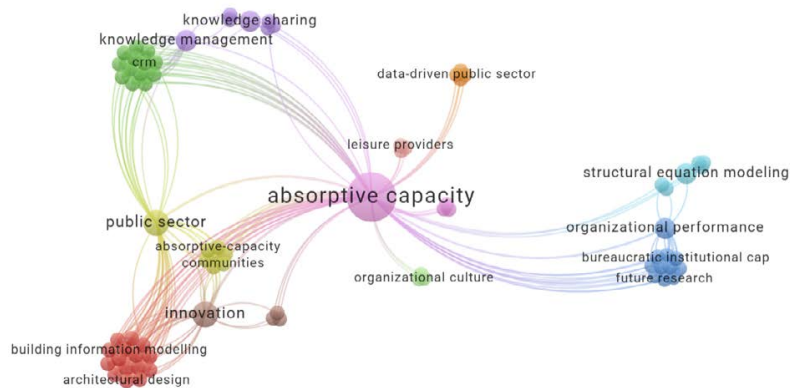
Com base na compreensão das temáticas que estão ganhando destaque, os pesquisadores podem direcionar melhor seus esforços e recursos, planejando estudos futuros de maneira mais estratégica. Huang et al. (2020) ressaltam a importância dessa técnica, descrevendo como ela pode contribuir para o desenvolvimento e a evolução de um campo de estudo. Ao manter-se alinhada com as tendências emergentes, a pesquisa não só se mantém relevante, como também pode antecipar e responder às necessidades e às questões futuras do campo. As palavras-chave utilizadas nos artigos em análise constam na Figura 4, evidenciando-se as palavras: capacidade absorptiva, inovação, setor público e capacidades dinâmicas. Elas indicam que a literatura tem mobilizado esse construto para explicar processos de mudança organizacional, aprendizagem e melhoria do desempenho em organizações públicas.

De acordo com essa associação, a capacidade absorptiva vem sendo utilizada como um elo explicativo entre a aquisição de conhecimento externo e a inovação administrativa, especialmente em contextos relacionados à adoção de tecnologias da informação, à modernização da gestão pública e ao aprimoramento de serviços. Ao mesmo tempo, a recorrência do vínculo com capacidades dinâmicas reforça a compreensão da capacidade absorptiva como um mecanismo central de adaptação organizacional em ambientes institucionais complexos, nos quais a mudança ocorre de forma incremental e condicionada por normas e estruturas formais.

Por outro lado, a análise das palavras-chave trazem à tona lacunas temáticas, uma vez que se observa menor articulação da capacidade absorptiva com temas tradicionais da gestão pública, como formulação e implementação de políticas públicas, *accountability*, governança interorganizacional e coprodução de serviços. Essa ausência sugere que, embora o construto venha sendo incorporado ao campo, sua aplicação ainda se concentra em recortes específicos da gestão pública, chamando a atenção para oportunidades de pesquisas futuras que explorem a relação entre capacidade absorptiva e os desafios da administração pública contemporânea.

**Figura 4**

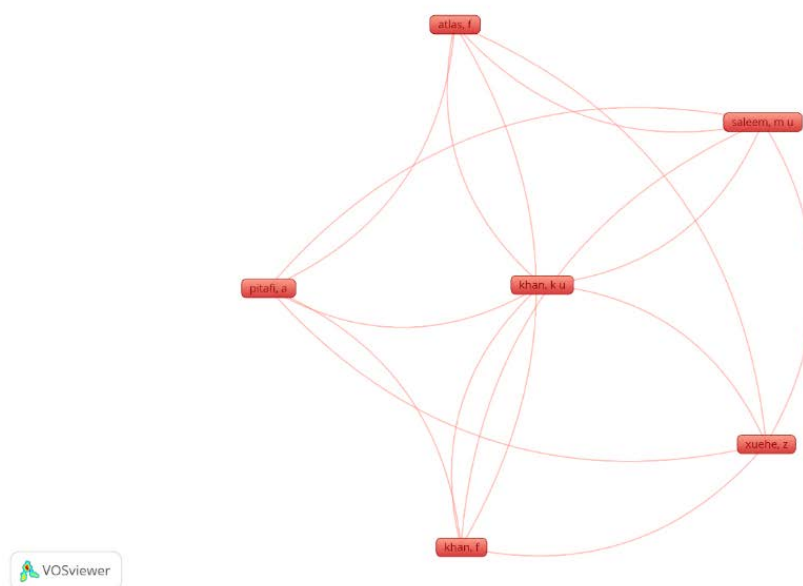
Cluster das palavras-chave dos 17 artigos selecionados.



Por outro lado, em que pese o número reduzido de artigos e autores escrevendo sobre capacidade absorptiva no setor público, isto é, 53 autores, buscou-se identificar quais possuem relações entre si, a partir da análise de *clusters*, conforme exposto na Figura 5. Isso evidencia a existência de um pequeno grupo de seis pesquisadores conectados e interessados em investigar a capacidade absorptiva no âmbito do serviço público, o que se diferencia, sobremaneira, das pesquisas desenvolvidas no âmbito das empresas, em que já existem redes de coautoria consolidadas e robustas, relevando a tradição da pesquisa. Nesse contexto, estudos bibliométricos prévios sobre capacidade absorptiva em organizações privadas indicam a existência de redes de coautoria mais amplas e consolidadas, refletindo uma maior maturidade e tradição desse campo de pesquisa (Volberda et al., 2010; Apriliyanti & Alon, 2017). Assim, a configuração observada no setor público é compatível com o caráter ainda emergente e fragmentado dessa linha de investigação, mais do que com uma ausência de interesse acadêmico.

**Figura 5**

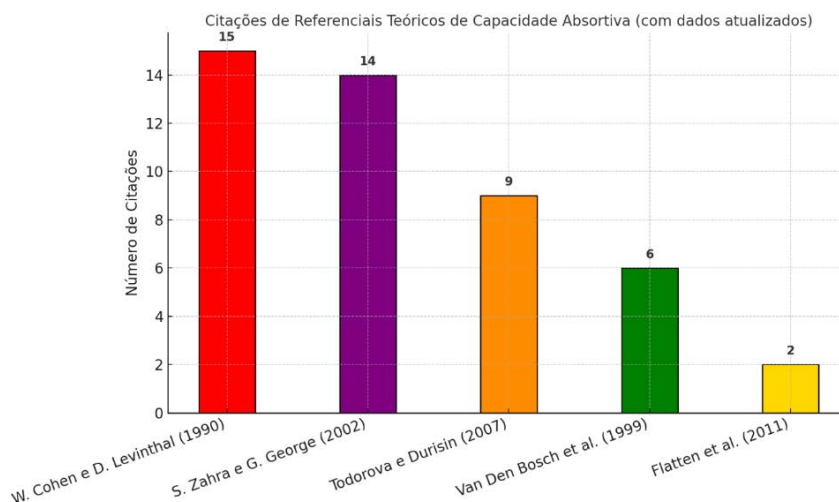
*Cluster de coautoria dos 17 artigos selecionados.*



No que tange aos modelos de capacidade absoritiva mais utilizados, consoante a Figura 6, verifica-se uma preponderância da utilização do modelo seminal de Cohen e Levinthal (1990), inclusive em pesquisas mais recentes.

**Figura 6**

*Autores mais citados nos 17 estudos.*



Por se tratar de um artigo seminal, é natural que Cohen e Levinthal (1990) estejam presentes na maioria dos textos, seja para citá-lo como modelo, seja para situar uma trajetória teórica, no qual são os precursores. O que chama a atenção é o distanciamento entre as citações de Van Den Bosch et al. (1999), ademais, Zahra e George (2002) possuem mais evidência no conjunto de artigos analisados, sendo o marco teórico da maioria dos estudos.

Verifica-se que o enfoque original de Cohen e Levinthal (1990) se relaciona com a lógica da inovação orientada ao mercado e à geração de vantagem competitiva, o que pode restringir sua capacidade explicativa em contextos não competitivos. Além disso, o modelo tende a tratar a capacidade absoritiva como um processo relativamente linear, oferecendo menor sensibilidade analítica para compreender os obstáculos institucionais, políticos e organizacionais que, frequentemente, dificultam a transformação do conhecimento em ação no setor público.

A incorporação de modelos mais recentes — como o de Zahra e George (2002) e as críticas propostas por Todorova e Durisin (2007) — permitem analisar, de forma mais refinada, as tensões entre aprendizagem, implementação e geração de valor público.

Ao distinguirem capacidade absorptiva potencial e realizada, conforme proposto por Zahra e George (2002), os estudos passam a capturar situações em que organizações públicas demonstram elevada capacidade de aprendizagem, mas enfrentam dificuldades institucionais, organizacionais ou políticas para transformar esse conhecimento em inovação administrativa, melhoria de serviços ou desempenho institucional. Ademais, os 17 periódicos nos quais os 17 artigos foram veiculados estão concentrados nas áreas de Gestão e Administração, não havendo um periódico com mais de uma publicação com o referido enfoque. A Tabela 5 lista os *journals* nos quais os artigos analisados foram publicados:

**Tabela 5***Journals* publicados.

| <b>Autores</b>                        | <b>Revista</b>                                              | <b>Qualis Capes<br/>Quadriênio<br/>2021-2024</b> | <b>JCR - 2023<br/>journal<br/>Impact<br/>factor</b> |
|---------------------------------------|-------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|
| Parente et al. (2021).                | Journal of International Business Studies                   | A1                                               | 8.6                                                 |
| Stark (2019).                         | Wiley Governance                                            | s.i                                              | 6.4                                                 |
| Richards e Duxbury (2015).            | Journal of Public Administration Research and Theory        | A1                                               | 5.2                                                 |
| Khan et al. (2017).                   | Management Science                                          | A1                                               | 4.6                                                 |
| Butler e Ferlie (2020).               | British Journal of Management                               | A1                                               | 4.5                                                 |
| Hodgkinson et al. (2012).             | Journal of Strategic Marketing                              | A1                                               | 3.7                                                 |
| Turner (2022).                        | Journal of Management and Organization                      | s.i                                              | 3.1                                                 |
| Lindblad e Karrbom Gustavsson (2021). | Construction Management and Economics                       | s.i                                              | 3.0                                                 |
| Liao et al. (2023).                   | Frontiers in Psychology                                     | A2                                               | 2.6                                                 |
| Paulsen e Hjertø (2014).              | Learning Organization                                       | A2                                               | 2.6                                                 |
| Pinho et al. (2024).                  | International Journal of Public Sector Management           | A1                                               | 2.5                                                 |
| Luna-Reyes et al. (2020).             | Transforming Government                                     | A1                                               | 2.4                                                 |
| Waheed (2024).                        | Review of Policy Research                                   | A1                                               | 2.3                                                 |
| Riemenschneider et al. (2010).        | Journal of Organizational Computing and Electronic Commerce | A2                                               | 2.0                                                 |
| Liu et al. (2018).                    | Communications of the Association for Information Systems   | s.i                                              | 1.7                                                 |
| Frate e Bido (2024).                  | RAUSP Management Journal                                    | A2                                               | 1.3                                                 |
| Oliveira et al. (2021).               | JeDEM Issue                                                 | s.i                                              | s.i                                                 |

Destes, verifica-se que, em especial a publicação de Parente et al (2021), no jornal *Journal of International Business Studies*, foi realizada em um periódico de alto fator de impacto, o qual, certamente, deve contar com uma análise minuciosa daqueles que pretendem escrever sobre o tema. Ademais, em sua grande maioria, à exceção de cinco que não foram localizados, tratam-se de jornais de grande relevância, com classificação da Capes em Qualis A1 e A2.

Outra análise importante a ser feita é a de que, entre os autores, apenas Liu et al. (2018) e Riemenschneider possuem duas publicações sobre o tema. Liu et al. (2018) inclusive, utilizou do mesmo campo para realizar duas pesquisas diversas, que resultaram nos seus dois artigos.

Por fim, observa-se o número de citações de cada artigo, a fim de identificar a relevância de cada um, consoante a Tabela 6.

**Tabela 6***Quantitativo de citações de cada artigo*

| <b>Artigo</b>                         | <b>Número Citações</b> |
|---------------------------------------|------------------------|
| Richards e Duxbury (2015).            | 50                     |
| Lindblad e Karrbom Gustavsson (2021). | 37                     |
| Hodgkinson et al. (2012).             | 32                     |
| Parente et al. (2021).                | 27                     |
| Luna-Reyes et al. (2020).             | 26                     |
| Stark (2019).                         | 25                     |
| Paulsen e Hjertø (2014).              | 24                     |
| Riemenschneider et al. (2010).        | 17                     |
| Butler e Ferlie (2020).               | 14                     |
| Khan et al. (2017).                   | 14                     |
| Liu et al. (2018).                    | 10                     |
| Oliveira et al. (2021).               | 4                      |

|                      |   |
|----------------------|---|
| Liao et al. (2023).  | 3 |
| Waheed (2024).       | 2 |
| Frate e Bido (2024). | 2 |
| Turner (2022).       | 1 |
| Pinho et al. (2024). | 0 |

Desta análise, é fácil constatar que o artigo mais citado se tratou da pesquisa de Richards e Duxbury (2015), seguido por Hodgkinson et al. (2012) e Parente et al. (2021). Após a análise bibliométrica realizada, procede-se à análise qualitativa dos artigos da amostra, conforme a próxima seção.

Análise Qualitativa

Em uma análise qualitativa das pesquisas sobre capacidade absorptiva no setor público, é possível identificar os principais temas estudados e lacunas teóricas. Primeiramente, a Tabela 7, abaixo, elenca os principais temas:

Tabela 7

Temas principais da pesquisa em Capacidade Absortiva no Setor Público.

| Ano  | Tema                                                                                                                                                                                                                |
|------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2010 | Ambiente externo; potencial absorptivo                                                                                                                                                                              |
| 2012 | Ambiente de aprendizagem da organização na interface orientação para o mercado-desempenho                                                                                                                           |
| 2014 | Papel da autonomia individual e em nível de grupo e da Capacidade de Absorção para a transferência de conhecimento interorganizacional                                                                              |
| 2015 | Aquisição de conhecimento                                                                                                                                                                                           |
| 2017 | Relação ACAP e a lógica dominante                                                                                                                                                                                   |
| 2018 | Precedentes da Capacidade Absortiva e os antecedentes potenciais da CA                                                                                                                                              |
| 2019 | Relação da ACAP e perda de memória organizacional                                                                                                                                                                   |
| 2020 | Relação ACAP e a Governança em TI                                                                                                                                                                                   |
| 2020 | Transferência intersetorial – novo quadro de capacidade de absorção para organizações de serviço público: cocriação, teste, metamorfose e difusão                                                                   |
| 2021 | Processo de capacidade de absorção e a posterior criação de um ecossistema de inovação em uma economia emergente                                                                                                    |
| 2021 | Criação de instrumento para avaliar os fatores relacionados à geração de valor a partir do uso de dados governamentais abertos no setor público                                                                     |
| 2021 | Clientes públicos                                                                                                                                                                                                   |
| 2022 | Conhecimento prévio                                                                                                                                                                                                 |
| 2023 | Capacidades Organizacionais, Capacidade de Absorção habilitada por SI e Desempenho do Conhecimento Organizacional. Como que o aparato legislativo pode influenciar na ACAP.                                         |
| 2024 | Fatores que promovem o comportamento inovador no trabalho, com foco especial na capacidade absorptiva individual (IAC).                                                                                             |
| 2024 | Como a Capacidade de Absorção, dividida em Capacidade de Absorção Potencial (PACAP) e Capacidade de Absorção Realizada (RACAP), influencia o desempenho de projetos em organizações públicas com recursos limitadas |
| 2024 | Relação entre Capacidade de Absorção (ACAP), Orientação Empreendedora e Desempenho Organizacional em empresas estatais federais brasileiras                                                                         |

Com base nos artigos analisados, é possível identificar padrões e tendências relevantes para compreender seu impacto na inovação e na gestão pública.

Os principais temas incluem a relação entre capacidade absorptiva e inovação, abordando como o setor público utiliza sua habilidade de absorver conhecimento para fomentar a inovação. Essa análise ocorre a nível individual, grupal organizacional e interorganizacional, com a influência do ambiente externo.

Outro eixo recorrente refere-se ao impacto da capacidade absorptiva na gestão e nas políticas públicas, explorando como essa capacidade contribui para a eficiência organizacional, a qualidade das decisões e o desenvolvimento de políticas mais eficazes (Liao et al., 2023; Luna-Reyes et al., 2020; Parente et al., 2021).

Os estudos também investigam fatores determinantes da capacidade absorptiva, com destaque para o papel do conhecimento prévio, de elementos culturais e de fatores tecnológicos (Liu et al., 2018). Os aspectos culturais dizem respeito, sobretudo, a valores organizacionais, normas informais, atitudes em relação à aprendizagem e ao compartilhamento de conhecimento, bem como ao grau de autonomia concedido a indivíduos e equipes (Paulsen & Hjertø, 2014; Richards & Duxbury, 2015). Por outro lado, os fatores tecnológicos são concernentes à adoção e ao uso de sistemas de informação, plataformas digitais e infraestruturas tecnológicas, que viabilizam a aquisição, a disseminação e a integração do conhecimento nas organizações públicas (Liao et al., 2023; Liu et al., 2018).

Por fim, observa-se a articulação da capacidade absorptiva com outros construtos, como aquisição e transferência de conhecimento, processos de cocriação em substituição à simples aquisição de conhecimento, aprendizagem interorganizacional, autonomia individual e grupal, bem como amnésia organizacional. Essa conexão expande a

compreensão dos mecanismos e é por meio destes que o conhecimento é mobilizado no setor público (Butler & Ferlie, 2020; Paulsen & Hjertø, 2014; Stark, 2019).

Os principais resultados demonstram que organizações públicas com maior capacidade absorptiva inovam de forma mais rápida, especialmente em contextos de transformação digital. O desenvolvimento de sistemas de informação, assim, é um elemento essencial para a assimilação e a aplicação do conhecimento.

No campo da gestão pública, a capacidade absorptiva foi determinante para a melhoria da eficiência operacional e da prestação de serviços públicos, além de facilitar a integração entre setores e promover a colaboração interorganizacional. Entre os fatores determinantes, destacam-se a cultura organizacional aberta ao aprendizado, a disponibilidade de recursos tecnológicos e a oferta contínua de treinamentos. No entanto, apesar desses benefícios, a capacidade absorptiva enfrenta desafios como resistência organizacional e barreiras estruturais burocráticas e legislativas, que dificultam sua plena implementação.

Os estudos também apresentam algumas lacunas teóricas que precisam ser abordadas. São elas: necessidade de diversificação de escopo em diferentes esferas governamentais; ampliação do *locus* de estudo; expansão para setores não tradicionalmente orientados ao mercado; papel dos sistemas de informação na capacidade absorptiva; relações interorganizacionais e colaboração em rede; métodos de pesquisa e estudos longitudinais. Embora algumas dessas lacunas já tenham sido objeto de pesquisa, muitas ainda demandam aprofundamento para consolidar um corpo teórico mais robusto e aplicável a diferentes contextos.

Oliveira et al. (2021) verificaram a escassez de pesquisas que consideram as diferentes esferas governamentais, como municipal e estadual. Contudo, estudos como o de Luna-Reyes et al. (2020) já exploraram a capacidade absorptiva no âmbito municipal, enquanto Riemenschneider et al. (2010) investigaram o tema em agências estaduais. No entanto, ainda há um déficit significativo de pesquisas em cada uma destas esferas, uma vez que a pesquisa sobre capacidade absorptiva no setor público, como um todo, ainda é muito incipiente.

Butler e Ferlie (2020), por sua vez, destacaram que a maioria das pesquisas se concentra em *locus* limitados, em uma ou duas agências ou em um ente federal, sugerindo a necessidade de estudos em larga escala para compreender os mecanismos de absorção de conhecimento no setor público. Como apontam Ferlie et al. (2005), é essencial esclarecer sob quais condições as inovações se espalham e de que modo a pressão política pelo desempenho afeta a capacidade absorptiva.

Os autores propõem uma reconceitualização da capacidade absorptiva mais aderente às dinâmicas institucionais e não mercadológicas, substituindo as categorias clássicas de aquisição, assimilação, transformação e exploração por um modelo processual composto por cocriação, teste, metamorfose e difusão. A cocriação refere-se ao desenvolvimento conjunto do conhecimento entre múltiplos atores — internos e externos à organização — em contextos marcados por interação, negociação e coprodução de valor público. O teste corresponde à experimentação prática e situada desse conhecimento em projetos, políticas ou rotinas organizacionais, possibilitando uma aprendizagem incremental sob condições de incerteza. A metamorfose diz respeito à incorporação gradual do conhecimento testado às estruturas, processos e práticas organizacionais, implicando mudanças institucionais e reconfiguração de rotinas. Por fim, a difusão envolve a disseminação e a internalização desse conhecimento transformado ao longo da organização e entre organizações públicas, de forma a consolidar os efeitos no desempenho e na geração de valor público (Butler & Ferlie, 2020).

Hodgkinson et al. (2012) avançam a discussão sobre capacidade absorptiva no setor público quando demonstram que a adoção de práticas tradicionalmente associadas à orientação de mercado não produz, por si só, melhorias automáticas no desempenho das organizações públicas. Os autores evidenciam que, em contextos públicos, a efetividade dessas práticas depende da capacidade absorptiva das organizações, que atua como um mecanismo moderador responsável por filtrar, assimilar e transformar informações externas em respostas organizacionais coerentes com a missão pública. A partir de um estudo empírico realizado com provedores de serviços públicos de lazer, os autores mostram que nem todos os componentes da orientação de mercado são universalmente benéficos, sobretudo em ambientes marcados por elevada burocracia, múltiplos *stakeholders* e restrições institucionais.

Liao et al. (2023) sugeriram a necessidade de testar outros ativos de tecnologia da informação, como Inteligência Artificial (IA), Robotic Process Automation (RPA) e Internet das Coisas (IoT), no aprimoramento da capacidade absorptiva em departamentos governamentais. De acordo com os autores, estudos futuros podem investigar como esses ativos podem melhorar a profundidade e a amplitude do conhecimento organizacional, considerando diversos setores públicos e diferentes contextos geográficos.

Além disso, Liu et al. (2018) defenderam a exploração de sistemas ERP padronizados *versus* personalizados e seu impacto na capacidade absorptiva. A influência de papéis específicos dentro de departamentos de TI governamentais também precisa ser melhor compreendida, bem como a relação entre gestão do conhecimento e capacidade absorptiva.

Lindblad e Karrbom Gustavsson (2021) e Paulsen e Hjertø (2014) destacaram que as relações externas e a colaboração interorganizacional ainda são pouco exploradas na literatura sobre capacidade absorptiva. Relataram que a análise no nível individual e organizacional, ainda que incipiente, já existia, carecendo de análise no âmbito de grupos. Contudo, é importante esclarecer que estudos, como o de Richards e Duxbury (2015), já investigaram a aquisição de conhecimento em grupos de trabalho, mas as amostras e os estudos multiníveis necessitam ser expandidas.

Por seu turno, Richards e Duxbury (2015) salientaram a essencialidade de estudos com amostras maiores e metodologias mais sofisticadas, especialmente para capturar a complexidade da capacidade absorptiva em diferentes

níveis organizacionais. Além disso, pesquisas longitudinais podem contribuir para entender como a capacidade absorativa evolui ao longo do tempo, especialmente em função de mudanças de gestão ou implementação de novas tecnologias.

Riemenschneider et al. (2010) recomendaram a necessidade de identificar a causalidade dos relacionamentos observados nos estudos atuais. Métodos como entrevistas em profundidade e estudos de caso podem auxiliar na compreensão dos fatores que facilitam ou bloqueiam a absorção de conhecimento nas agências governamentais. Além disso, comparações entre os setores público e privado podem fornecer informações úteis sobre as diferentes condições institucionais que impactam a capacidade absorativa.

Waheed (2024), por sua vez, aponta, como lacuna teórica, para a escassez de pesquisas sobre a Capacidade de Absorção (ACAP) no contexto de projetos do setor social, mormente em ambientes de incerteza. A maioria dos estudos sobre ACAP foca no setor privado, deixando uma lacuna na compreensão de como a capacidade de absorção opera em organizações públicas e em projetos sociais.

Em contrapartida, Pinho et al. (2024) identificam a falta de estudos que integrem Capacidade de Absorção (ACAP), Orientação Empreendedora (EO) e Desempenho Organizacional (OP) no contexto de empresas estatais.

Por fim, Frate e Bido (2024) verificam uma escassez de pesquisas sobre a Capacidade de Absorção Individual (IAC) e sua relação com o Comportamento Inovador no Trabalho (IWB), especialmente no que diz respeito ao papel da autonomia no trabalho como moderador. Também, segundo os autores, há déficit de pesquisas que explorem, de forma adequada, a influência de experiências de vida não relacionadas ao trabalho na Capacidade de Absorção Individual.

Quanto à constatação do estado atual da arte e direções para novas pesquisas, verifica-se que algumas das lacunas identificadas já foram parcialmente abordadas em estudos recentes. Podem ser citadas: exploração de diferentes esferas governamentais (Luna-Reyes et al., 2020; Riemenschneider et al., 2010), análise da capacidade absorativa em grupos de trabalho (Richards & Duxbury, 2015) e desenvolvimento de modelos teóricos para organizações de serviço público (Butler & Ferlie, 2020).

Entretanto, ainda há espaço para pesquisas inéditas, principalmente em relação à exploração do impacto de novas tecnologias (IA, RPA, IoT) na ampliação da capacidade absorativa e na inovação organizacional no setor público; investigação da relação entre orientação de mercado e capacidade absorativa em setores públicos que não lidam diretamente com usuários finais; análises longitudinais para entender como a capacidade absorativa evolui ao longo do tempo em organizações públicas, especialmente em resposta a mudanças políticas e tecnológicas; estudos aprofundados sobre a influência da cultura organizacional e da gestão do conhecimento na capacidade absorativa nas mais diversas esferas de governo e, por fim, pesquisa sobre colaboração interorganizacional e como redes externas afetam a Capacidade de Absorção de conhecimento em instituições públicas.

## Considerações Finais

Este estudo teve como objetivo principal mapear o panorama de pesquisa sobre capacidade absorativa no setor público, quais seriam suas especificidades. A interseção entre capacidades absorativa e setor público foi claramente delineada, revelando como essa abordagem pode ser eficazmente aplicada a este setor.

O mapeamento da literatura forneceu insights sobre a evolução do campo entre 1990 e 2025, destacando a quantidade de publicações, as colaborações internacionais, segmentos da aplicação das pesquisas, abordagens dos estudos, palavras-chave mais utilizadas, cluster de autoria e modelo de capacidade absorativa utilizados.

Os resultados indicam que a produção científica sobre capacidade absorativa no setor público é quantitativamente reduzida e relativamente recente, o que não deve ser interpretado como resistência da academia, mas como reflexo das tensões inerentes à adaptação de um construto oriundo da lógica mercadológica para um contexto institucional caracterizado por não competitividade, múltiplos *stakeholders*, restrições legais e objetivos orientados ao interesse público.

A análise dos estudos revelou uma concentração significativa nas fases iniciais do processo absorativo, especialmente na aquisição e assimilação do conhecimento, sugerindo a importância do conhecimento prévio, de que maneira o ambiente externo pode influenciar na aquisição do conhecimento, aquisição do conhecimento, processo de cocriação no lugar da aquisição do conhecimento, transferência de conhecimento, papel da autonomia individual e em nível de grupo para a transferência de conhecimento Inter organizacional. Em contrapartida, observa-se menor atenção às fases finais do processo — transformação e exploração do conhecimento — o que evidencia uma lacuna relevante na literatura, particularmente no que se refere à conversão do conhecimento em resultados concretos, como melhoria da implementação de políticas públicas e aprimoramento do desempenho institucional.

Ademais, alguns estudos buscaram-se relacionar a capacidade absorativa com outros construtos, tais como lógica dominante, governança, ecossistema de inovação, papel do ambiente de aprendizagem organizacional, orientação para o mercado, perda de memória institucional, adoção de Sistemas de Informação (SI), Capacidades Organizacionais, Capacidade de Absorção habilitada por Sistemas de Informação (SI) e desempenho do conhecimento organizacional.

Do ponto de vista teórico, o modelo seminal de Cohen e Levinthal (1990) permanece sendo utilizado, juntamente ao modelo de Zahra e George (2002), o que foi, inclusive, reconhecido por Murray et al. (2011). Contudo, ambos os modelos mantêm forte ancoragem na lógica da firma e da vantagem competitiva, o que limita sua plena adequação ao setor público. Nesse contexto, o modelo proposto por Butler e Ferlie (2020) emerge como uma contribuição

relevante, pois reinterpreta a capacidade absorptiva a partir das categorias de cocriação, teste, metamorfose e difusão, mais compatíveis com a lógica da gestão pública. Essa gestão, ressalta-se, é marcada por interação com múltiplos atores, experimentação institucional, adaptação incremental e disseminação de práticas no âmbito do serviço público.

Do ponto de vista prático, o alinhamento da abordagem de capacidade absorptiva ao setor público pode estimular inovação, aprendizagem organizacional e melhorar o desempenho das organizações públicas, conferindo um melhor serviço ao usuário.

Entre as capacidades dinâmicas, a capacidade absorptiva é importante para as organizações públicas, uma vez que opera como um mecanismo intermediário entre conhecimento externo e ação pública. Assim, permite compreender como informações, normas, tecnologias e práticas são internalizadas, reinterpretadas e aplicadas em contextos institucionais complexos.

Nesse sentido, características típicas do setor público, como a estabilidade do servidor, a permanência das rotinas organizacionais e a centralidade do aprendizado institucional, podem, inclusive, potencializar o desenvolvimento dessa capacidade, especialmente no que se refere à transferência e à retenção do conhecimento organizacional. Assim, a capacidade absorptiva funciona como um instrumento analítico útil para os desafios recorrentes da gestão pública, como a baixa implementação de políticas, a perda de conhecimento institucional (amnésia) e a dificuldade de transformar inovação em resultados concretos para a sociedade.

Não obstante as contribuições apresentadas, esta pesquisa apresenta como limitação o número reduzido de estudos empíricos sobre capacidade absorptiva no setor público, o que reflete o caráter ainda emergente desse campo de investigação. Longe de constituir apenas uma restrição metodológica, tal limitação evidencia oportunidades para o avanço de pesquisas que aprofundem a interlocução entre a teoria da capacidade absorptiva e os desafios centrais da gestão pública.

Como agenda de pesquisa futura, sugere-se o desenvolvimento de estudos teóricos e empíricos que explorem de forma mais sistemática como a capacidade absorptiva pode contribuir para processos típicos da administração pública, tais como aprendizagem institucional, implementação de políticas públicas, inovação administrativa, coordenação interorganizacional e geração de valor público. Investigações aplicadas em diferentes tipos de organizações públicas, incluindo universidades públicas, órgãos da administração direta, agências reguladoras e serviços públicos essenciais, podem auxiliar no entendimento sobre como os mecanismos da capacidade absorptiva se manifestam sob distintas condições institucionais dessa forma, contribuem para o refinamento conceitual do construto e para sua adaptação às especificidades da gestão pública. Sugere-se, por fim, a utilização de ferramentas digitais – Inteligência Artificial (IA) e Internet das Coisas (IoT), por exemplo – para o desenvolvimento da ACAP no setor público.

Em suma, este estudo colabora com as organizações públicas para que se beneficiem da aplicação dos fundamentos da capacidade absorptiva, fomentando, assim, a inovação e o desempenho organizacional. Além disso, a pesquisa evidencia a literatura na área e desvela as principais lacunas teóricas.

## Referências

- Apriliyanti, I. D., & Alon, I. (2017). Bibliometric analysis of absorptive capacity. *International Business Review*, 26(5), 896–907. <https://doi.org/10.1016/j.ibusrev.2017.02.007>
- Bovaird, T. (2007) Beyond engagement and participation: User and community coproduction of public services. *Public Administration Review*, 67(5), 846-860. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00773.x>
- Boyne, G. A. (2002). Public and private management: What's the difference? *Journal of Management Studies*, 39(1), 97–122. <https://doi.org/10.1111/1467-6486.00284>
- Butler, M. J. R., & Ferlie, E. (2020). Developing absorptive capacity theory for public service organizations: Emerging UK empirical evidence. *British Journal of Management*, 31(2), 344–364. <https://doi.org/10.1111/1467-8551.12342>
- Campos, W. Y. Y. Z., Polidoro, P. R. A., Rosa, L. A. B. da, Rodrigues, M. C. M., Pacheco, M. G. M., & Rodriguez, M. V. R. (2020). Capacidades dinâmicas e setor público: Revisão teórica e análise bibliométrica na Web Of Science de 2000 a 2019. *Revista de Administração e Negócios da Amazônia*, 12(3), 143-162. <https://doi.org/10.18361/2176-8366/rara.v12n3p143-162>
- Cohen, W. M., & Levinthal, D. A. (1990) Absorptive capacity: A new perspective on learning and innovation. *Administrative Science Quarterly*, 35(1), 128–152. <https://doi.org/10.2307/2393553>
- Collis, D. J. (1994). Research note: How valuable are organizational capabilities? *Strategic Management Journal*, 15(1), 143-152. <https://doi.org/10.1002/smj.4250150910>
- Easterby-Smith, M., & Prieto, I. M. (2008) Dynamic capabilities and knowledge management: An integrative role for learning. *British Journal of Management*, 19(3), 235–249. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8551.2007.00543.x>

- Eisenhardt, K. M., & Martin, J. A. (2000) Dynamic capabilities: What are they? *Strategic Management Journal*, 21(10/11), 1105–1121. <http://www.jstor.org/stable/3094429>
- Ferlie, E., Fitzgerald, L., Wood, M., & Hawkins, C. (2005). The (non) spread of innovations: the mediating role of professionals. *Academy of Management Journal*, 48(1), 117–134. <https://doi.org/10.5465/amj.2005.15993150>
- Flatten, T. C., Engelen, A., Zahra, S. A., & Brettel, M. (2011). A measure of absorptive capacity: Scale development and validation. *European Management Journal*, 29(2), 98–116. <https://doi.org/10.1016/j.emj.2010.11.002>
- Frate, F., & Bido, D. (2024). Autonomy, motivation, knowledge and individual absorptive capacity as promoters of innovative behavior at work. *RAUSP Management Journal*, 59(3), 212–228. <https://doi.org/10.1108/RAUSP-12-2022-0260>
- Furlan, M., Angnes, J. S., & Morozini, J. F. (2018). Capacidade absorptiva em propriedades rurais de agricultores associados a uma cooperativa agroindustrial. *Cadernos EBAPE.BR*, 16(2), 302–317. <https://doi.org/10.1590/1679-395164312>
- Guedes, V. L., & Borschiver, S. (2006). *Bibliometria: Uma ferramenta estatística para gestão da informação e do conhecimento, em sistemas de informação, de comunicação e de avaliação científica e tecnológica*. [http://www.cinform.ufba.br/vi\\_anais/docs/](http://www.cinform.ufba.br/vi_anais/docs/)
- Harvey, G., Skelcher, C., Spencer, E., Jas, P., & Walshe, K. (2009). Absorptive capacity and public sector innovation: The role of public managers in knowledge transfer. *Public Management Review*, 12(6), 773–791.
- Harvey, G., Skelcher, C., Spencer, E., Jas, P., & Walshe, K. (2010) Absorptive capacity in a non-market environment. *Public Management Review*, 12(1), 77–97. <https://doi.org/10.1080/14719030902817923>
- Hodgkinson, I. R., Hughes, P., & Hughes, M. (2012). Absorptive capacity and market orientation in public service provision. *Journal of Strategic Marketing*, 20(3), 211–229. <https://doi.org/10.1080/0965254X.2011.643915>
- Huang, L., Zhou, M., Lv, J., & Chen, K. (2020). Trends in global research in forest carbon sequestration: A bibliometric analysis. *Journal of Cleaner Production*, 252, 1–17. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2019.119908>
- Kattel, R., & Mazzucato, M. (2018). Mission-oriented innovation policy and dynamic capabilities in the public sector. *Industrial and Corporate Change*, 27(5), 787–801. <https://doi.org/10.1093/icc/dty032>
- Khan, F., Xuehe, Z., Atlas, F., Khan, K. U., Pitafi, A., & Saleem, M. U. (2017). Impact of absorptive capacity and dominant logic on innovation performance of public sector organizations in Hefei (Anhui Province), China. *Management Science Letters*, 7(6), 275–284. <https://doi.org/10.5267/j.msl.2017.3.004>
- Liao, H., Liu, Y., & Li, P. (2023). Information systems adoption and knowledge performance: An absorptive capacity perspective. *Frontiers in Psychology*, 13, 1–14. <https://doi.org/10.3389/fpsyg.2022.1062780>
- Lindblad, H., & Karrbom Gustavsson, T. (2021). Public clients ability to drive industry change: the case of implementing BIM. *Construction Management and Economics*, 39(1), 21–35. <https://doi.org/10.1080/01446193.2020.1807032>
- Liu, Y., Deb Armstrong, D. J., & Riemenschneider, C. (2018). The relationship between information systems (IS) assets, organizational capabilities, and is-enabled absorptive capacity in U.S. State information technology departments. *Communications of the Association for Information Systems*, 42(1), 125–146. <https://doi.org/10.17705/1CAIS.04206>
- Luna-Reyes, L., Juiz, C., Gutierrez-Martinez, I., & Duhamel, F. B. (2020). Exploring the relationships between dynamic capabilities and IT governance: Implications for local governments. *Transforming Government: People, Process and Policy*, 14(2), 149–169. <https://doi.org/10.1108/TG-09-2019-0092>
- Martins, G. J. T., & Freire, P. S. (2023). Absorptive capacity in startups: Leveraging Edtech's competitive advantages during the Covid-19 pandemic. *RAM. Revista De Administração Mackenzie*, 24(4), 1–25. <https://doi.org/10.1590/1678-6971/eRAMR230257.en>
- Meirelles, D. S., & Camargo, A. A. B. (2014). Capacidades dinâmicas: O que são e como identificá-las? *Revista de Administração Contemporânea*, 18(esp), 41–64. <https://doi.org/10.1590/1982-7849rac20141289>
- Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard University Press.

- Murray, K., Roux, D. J., Nel, J. L., Driver, A., & Freimund, W. (2011). Absorptive capacity as a guiding concept for effective public sector management and conservation of freshwater ecosystems. *Environmental Management*, 47, 917–925. <https://doi.org/10.1007/s00267-011-9659-7>
- Oliveira, V. H. O. de., Pinheiro, P. G., & Pinto, N. G. M. (2021). Value generation using open government data in the public sector: Development and validation of a multidimensional scale. *EJournal of EDemocracy and Open Government*, 13(2), 58–88. <https://doi.org/10.29379/jedem.v13i2.667>
- Parente, R., Melo, M., Andrews, D., Kumaraswamy, A., & Vasconcelos, F. (2021). Public sector organizations and agricultural catch-up dilemma in emerging markets: The orchestrating role of Embrapa in Brazil. *Journal of International Business Studies*, 52, 646–670. <https://doi.org/10.1057/s41267-020-00325-x>
- Paulsen, J. M., & Hjertø, K. B. (2014). Exploring individual-level and group-level levers for inter-organizational knowledge transfer. *Learning Organization*, 21(4), 274–287. <https://doi.org/10.1108/TLO-09-2013-0044>
- Pinho, P. H. S., Sousa-Filho, J. M. de, Lessa, B. de S., & Costa, J. S. (2024). Absorptive capacity, entrepreneurial orientation and organizational performance in state-owned companies. *International Journal of Public Sector Management*, 37(5), 672–691. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-12-2023-0372>
- Richards, G. S., & Duxbury, L. (2015). Work-group knowledge acquisition in knowledge intensive public-sector organizations: An exploratory study. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(4), 1247–1277. <https://doi.org/10.1093/jopart/muu034>
- Riemenschneider, C. K., Allen, M. W., Armstrong, D. J., & Reid, M. F. (2010). Potential absorptive capacity of state it departments: A comparison of perceptions of cios and it managers. *Journal of Organizational Computing and Electronic Commerce*, 20(1), 68–90. <https://doi.org/10.1080/10919390903482325>
- Stark, A. (2019). Explaining institutional amnesia in government. *Governance*, 32(1), 143–158. <https://doi.org/10.1111/gove.12364>
- Teece, D. J. (2009). Dynamic capabilities & strategic management. *Oxford University Press*, 28(13), 1319–1350. <https://doi.org/10.1002/smj.640>
- Teece, D. J. (2007). Explicating dynamic capabilities: The nature and microfoundations of (sustainable) enterprise performance. *Strategic Management Journal*, 28, 1319–1350. <https://doi.org/10.1002/smj.640>
- Teece, D. J., Pisano, G., & Shuen, A. (1997) Dynamic capabilities and strategic management. *Strategic Management Journal*, 18(7), 509–533. [https://doi.org/10.1002/\(SICI\)1097-0266\(199708\)18:7%3C509::AID-SMJ882%3E3.0.CO;2-Z](https://doi.org/10.1002/(SICI)1097-0266(199708)18:7%3C509::AID-SMJ882%3E3.0.CO;2-Z)
- Todorova, G., & Durisin, B. (2007). Absorptive capacity: Valuing a reconceptualization. *Academy of Management Review*, 32(3), 774–786. <https://doi.org/10.5465/amr.2007.25275513>
- Turner, S. (2022). Multi-level antecedents of public sector innovation? An ethnography of a large UK postal services organization. *Journal of Management & Organization*, 31(3), 1243–1262. <https://doi.org/10.1017/jmo.2022.61>
- Van den Bosch, F. A. J., Volberda, H. W., & de Boer, M. (1999) Coevolution of firm absorptive capacity and knowledge environment: Organizational forms and combinative capabilities. *Organization Science*, 10(5), 551–568. <https://doi.org/10.1287/orsc.10.5.551>
- Volberda, H. W., Foss, N. J., & Lyles, M. A. (2010). Absorbing the concept of absorptive capacity: How to realize its potential in the organization field. *Organization Science*, 21(4), 931–951. <https://doi.org/10.1287/orsc.1090.0503>
- Waheed, J. (2024). Linking absorptive capacity and project performance in environmental uncertainty: A perspective on implementation arrangements. *Review of Policy Research*, 42(2), 252–275. <https://doi.org/10.1111/ropr.12591>
- Werlang, B. L., & Werlang, N. B. (2021). Absorptive capacity and innovation: an analysis of business management of young entrepreneurs. *Revista De Administração da UFSM*, 14(esp), 1123–1139. <https://doi.org/10.5902/1983465964692>
- Winter, S. G. (2003). Understanding dynamic capabilities. *Strategic Management Journal*, 24(10), 991–995. <https://doi.org/10.1002/smj.318>

- Yildiz, H. E., Murtic, A., & Zander, U. (2024). Re-conceptualizing absorptive capacity: The importance of teams as a meso-level contexto. *Technological Forecasting and Social Change*, 199, 1-13. <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2023.123039>
- Zahra, S. A., & George, G. (2002) Absorptive capacity: A review, reconceptualisation and extension. *Academy of Management Review*. 27(2), 185–203. <https://doi.org/10.5465/AMR.2002.6587995>
- Zollo, M., & Winter, S. G. (2002). Deliberate learning and the evolution of dynamic capabilities. *Organizational Science*, 13(3), 339–351. <https://doi.org/10.1287/orsc.13.3.339.2780>

#### Como citar:

Pagani, V. D. R., & Fiates, G. S. G. (2025). Capacidade Absortiva no Setor Público: Análise da Produção Científica. *Revista Ciências Administrativas*, 31, 1-20. <https://doi.org/10.5020/2318-0722.2025.31.e16102>

---

#### Endereço para correspondência:

Vitoria Dal Ri Pagani  
E-mail: [vidpagani@gmail.com](mailto:vidpagani@gmail.com)

Gabriela Silveira Gonçalves Fiates  
E-mail: [ggsf\\_70@hotmail.com](mailto:ggsf_70@hotmail.com)



Recebido em: 19/06/2025.  
Aceito em: 16/12/2025.