Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação — REASE

doi.org/10.51891/rease.v12i10.30935

INOVAÇÃO E QUALIDADE NOS SERVIÇOS PÚBLICOS: UMA ANÁLISE DOCUMENTAL DAS ESTRATÉGIAS DE MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO (2010–2023)

INNOVATION AND QUALITY IN PUBLIC SERVICES: A DOCUMENTARY ANALYSIS OF MUNICIPAL MANAGEMENT MODERNIZATION STRATEGIES IN RIO DE JANEIRO (2010–2023)

INNOVACIÓN Y CALIDAD EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS: UN ANÁLISIS DOCUMENTAL DE LAS ESTRATEGIAS DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN MUNICIPAL DE RÍO DE JANEIRO (2010–2023)

Luiz Fernando de Oliveira de Jesus[1]

RESUMO: Este artigo analisa as principais iniciativas de inovação implementadas pela Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro no período de 2010 a 2023, com ênfase no Centro de Operações Rio (COR), na expansão das Parcerias Público-Privadas (PPPs) e na implementação da política de dados abertos. O estudo busca compreender os impactos dessas iniciativas sobre a qualidade e a eficiência dos serviços públicos, especialmente nos setores de mobilidade urbana e infraestrutura. Para tanto, adotou-se uma abordagem qualitativa, fundamentada em pesquisa documental de decretos, relatórios de gestão, documentos oficiais e portais institucionais, complementada por revisão bibliográfica sobre inovação, gestão pública e transformação digital. Os resultados indicam que o COR contribuiu para o fortalecimento da capacidade de monitoramento e de resposta a ocorrências e emergências urbanas, enquanto as PPPs possibilitaram a ampliação da participação de investimentos privados em projetos de infraestrutura e serviços públicos. A política de dados abertos, por sua vez, ampliou a disponibilização de informações públicas e favoreceu mecanismos de transparência e controle social. Apesar desses avanços, foram identificados desafios relacionados à sustentabilidade orçamentária no período posterior aos megaeventos realizados na cidade, bem como limitações quanto à apropriação social e à utilização efetiva dos dados disponibilizados. Conclui-se que a incorporação de inovações tecnológicas, institucionais e contratuais pode contribuir para o aprimoramento da gestão pública municipal, desde que acompanhada pelo fortalecimento contínuo das capacidades regulatórias, administrativas e institucionais do município, de modo a promover melhorias sustentáveis, eficientes e socialmente abrangentes na prestação dos serviços públicos.

Palavras-chave: Inovação. Gestão Municipal. Rio de Janeiro.

[1]Universidade Federal Fluminense.

ABSTRACT: This article aims to analyze the main innovation initiatives adopted by the City Hall of Rio de Janeiro between 2010 and 2023, focusing on the Rio Operations Center (COR), the expansion of Public-Private Partnerships (PPPs), and open data policies, evaluating their impacts on public service quality in urban mobility and infrastructure. The methodology adopted a qualitative approach grounded in documentary research of decrees, management reports, and institutional portals, combined with a literature review. The main results show significant gains in prompt emergency response capacity by COR, higher investments via PPPs, and increased transparency through open data. However, limitations regarding financial sustainability in the post-megaevents period and asymmetries in social data appropriation were identified. It concludes that technological and contractual innovation requires continuous strengthening of the municipality's regulatory and institutional capabilities to ensure long-term, equitable public management improvement.

Keywords: Innovation. Public Management. Rio de Janeiro. Governance.

RESUMEN: Este artículo pretende discutir las principales iniciativas de innovación adoptadas por la Alcaldía de Río de Janeiro entre 2010 y 2023, centrándose en el Centro de Operaciones de Río (COR), la expansión de las Asociaciones Público-Privadas (APP) y la política de datos abiertos, evaluando sus impactos en la calidad de los servicios públicos en movilidad urbana e infraestructura. La metodología adoptó un enfoque cualitativo basado en la investigación documental de decretos, informes de gestión y portales institucionales, combinado con una revisión de la literatura. Los principales resultados muestran avances significativos en la capacidad de respuesta rápida ante emergencias por parte del COR, mayor inversión a través de APP y mayor transparencia. Sin embargo, se identificaron limitaciones de sostenibilidad financiera en el período posterior a los grandes eventos y asimetrías en la apropiación social de los datos. Se concluye que la innovación tecnológica requiere un fortalecimiento continuo de las capacidades regulatorias e institucionales del municipio para garantizar la mejora equitativa de la gestión pública.

Palabras clave: Innovación. Gestión Municipal. Río de Janeiro. Gobernanza.

INTRODUÇÃO

A demanda por serviços públicos de qualidade, eficientes e transparentes consolidou-se como um dos principais desafios da administração pública no século XXI (OSBORNE, 2010). No contexto brasileiro, esse desafio é ampliado por uma trajetória histórica marcada por restrições fiscais, estruturas administrativas burocráticas e dificuldades na transformação dos recursos públicos em resultados efetivos para a sociedade (ABRUCIO, 2007). Os governos municipais ocupam posição estratégica nesse cenário, uma vez que estão diretamente envolvidos na prestação de serviços essenciais e, simultaneamente, submetidos a crescentes pressões sociais e institucionais para incorporar tecnologias, ampliar a transparência e adotar novos modelos de gestão.

O Município do Rio de Janeiro constitui um caso particularmente relevante para a análise dessas transformações. Entre as décadas de 2000 e 2010, a cidade vivenciou um intenso processo de modernização urbana associado, entre outros fatores, à realização de grandes eventos internacionais, como os Jogos Pan-Americanos de 2007, a Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016 (GRILLO, 2016). Esse contexto favoreceu a ampliação dos investimentos em infraestrutura e estimulou a criação de estruturas institucionais e tecnológicas destinadas ao monitoramento da cidade, à gestão de emergências e ao enfrentamento de diferentes vulnerabilidades urbanas. Entretanto, a implementação de soluções inovadoras não garante, por si só, sua continuidade, institucionalização ou capacidade de produzir resultados sustentáveis ao longo do tempo (POLLITT; BOUCKAERT, 2013).

Nesse contexto, o presente artigo tem como objetivo analisar as principais iniciativas de inovação adotadas pela Prefeitura do Rio de Janeiro entre 2010 e 2023, com ênfase no Centro de Operações Rio (COR), nas Parcerias Público-Privadas (PPPs) e na Política Municipal de Dados Abertos, buscando compreender seus impactos e contribuições para a qualidade dos serviços públicos, especialmente nos campos da mobilidade urbana e da infraestrutura. Especificamente, pretende-se:

1. Caracterizar a estrutura, o funcionamento e os mecanismos de governança do Centro de Operações Rio na gestão de emergências e na coordenação de ações urbanas;
2. Examinar a aplicação das Parcerias Público-Privadas e das políticas de dados abertos no âmbito municipal, considerando seus mecanismos de implementação e governança;
3. Avaliar os limites, desafios e legados institucionais decorrentes dessas transformações para a gestão urbana do Município do Rio de Janeiro.

A relevância deste estudo está relacionada à necessidade de compreender em que medida os investimentos realizados em tecnologias, infraestrutura e novos modelos de gestão contribuíram para a criação de capacidades institucionais permanentes no poder público municipal ou, alternativamente, permaneceram associados a contextos excepcionais e temporários decorrentes da realização de grandes eventos. Essa discussão é particularmente importante porque a inovação na administração pública não deve ser compreendida apenas como a adoção de novas tecnologias, mas também como um processo de transformação das capacidades organizacionais, dos mecanismos de governança e das formas de interação entre Estado, setor privado e sociedade.

A inovação no setor público pode ser compreendida como um processo marcado pela cocriação, pela colaboração e pela interação entre diferentes atores institucionais, públicos e

privados (SØRENSEN; TORFING, 2017). No contexto brasileiro, entretanto, iniciativas inovadoras frequentemente emergem como respostas a problemas específicos, crises ou demandas contingenciais, o que pode dificultar sua consolidação e incorporação às estruturas permanentes da administração pública (CAVALCANTE et al., 2016). Para compreender como as organizações públicas desenvolvem e preservam capacidades capazes de responder a ambientes complexos e em constante transformação, este estudo mobiliza a abordagem das Capacidades Dinâmicas (TEECE, 2007; FERREIRA et al., 2013). Essa perspectiva permite analisar os processos relacionados ao *Sensing*, entendido como a capacidade de identificar mudanças, oportunidades e problemas; ao *Seizing*, associado à mobilização e à combinação de recursos para responder a essas oportunidades; e ao *Transforming*, relacionado à capacidade de reconfigurar continuamente recursos, estruturas e processos organizacionais.

A Governança Digital constitui outro eixo fundamental para compreender as transformações recentes na administração pública, uma vez que amplia a utilização integrada de dados, tecnologias e sistemas de informação nos processos de formulação, coordenação e prestação de serviços públicos (DUNLEAVY et al., 2006). No âmbito municipal, essa transformação se relaciona diretamente à agenda de Governo Aberto, cuja finalidade não se limita à disponibilização passiva de informações, mas envolve o fortalecimento da transparência ativa, da participação cidadã e dos mecanismos de controle social (SANTINI et al., 2016; CRUZ-RUBIO, 2014). Dessa forma, a abertura de dados públicos pode ser compreendida não apenas como uma ferramenta tecnológica, mas como um instrumento de fortalecimento da relação entre Estado e sociedade.

Paralelamente, as Parcerias Público-Privadas constituem mecanismos destinados à viabilização de investimentos e à prestação de serviços mediante formas de cooperação entre o poder público e agentes privados, envolvendo, entre outros aspectos, a alocação de recursos, responsabilidades e riscos (SARMENTO, 2010). Esses arranjos, contudo, demandam mecanismos consistentes de governança, transparência e fiscalização, especialmente diante das assimetrias informacionais existentes entre os diferentes atores envolvidos (ESTACHE et al., 2009). Essa perspectiva se aproxima dos pressupostos da *New Public Governance*, que enfatiza a interdependência entre organizações e a necessidade de coordenação em redes e arranjos colaborativos para a produção de valor público (OSBORNE, 2020).

A articulação entre inovação tecnológica, governança digital, participação de atores privados e modernização da infraestrutura também se relaciona ao conceito de *Smart Cities* ou

cidades inteligentes (GIFFINGER et al., 2007). Embora esse paradigma destaque o potencial das tecnologias digitais para aprimorar a gestão urbana, sua aplicação exige uma análise crítica dos riscos de adoção de modelos excessivamente orientados por interesses corporativos ou por soluções tecnológicas desvinculadas das necessidades sociais (GREENFIELD, 2013; KLINK et al., 2016). Nesse sentido, torna-se fundamental analisar não apenas os resultados imediatos das iniciativas implementadas, mas também sua capacidade de produzir legados institucionais, tecnológicos e administrativos duradouros após o encerramento dos grandes eventos que contribuíram para sua implementação (SANCHEZ; BROUDEHOUX, 2013; GAFFNEY, 2015).

Assim, a análise das experiências desenvolvidas no Município do Rio de Janeiro entre 2010 e 2023 permite discutir a relação entre inovação, capacidade estatal, governança e qualidade dos serviços públicos. Ao investigar o COR, as PPPs e a Política Municipal de Dados Abertos de forma articulada, o estudo busca identificar em que medida essas iniciativas contribuíram para modificar práticas administrativas, ampliar a capacidade de resposta do poder público e estabelecer mecanismos de gestão capazes de permanecer além dos contextos extraordinários que impulsionaram parte dessas transformações.

MÉTODOS

A presente pesquisa caracteriza-se como de natureza aplicada, abordagem qualitativa e caráter descritivo-exploratório, fundamentando-se nos pressupostos metodológicos de Gil (2019). A natureza aplicada decorre da intenção de produzir conhecimento direcionado à compreensão de problemas concretos relacionados à modernização da gestão pública municipal, à inovação institucional e à qualidade da prestação de serviços públicos. A abordagem qualitativa mostrou-se adequada por possibilitar a interpretação dos processos, estratégias e mecanismos institucionais identificados nos documentos analisados, considerando seus respectivos contextos organizacionais e administrativos.

O recorte temporal da investigação compreende o período de 2010 a 2023, definido em razão da necessidade de analisar um intervalo suficientemente amplo para identificar processos de transformação institucional, implementação de iniciativas de inovação e evolução dos mecanismos de gestão pública no Município do Rio de Janeiro. Esse período contempla diferentes ações relacionadas à modernização administrativa, à gestão de emergências, à

mobilidade urbana, às Parcerias Público-Privadas (PPPs) e à política de transparência e dados abertos.

Estratégia de pesquisa e fontes de dados

Quanto aos procedimentos técnicos, a investigação foi desenvolvida por meio de pesquisa bibliográfica e documental. A pesquisa bibliográfica teve como finalidade estabelecer o referencial teórico necessário à interpretação dos fenômenos investigados, contemplando estudos sobre inovação no setor público, gestão pública, capacidades dinâmicas, governança, qualidade dos serviços públicos e transformação institucional.

A pesquisa documental, por sua vez, constituiu a principal estratégia de obtenção das evidências empíricas. Foram examinados documentos institucionais e normativos produzidos ou disponibilizados por órgãos oficiais do Município do Rio de Janeiro, priorizando-se fontes primárias e registros diretamente relacionados ao objeto de estudo. Entre os documentos analisados encontram-se legislações municipais, decretos, relatórios institucionais e de gestão do Centro de Operações Rio (COR), editais, contratos e documentos referentes às Parcerias Público-Privadas, além de informações disponibilizadas em portais oficiais de transparência e dados abertos.

A utilização de diferentes tipos de documentos permitiu realizar uma análise contextualizada das iniciativas de modernização, reduzindo a dependência de uma única fonte de evidência e possibilitando a triangulação das informações obtidas. Sempre que pertinente, informações provenientes de documentos distintos foram confrontadas com o objetivo de verificar sua consistência, complementaridade e convergência.

Critérios de seleção e organização do corpus documental

O corpus documental foi constituído mediante seleção intencional de documentos considerados relevantes para responder ao problema e aos objetivos da pesquisa. Foram priorizados documentos que apresentassem relação direta com as iniciativas de inovação, modernização administrativa, gestão de emergências, mobilidade urbana, infraestrutura, governança e transparência implementadas no Município do Rio de Janeiro entre 2010 e 2023.

Como critérios de inclusão, consideraram-se: (a) pertinência temática em relação aos objetivos da investigação; (b) vinculação institucional com órgãos, entidades ou iniciativas

relacionadas ao Município do Rio de Janeiro; (c) inserção no período delimitado pela pesquisa; e (d) disponibilidade de informações suficientes para identificação, contextualização e interpretação das iniciativas analisadas. Documentos sem relação direta com o objeto de estudo ou que apresentassem informações insuficientes para análise foram desconsiderados.

Após a seleção, os documentos foram organizados segundo sua natureza, período de publicação, órgão responsável e temática abordada. Esse procedimento permitiu estruturar o corpus analítico e facilitar a comparação entre diferentes iniciativas e momentos do processo de modernização da gestão municipal.

Procedimentos de análise dos dados

O tratamento dos dados foi realizado por meio da Análise de Conteúdo, conforme o método sistematizado por Bardin (2016). O procedimento foi estruturado em três etapas: pré-análise, exploração do material e tratamento, inferência e interpretação dos resultados.

Na etapa de pré-análise, realizou-se a leitura inicial e a organização do corpus documental, buscando identificar os documentos mais relevantes para os objetivos da pesquisa. Na fase de exploração do material, foram identificadas unidades de registro e de contexto relacionadas às práticas de inovação, mecanismos de gestão, integração institucional, capacidade de resposta, transparência, qualidade e prestação de serviços públicos. Posteriormente, os achados foram agrupados em categorias analíticas previamente definidas e em categorias emergentes identificadas durante o processo de leitura e interpretação.

A análise foi orientada por duas dimensões teóricas complementares. A primeira corresponde aos microfundamentos das Capacidades Dinâmicas, utilizados para examinar a capacidade institucional de identificar mudanças e oportunidades (*sensing*), mobilizar e aproveitar recursos e oportunidades (*seizing*) e reconfigurar recursos, processos e estruturas organizacionais (*transforming* ou *reconfiguring*). A segunda dimensão foi construída a partir de aspectos adaptados da escala SERVQUAL, considerando sua aplicação ao contexto dos serviços públicos, especialmente quanto à confiabilidade, responsividade, capacidade de atendimento e percepção da qualidade da prestação dos serviços.

A adaptação dessas dimensões não implicou a aplicação direta da escala SERVQUAL aos usuários dos serviços, mas sua utilização como referencial analítico para interpretar evidências documentais relacionadas à qualidade e ao desempenho dos serviços públicos. Dessa

forma, evitou-se atribuir aos documentos uma mensuração quantitativa da satisfação dos usuários que não tenha sido efetivamente realizada pela pesquisa.

Categorização e triangulação das evidências

A categorização dos dados buscou estabelecer correspondência entre as evidências documentais e as categorias teóricas utilizadas na investigação. Para tanto, foram considerados indicadores qualitativos relacionados à capacidade de antecipação e identificação de demandas, articulação interinstitucional, mobilização de recursos, adoção de soluções tecnológicas, capacidade de resposta a eventos críticos, reorganização de processos e mecanismos de transparência e disponibilização de informações.

A triangulação das evidências foi empregada como procedimento de fortalecimento da consistência interpretativa. Para isso, informações provenientes de legislações, relatórios institucionais, documentos de contratação, instrumentos de PPP e bases oficiais de dados foram analisadas de forma comparativa. A convergência entre diferentes fontes foi considerada elemento de reforço da interpretação, enquanto divergências ou lacunas documentais foram registradas como limitações da evidência disponível.

Esse procedimento permitiu ultrapassar uma leitura meramente descritiva dos documentos, buscando compreender de que maneira as iniciativas analisadas se relacionaram com o desenvolvimento de capacidades institucionais e com possíveis alterações na qualidade e na eficiência da prestação dos serviços públicos.

Síntese do percurso metodológico

O percurso metodológico pode ser sintetizado em quatro etapas principais: (1) levantamento e seleção da literatura científica pertinente ao objeto de estudo; (2) identificação, seleção e organização do corpus documental referente ao período de 2010 a 2023; (3) análise e categorização dos documentos segundo os referenciais das Capacidades Dinâmicas e das dimensões adaptadas da SERVQUAL; e (4) interpretação integrada dos resultados mediante triangulação das evidências documentais.

A adoção desse percurso possibilitou articular fundamentação teórica e evidências empíricas, permitindo analisar as iniciativas de modernização da gestão pública municipal sob uma perspectiva institucional e organizacional. Ressalta-se, contudo, que, por se tratar de uma

investigação qualitativa fundamentada predominantemente em fontes documentais, os resultados devem ser interpretados como evidências analíticas contextualizadas, não constituindo, por si só, mensuração causal ou generalização estatística para outros municípios ou períodos.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A análise sistemática da documentação oficial evidencia a ocorrência de avanços relevantes no desenvolvimento e no fortalecimento das capacidades institucionais, gerenciais e operacionais do Município do Rio de Janeiro no período compreendido entre 2010 e 2023. Entre as principais iniciativas identificadas, destaca-se a criação do Centro de Operações Rio (COR), formalizada pelo Decreto Municipal nº 34.029/2011, que estabeleceu uma estrutura integrada de monitoramento, coordenação e gestão de ocorrências urbanas, articulando diferentes órgãos da administração pública, concessionárias de serviços e demais instituições estratégicas.

Do ponto de vista da capacidade estatal, a institucionalização do COR representa uma mudança no modelo de coordenação das respostas a eventos que afetam a mobilidade urbana, a infraestrutura e a continuidade dos serviços públicos, ao favorecer o compartilhamento de informações e a articulação interorganizacional. Os documentos analisados indicam, ainda, a incorporação progressiva de mecanismos de monitoramento e suporte à tomada de decisão, ampliando a capacidade de resposta do poder público diante de situações de emergência e de alterações na dinâmica urbana.

As características institucionais, os mecanismos operacionais e os principais dados identificados no levantamento documental foram sistematizados na Tabela 1, de modo a possibilitar uma análise comparativa dos elementos que contribuíram para o processo de modernização da gestão urbana no período estudado.

Tabela 1 - Caracterização das principais iniciativas de inovação e governança examinadas na Prefeitura do Rio de Janeiro (2010–2023).

Iniciativa / Instrumento	Marco Legal / Fonte Documental	Foco de Atuação	Impactos Identificados na Gestão
Centro de Operações Rio (COR)	Decreto n.º 34.029/2011 e Relatórios de Gestão	Monitoramento integrado de emergências e trânsito	Redução do tempo de resposta a crises urbanas e maior previsibilidade pluviométrica (Sensing/Seizing).
Parcerias Público-Privadas (PPPs)	Editais e Contratos Municipais de Concessão	Infraestrutura urbana e serviços de mobilidade	Viabilização de investimentos expressivos com risco compartilhado,

			exigindo regulação contínua.
Política de Dados Abertos	Portaria SMG n.º 150 e Portal "Rio Precipita"	Transparência ativa e painéis em tempo real	Ampliação da visibilidade de dados públicos, com desafios na apropriação social das informações.

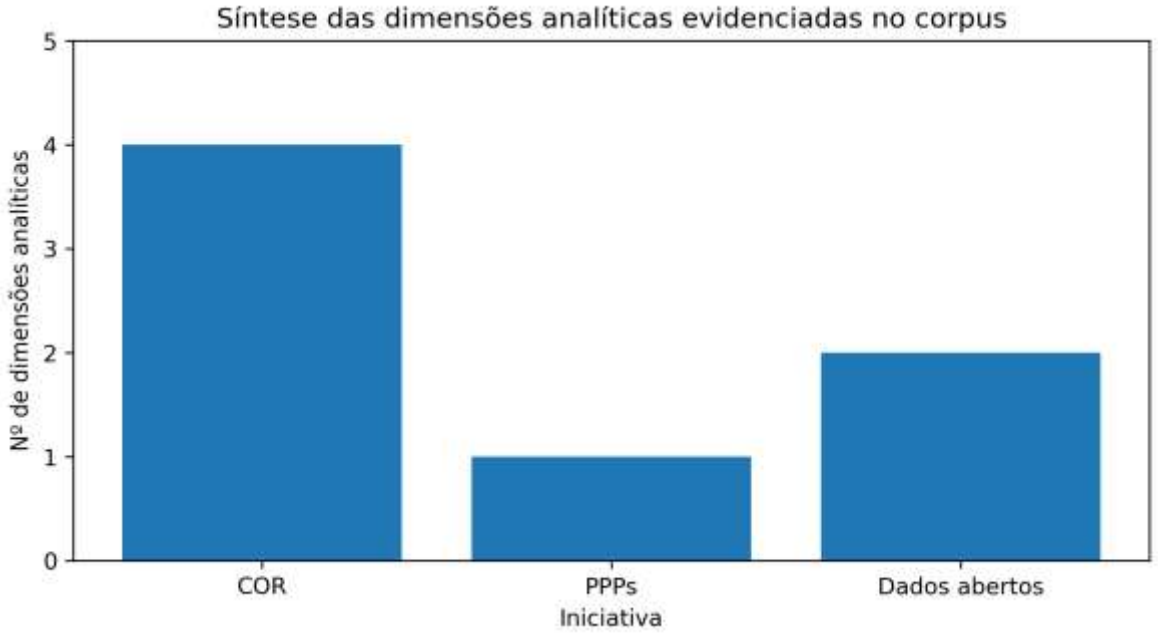
Fonte: JESUS LFO e DELGADO M, 2026; dados extraídos de relatórios institucionais da Prefeitura do Rio de Janeiro.

A Tabela 2 complementa a síntese anterior ao explicitar as dimensões analíticas mobilizadas na interpretação documental, distinguindo evidências associadas às capacidades dinâmicas e à qualidade dos serviços públicos.

Iniciativa	Dimensões analíticas evidenciadas	Evidência documental sintetizada	Contribuição interpretativa	Limitação/ressalva
Centro de Operações Rio (COR)	Sensing; seizing; responsividade; confiabilidade	Integração de informações, monitoramento contínuo e articulação entre órgãos e concessionárias.	Fortalecimento da capacidade de identificar ocorrências e coordenar respostas.	A documentação não permite atribuir causalidade isolada sobre todos os indicadores de qualidade.
Parcerias Público-Privadas (PPPs)	Transforming	Mobilização de recursos e competências privadas na provisão e gestão de infraestrutura.	Reconfiguração de arranjos de provisão, com compartilhamento de riscos.	Exige capacidade técnica, regulatória e fiscalizatória permanente.
Política de Dados Abertos	Transparência; participação/controle social	Disponibilização sistemática de dados públicos e painéis de informação.	Ampliação da transparência ativa e das possibilidades de acompanhamento das ações governamentais.	A abertura de dados não assegura, por si só, apropriação social e participação efetiva.

Fonte: elaboração própria, com base na análise documental apresentada nos Resultados e Discussão.

Gráfico 1 – Dimensões analíticas explicitamente mobilizadas na discussão das iniciativas.



Fonte: elaboração própria. Nota: a contagem representa o número de dimensões analíticas explicitamente mobilizadas na interpretação qualitativa do manuscrito; não corresponde a indicador quantitativo de desempenho.

Os resultados da análise documental indicam que a implementação e a consolidação do Centro de Operações Rio (COR) contribuíram para o desenvolvimento das capacidades institucionais associadas aos microfundamentos de *sensing* e *seizing*. A integração de informações, o monitoramento contínuo de ocorrências e a articulação entre diferentes órgãos públicos e concessionárias ampliaram a capacidade do Município de identificar eventos críticos e mobilizar recursos e respostas de forma coordenada. Esse processo se mostra particularmente relevante no enfrentamento de eventos climáticos adversos e de ocorrências que afetam a mobilidade urbana, nas quais a disponibilidade tempestiva de informações constitui elemento fundamental para a coordenação das ações públicas.

Sob a perspectiva da qualidade dos serviços públicos, os achados sugerem associação entre o fortalecimento dessas capacidades e melhorias nos atributos de *responsividade* e *confiabilidade*. A centralização e a integração de informações favoreceram maior capacidade de acompanhamento das ocorrências e de articulação das respostas institucionais, contribuindo para a redução de assimetrias informacionais entre os agentes envolvidos na gestão das emergências. Ressalta-se, contudo, que os resultados identificados na documentação analisada não permitem estabelecer, de forma isolada, uma relação causal entre a atuação do COR e a melhoria de todos os indicadores de qualidade dos serviços, devendo seus efeitos ser

compreendidos no contexto mais amplo das políticas de modernização da administração municipal.

Em relação ao microfundamento de *transforming*, a análise dos contratos de Parcerias Público-Privadas (PPPs) e dos documentos institucionais evidencia a existência de avanços acompanhados por desafios de natureza regulatória e institucional. A participação privada na provisão e na gestão de infraestruturas críticas possibilitou a mobilização de recursos e competências externas ao aparato estatal; entretanto, tais arranjos também demandam capacidade técnica, regulatória e fiscalizatória permanente por parte do poder concedente. Nesse contexto, permanecem relevantes os riscos associados à assimetria informacional e à complexidade dos mecanismos de monitoramento contratual, aspectos apontados pela literatura como desafios recorrentes na governança de contratos de infraestrutura e de serviços públicos (ESTACHE et al., 2009).

No âmbito do Governo Aberto, a expansão da disponibilização de dados públicos, incluindo iniciativas como o portal "Rio Precipita", representa avanço institucional relacionado à transparência ativa e à ampliação do acesso às informações produzidas pelo poder público. A disponibilização sistemática desses dados amplia a *tangibilidade* das informações governamentais e cria condições para seu uso por cidadãos, pesquisadores e organizações da sociedade civil. Todavia, a evidência documental indica que a abertura de dados, por si só, não assegura a conversão da informação pública em processos efetivos de participação, *co-criação* de valor público e controle social. Conforme discutido na literatura, a efetividade das políticas de dados abertos depende também de fatores relacionados à acessibilidade, à capacidade de interpretação e reutilização das informações e ao efetivo engajamento dos usuários (SANTINI et al., 2016).

Em conjunto, os resultados evidenciam que a modernização da gestão municipal do Rio de Janeiro, no período analisado, não se restringiu à incorporação de tecnologias ou à adoção de novos instrumentos administrativos. Observa-se um processo de desenvolvimento de capacidades organizacionais voltadas à produção, integração e utilização de informações para subsidiar decisões públicas. Entretanto, os achados também demonstram que a sustentabilidade dessas capacidades depende do fortalecimento contínuo das estruturas de governança, da capacidade regulatória do Estado e dos mecanismos de participação e controle social. Assim, a inovação na gestão pública apresenta-se como processo institucional contínuo, no qual os

ganhos de eficiência e responsividade precisam ser acompanhados pela consolidação de mecanismos capazes de assegurar transparência, accountability e geração sustentável de valor público.

CONCLUSÃO

Os resultados desta pesquisa permitem concluir que as estratégias de modernização implementadas pelo Município do Rio de Janeiro no período de 2010 a 2023 contribuíram para o desenvolvimento de capacidades institucionais associadas à governança urbana, à coordenação interorganizacional e à gestão de situações de emergência. A análise evidenciou que iniciativas como a consolidação do Centro de Operações Rio (COR), a ampliação das Parcerias Público-Privadas (PPPs) e a institucionalização de políticas de dados abertos constituíram mecanismos relevantes para o aprimoramento dos processos de gestão, especialmente nos campos da mobilidade urbana, da infraestrutura e da resposta a eventos críticos.

No caso do COR, sua estrutura de integração de informações e de articulação entre diferentes órgãos públicos e concessionárias ampliou as condições para o monitoramento de ocorrências e para a coordenação das respostas institucionais. Sob a perspectiva das capacidades dinâmicas, essas iniciativas podem ser relacionadas ao desenvolvimento dos microfundamentos de *sensing* e *seizing*, na medida em que favoreceram a identificação de eventos e demandas emergentes e a mobilização mais coordenada de recursos e competências institucionais. Do mesmo modo, a expansão dos mecanismos de transparência e de disponibilização de dados contribuiu para ampliar a circulação de informações e as possibilidades de acompanhamento das ações governamentais.

Entretanto, os achados também indicam que a incorporação de tecnologias, mecanismos de integração e novos arranjos de gestão não assegura, isoladamente, a sustentabilidade das inovações no setor público. A manutenção dos resultados obtidos depende da consolidação de capacidades institucionais, regulatórias e administrativas capazes de sustentar essas iniciativas para além de conjunturas específicas, como aquelas associadas aos grandes eventos realizados na cidade. Nesse sentido, a modernização deve ser compreendida como um processo contínuo de aprendizagem e de aprimoramento institucional, e não como um conjunto de intervenções tecnológicas isoladas.

Outro aspecto relevante se refere à necessidade de ampliar a dimensão participativa da governança urbana. Embora os mecanismos de integração institucional, transparência e dados

abertos representem avanços importantes, sua efetividade está relacionada à capacidade de transformar informação em participação, controle social e melhoria concreta da prestação dos serviços públicos. Assim, o fortalecimento de canais de participação cívica e de instrumentos de transparência ativa constitui elemento importante para ampliar a legitimidade e a efetividade das políticas de modernização, particularmente em um município marcado por significativas desigualdades territoriais e socioeconômicas.

Dessa forma, a experiência do Rio de Janeiro no período analisado demonstra que a inovação na administração pública municipal apresenta resultados mais consistentes quando articulada à capacidade institucional, à coordenação entre diferentes atores, à produção e utilização estratégica de informações e à participação social. A principal contribuição do estudo consiste, portanto, em evidenciar que a modernização da gestão urbana não deve ser avaliada exclusivamente pela adoção de tecnologias ou pela implantação de projetos de grande visibilidade, mas pela capacidade dessas iniciativas de produzir capacidades organizacionais duradouras e melhorias efetivas na qualidade dos serviços públicos.

Por fim, ressalta-se que os resultados devem ser interpretados considerando as limitações inerentes à abordagem qualitativa e documental adotada. Pesquisas futuras poderão aprofundar a análise por meio da incorporação de indicadores quantitativos de desempenho, estudos comparativos com outros municípios brasileiros e investigações sobre a percepção dos usuários dos serviços públicos. Esses desdobramentos poderão contribuir para avaliar com maior precisão a relação entre inovação institucional, capacidade estatal, qualidade dos serviços e participação social, ampliando a compreensão sobre as condições necessárias para a consolidação de modelos sustentáveis de governança urbana no contexto brasileiro.

REFERÊNCIAS

1. ABRUCIO FL. Trajetória da reforma da gestão pública no Brasil: passagens da burocracia ao modelo gerencial. Revista do Serviço Público, 2007; 58(1): 67-86.

2. BARDIN L. Análise de conteúdo. Lisboa: Edições 70, 2016; 229p.

3. CAVALCANTE P, et al. Inovação no setor público brasileiro: um panorama das iniciativas premiadas no Concurso de Inovação. Revista de Administração Pública, 2016; 50(5): 785-801.

4. CRUZ-RUBIO CN. Hacia el gobierno abierto: Una discusión conceptual. GIGAPP Working Papers, 2014; 1: 1-27.

5. DUNLEAVY P, et al. New public management is dead—Long live digital-era governance. Journal of Public Administration Research and Theory, 2006; 16(3): 467-494.

6. ENAP. Inovações em Governo Digital nos Estados Brasileiros. Brasília: Fundação Escola Nacional de Administração Pública, 2017; 120p.

7. ESTACHE A, et al. Price caps, Rate-of-Return and Renegotiations: An empirical assessment for transport concessions in Latin America. Journal of Transport Economics and Policy, 2009; 43(1): 113-137.

8. FERREIRA M, et al. Capacidades dinâmicas e inovação na gestão pública municipal. Revista de Administração de Empresas, 2013; 53(3): 212-225.

9. GAFFNEY C. Virando o jogo: A economia política dos megaeventos no Rio de Janeiro. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, 2015; 17(2): 113-130.

10. GIFFINGER R, et al. Smart cities: Ranking of European medium-sized cities. Vienna: Centre of Regional Science, 2007; 28p.

11. GIL AC. Como elaborar projetos de pesquisa. 6a ed. São Paulo: Atlas, 2019; 190p.

12. GREENFIELD A. Against the smart city. New York: Do Projects, 2013; 140p.

13. GRILLO A. A invenção do Rio Olímpico: transformações urbanas e governança na era dos megaeventos. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2016; 210p.

14. KLINK J, et al. A economia política das cidades inteligentes: limites e contradições do modelo carioca. Cadernos IPPUR, 2016; 30(1): 45-68.

15. OSBORNE SP. The New Public Governance?: Emerging perspectives on the theory and practice of public governance. London: Routledge, 2010; 432p.

16. OSBORNE SP. From public service management to public service logic: The Royal Society of Edinburgh Philippa Cottam Lecture. Public Management Review, 2020; 22(1): 1-15.

17. POLLITT C, BOUCKAERT G. Public Management Reform: A Comparative Analysis. 3rd ed. Oxford: Oxford University Press, 2013; 368p.

18. SANCHEZ F, BROUDEHOUX AM. Megaeventos e transformação urbana: O estado de exceção urbanístico no Rio de Janeiro. Revista e-metropolis, 2013; 4(12): 8-19.

19. SANTINI RM, et al. Dados abertos e transparência pública: limites e possibilidades na gestão municipal. Revista de Governança Digital, 2016; 8(2): 34-52.

20. SARMENTO L. Parcerias Público-Privadas: Estruturação, regulação e limites operacionais no Brasil. São Paulo: Editora Atlas, 2010; 280p.

21. SØRENSEN E, TORFING J. Co-creating public value de novo: The role of public managers. Public Management Review, 2017; 19(6): 826-845.

22. TEECE DJ. Explicating dynamic capabilities: the nature and microfoundations of (sustainable) enterprise performance. Strategic Management Journal, 2007; 28(13): 1319-1350.