

Universidade de Brasília

Instituto de Ciência Política

A Governança em Rede na perspectiva de Laboratórios de Inovação em Governo

Paulo Henrique Costa Sousa

Brasília - DF

Julho/2021



Universidade de Brasília

Instituto de Ciência Política

A Governança em Rede na perspectiva de Laboratórios de Inovação em Governo

Paulo Henrique Costa Sousa

Monografia apresentada ao Curso de Ciência Política, do Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Ciência Política, sob a orientação da Professora Dra. Graziela Dias Teixeira.

Brasília - DF

“Tarde te amei, Beleza tão antiga e tão nova, tarde te amei! Eis que estavas dentro de mim, e eu lá fora, a te procurar! Eu, disforme, me atirava à beleza das formas que criaste. Estavas comigo, e eu não estava em ti. Retinham-me longe de ti aquilo que nem existiria se não existisse em ti. Tu me chamaste, gritaste por mim, e venceste minha surdez. Brilhaste, e teu esplendor afugentou minha cegueira. Exalaste teu perfume, respirei-o, e suspiro por ti. Eu te saboreei, e agora tenho fome e sede de ti. Tocaste-me, e o desejo de tua paz me inflama”.

(Santo Agostinho, Confissões, Livro X, Cap. XXVII)

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer, primeiramente, a Deus, meu Senhor e redentor, e minha Mãe Imaculada. Sem eles, tenho a absoluta certeza de que não chegaria onde estou.

Em segundo lugar, agradecer a minha família, em especial a minha mãe, Delma, meu pai, Francisco, e minha tia, Maria do Rosário. Vocês são o alicerce da minha vida, e tudo o que fiz e faço, é pensando em um dia retribuir ao menos com um pouco do que vocês já realizaram por mim.

Agradecer, também, aos professores que tanto me auxiliaram durante este período de graduação, entre eles o professor Carlos Batista, Ricardo Caldas, Kleber Cerqueira, Paulo Nascimento e, minha querida orientadora, professora Graziela Dias Teixeira. A sua empatia, compreensão e disponibilidade em ajudar os seus alunos encantam. Muito obrigado por tudo.

Por fim, gostaria de agradecer ao meu amigo Albert Kalleb, companheiro de discussões, disciplinas, e que me acompanhou nos momentos mais difíceis desta jornada. Você é fera!

RESUMO

O debate acerca da inovação e a presença de diversos atores no provimento de serviços públicos tem se intensificado nas últimas décadas. Neste sentido, este trabalho tem por objetivo analisar a governança em rede na perspectiva de laboratórios de inovação em governo. Para isso, foram entrevistados três gestores(as) de laboratórios de inovação das três esferas de poder do Brasil, no intuito de tentar compreender a percepção desses gestores acerca do que é a governança em rede, seus níveis de formalidade e informalidade, bem como os principais resultados e insumos alcançados por meio deste tipo de atuação.

Palavras-chave: Inovação; Governança Pública; Governança em Rede; Laboratórios de Inovação.

ABSTRACT

The debate about innovation and the presence of different actors in the provision of public services has intensified in recent decades. In this sense, this work aims to analyze network governance from the perspective of innovation laboratories in government. For this, three managers of innovation laboratories from the three spheres of power in Brazil were interviewed, in order to try to understand the perception of these managers about what network governance is, their levels of formality and informality, as well as the main results and inputs achieved through this type of action.

Keywords: Innovation; Public Governance; Network Governance; Innovation Laboratories.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Elementos e Principais Características da Nova Governança	12/13
Tabela 2. Laboratórios de Inovação mais antigos	25
Tabela 3. Localização dos Laboratórios	25
Tabela 4. Região onde estão situados os Laboratórios	26
Tabela 5. Objetivo dos Laboratórios	26
Tabela 6. Grupo alvo dos laboratórios de inovação	27
Tabela 7. Estratégias de inovação e disseminação adotadas pelos Lisp	28

LISTA DE ABREVIACÕES

I-LAB – Laboratório de Inovação

LISP – Laboratório de Inovação

NGP – Nova Gestão Pública

NPM – New Public Management

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

UNDP – United Nations Development Programme

TIC'S – Tecnologias de Informação e Comunicação

WB – World Bank

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	9
2. GOVERNANÇA COMO MODELO DE GESTÃO EM GOVERNOS	10
2.1 Governança Pública	10
2.2 A (Nova) Governança Pública	12
2.3 Governança em Rede	14
3. INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO	17
3.1 Classificações de inovação	17
3.2 Os conceitos de inovação no setor público	18
4. LABORATÓRIOS DE INOVAÇÃO	21
4.1 Conceituação e Histórico	21
4.2 Laboratórios de Inovação no Brasil	24
5. ANÁLISE	29
5.1 A visão dos atores envolvidos: as redes de governança na percepção de membros dos laboratórios	29
5.1.1 O que são redes de governança?	29
5.1.2 A formalidade e informalidade das redes.....	30
5.1.3 Quais os principais resultados trazidos por este tipo de atuação?.....	32
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	34
7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	36
APÊNDICE A	40
APÊNDICE B	41

1. INTRODUÇÃO

Apesar de incipiente, a temática da inovação, principalmente simbolizada por estruturas denominadas “laboratórios de inovação”, tem ocupado um espaço importante no que concerne a análise de inovações no setor público.

Entretanto, quase não existem estudos sobre a articulação destes laboratórios com outros atores na promoção da inovação. Sendo assim, este trabalho tem como objetivo analisar a atuação em rede na perspectiva de laboratórios de inovação em governo.

Para buscar estudar este objeto de estudo, assumiu-se três objetivos específicos: (1) buscar compreender o que os membros destes laboratórios entendem por atuação em rede; (2) o grau de formalidade ou informalidade destas redes e seu impacto na articulação com outros atores; e, por fim, (3) analisar os principais insumos e resultados trazidos por este tipo de atuação.

O referencial teórico escolhido foi o da governança pública, em especial do seu modelo em rede, levando em consideração o seu aspecto plural e inclusivo no que concerne ao debate da promoção dos serviços públicos (SILVESTRE, 2019).

Foram entrevistados 3 gestores(as) participes de laboratórios de inovação, sendo um laboratório federal, outro estadual e, por fim, um municipal. Como ainda não há estudo que analise incisivamente a atuação em redes por parte de laboratórios de inovação, este trabalho baseou-se nos depoimentos relatados pelos gestores a partir de um roteiro semiestruturado.

Os capítulos estão ordenados da seguinte forma: o primeiro é destinado ao referencial teórico, com a apresentação dos conceitos de governança pública e governança em rede. O segundo trata da inovação do setor público. O terceiro retrata a conceituação e histórico de laboratórios de inovação pelo mundo, bem como apresenta as primeiras iniciativas e como se conformam os laboratórios no Brasil. Por fim, o quarto capítulo faz a análise das entrevistas feitas com os membros(as) dos laboratórios de inovação escolhidos.

2. GOVERNANÇA COMO MODELO DE GESTÃO EM GOVERNOS

2.1 Governança Pública

Com a crise fiscal que abalou o mundo nos anos 1980, os Estados Nacionais foram constrangidos a adotarem um novo arranjo econômico e político no intuito de tornarem a máquina estatal mais produtiva e eficiente. O modelo burocrático até então presente nas instituições públicas já não era capaz de lidar com as complexidades de um mundo cada vez mais interligado e globalizado. Neste cenário de grandes transformações políticas e econômicas, acompanhado de crescentes demandas sociais por mais serviços públicos, transparência e participação, o termo governança começou a ganhar espaço diante das discussões públicas.

Não obstante, antes de entrar no debate da governança na seara pública, vale fazer uma breve retrospectiva de seu conceito. O termo “governance” foi utilizado, primeiramente, no fim do século XX. Proprietários de empresas passaram a gerir à distância seus bens e investimentos delegando a terceiros a autoridade sobre seu capital. Isso fez com que houvesse uma assimetria informacional entre proprietários e gestores (TEIXEIRA e GOMES, 2019, p. 524). Muitas das informações não circulavam de maneira fluída, e até mesmo nem chegavam aos donos dos aportes. Desse modo, para que as informações e objetivos fossem otimizados e houvesse alinhamento dos mesmos, foram desenvolvidos diversos modelos de governança (BRASIL, 2014).

Segundo o Banco Mundial, “a governança é definida como o modo pelo qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais, tendo em vista o desenvolvimento” (World Bank, 1994 apud TEIXEIRA e GOMES, 2019, p. 523). Como declara Freitas et al (2018),

Existem diversos conceitos que tentam explicar a Governança Corporativa, os quais convergem para uma espécie de sistema, conjunto de mecanismos ou estrutura de poder pela qual as corporações ou organizações são dirigidas, monitoradas ou controladas, e que, para tanto, deve especificar os direitos e as responsabilidades entre os diversos atores envolvidos na geração de valor. Esses atores são os acionistas ou cotistas, o conselho de administração, a diretoria executiva, o conselho fiscal e a auditoria independente (p. 103 apud Teixeira e Gomes, 2019, p. 523).

No âmbito das organizações estatais, os conceitos de governança começaram a se expandir por meio de três aspectos centrais. O primeiro foi a baixa utilização do termo até meados da década de 1970 devido à predominância da visão tradicional e burocrática das

entidades governamentais. A capacidade de atuação dos governos era rigidamente apoiada nas instituições burocráticas do Estado como Ministérios, Agências Reguladoras e outros (CAVALCANTE e PIRES, 2018, p. 10).

O segundo aspecto vem associado a uma nova visão acerca dos problemas, que se encontravam cada vez mais complexos - os chamados *wicked problems* -, demandando expertise em suas soluções em um processo de maior responsabilização do setor público (Ibidem). Por fim, o terceiro aspecto estava associado a um movimento reformista mundial difundido nas últimas décadas do século XX, intitulado de Nova Gestão Pública (New Public Management - NPM) (CAVALCANTE e PIRES, 2018, p. 10).

Nascido nos países anglo-saxões a partir de reivindicações e críticas acerca do modelo burocrático tradicional, a NGP, também conhecida como modelo gerencial, tinha por premissa organizar a máquina pública focalizando o desempenho, processos, ferramentas oriundas do mercado e formas organizacionais mais enxutas (CAVALCANTE, 2018, pp. 17-18).

O New Public Management é muito associado a uma abordagem prescritiva-formal de governança. Conhecida por “boa governança” - termo cunhado pelo Banco Mundial - esta tinha por objetivo disseminar “boas práticas de políticas públicas fundamentadas em prescrições de instituições, ações e recursos necessários para o que deve ser um governo efetivo em contexto democrático” (CAVALCANTE e PIRES, 2018, p. 11). As ações governamentais, neste cenário, são consideradas a partir de um conjunto de “requisitos funcionais” que acabariam por desencadear em um governo cada vez mais eficiente. Desse modo, é perceptível que no modelo da “boa governança”, encontra-se enraizado um apego a padrões e processos muito bem definidos (Ibidem).

Esta abordagem não foi muito bem aceita, padecendo de diversas críticas. Considerada ingênua ou um “conceito mágico” (HUPE e POLLITT, 2010), alegava-se que o conceito era bastante reducionista, não levando em consideração a vasta gama de problemas e conflitos que os gestores públicos tinham de perpassar. Ademais, o termo governança é composto por diversas interpretações e modelos, o que dificultaria enquadrá-lo em um só conceito (CAVALCANTE e PIRES, 2018, p. 12).

Levando em consideração estes últimos fatores, sobressaiu-se nos debates acerca da governança pública a sua visão a partir de uma perspectiva analítica. Advinda de esforços internacionais no sentido de elevar o entendimento da governança como teoria de Estado, a

perspectiva analítica da governança tem como preceito o afastamento dos pacotes reformistas e os formatos institucionais originários dos mesmos (Ibidem). “A governança deve ser entendida como “o conjunto de atores estatais e não estatais interconectados por ligações formais e informais operando no processo de fazer políticas e inseridos em cenários institucionais específicos” (MARQUES, 2016, p. 16-17 apud CAVALCANTE e PIRES, 2018, p. 12).

Apesar de distintas, percebe-se que na nova visão acerca da governança pública há uma incrementação dos moldes propostos pela Nova Gestão Pública, e não uma ruptura em si. Ambas perspectivas levavam em consideração a variedade de atores deliberando acerca dos serviços públicos, sendo a NGP muito atrelada à desagregação das organizações públicas, a concorrência e a competição governamental, enquanto a Nova Governança Pública deu espaço a atuações focalizadas na formação de redes e coparticipação dos cidadãos (CAVALCANTE, 2018, p. 19).

2.2 A (Nova) Governança Pública

O termo Nova Governança Pública foi cunhado por Osborne (2006) e enquadrou-se como uma tentativa de formular um novo arranjo institucional e organizacional para o provimento dos serviços públicos (apud SILVESTRE, 2019, p. 49). De acordo com Lindsay, Osborne e Bond (2014), citados por Silvestre (2019), são 6 elementos que caracterizam esta vertente, sendo eles:

Elementos	Principais características
1 - A fragmentação de necessidades na sociedade moderna	Os entes públicos têm por responsabilidade mediar os valores individuais e coletivos de forma a abarcá-los no provimento dos serviços públicos.
2 – A evolução plural e pluralista das abordagens à prestação de serviços públicos	A evolução plural está circunscrita à participação de diversos atores na promoção dos serviços públicos, podendo ser estes do setor público, bem como operadores privados. Relacionado a evolução pluralista, esta é objeto da diversidade de processos existentes para se formar um sistema de políticas públicas. Entrelaçada a participação de múltiplos atores, os processos acabam por se desenvolver a partir de diversas origens.
3 – A consequente necessidade de focar os sistemas de prestação de serviços para além da relação intraorganizacional	Diferindo-se da visão tradicional da administração pública, nesta vertente há uma ampla descentralização acerca dos serviços que serão prestados, bem como os arranjos que serão utilizados para a sua implementação (PETERS, 2004). Deste modo, participam das decisões acerca dos serviços que serão prestados não só as organizações públicas, mas também as comunidades regionais e outros.

4 – Mudança nas habilidades de gestão necessárias para a prestação de serviços e que seja privilegiada a governação	Nesta perspectiva, são incluídos diversos tipos de expertises, saberes e perspectivas com o objetivo de aprimorar os serviços e distribuí-los de maneira a conformar os interesses de seus usuários. Diferindo-se de uma ação privada, focalizada em um interesse individual, as organizações do setor público devem ter por preceito conciliar os interesses – individuais e coletivos – no intuito de atingir o valor público.
5 – Aumento do foco nos utilizadores dos serviços enquanto coprodutores	De acordo com a Nova Governança Pública, os cidadãos e usuários dos serviços públicos devem se fazer presente nas discussões acerca dos processos e suas respectivas decisões. Segundo Bovaird (2007), é imperioso que os vários níveis de governo possam incluir o cidadão na prestação de serviços” (apud SILVESTRE, 2019, pag. 54).
6 – A necessidade de se alterar o paradigma da lógica do negócio baseado no produto, para a lógica de negócio de serviço	Ao contrapor o setor privado e o setor público, percebe-se que o primeiro tem por premissa o fornecimento de bens em uma perspectiva individual. Quanto ao setor público, tal tipo de análise não se mostra conveniente pois a perspectiva coletiva é totalmente absorvida, tendo as organizações o papel de analisar não um bem, mas sim serviços que são prestados a uma grande população.

Fonte: SILVESTRE, 2019, pp. 50-55 – Elaboração do autor

Como mencionado anteriormente, a Nova Governança Pública nasce como uma evolução da Nova Gestão Pública, com enfoque na pluralidade dos atores que participam do provimento dos serviços públicos, a relação entre eles e como esta pode auxiliar na construção de uma agenda de políticas mais inclusiva. Este processo de interlocução entre os atores é dado por uma estrutura regulamentada, que possibilita uma estabilidade e divisão entre as atribuições de cada um que participa do processo (SILVESTRE, 2019, p. 55).

Nesse sentido, de acordo com Provan e Milward (1999), a governança pode ser caracterizada por três níveis: comunidades; redes ou network; da organização na relação com o utilizador/participante (apud SILVESTRE, 2019, p. 55). O primeiro tem como principal característica a interlocução dos agentes, como mencionado no parágrafo anterior. É esta interlocução que propicia a representação dos vários interesses da sociedade no processo de formulação das políticas (Ibidem, p. 56).

Em relação a organização na sua relação com o usuário participante, está é muito guiada pela coprodução. Entende-se “por coprodução, (...) como o processo através do qual os insumos utilizados para produzir um bem ou um serviço resultam do contributo de indivíduos que não estão ‘na’ mesma organização” (OSTROM, 1996, p. 1073). Apesar de serem semelhantes, este nível difere-se em alguns aspectos da perspectiva das comunidades. Esta

última apregoa ao momento de desenho da política pública, enquanto a coprodução já é mais inserida no contexto de implementação das políticas (SILVESTRE, 2019, p. 59).

Quanto ao nível das redes, este se propõe como o principal referencial teórico deste trabalho. Levando em consideração a sua importância, teremos no próximo tópico um debate exclusivo apenas para esta temática.

2.3 Governança em Rede

A abordagem de redes trouxe uma diferenciação quanto ao caráter analítico das ciências sociais. Muito fundamentadas numa visão onde as relações são vistas apenas como mero reflexo da ação das estruturas políticas e produtiva, ou mesmo centradas em uma perspectiva de ação individual, a abordagem de redes tornou-se um meio termo entre as duas vertentes, admitindo a importância da ação individual, mas também compreendendo a importância da sua inserção em um campo coletivo (CALMON e COSTA, 2013, p. 3)

A abordagem de redes pode ser dividida em duas vertentes distintas. A primeira é o exame das redes como instrumento analítico. Muito motivada pelos estudos da Gestalt na década de 20 do século passado, esta abordagem admite que o indivíduo é influenciado pelo contexto social e grupos dos quais participa. Pioneiro nesta análise, Jacob Moreno desenvolve uma abordagem na qual os relacionamentos dos indivíduos eram representados por sociogramas, isto é, “diagramas análogos aos da geometria espacial, em que indivíduos são representados por pontos e suas relações sociais com outros indivíduos são representadas por linhas”. (SCOTT, 2000, p. 10 apud CALMON e COSTA, 2013, p. 4).

A segunda vertente analisa as redes como uma forma de governança. Esta abordagem tem como foco explorar a articulação de atores e organizações para a consecução de um bem, de um serviço, ou até mesmo de uma política pública. De acordo com Marini e Martins (2004), “rede é uma estrutura de organização capaz de reunir pessoas e instituições em torno de objetivos comuns” (apud. SILVA, MARTINS e CKAGNAZAROFF, 2013, p. 253).

A questão dos “objetivos comuns” é de suma importância para a efetividade das redes, bem como para a sua sobrevivência. Faz-se relevante a estes atores terem posição de interdependência entre si. Atores são interdependentes por que não conseguem produzir produtos ou serviços quando sozinhos. Segundo Kissler e Heideman (2006),

Isso quer dizer que elas possibilitam aos atores a resolução de problemas que representariam uma carga excessiva para um ator isolado, único. Em outras palavras: quem trabalha sozinho sucumbe. As redes evitam a queda; possibilitam a solução dos problemas, acima de tudo, pela ação conjunta. Sua estabilidade resulta, assim, da pressão por cooperação e do bom êxito da cooperação (p. 495).

Desse modo, as interações entre os atores são de extrema relevância para ambos aliados. Ademais, elas ocorrem de maneira frequente e sem um horizonte de tempo específico. Sendo assim, é comum que estas articulações sejam institucionalizadas, seja de maneira formal ou informal, estabelecendo arenas, divisão do trabalho, jurisdições, especialização, procedimentos e outros (CALMON e COSTA, 2013, p. 13). Com base nessas considerações, Calmon e Costa (2013) apresentam a seguinte definição para as redes, em especial de políticas públicas:

Redes de políticas públicas são um conjunto de relacionamentos entre atores heterogêneos e interdependentes, que atuam em um mesmo subsistema de políticas públicas a partir de uma determinada estrutura de governança, composta por regras formais, informais e maneiras e formas de interpretá-las e implementá-las (p. 15)

Outro ponto a se considerar em um ambiente de redes, é a intermediação dos conflitos e interesses. Este tipo de ação tem por objetivo estabelecer as condições necessárias para que a interação ocorra da melhor maneira possível, visando a promoção dos interesses preconizados na ação coletiva do grupo (Ibidem, p. 21). Nesse cenário, faz-necessária a presença de um facilitador que promova a comunicação entre os atores, inicie um processo de negociação e estabeleça o consenso na rede. Na maioria dos casos, quando o conflito já está estabelecido, este papel é assumido por uma terceira parte, quase sempre a direção da rede. Vale ressaltar que a decisão final acerca do conflito não é jurisprudência do intermediador, mas sim das partes envolvidas (CALMON e COSTA, 2013, p. 22).

Por fim, vale levar em consideração o processo de ativar as redes. Talvez seja esse o principal elemento a ser exercido em seu funcionamento. Redes possuem articulações que nem sempre estão sendo ativadas, inviabilizando a solução de determinadas demandas por falta de conexão. Desse modo, promover a ativação demanda uma expertise dos atores em avaliar as pessoas e organizações que serão necessárias para atingir determinado fim, em um processo intitulado ativação seletiva (CALMON e COSTA, 2013, p. 22). Em contraposição, a prática de ativar pode ficar circunscrita apenas a uma alimentação da rede sem um objetivo pré-concebido, ou até mesmo difundir pautas e projetos que sejam de interesse do ecossistema.

Além das características aqui apresentadas, a governança em rede apresenta alguns benefícios oriundos da atuação cooperativa entre os atores, conforme elencado por Gameiro

(2013), sendo elas: “a) melhor aproveitamento dos recursos; b) partilha de riscos; c) fortalecimento no poder de negociação (tanto em atividades de compras quanto em atividades de venda), entre outros” (apud. SILVA, MARTINS e CKAGNAZAROFF, 2013, p. 253).

3. INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO

3.1 Classificações de inovação

Apesar dos estudos acerca da inovação no setor público terem ganhado maior notoriedade no decorrer das duas últimas décadas, pensadores/as do passado já discutiam sobre o assunto. Um destes foi o economista Joseph Schumpeter. Em sua obra intitulada *Theory of Economic Development* (1934), Schumpeter buscava associar os processos de inovação com o desenvolvimento econômico e tecnológico. Segundo o autor, a tecnologia quando aprimorada impulsiona o desenvolvimento e este, por consequência, quebra rupturas e possibilita a criação de novos ciclos econômicos, em um processo intitulado de “destruição criativa” (SCHUMPETER, 1934 apud OLIVEIRA e SANTOS JUNIOR, 2017, p. 33).

O pensamento schumpeteriano influenciou diversas análises acerca do tema, perpassando por setores econômicos e administrativos, principalmente na área privada. (CAVALCANTE e CUNHA, 2017, p. 16). Um dos estudos influenciados foi o de Tidd, Bessant e Pavitt (2015). Em seu estudo, os autores denominam quatro dimensões para a inovação. A primeira delas é a *inovação de produto*. Esta dimensão é muito relacionada as mudanças nos produtos/serviços oferecidos (p. 24). Em suma, é a incrementação de um produto ofertado por uma empresa, uma nova tecnologia acoplada e outros.

A segunda dimensão é a *inovação de processo*, ou seja, uma mudança na forma com a qual os produtos/serviços são criados ou entregues (Ibidem, p. 25). Como o próprio nome designa, esta dimensão foca no processo do qual o produto está sendo elaborado, seja novos modelos de organização, produção, como também de logística.

A terceira dimensão diz respeito a *inovação de posição*. Por posição entende-se às mudanças no contexto pelo o qual o produto/serviço está sendo produzido (Ibidem). Esta dimensão está muito ligada a questões de mercado. A inovação tende a atender uma demanda do qual o público está assumindo no momento. Por exemplo, produtos que são remodelados para assumir determinada característica reivindicada.

Por fim, a quarta dimensão toma como foco a *inovação de paradigma*. De acordo com os autores, este tipo de inovação aproxima-se de uma mudança dos modelos mentais subjacentes que orientam o que a empresa faz (Ibidem). O exemplo utilizado por OLIVEIRA e SANTOS JUNIOR (2017) para exemplificar este tipo de mudança é o do Circo de Soleil.

Apesar de ser um circo, suas atividades se diferem bastante dos demais. Esse criou um cenário circense onde conglomera-se tanto teatro e ginástica olímpica, com fantasias, temas chamativos e glamour (p. 33), ou seja, tornou-o único e diferente.

Ainda de acordo com Tidd, Bessant e Pavitt (2015), as inovações podem ser alocadas de acordo com o grau de novidade. Se a inovação incorre de melhorias de *performance* e a novidade é implementada apenas na organização adotante, ela é uma inovação incremental. Em contraposição, se a inovação tem um caráter significativo de mudança não só para a adotante, mas sim para uma perspectiva ampla de mercado, ela é uma inovação radical (p. 30 apud OLIVEIRA e SANTOS JUNIOR, 2017, p. 35).

Outro estudo de grande destaque acerca das inovações foi difundido pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o qual buscou estabelecer parâmetros conceituais para a comparação de dados sobre inovações (OLIVEIRA e SANTOS JUNIOR, 2017, p. 35). Denominado Manual de Oslo, o estudo define que a inovação é “a implementação de um produto (bem ou serviço) novo ou significativamente melhorado, ou um processo, ou um novo método de marketing, ou um novo método organizacional nas práticas de negócios, na organização do local de trabalho ou nas relações externas” (OCDE e Eurostat, 2005, p. 55).

3.2 Os conceitos de inovação no setor público

O século XX foi marcado por diversas transformações sociais, políticas e econômicas que, por consequência, afetaram o modelo de organização do Estado e da administração pública (CAVALCANTE e CUNHA, 2017, 15). Tendo que lidar com problemas cada vez mais complexos, e uma crescente demanda social por mais serviços e representatividade, o Estado teve de reformular suas estruturas, esvaziando o modelo tradicional burocrático, para um novo modelo de administração.

Nesse cenário, na década de 1980, inicia-se um grande movimento de reforma das estruturas do Estado, muito motivado por elementos ideológicos, políticos e econômicos. Conhecido por Nova Gestão Pública (NGP), ou New Public Management (NPM), este processo reformista tinha por intuito preconizar técnicas oriundas do mercado na gestão pública, com base em eficiência, fragmentação e competitividade (Ibidem, p. 22).

Apesar de ter sido implementado em diversos países, foi em países anglo-saxões que o modelo gerencial proposto pelo NGP deteve maior efetividade quando aplicado às organizações estatais. “O sistema jurídico-institucional anglo-saxão, e mesmo traços culturais comuns a países dessa tradição, certamente propiciaram um maior engajamento com a NGP” (p. 22).

Entretanto, em outros países, esse modelo não gerou tanto resultado. Tal afirmação foi guiada pela falta de provas claras da real participação de privados na redução de custos do governo; pela dificuldade de contratar os seus serviços; pelos custos de negociação e monitoria dos contratos; bem como da falta de interesse por parte dos privados em participarem de licitações com grande aporte de investimento inicial (SILVESTRE, 2019, p. 24)

Mazuccato (2014) rememora as diferenças entre o capital de risco público e o capital de risco privado. Segundo a autora, o primeiro possui como características o investimento em áreas com risco mais elevado, ao tempo que demonstra maior paciência e menos expectativas aos frutos destes investimentos (p. 46). O capital de risco privado, no entanto, tem por princípios básicos a busca pelo retorno imediato, buscando incrementar, ainda mais, os seus negócios. Desse modo, mostra-se viável a posição do Estado de fomentar inovações de elevado risco, e o capital privando apropriando-se destas inovações para inventos próprios (p. 46).

Não obstante, levando em consideração o esvaziamento do NGP, muito se discutiu acerca do papel do Estado na promoção de desenvolvimento e inovação. Para além da correção das falhas de mercado - como conhecido pelos keynesianos -, o Estado deve assumir papel de preponderância, sendo um grande inovador e provedor de desenvolvimento. Para tanto, Mazuccato (2014) afirma que as relações entre o capital privado e o capital público devem ser transfiguradas. A autora afirma que essa relação sempre foi parasitária: o capital privado dispendo-se das inovações estatais e não contribuindo com o mesmo rigor. Assim sendo, o Estado deve agir de forma mais corajosa, não só concordando em financiar os setores, mas também exigindo uma maior participação dos mesmos na formulação e implementação de inovações (MAZZUCATO, 2014, p. 53).

A partir da perspectiva de um Estado empreendedor e que pavimenta o espaço para as inovações, diversos foram os conceitos criados para tentar explicar as inovações no contexto público. Segundo Osborne e Brown (2005), “*Inovação é a introdução de novos elementos em um serviço público - na forma de novos conhecimentos, uma nova organização e/ou novas habilidades gerenciais ou processuais. Representa descontinuidade com o passado*” (p. 6).

Complementando este aspecto da descontinuidade, Lynn (1997) argumenta que a inovação no setor público tem um caráter disruptivo e que muda as organizações de maneira profunda e permanente. Este caráter disruptivo tende a diferenciar a inovação de mudança. Enquanto esta última é vinculada ao passado, guiada por sucessivas alterações e que, por consequência, se complementam, a inovação põe fim a descontinuidade do passado, seja em grau radical ou disruptivo (Osborne e Brown, 2005 apud Cavalcante e Cunha, 2017, p. 17).

Ainda no esforço de caracterizar a inovação no setor público, Mulgan e Albury (2003) a definem “como novas ideias que funcionam (ou seja, a novidade deve estar implementada), sendo inovações de sucesso entendidas como a criação e a implementação de novos processos, produtos, serviços e métodos de entrega, os quais resultem em melhorias significativas em termos de eficiência, efetividade e qualidade” (apud OLIVEIRA e SANTOS JUNIOR, 2017, p. 35).

São diversos os conceitos que permeiam as inovações no cenário público, não tendo um assumido o papel de preponderância em questões de definição. Entretanto, a partir do que vimos anteriormente, podemos afirmar que a inovação no setor público tem dois aspectos centrais, sendo eles: “(1) ser uma novidade na unidade que a adota, ou seja, trata-se da incorporação de algo novo que pode ter sido utilizado em outra localidade; e (2) ter utilidade prática em um determinado contexto, ou seja, não basta uma mera ideia, mas a mesma deve ser posta em ação e trazer resultados para a organização” (SANO, 2020, p. 14).

4. LABORATÓRIOS DE INOVAÇÃO

4.1 Conceituação e Histórico

Os laboratórios de inovação em governo, apesar da sua emergência, ainda se configuram como um campo de estudo novo e incipiente em questões de estudos e pesquisas (FEITOZA, 2018). No Brasil, este campo é reduzido ainda mais. Desse modo, neste capítulo será feita uma breve conceituação dos laboratórios e como se encontram nas estruturas governamentais brasileiras.

Alguns processos foram de suma importância para a criação de laboratórios de inovação em governo. O primeiro deles foram as reformas recentes promovidas no setor público, a discussão dessas reformas e o foco no processo e resultados do serviço ofertado pelas instituições (OSBORNE, 2013). Esse movimento propiciou a inserção de vários métodos orientados para o processo como o design thinking, que tem foco na experiência do usuário, e em experimentações constantes e muitas perspectivas analíticas (BASON, 2010 apud TÔNURIST, KATTEL e LEMBER, 2017, p. 179).

Em segundo, temos as restrições fiscais enfrentadas por diversos governos, principalmente no fim da década de 1970. As restrições vieram acompanhadas de uma crescente demanda pública por um aumento dos serviços públicos, a sua efetividade e real impacto na vida dos cidadãos (Ibidem, p. 179)

Noutro extremo das restrições fiscais, se encontravam as discussões acerca do estado empreendedor (Ibidem, p. 180). Para além da correção das falhas de mercado - como conhecido pelos keynesianos -, essa discussão apontava que o Estado deve assumir papel de preponderância, sendo um grande inovador e provedor de desenvolvimento (MAZZUCATO, 2014, p. 53), como visto no capítulo anterior.

Por fim, em terceiro lugar e talvez o mais importante, encontram-se a inserção e difusão das novas tecnologias de informação e comunicação (TIC's) nas entidades governamentais e as possibilidades que elas trouxeram, seja como no acesso a um serviço, a sua entrega ou até mesmo criando novos meios de participação social (TÔNURIST, KATTEL e LEMBER, 2017, p.180).

De acordo com Tönurist, Kattel e Lember (2017), os laboratórios de inovação não se configuram como uma temática excepcionalmente nova, levando em consideração os

laboratórios de reinvenção dos Estados Unidos na década de 1990. As diferenças entre os dois se encontram na lógica pela qual as estruturas foram criadas. Segundo os autores, os laboratórios de inovação surgem com a combinação da lógica da produção do serviço voltada ao usuário, ao poder da computação e por conta do regime de austeridade enfrentados por muitas organizações públicas (p. 181).

Sendo assim, percebe-se, também, que os laboratórios surgem com uma tendência de ruptura quanto ao modelo tradicional burocrático perpetrado nos governos. De acordo com Cavalcante e Cunha (2017), dentro de uma lógica de governança e atuação em redes,

os laboratórios procuram fomentar a inovação no setor público por meio do investimento em capacidades de conexões, sobretudo entre Estado e sociedade. Trata-se de uma mudança conceitual importante na administração pública, pois preocupada em enfatizar elementos de governança de maneira mais efetiva (p. 26).

Nesta perspectiva, os laboratórios passam a ser vistos como uma alternativa criativa quanto a resolução de problemas dando oportunidades a improvisação, experimentação, tentativa e erro, além de assumir o risco dentro dos estabelecimentos públicos (CAVALCANTE e CUNHA, 2017, p. 26), muito motivados por seu caráter de ‘prototipar’ as soluções antes de implementá-las de forma prática. Segundo Schurman & Tōurist (2017), os laboratórios de inovação se configuram como “ilhas de experimentação”.

Ao conceituar os laboratórios, tem-se uma certa dificuldade em questões de nomenclatura devido a sua grande quantidade de designações. Pensando nisso, estudos foram estimulados no intuito de elencar seus principais títulos (WILLIAMSON, 2015; MCGANN; BLOMKAMP; LEWIS, 2018 apud FEITOZA, 2018), sendo eles:

- a) Laboratórios de inovação em governo (LIG);
- b) Laboratórios de inovação do setor público (LISP);
- c) Laboratórios de inovação social;
- d) Laboratórios de inovação pública e social;
- e) Laboratórios de mudança;
- f) Laboratórios de política;
- g) Laboratórios de *design*;
- h) Equipes de inovação.

De acordo com Acevedo e Dassen (2016), os laboratórios de inovação podem ser caracterizados como espaços dinâmicos, onde os atores têm autonomia na promoção de soluções criativas para às políticas públicas. Para Criado, Rojas-Martín e Silván (2017), “os

laboratórios de inovação são constituídos, em sua maioria, como espaços de experimentação nas organizações públicas. Eles destacam que, esses laboratórios são novos cenários orientados para a transformação da gestão pública, a partir de uma lógica de abertura, participação e colaboração” (apud FEITOZA, 2018, p. 52).

Um dos pontos chave para o surgimento de diversos laboratórios pelo o mundo foi a inserção, feita Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) em seu relatório anual, do esboço dos laboratórios de inovação no setor público (UNDP, 2017). Em 2014, a instituição iniciou diversos projetos para promover “a inovação para o desenvolvimento”, e dentre eles encontrava-se “o projeto de “criação de laboratórios de inovação com governos para o redesenho da entrega de serviços públicos”, os quais, seriam projetados como interfaces com os cidadãos para políticas colaborativas e abertas” (FEITOZA, 2018, p. 52).

Nos seus estudos acerca do primeiro laboratório de inovação em governo, o laboratório dinamarquês denominado Mindlab, Carstensen e Bason (2012) identificam importantes características desta estrutura na geração de valor público (apud GALHARDO, 2019, p. 35). Tendo uma equipe multidisciplinar, de acordo com os autores,

subentende-se que seus funcionários além de conhecerem o sistema público, devem ser capazes de pensar além, abordando cada problema de forma sistêmica, implementando a inovação de forma duradoura e visando a desburocratização, porém compreendendo profundamente a necessidade dos usuários. Este último procedimento ganha bastante destaque, surgindo como um fator relevante para o sucesso dos projetos. (GALHARDO, 2019, pp. 35-36).

Ainda acerca do Mindlab, este adotou uma postura de internalizar a inovação, com o diferencial de difundir a comunicação dos resultados e seus processos (Idem, p. 36). Ademais, o laboratório teve forte apoio do alto escalão das estruturas governamentais, o que possibilitava um maior apoio na produção e implementação de seus projetos (Idem, p. 36). Com seus 16 anos de existência, o laboratório encerrou suas atividades no ano de 2018, mas deixando um legado que ultrapassou as fronteiras da Dinamarca, chegando até mesmo em terras tupiniquins, como veremos a seguir.

4.2 Laboratórios de Inovação no Brasil

Como explicitado anteriormente, o campo de estudos e pesquisa dos laboratórios de inovação ainda é incipiente, ainda mais se considerarmos o meio acadêmico brasileiro. Instituições como a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e outros já se atentaram em algumas de suas publicações para este novo modelo de se propor inovação, porém, percebe-se que ainda há uma longa trajetória a ser trilhada. Destarte, esse tópico terá como objetivo situar as primeiras experiências de laboratórios de inovação no Brasil, bem como situar em que esferas de poder eles mais se encontram, as suas localidades e etc.

Uma das primeiras experiências de laboratórios de inovação em governo no Brasil situa-se na Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Em 2016, a Escola, juntamente com o antigo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), firmaram uma parceria com o governo da Dinamarca - muito motivados pelas experiências do Mindlab apresentado anteriormente -, para a “criação de um espaço voltado ao desenvolvimento de soluções com menos burocracia e mais eficiência para os serviços públicos” (GNOVA, 2021)¹. Por meio dessa parceria, nasceu o GNova, primeiro laboratório de inovação do governo federal.

Entretanto, alguns laboratórios de inovação já tinham sido implementados antes do advento do GNova. É o caso de laboratórios criados em universidades federais, como o Laboratório de Tecnologia de Apoio a Redes de Inovação – LabTAR da Universidade Federal do Espírito Santo, criado em 2010; e o Laboratório de Inovação e Estratégia em Governo – LineGov da Universidade de Brasília, criado em 2012, indicando que os estabelecimentos de ensino foram os precursores em se atentar ao movimento internacional para o provimento destas estruturas (SANO, 2020, p. 22)

Laboratórios de Inovação mais antigos

¹ Disponível em: <https://gnova.enap.gov.br/pt/sobre/quem-somos> Acesso em: junho 2020

N.	Laboratório	UF	Vinculação institucional	Ano
1	Laboratório de Tecnologias de Apoio a Redes de Inovação – LabTAR	ES	Universidade Federal do Espírito Santo	2010
2	Laboratório de Inovação e Estratégia em Governo - Linegov – UnB	DF	Universidade de Brasília	2012
3	LabHacker	DF	Câmara dos Deputados	2013
4	MobiLab +	SP	Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes – SP	2014
5	Laboratório de Inovação e Coparticipação - coLAB-i	DF	Tribunal de Contas da União	2015
6	GNova Laboratório de Inovação em Governo	DF	Escola Nacional de Administração Pública – Enap	2016
7	Laboratório de Gestão da Inovação JFSP	SP	Foro da Seção Judiciária de São Paulo	2016

Fonte: Sano, 2020, p. 22

Sano (2020) mapeou em seu estudo acerca dos laboratórios de inovação em governo 63 iniciativas em território brasileiro, tendo sido 20 iniciativas excluídas por extrapolarem o que o estudioso definiu como um laboratório de inovação. Das 43 iniciativas consideradas no estudo, 51% se encontram no executivo, sendo divididas entre as três esferas de poder. Em segundo lugar, tem-se o Judiciário com 35% das iniciativas. Em seguida, temos o Legislativo (9%), o Ministério Público (7%) e as Universidades (5%).

Localização dos laboratórios

Poder ou Instituição	Federal		Estadual		Municipal		Total	
	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%
Poder Executivo	12	28%	7	16%	3	7%	22	51%
Poder Judiciário	11	26%	1	2%	---	---	12	28%
Poder Legislativo	3	7%	1	2%	---	---	4	9%
Ministério Público	1	2%	2	5%	---	---	3	7%
Universidade pública	2	5%		0%	---	---	2	5%
Total Geral	29	67%	11	26%	3	7%	43	100%

Fonte: Sano, 2020, p. 21

Quanto à localidade geográfica dos laboratórios, percebe-se uma preponderância esperada do centro-oeste por abrigar as principais organizações públicas, seguido pelo o Sudeste, centro populacional e econômico do país.

Região onde estão situados os laboratórios

Região	UF	n.	%
Centro Oeste (37%)	DF	16	37%
	SP	7	16%
Sudeste (37%)	ES	4	9%
	RJ	4	9%
	MG	1	2%
	SC	4	9%
Sul (14%)	PR	1	2%
	RS	1	2%
	CE	1	2%
Nordeste (7%)	PE	1	2%
	RN	1	2%
	RO	1	2%
Norte (5%)	TO	1	2%
	Total geral	43	100%

Fonte: Sano, 2020, p. 26

Com o objetivo de ter um panorama mais acertado acerca do funcionamento e objetivos dos laboratórios de inovação em governo brasileiros, Sano (2020) aplica entrevistas em 13 dos mesmos levando em consideração a preocupação em manter a proporcionalidade identificada, principalmente no que se refere ao vínculo institucional das organizações (Executivo (8), Legislativo (1), Judiciário (3) e Universidades (1)) (p. 28). Vale a pena apontar para os resultados desse aprofundamento de Sano pois ele explicita muitas informações pertinentes a este trabalho. A primeira delas são os objetivos do laboratório.

Objetivos dos Laboratórios

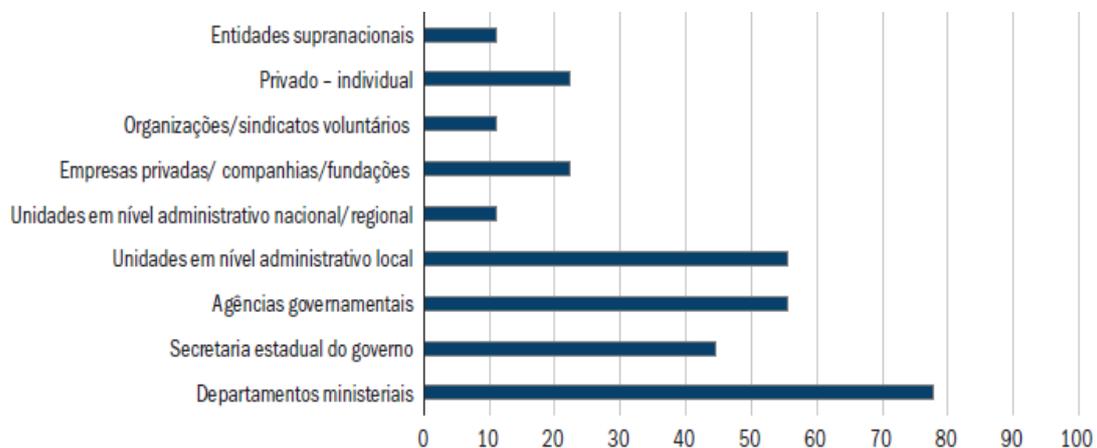
Objetivo	n.	%
Promover soluções inovadoras	13	100%
Promover o engajamento de outros atores na inovação	11	85%
Promover uma cultura de inovação	8	62%
Abertura ao risco/erro	2	15%
Promover abertura de dados	2	15%
Promover transparência	2	15%
Promover participação social	2	15%
Qualificar pessoas	2	15%
Aumentar controle social	1	8%
Promover pesquisas acadêmicas	1	8%
Disseminar casos de sucesso	1	8%
Marco da política de inovação	1	8%

Fonte: Sano, 2020, p. 30

Como visto anteriormente, os laboratórios de inovação em governo têm por premissa fomentar a inovação e fornecer o espaço para que as mesmas se desencadeiem da forma mais fluída possível. Conforme podemos observar na tabela acima, de 13 laboratórios indagados, todos confirmaram que o principal objetivo da organização é promover soluções inovadoras. Ganha destaque, também, o segundo objetivo explicitado. Apoiado por 11 laboratórios, percebe-se a importância de promover o engajamento de outros atores na inovação. A inovação não se faz sozinha. Sendo assim, percebe-se a importância do estímulo a cooperação, a troca de informações e articulação entre diferentes personalidades.

Em relação a este último fator, Tõnurist, Kattel e Lember (2017), apontam para os principais parceiros dos laboratórios no que concerne a promoção da inovação. Como demonstrado na tabela a seguir, as entidades governamentais têm maior preponderância neste aspecto, até mesmo pelo fato de os próprios laboratórios participarem destas instituições. Entretanto, não se deixa de ressaltar a importância de parcerias com as entidades privadas (p. 188).

Grupo alvo dos laboratórios de inovação



Fonte: Tõnurist, Kattel e Lember, 2017, p. 189

Vale destacar, também, as estratégias utilizadas pelos laboratórios para disseminar a inovação. Além de disseminar, essas estratégias também são comumente utilizadas para o cultivo de redes, a troca de informações de entidades que, sem estratégias como essas, possivelmente não teriam contato uma com a outra, e também para dar um panorama geral do que está sendo formulado em outras organizações, cenários, países e etc. Vejamos a tabela.

Estratégias de inovação e disseminação adotadas pelos Lisp

Estratégia	Características	N	%
Eventos	Realizar debates, seminários, palestras etc.	8	62%
Concurso de inovação	Promover concurso para premiar projetos inovadores	5	38%
Meet ups/Encontros abertos	Encontros para promover a criação e fortalecimento de redes e troca de ideias	4	31%
Pitch.gov	Encontros no qual o setor público apresenta desafios para que as <i>start ups</i> apresentem soluções por meio de <i>pitchs</i> (apresentações rápidas de soluções)	4	31%
Banco de soluções	Repositório de soluções desenvolvidas para disseminação	3	23%
Concurso de projetos de pesquisa	Concurso para selecionar pesquisadores para temáticas específicas	3	23%
Hackathon	Maratona de trabalho voltado à criação de soluções para problemas específicos	3	23%
Dados abertos	Abertura de dados governamentais	2	15%
Caixa de sugestões	Espaço físico ou virtual para receber sugestões de inovações	1	8%
Coworking	Oferta de espaço compartilhado para o desenvolvimento de projetos e formação de redes	1	8%
Edição colaborativa de projetos	Estratégia para promover participação de diferentes atores no desenvolvimento de projetos	1	8%
Hospedagem	Oferta de espaço para residência/incubação de <i>start ups</i>	1	8%

Fonte: Sano, 2020, p. 33

Como observado na tabela anterior, as estratégias de disseminação de inovações estão muito circunscritas a realização de eventos, debates, concursos, encontros abertos e outros. Todas estas estratégias resultam, por consequência, em networkings, relacionamento entre entidades, troca de informações, bem como em um ecossistema de inovação composto por organizações dos mais variados setores. Desse modo, faz-se importante analisar a atuação em rede na perspectiva dos i-labs. O próximo capítulo será destinado a tentar compreender o papel deste tipo de atuação em 3 laboratórios distintos, das três esferas que compõe a estrutura de poder no Brasil, baseado na perspectiva de partícipes destes laboratórios.

5. ANÁLISE

5.1 A visão dos atores envolvidos: as redes de governança na percepção de membros dos laboratórios

5.1.1 O que são redes de governança?

Na bibliografia acerca da governança pública e, em especial, do seu modelo em rede, percebe-se uma variedade de conceituações, não tendo uma assumido o papel de referencial teórico predominante (CALMON e CUNHA, 2013; MARINI E MARTINS, 2004). Não obstante, além da bibliografia, vale apenas levar em consideração o que os gestores que trabalham em uma perspectiva de rede têm a dizer a respeito desta atuação. Neste capítulo discutiremos a percepção de 3 entrevistados(as), membros(as) de laboratórios de inovação em governo, acerca da temática da governança em rede. Para facilitar a compreensão, intitulamos os entrevistados(as) de Gestor (1), participe do laboratório de inovação federal; Gestor (2), participe do laboratório estadual; e Gestor (3), participe do laboratório municipal.

Muitas das definições acerca da governança em rede dadas pelos entrevistados são oriundas de uma perspectiva teórica. Entretanto, pode-se perceber, também, um forte embasamento com as práticas cotidianas que esses exercem em seus respectivos laboratórios. Para corroborar tal afirmativa, temos a fala do Gestor (3):

Eu posso tentar responder essa pergunta sem recorrer a teorias. Do ponto de vista prático, [governança em rede] significa organizar a ação pra poder atingir determinadas finalidades usando como recurso, instrumento e etc, atores, cursos, que não necessariamente estão na nossa organização, e sim em outros pontos de um sistema. Então, tem os elementos de um sistema, os propósitos do sistema, e você tem os conectores, que conectam os elementos pra atingir determinado propósito. Eu sempre tenho isso em mente quando penso em governança. E daí o elemento em rede significa que você vai estar mobilizando elementos de um grande sistema que não, necessariamente, será o sistema da sua organização, ou até mesmo do sistema público. Podemos conectar elementos que não estão no mesmo sistema, mas que possuem propósitos semelhantes (Gestor 3).

A característica de conectar elementos que, muitas vezes, não se encontram na mesma organização pública aparece, também, em outras respostas. Ao explicitar a experiência com outros atores em seu laboratório de inovação, o Gestor (1) aponta que, apesar do foco ser em estruturas do governo federal, as iniciativas e trabalhos do laboratório acabam extrapolando outras searas, como funcionários públicos de outros estados, do terceiro setor e da iniciativa

privada. Tal afirmação pode ser corroborada pelo Gestor (2), ressaltando a participação de outros atores nas redes locais de seu laboratório:

Na maioria das redes do laboratório as pessoas são do Ceará, então, invariavelmente, tem engajamento maior local. Mas é muito interessante perceber que muitas pessoas que estão ali não são do Estado, porém se sentem engajadas pelo tema, e não possuem o receio de: “ah, não é tanto do meu Estado”. Pelo o contrário. Então, como muitas pessoas veem no Ceará uma referência neste sistema, elas querem estar ali fazendo parte e acabam se engajando até mais. Então, individualmente, tem pessoas que a gente olha e ver como essa liderança nos temas porque elas querem que lá nas instituições delas, no contexto delas, isso se torne realidade. Mas, no geral, quantitativamente, a maioria dos atores é do Ceará (Gestor 2).

Como visto, essas redes, apesar de terem um foco maior nas estruturas governamentais da sua esfera de poder, acabam por gerar engajamento de diferentes pessoas, seja por interesse na temática, bem como saber o que as outras organizações estão preconizando.

Além da participação de outros atores, faz-se de suma importância para a definição das redes entender como elas se coordenam e são geridas. Como visto anteriormente, as redes precisam de elementos que possam ativá-las, antes que tenham uma certa maleabilidade em questão de resolução de conflitos, como também promover processos para que possam sempre estimular novas inovações e conhecimentos (CALMON e COSTA, 2013). Nesse sentido, o Gestor (1) tende a admitir que

As redes precisam ser nutridas. Então, sim, são feitas manutenções e renovações. A cada evento que a gente faz, ou a cada pesquisa que a gente recebe, a gente retransmite. Ou a cada resultado que a gente obtém, por exemplo, certificações e ganhos, a gente retransmite, agradece aos colaboradores. Em cada oficina, por exemplo, a gente relembre do freela ou desse trabalho das pessoas poderem trabalhar com a gente, então, também é uma forma de incentivar essa conexão em rede. A gente sempre faz assim (Gestor 1).

Desse modo, apesar de ser um ônus para as organizações e atores dos quais participam das redes, tem-se de assumir a perspectiva de que elas precisam de constantes atualizações e reinvenções. Ainda de acordo com o Gestor (1), as redes, além de favorecerem o sistema, consomem energia do mesmo, evocando sempre um ator ou organização para mantê-las vivas e com os seus propósitos assegurados.

5.1.2 A formalidade e informalidade das redes

Um ponto de destaque na literatura acerca das redes, é o ambiente do qual elas se articulam. Como apontado por CALMON e COSTA (2013), muitas das vezes os espaços dos quais os atores se comunicam se enquadram em sistemas institucionalizados, sendo eles formais ou informais, com o objetivo de definir melhor os processos, objetivos e os interesses em comum deste conglomerado. Neste sentido, mostra-se relevante compreender como se estabelecem essas questões de ambiente de rede nos cenários de laboratórios de inovação, analisando, mormente, a formalidade e informalidade destes ambientes.

Analisando as entrevistas, pôde se perceber que as tratativas informais têm extrapolado as iniciativas formais. Como observado pelo o Gestor (2), muitas vezes os processos ocorrem de maneira demasiadamente rápida, ao ponto de a informalidade anteceder a formalidade.

A gente até gosta de falar que o tempo de tramitação das formalidades que muitas vezes a gente propõe ali, elas não acompanham a urgência pelos resultados que a gente precisa atingir. A gente vivencia isso em todas as parcerias, então é bom ver que essas redes mesmo que não formalizadas, estão ali com pessoas engajadas trocando informações, conhecimentos, e é isso que a gente se preocupa no final, gerar essas trocas para o impacto público (Gestor 2).

Complementando esta perspectiva, temos o depoimento do Gestor (1). De acordo com seus preceitos, apesar de ser mais recomendável que as organizações públicas formalizem suas ações até mesmo pautando-se no princípio da transparência e legalidade, nem sempre isso é possível. Desse modo, o gestor afirma que a informalidade “toma a dianteira”, em suas palavras, e a formalidade se apresenta apenas para legitimar o que até aquele momento foi proposto. “As duas possibilidades se casam”.

Este movimento de informalidade das ações dos laboratórios de inovação no setor público está muito apoiado no advento das tecnologias de informação e comunicação, as denominadas TIC's. De acordo com Tõnunist, Kattel e Lember (2017), a emergência das novas tecnologias foi o maior propulsor de desenvolvimento e promoção de inovação em governos (p. 180). Vistos como os grandes incentivadores de inovações nas estruturas governamentais, estas tecnologias também chegaram nos laboratórios, principalmente na maneira pela qual os seus atores se comunicam com seus pares, parceiros de interesses e etc. Essa percepção é vista na fala do Gestor (3) relatando o papel das mídias sociais no cotidiano do laboratório. Segundo ele, “grupos de WhatsApp é o mecanismo mais efetivo para mobilizar redes informais, disparado. Então, é o que a gente mais usa, até porque as redes formais são as que a gente mais faz utilização”.

Desse modo, percebe-se que apesar de da formalidade nos trâmites ainda ser considerada de extrema relevância pelos gestores públicos, ela também abre espaço para que as informalidades venham a agilizar o processo e torná-lo mais fluído, acompanhando a demanda que está em pauta ou implementada no momento.

5.1.3 Quais os principais resultados trazidos por este tipo de atuação?

De acordo com Gameiro (2013), a atuação em rede evoca em diversos benefícios para as organizações que a utilizam, principalmente no que concerne a um melhor aproveitamento dos recursos; partilha de riscos; fortalecimento no poder de negociação (tanto em atividades de compras quanto em atividades de venda), dentre outros (apud. SILVA, MARTINS e CKAGNAZAROFF, 2013, p. 253). Em uma perspectiva da inovação, a interlocução entre atores para o provimento de novos produtos, serviços e bens faz-se de extrema relevância. Desse modo, apresentaremos a perspectiva de membros de laboratórios de inovação em governo em relação aos resultados obtidos pela a atuação em rede.

Ao caracterizar a importância das redes, o Gestor (2) relata o seu papel de importância na construção de uma agenda de inovação e disseminação de conhecimento. Segundo o mesmo, é muito importante que as pessoas compartilhem o que elas estão fazendo, seja nas redes, seja por meio de atores mais exclusivos destes grupos, possibilitando a troca de informações acerca de medidas que se não estimuladas pela a rede, não seriam difundidas na sua organização de origem, bem como estratégia de fomentação do ecossistema.

Indo em posição semelhante, o Gestor (3) afirma que é difícil mensurar a importância e resultados da atuação em redes por conta de ser algo totalmente inerente nos serviços públicos. De acordo com mesmo, “é difícil especificar porque a atuação em redes é intrínseca ao nosso fazer diário. É um recurso que a gente usa e ativa o tempo todo. Eu aciono as pessoas. Tanto em trocas significativas, como também em trocas pontuais”.

Além de se demonstrar entusiasmo com os resultados obtidos pela a atuação em rede, o Gestor (1) foi o único que se atentou as dificuldades e barreiras enfrentadas por este tipo de atuação. Segundo a sua perspectiva,

As vezes a gente foca muito nos benefícios da rede, mas nem sempre isso é o suficiente. Por exemplo, a gente pode falar que a rede é boa por causa disso e disso, porque o pessoal pode participar, mas assim, lembrar que ela também tem as suas

contraposições, seus ônus. Então, ela por si só, precisa sempre ser nutrida, e ser constantemente repensada e repaginada. Então isso, querendo ou não, consome a energia do sistema, e alguém vai estar com esse papel de fazê-lo. Então, pensar e lembrar deste contrapeso. Sendo assim, tem que se ressaltar os contrapesos, desafios e maneiras de melhorar essa abordagem (Gestor 1).

Ainda de acordo com o Gestor (1),

A rede é muito importante e a governança em si. Eu acredito que para todos os nossos tipos de sistemas, sejam eles formais ou informais, sejam no âmbito público, privado, pessoal, porque permite essa combinação, essa sinergia e esse jogo de ideias, conhecimentos, erros de aprendizagem. A gente não consegue escolher quem são esses atores que vão entrar ou sair, porque como ela é uma rede fluida, as vezes a gente não tem controle das fronteiras e nem do que acontece na vizinhança e tudo bem. Por isso, dá importância de estudar uma boa governança em rede, e boa, como eu aprendi ontem, não existe esse conceito. A gente que atribui o que é bom e o que é ruim (Gestor 1).

Desse modo, ao se analisar a governança em rede aplicadas em laboratórios de inovação, percebe-se que ela é um ponto chave para a consecução de demandas, expertises, recursos e outros. Entretanto, apesar dos seus benefícios, demonstra a sua necessidade de sempre estar ativa, dispondo-se de informações, entregando um espaço fluído e de bom acesso aos seus interlocutores. Isso demanda tempo e esforço dos entes do qual decidem participar deste tipo de arregimento. Entretanto, quando não providenciadas tais medidas, a redes se tornam ambiente inócuos, sem produtividade e sem um “por quê” de existir.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve por objetivo analisar a atuação em rede na perspectiva de laboratórios de inovação em governo, evidenciando o seu ambiente, os seus processos formais e informais, bem como os principais resultados por meio deste tipo de atuação. Após uma análise da bibliografia, pode-se evidenciar a importância das redes para o provimento e disseminação de inovações. Atores, quando atuando de maneira individual, não possuem a mesma efetividade quando compartilhando conhecimentos e recursos em conjunto.

Desse modo, verificou-se a suma importância do contexto em rede para os laboratórios de inovação. Ao ressaltar a fala de um dos gestores entrevistados, este admite que a articulação em rede é algo tão intrínseco as suas funções no setor público, que o mesmo tem a até dificuldades para mensurá-la. Ademais, mostra-se super relevante o contexto das redes individuais destes gestores. Muitos, por terem afinidade com temáticas relacionadas a inovação, conhecem outras pessoas que também partilham do mesmo interesse, e desse modo, redes antes individuais, acabam sendo transportadas para o contexto do setor público.

Outro elemento que buscou-se analisar foi o ambiente no qual essas redes se estabelecem, principalmente no que concerne a formalidade ou informalidade. Apesar de os trâmites formais serem considerados, ainda, elemento fundante na proposição dos serviços públicos, percebeu-se uma alta articulação entre os atores por meio de ferramentas informais. Como dito por um dos gestores, muitas vezes a informalidade agiliza os processos levando em consideração o surgimento inesperado de um tipo de demanda, como também promove a articulação de conhecimentos em pautas pontuais. Desse modo, características formais e informais tendem a se conglomerar cada vez mais no cenário público, principalmente no que concerne a atuação de laboratórios de inovação.

Por fim, referente aos resultados obtidos por meio da atuação em rede, identificou-se que é unanimidade entre os gestores o seu papel de relevância no sentido de disseminar conhecimento, agilizar os processos, bem como manter um ecossistema conectado e envolto ao propósito da inovação. Apesar dos excelentes comentários acerca dos resultados das redes, percebeu-se, também, uma preocupação quanto a sua subsistência e quem fica responsável pela manutenção. Redes precisam ser ativadas, conectadas e estarem sempre abertas para o seu propósito final, acordado pelos os entes que dela fazem parte. Desse modo, apesar de uma

excelente ferramenta para a disposição de serviços públicos, as redes também demandam trabalho e empenho na sua articulação.

Por fim, como objetos de estudos para pesquisas sequentes, recomenda-se analisar o contexto das redes dos laboratórios de inovação em um contexto mais amplo, abarcando, também, laboratórios do legislativo e judiciário, bem como compreender a influência de redes específicas para o funcionamento de laboratórios como a InovaGov – Rede de Inovação no Setor Público, dentre outras.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACEVEDO, S.; DASSEN, N. **Innovando para una mejor gestión: la contribución de los laboratorios de innovación pública**. Biblioteca Felipe Herrera del Banco Interamericano de Desarrollo, 2016.

BASON, C. **Leading public sector innovation: co-creating for a better society**. Bristol: Policy Press, 2010.

BOVAIRD, Tony. **Beyond engagement and participation: User and community coproduction of public services**. *Public Administration Review*, v. 67, n. 5, p. 846-860, setembro- outubro. 2007.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Governança pública: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria**. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

CALMON, Paulo; COSTA, Arthur Trindade Maranhão. **Redes e governança das políticas públicas**. *RP3-Revista de Pesquisa em Políticas Públicas*, n. 1, 2013.

CARSTENSEN, Helle Vibeke; BASON, Christian. **Powering collaborative policy innovation: Can innovation labs help**. *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, v. 17, n. 1, p. 1-26, 2012.

CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; CUNHA, Bruno Queiroz. **É preciso inovar no governo, mas por quê?**. 2017.

CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; PIRES, Roberto Rocha Coelho. **Governança pública: das prescrições formais à construção de uma perspectiva estratégica para a ação governamental**. 2018.

CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa. **Convergências entre a governança e o pós-nova gestão pública**. 2018.

CRESWELL, John W. 2010. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto** – 3. ed. – Porto Alegre: Artmed.

CRIADO, J. I.; ROJAS-MARTÍN, F.; SILVÁN, A. **Laboratorios de innovación para cambiar la gestión pública: análisis del caso novagob.lab**. *Revista de Gestión Pública* Universidad Autónoma de Madrid, Novagob (España), v. VI, n. 1, Enero-Junio 2017.

FEITOZA, Márcio Amorim. **Laboratório de inovação: Proposição de um modelo para a gestão central da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz)**. 2018. Tese de Doutorado.

FREITAS, G. A.; SILVA, E. M.; OLIVEIRA, M. C.; CABRAL, A. C. A.; SANTOS, S. M. **Governança corporativa e desempenho dos bancos listados na B3 em ambiente de crise econômica**. *Revista Contabilidade, Gestão e Governança*, v. 21, n. 1, p. 100- 119, jan./abr. 2018.

GALHARDO, Cassiano. **Laboratório de inovação no setor público: um estudo sobre o MobiLab da cidade de São Paulo**. 2019.

GAMEIRO, Paulo Alexandre Dias. **As Organizações em Rede**. Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias. 2013.

HUPE, P.; POLLITT, C. **The magic of good governance**. *Policy and Society*, v. 13, n. 5, p. 641-658, 2010.

KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. G. **Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade?** *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 40, no 3, p. 479-99, maio/jun. 2006.

LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 2004, Madrid, España.

LINDSAY, Colin; OSBORNE, Stephen P.; BOND, Sue. **The ‘New Public Governance’ and employability services in an Era of Crisis: challenges for third sector organizations in Scotland**. *Public Administration*, v. 92, n. 1, p. 192–207, 1 mar. 2014.

LYNN, L. **Innovation and the public interest: insights from the private sector**. In: ALTSHULER, A. A.; BEHN, R. D. (Eds.). **Innovation in American government: challenges, opportunities and dilemmas**. Washington: Brookings Institution, 1997.

MARINI, C. MARTINS, H. **Um governo matricial: estruturas em rede para geração de resultados de desenvolvimento**. IX CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE

MARQUES, E. **Governo, atores políticos e governança em políticas urbanas no Brasil e em São Paulo: conceitos para uma agenda de pesquisa futura.** *In:* MENICUCCI, T. M.; GONTIJO, J. G. (Orgs.). *Gestão e políticas públicas no cenário contemporâneo: tendências nacionais e internacionais.* Rio de Janeiro: Fiocruz, 2016.

MAZZUCATO, Mariana. **O estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado.** Portfolio-Penguin, 2014.

MCGANN, M.; BLOMKAMP, E.; LEWIS, J. M. **The rise of public sector innovation labs: experiments in design thinking for policy.** *Policy Sciences*, p. 1-19, 2018.

MULGAN, G.; ALBURY, D. **Innovations in the public sector.** Londres: [s.n.], out. 2003.

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO; EUROSTAT – GABINETE DE ESTATÍSTICAS DA UNIÃO EUROPEIA. **Manual de Oslo** – Diretrizes para coleta e interpretação de dados sobre inovação. Brasília: Finep, 2005.

OLIVEIRA, Leonardo Ferreira de; SANTOS JÚNIOR, Carlos Denner dos. **INOVAÇÕES NO SETOR PÚBLICO: uma abordagem teórica sobre os impactos de sua adoção.** 2017.

OSBORNE, Stephen P.; BROWN, Louise (Ed.). **Handbook of innovation in public services.** Edward Elgar Publishing, 2013.

OSBORNE, S.; BROWN, K. **Managing change and innovation in public service organizations.** Oxon: Routledge, 2005.

OSBORNE, Stephen P. **The New Public Governance?** *Public Management Review*, v. 8, n. 3, p. 377–387, 1 set. 2006.

OSTRÖM, Elinor. **Crossing the great divide: Coproduction, synergy, and development.** *World Development*, v. 24, n. 6, p. 1073–1087, 1 jun. 1996.

PETERS, B. Guy. **Governance and public bureaucracy: new forms of democracy or new forms of control?** *Asia Pacific Journal of Public Administration*, v. 26, n. 1, p. 3–15, 1 jun. 2004.

PROVAN, Keith G.; MILWARD, H. Brinton. **Do networks really work? A framework for evaluating public-sector organizational networks.** In: *Academy of Management Proceedings*. Academy of Management, 1999, p. A1-A6.

SANO, Hironobu. **Laboratórios de inovação no setor público: mapeamento e diagnóstico de experiências nacionais.** 2020.

SCHUMPETER, J. A. **The theory of economic development: an inquiry into profits, capital, credit, interest, and the business cycle.** Nova Brunsvique: Transaction Publishers, 1934. v. 55.

SCHUURMAN, D; TÕNURIST, P. **Innovation in the public sector: exploring the characteristics and potential of living labs and innovation labs.** *Technology Innovation Management Review*, v. 7, n. 1, p. 7, 2017.

SCOTT, J. *Social network analysis: a handbook.* London: Sage Publications, Inc, 2000.

SILVA, Flávia de Araújo; MARTINS, Túlio César Pereira Machado; CKAGNAZAROFF, Ivan Beck. **Redes organizacionais no contexto da governança pública: a experiência dos Tribunais de Contas do Brasil com o grupo de planejamento organizacional.** 2013.

SILVESTRE, Hugo Consciência. **A (Nova) Governança Pública.** 2019.

TEIXEIRA, Alex Fabiane; GOMES, Ricardo Corrêa. **Governança pública: uma revisão conceitual.** 2019.

TIDD, Joe; BESSANT, Joe. **Gestão da inovação-5.** Bookman Editora, 2015.

TÕNURIST, Piret; KATTEL, Rainer; LEMBER, Veiko. **Descobrendo laboratórios de inovação no setor público.** 2017.

UNDP – UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Spark, scale, sustain: innovation for the sustainable development goals.** New York: UNDP, 2017.

WILLIAMSON, B. **Testing government: policy labs and political experimentation.** March 30, 2015.

WORLD BANK (WB). **Governance: the World Bank experience.** 1994.

APÊNDICE A**Tabela de Entrevistados**

LABORATÓRIO	
GESTOR (1)	LA-BORA! gov – Laboratório de Gestão Inovadora de Pessoas da SGP, Ministério da Economia
GESTOR (2)	ÍRIS – Laboratório de Inovação e Dados do Governo do Estado do Ceará
GESTOR (3)	(011).lab – Laboratório de Inovação em Governo da Prefeitura de São Paulo

APÊNDICE B

Roteiro de Entrevista Semiestruturada

- 1) Nome
- 2) Idade
- 3) Cargo
- 4) Como chegou ao laboratório de inovação?
- 5) Há quanto tempo está no laboratório?
- 6) Em qual área trabalha no laboratório?
- 7) O que o/a senhor/a entende por governança em rede?
- 8) O laboratório do qual o/a senhora/a participa é incluso em alguma rede? Se sim, essa rede é formal ou informal? Quais os principais meios de interação da mesma?
- 9) O laboratório é ativador de alguma rede? Se sim, quais os mecanismos utilizados?
- 10) No laboratório de inovação existe alguma divisão ou servidor que cuide excepcionalmente da atuação em redes?
- 11) O laboratório já participou ou participa de algum projeto em rede? Se sim, quais foram os outros atores que participaram e como foi a atuação dos mesmos (questões de engajamento)?
- 12) Estes atores são apenas do serviço público ou do setor privado também? E a sociedade civil?
- 13) Você considera que as redes ajudam a desenvolver os trabalhos do laboratório? Quais os principais insumos e resultados trazidos por este tipo de atuação?
- 14) Teria mais alguma pontuação que o/a senhor/a gostaria de fazer?