

Formação de Redes de Governança para a Inovação no Setor Público – Análise da Rede InovaGov e Comunidade de Simplificação

Autoria

Cristina Camila Teles Saldanha - cristina.c.t.saldanha@gmail.com
Mestr em Admin Pública/FJP - Fundação João Pinheiro

Ana Luiza Santos Terra - terra.analuiza@gmail.com
Centro de Pós-Grad e Pesquisas em Admin – CEPEAD/UFMG - Universidade Federal de Minas Gerais

Marcus Vinicius Gonçalves da Cruz - marcus.cruz@fjp.mg.gov.br
Mestr em Admin Pública/FJP - Fundação João Pinheiro

Carolina Gomes Rosado - carolinagomesrosado@gmail.com
Prog de Pós-Grad em Admin - PPG-ADM/UFV - Universidade Federal de Viçosa

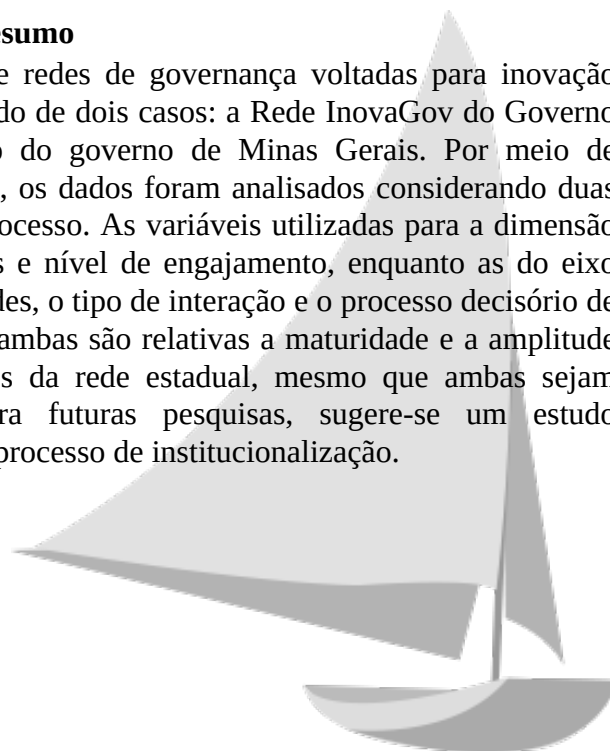
José Clemente Maria Ferreira Santos - jose_clemente@outlook.com
Cepcon/UFMG - Universidade Federal de Minas Gerais

Agradecimentos

Os autores agradecem à CAPES, FAPEMIG e CNPq pelo auxílio à pesquisa.

Resumo

O artigo busca compreender a formação de redes de governança voltadas para inovação governamental no Brasil a partir de um estudo de dois casos: a Rede InovaGov do Governo Federal e a Comunidade de Simplificação do governo de Minas Gerais. Por meio de pesquisa de natureza qualitativa e descritiva, os dados foram analisados considerando duas dimensões de análise, a dos atores e a do processo. As variáveis utilizadas para a dimensão dos atores foram participantes, responsáveis e nível de engajamento, enquanto as do eixo processo foram o tempo de existência das redes, o tipo de interação e o processo decisório de ambas. Concluiu-se que as diferenças entre ambas são relativas a maturidade e a amplitude da rede federal e a similaridade dos atores da rede estadual, mesmo que ambas sejam fenômenos recentes. Como proposta para futuras pesquisas, sugere-se um estudo longitudinal que acompanhe as redes no seu processo de institucionalização.





Formação de Redes de Governança para a Inovação no Setor Público – Análise da Rede InovaGov e Comunidade de Simplificação

Resumo:

O artigo busca compreender a formação de redes de governança voltadas para inovação governamental no Brasil a partir de um estudo de dois casos: a Rede InovaGov do Governo Federal e a Comunidade de Simplificação do governo de Minas Gerais. Por meio de pesquisa de natureza qualitativa e descritiva, os dados foram analisados considerando duas dimensões de análise, a dos atores e a do processo. As variáveis utilizadas para a dimensão dos atores foram participantes, responsáveis e nível de engajamento, enquanto as do eixo processo foram o tempo de existência das redes, o tipo de interação e o processo decisório de ambas. Concluiu-se que as diferenças entre ambas são relativas a maturidade e a amplitude da rede federal e a similaridade dos atores da rede estadual, mesmo que ambas sejam fenômenos recentes. Como proposta para futuras pesquisas, sugere-se um estudo longitudinal que acompanhe as redes no seu processo de institucionalização.

Palavras-chaves: Inovação no setor público, redes de governança, redes de inovação.

1 Introdução

As redes de governança são vistas como estratégia para organização e fomento da inovação no setor público brasileiro. A inovação é, atualmente, um tema recorrente nas organizações privadas e públicas a nível mundial como instrumento estratégico na busca dos resultados (FARIA et al., 2017). No setor público, esta vem sendo percebida como uma área de interesse capaz de contribuir para o crescimento econômico e para elevação da capacidade governamental de resolver problemas por meio do incremento da qualidade e eficiência do serviço público (CAVALCANTE, CAMÕES, 2017).

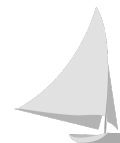
As questões a serem abordadas, entretanto, são complexas e perpassam inúmeras dimensões, podendo ser entendidas como o que a literatura define como problemas perversos (*wicked problems*). A governança é um mecanismo frequentemente utilizado em situações envolvendo tal tipo de questões, nas quais há vários atores envolvidos, as informações são limitadas e fragmentadas e não há consenso sobre a natureza do problema e a solução desejada (KLIJN, 2012a).

Embora haja consenso acerca da importância das redes nesses cenários, no âmbito da inovação estas ainda são recentes no Brasil e no setor público. Conforme argumenta Faria et al. (2017, p. 242):

[...] percebe-se a falta de preparo do governo para inovar sistematicamente. Isto se verifica pela inexistência de instrumentos já praticados em outros países – como plataformas tecnológicas que permitem a gestão de competências relacionadas à inovação, a proposição de desafios, a troca de experiências, a possibilidade de compra de inovações e o acompanhamento de resultados da aplicação de métodos, técnicas e ferramentas –, seja pela visão de que atuar com inovação não seria parte da rotina dos órgãos e instituições públicas, mas uma carga adicional a ser introduzida em seu dia a dia, seja, ainda, pelas barreiras organizacionais culturais que se encontram no ambiente de trabalho do servidor público.

Assim, faz-se necessário debruçar sobre a questão e compreender melhor a articulação entre os atores e os processos que perpassam a rede.

Neste contexto, o artigo busca compreender a formação de redes de governança voltadas para inovação governamental no Brasil. A partir de duas dimensões de análise – atores e processo – as variáveis analisadas para a dimensão ‘atores’ foram participantes, responsáveis e nível de engajamento e como variáveis do processo foram considerados o



tempo de existência das redes, o tipo de interação e o processo decisório de ambas. O presente trabalho utiliza perspectiva descritiva do fenômeno estudado, partindo de uma metodologia que abarca uma revisão bibliográfica da temática da inovação e das redes de governança bem como uma análise documental. Além disso, a fim de compreender melhor as redes de inovação governamental selecionadas, realizou-se uma análise documental baseada em dados empíricos e secundários associadas dos dois casos.

2 Aspectos Teóricos

2.1 Redes de Inovação Governamental

O conhecimento e as redes interorganizacionais são elementos que se complementam potencializando a geração de valor. Cunha e Passador (2007) estabelecem que o compartilhamento do conhecimento é uma forma de uma dada entidade obter o conhecimento de forma mais rápida e eficiente, tendo em vista que as capacidades para a geração do conhecimento não dependem apenas das capacidades internas da organização. Tal argumento também é sugerido por Pereira (2005), segundo o qual os relacionamentos de parceria ou cooperação buscam melhorar a capacidade das organizações nas suas relações de interdependências, na tentativa de melhorar a eficácia organizacional.

Alguns autores colocam que as fontes de inovação podem encontrar-se nas relações externas da organização, ou seja, através de outras empresas (POWELL, 1987). Nessa linha, a atual economia encoraja as entidades a se unirem na formação destas redes de contato, as quais podem trazer benefícios diversos aos envolvidos, por meio da obtenção do conhecimento compartilhado (FLEURY; FLEURY, 2005).

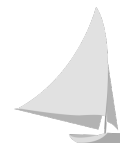
Entretanto, é mister ressaltar que a inovação não está ligada apenas a produtos e processos, mas também, e essencialmente, na compreensão e obtenção de conhecimento sobre a forma como as entidades se organizam e interagem neste ambiente. Ou seja, não basta inovar em produtos novos ou em processos produtivos, há a necessidade de se compreender o papel da organização neste contexto e inovar em termos de comportamento organizacional frente às mudanças e exigências ambientais (CUNHA; PASSADOR, 2007).

Destaca-se ainda uma outra mudança proveniente desta realidade, que traz consigo a formação de um ambiente social em que a confiança emerge como elemento propulsor e de fundamental importância para a transmissão do conhecimento entre as organizações. Principalmente quando o conhecimento é o ativo de valor central às organizações. Assim, a confiança também é necessária para se trabalhar com o conhecimento numa relação interorganizacional (POLITIS, 2003).

A inovação e a busca pela intensificação do fluxo de informações mostram-se cada vez mais presentes no setor público. Especificamente no Brasil, a ativação de redes voltadas para a inovação no setor público, objeto de estudo neste trabalho, constituem elas mesmas um processo inovador (FARIA et al., 2017), já que iniciativas dessa natureza que envolvam a participação espontânea de servidores e instituições públicas são incipientes no Brasil.

Cavalcante e Camões (2017, p. 126) apresentam um panorama no qual “a inovação é um resultado da interação entre diferentes níveis (individual, organizacional, setor público como um todo e a sociedade) e fatores (pessoas, conhecimento, formas de trabalho e regras e processos), embora as fronteiras não sejam normalmente precisas”.

Diante desta perspectiva, ressalta-se a multiplicidade de atores envolvidos e de elementos que se delineiam na definição da inovação e seu desenvolvimento. A partir desta conceituação, a adoção de mecanismos de governança – compreendida como redes interorganizacionais auto organizadas (RHODES, 1997 apud OSBORNE, 2010, p. 7) – nos sistemas de inovação merece destaque.



Para Faria et al. (2017), existe uma contraposição entre a cultura do serviço público que naturalmente é organizada de forma hierarquizada e a condução de projetos voltados para inovação em uma rede cuja estrutura é autônoma e transversal. Portanto, se faz necessária a formação de uma ‘cultura da inovação’ no setor público para reconfigurar com a hierarquização instituída pelo modelo weberiano burocrático e partir para novos formatos de gestão como a redes de governança.

2.1 Redes de Governança

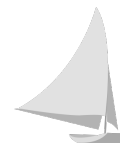
Redes de governança podem ser conceituadas como articulação entre atores públicos e privados interdependentes, mas operacionalmente autônomos, os quais interagem em ambientes normativa e cognitivamente regulados, facilitando a autorregulação em oposição à hierarquia (TORFIN, 2012).

Da perspectiva das redes de inovação governamental, o incremento na organização, nos processos e nos serviços tem reflexos diretos na população e nos mais diversos segmentos da sociedade. Diante dessa diversidade de envolvidos, a participação de vários atores da esfera pública e privada é fundamental, pois permite ampliar a troca de informações e a maximização dos recursos disponíveis. A resolução de questões deste tipo em redes governamentais requer o engajamento de diversas partes para composição da rede de governança. Contudo, como demonstrado por Fung (2006), o processo de seleção impacta a definição dos atores envolvidos na governança, sendo importantes, também, os canais de comunicação e os mecanismos para tomada de decisão. Estas dimensões são importantes para compreender não só quem participa, mas também para definir o grau de adesão e de comprometimento.

Além da importância da definição dos atores, Klijn et al. (2012) destaca que as redes de governança envolvem atores com diferentes formas de processo decisório e construção do conhecimento, sendo necessária a convergência entre o nível de percepções, valores e cognições para obtenção de consenso. Nesse sentido, as redes são vistas como um meio para organização de procedimentos de aprendizado ou reflexão. Os autores ressaltam alguns comportamentos dos atores que precisam ser suscitados na análise proposta, a saber: a tendência à prevalência de atitudes pragmáticas em razão da dificuldade de estabelecer-se o consenso genuíno; a escolha errática e as estratégias imprevisíveis dos atores; a possibilidade de seleção restritiva dentro da própria rede, por meio da ativação dos diferentes atores nos processos decisórios; e a restrição do impacto reflexivo aos representantes da organização que atuam na rede (KLIJN et al., 2012). Este último ponto deve ser enfatizado, vez que pode significar limitação do impacto das ações da rede, apesar da integração formal da organização.

Outro aspecto importante no relacionamento entre os participantes para o desenvolvimento exitoso da rede, segundo Klijn (2010), é a confiança definida como “percepção positiva, mais ou menos estável, dos atores sobre as intenções de outros atores, ou seja, a percepção de que outros atores se absterão de comportamentos oportunistas” (EDELLENBOS; KLIJN, 2007 apud KLIJN, 2010, p. 310). Essa permite reduzir os custos de transação; facilita a cooperação e a estabilidade nas relações (de rede); estimula a aprendizagem e troca de conhecimento; favorece a inovação. Assim, indispensável a consideração deste aspecto na análise proposta.

Do ponto de vista dos processos, McGuire e Agranoff (2011) destacam que os custos envolvidos nas interações são barreiras que requerem a definição de agendas realistas, respeito às expectativas e foco nos resultados através da participação. Além disso, no que tange às redes públicas, os autores destacam que a impossibilidade de escapar de questões relacionadas a quão boas são as redes em uma perspectiva de performance e da efetividade dos programas e ações desenvolvidos.



O gerenciamento da rede engloba quatro categorias centrais: organização (estratégias para coordenar as interações nas redes de governança em estruturas organizacionais temporárias); exploração de conteúdo (considerar as diferentes visões de diferentes atores, as novas soluções que podem surgir das interações com eles, conectando as ideias de diferentes atores); conexão (assegurar contatos entre atores, melhorando relações); e acordos de processo (definir regras de processo e métodos de interação entre os atores) (KLIJN, 2010). Sem perpassar tais conjuntos, a complexidade das interações escapa à gestão da rede, correndo, a atividade de administração, o risco de ser ineficaz.

O'Toole e Meier (2010) evidenciaram que o nível de interação e a qualidade do gerenciamento impactam a rede através do grau e do tipo de interações desenvolvidas, sendo crucial a qualidade do gerente e a capacidade deste de adequar-se ao ambiente, à dimensão política e aos cenários de crise. Assim, indispensável considerar também quem são os responsáveis pelos processo e interações.

3 Aspectos Metodológicos

Este é um estudo de natureza qualitativa, atendendo ao caráter descritivo por expor as características de um fenômeno em específico (VERGARA, 2014): redes de governança para a inovação no setor público.

Quanto aos meios, pretende-se realizar um estudo de dois casos analisando redes de governança para inovação no setor público – a Rede InovaGov do governo Federal e a Comunidade de Simplificação do governo de Minas Gerais. A escolha pelo estudo de caso ocorre ao examinar acontecimentos contemporâneos, porém os comportamentos relevantes não podem ser manipulados (YIN, 2001).

Dessa forma, para compreender a formação de redes de governança voltadas para inovação no setor público, foram estipulados como objetivos específicos: (1) explicar o surgimento de redes inovações governamentais pela revisão de literatura sobre o tema; (2) descrever cada um dos casos em análise – Rede InovaGov e a Comunidade de Simplificação; e (3) realizar uma análise comparativa entre os casos por meio de dimensões de análise; e (4) identificar similitudes e diferenças entre as redes estudadas.

Para obter informações sobre os casos, realizou pesquisa documental por meio de levantamento nos sítios eletrônicos oficiais de ambas as redes, consultas a relatórios, legislações e regulamentos específicos da formação das redes. Dado o ineditismo do tema, as informações obtidas ainda são preliminares. O tratamento dos dados foi realizado por meio de uma análise de conteúdo (BARDIN, 1977).

A análise das duas redes de inovação – a Rede InovaGov e a Comunidade de Simplificação – foi realizada a partir de duas dimensões. A primeira volta-se para os atores que participam das redes indicadas, destacando-se alguns pontos centrais: quem está na rede, quais os interesses envolvidos, qual o grau de adesão e comprometimento dos participantes e a confiança nas interações entre eles, em termos de engajamento. A segunda é a de processos, perpassando o gerenciamento da rede, o tempo de existência destas e o tipo de interação entendido como a forma de compartilhamento de experiências, ideias, conhecimento ou atuação conjunta, dentre outros.

4 Apresentação e Análise de Resultados

A Figura 1 sintetiza o comparativo entre os dois casos analisados nas duas dimensões de análise – atores e processos.

4.1 Rede InovaGov

A Rede InovaGov foi constituída por iniciativa do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) do governo federal brasileiro em parceria com o Tribunal de Contas da União (TCU) e do Conselho Federal de Justiça (CFJ). Estes órgãos



Figura 1- Comparativo entre redes de governança para inovação no setor público - Rede Inova Gov e Comunidade de Simplificação

Dimensões de análise	Variáveis	Redes de inovação	
		Rede InovaGov	Comunidade de Simplificação
ATORES	Tamanho	99 organizações atualmente, inclusive SEPLAG-MG. Em 2016, 187 pessoas.	985 membros
	Tipos	Instituições públicas, e suas vinculadas, de todos os poderes e entes da federação; instituições do setor privado; instituições de ensino e pesquisa; organizações do terceiro setor; e pesquisadores independentes.	Servidores Públicos estaduais
	Órgão Responsável	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) - Departamento de Modernização em Gestão Pública (Inova)	Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG) do estado de Minas Gerais - Superintendência Central de Inovação e Modernização Institucional (SCIM)
	Nível de engajamento dos atores	Alto	Médio-Baixo
PROCESSO	Ano de Criação	2015-2016	2017
	Tempo de Existência	Aproximadamente 3 anos	1 ano e 3 meses
	Objetivos	Melhorias na prestação de serviços públicos	Desenvolver iniciativas voltadas para a desburocratização, modernização e inovação na gestão pública do Estado
	Modalidade de Interação	Compartilhamento de Ideias, experiências, conhecimento Capacitação e treinamento Atuação Conjunta	Compartilhamento de Ideias, experiências, conhecimento Capacitação e treinamento
	Delegação da tomada de decisão	Descentralizado Autonomia e horizontalidade	Centralizado Verticalidade

Fonte: Elaborado pelos autores com base Fung (2006) e Klijn et al. (2012).



firmaram um Acordo de Cooperação Técnica (ACT), celebrado em 11 de outubro de 2016. Todavia, a gênese da rede está relacionada às primeiras discussões organizadas pelo MP, principalmente com o evento da I Semana de Inovação em Gestão Pública realizada ao final de 2015 (FARIA et al., 2017). Logo, a InovaGov tinha pouco mais de três anos de existência na época da pesquisa. A rede é composta por: atores governamentais de diversas entidades dos três poderes e também de outros entes federativos (estadual e municipal), atores da iniciativa privada, atores do terceiro setor e membros da comunidade acadêmica. Nessa rede, os membros se propõem a contribuir com a construção colaborativa de soluções para a inovação no setor público (CJF, 2018).

Pela Tabela 1, é possível mensurar o quantitativo de organizações e instituições componentes da rede.

Tabela 1- Quantidade de organizações membros da rede InovaGOV

Atores	Quantidade (nº de organizações)
Setor Público	68
Setor Privado	18
Terceiro Setor	9
Academia	4
TOTAL	99

Fonte: BRASIL, MP, Porta InovaGov, 2018.

Além disso, há que considerar os participantes individuais dentro de cada órgão e os pesquisadores independentes do setor acadêmico cuja quantidade não foi divulgada pelos canais oficiais eletrônicos da Rede InovaGov. Pelos dados de Faria et al. (2017), em outubro de 2016 a rede contava com 38 instituições públicas e 187 pessoas. Nota-se a diversidade de atores nesta rede cujo principal interesse é contribuir para melhorias na prestação de serviços públicos.

A partir do InovaGov, projetos conjuntos são realizados para disseminar a cultura de inovação, seja na aquisição de inovações no setor público ou na verificação de práticas inovadoras bem-sucedidas no setor privado (Portal InovaGov, 2018). Um dos projetos em andamento é a realização de um estudo para o Sistema de Inovação do Serviço Público do Brasil em parceria com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (Portal InovaGov, 2018).

Quanto aos processos, a Rede InovaGov é norteadada por “desafios mobilizadores”. Estes desafios foram constituídos para ressaltar o caráter horizontal da rede devido a demanda por uma atuação transversal de diversos órgãos. Os desafios mobilizadores foram posteriormente delimitados em objetivos específicos e se constituíram em projetos (FARIA et al., 2018).

Alguns desafios foram a articulação de iniciativas e programas de inovação que teve com uma prerrogativa a reformulação do *Prêmio de Inovação em Gestão Pública* organizado pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e a promoção de maior adesão de possíveis candidatos ao projeto ‘*Poder de Compra do Estado na Aquisição de Inovação – Propostas de Melhoria para Incorporação de Inovação*’, projeto que envolveu a participação do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC), inclusive para fomentar parcerias internacionais (FARIA et al., 2017). Logo, esses desafios possibilitaram maior adesão e engajamento de novos atores, além de delegar a responsabilidade que era inteiramente do Departamento de Modernização em Gestão Pública (Inova) do Ministério do Planejamento aos demais atores em projetos específicos.



4.2 Comunidade de Simplificação

A Comunidade de Simplificação é uma rede criada e coordenada pela Superintendência Central de Inovação e Modernização Institucional (SCIM) da Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG) do estado de Minas Gerais que objetiva a desburocratização, a modernização e a inovação na Gestão Pública mineira (MINAS GERAIS, 2018). A Comunidade de Simplificação foi lançada em 29 de agosto de 2017 (Portal SEPLAG, 2018), tendo quase dois anos de existência na época da pesquisa.

Segundo o *Guia para Inovação na Gestão Pública - Coletânea de Inovação e Modernização na Gestão Pública, volume 1* (MINAS GERAIS, 2018), elaborado por servidores da SCIM com a colaboração de especialistas em inovação, a Comunidade de Simplificação é composta por um conjunto de servidores estaduais cuja interação ocorre em espaços presenciais e virtuais. Atualmente, a Comunidade de Simplificação possui 985 membros, todos pertencentes a instituições do governo de Minas (Portal SEPLAG, 2018).

A interação entre os atores resulta em discussões, troca de experiências, divulgação de eventos e promoção de treinamentos e capacitações, como os cursos de melhoria de processos e *Design Thinking*. Além da rede, a SCIM também é responsável pelo *Prêmio Inova Minas Gerais* que seleciona e premia as ideias e iniciativas inovadoras concebidas por servidores públicos estaduais (MINAS GERAIS, 2018).

4.3 Análise dos Atores nas Redes de Inovação

Em ambas as redes, os atores governamentais se fazem presentes. Todavia, a Rede InovaGov possui uma gama de atores mais diversificada uma vez que engloba agentes públicos de todos os poderes (executivo, legislativo e judiciário) e de todas as instâncias (união, estados e municípios). Inclusive a própria SEPLAG-MG, órgão responsável pela criação da Comunidade de Simplificação, é membro da InovaGov.

Além do mais, a InovaGov também abrange outros atores dos demais segmentos, como da iniciativa privada, do terceiro setor e da comunidade acadêmica. Em consonância com a própria definição de redes de governança (SOROSEN; TORFIN, 2007 apud TORFIN, 2012) que inclui a diversidade de atores. Já a Comunidade de Simplificação se restringe a servidores públicos estaduais, o que limita sua atuação. Em termos quantitativos, a Comunidade de Simplificação apresenta maior quantidade de atores individuais, 985 membros, porém a InovaGov apresenta uma maior heterogeneidade de atores e um número maior de instituições envolvidas, 99 no total.

Quanto à responsabilidade perante as redes de inovação, nos dois casos este papel ficou encarregado aos órgãos de planejamento: o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) do governo federal, no caso da Rede InovaGov, e a Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG) do estado de Minas Gerais na Comunidade de Simplificação. Isso se justifica pelo fato dos órgãos de planejamento serem responsáveis pela formulação de política públicas para a questão da inovação no setor público, em ambos os órgãos há setores para tal finalidade – Departamento de Modernização em Gestão Pública (Inova) do MP e a Superintendência Central de Inovação e Modernização Institucional (SCIM) da SEPLAG-MG. Contudo, a variedade de atores atuantes na InovaGov que assumiram a responsabilidade por projetos específicos, patrocinando-os, vide o caso da premiação da Enap e do MDIC para o projeto de Compras para Aquisição de Inovações (FARIA et al., 2017). Isso possibilitou



minimizar o protagonismo do MP na rede, embora ainda seja o órgão responsável. Já na Comunidade de Simplificação a SEPLAG está integralmente responsável pelos projetos desenvolvidos, inclusive tendo que insistir que os atores participantes atuem de forma mais incisiva.

Nota-se aqui a relevância da observação de Fung (2006) que ressalta a importância da definição dos atores envolvidos na governança, compreendendo quem participa e qual o grau de adesão dos atores. No contexto da inovação do setor público, a oposição apontada por Faria et al. (2017) entre a estrutura hierárquica do setor público culturalmente instituída e a natureza pela condução de redes de forma transversal e autônoma também se verifica em ambos os casos.

4.4 Análise do Processo do Gerenciamento das Redes de Inovação

O processo de gerenciamento das redes de inovação perpassa desde a formação da rede até a gestão e a forma de interação dos atores inseridos nas redes. Com relação à criação e ao tempo de existência, a Rede InovaGov é mais antiga, sendo concebida no final de 2015 e atuante desde então. Já a Comunidade de Simplificação é mais recente – completou um ano de existência em agosto de 2018. O tempo de existência na rede impacta no desenvolvimento de maior engajamento e, posteriormente, de maior confiança.

A construção de confiança dentro das redes de governança requer instrumentos que assegurem os atores participantes a absterem de comportamentos oportunistas (KLIJN, 2010). Para solucionar essa questão, principalmente no caso do setor público cuja “cultura de desconfiança em relação ao servidor” (FARIA et al. 2017, p. 246) permeia as relações, atrelada a presença de atores externos ao serviço público na rede, o Ministério do Planejamento, juntamente com o TCU e o CJF firmaram um Acordo de Cooperação Técnica em outubro de 2016 com o objetivo de formalizar a rede. Essa formalização foi impactada pela cultura organizacional e pelo sentimento de instabilidade (FARIA et al., 2017) proporcionado por características da atuação em redes como a fluidez e a horizontalidade em detrimento da hierarquia comumente presente nas organizações públicas. As quatro categorias de gerenciamento de redes mencionadas por Klijn (2010) – organização, exploração de conteúdo, conexão e acordos de processo – são visíveis na formalização do InovaGov. Aqui observa-se a convergência apontada por Klijn et al. (2012) entre o nível de percepções, valores e crenças para obter consenso entre os atores.

Quanto à modalidade de interação, ambas as redes demonstraram ações voltadas para o compartilhamento de ideias, experiências, conhecimento e para a realização de capacitação e treinamento, sendo que membros da Rede InovaGov capacitaram membros da Comunidade de Simplificação em metodologias e ferramentas, como o *Design Thinking*. Vislumbra-se a importância do compartilhamento do conhecimento (FLEURY; FLEURY, 2005) entre redes, uma vez que a capacidade do conhecimento não é obtida apenas de forma interna dentro das organizações (CUNHA; PASSADOR, 2007), mas sim pela troca.

A interação entre os atores da InovaGov ocorre de forma mais autônoma e automática, enquanto na Comunidade de Simplificação, a SCIM ainda exerce um controle forte sobre os atores envolvidos na rede. Tal comportamento das redes repercute na forma com a decisão acontece. Na Rede InovaGov foi constatado um declínio da centralidade do MP e os atores que patrocinaram determinados projetos ‘assumiram às rédeas’ por



algumas ações. Já na Comunidade de Simplificação, a SCIM ainda funciona conforme uma hierarquia, com a SEPLAG no comando das ações, o que vai contra a formatação de redes que precisam da transversalidade e da horizontalidade das relações. A delegação da decisão por parte do MP para os participantes da rede permite uma atuação mais conjunta, mesmo que seja pontual. É o começo para uma nova forma de interação em redes de governança voltadas para inovação no serviço público brasileiro.

5 Considerações Finais

Analisando a formação de redes de governança no setor público brasileiro como estratégia para estímulo e desenvolvimento de inovação, o presente trabalho buscou identificar e analisar, a partir das referências da literatura, as questões complexas e dimensões que permeia duas iniciativas. Foram selecionadas para o estudo uma rede estruturada a nível federal – a Rede de Inovação do Setor Público (InovaGov) – e outra à nível estadual em Minas Gerais – a Comunidade de Simplificação.

O referencial teórico engloba tanto conceitos diretamente ligados à inovação, quanto as teorias e referências bibliográficas de redes de governança. Em relação aos dados, esses foram obtidos através de pesquisas nos sítios eletrônicos oficiais de ambas as redes, relatórios produzidos pelos órgãos responsáveis, legislações e regulamentos específicos da formação das redes. A limitação de conteúdo sobre as redes InovaGov e Comunidade de Simplificação se justifica pelo fato de serem ambas um fenômeno recente, o que agrega valor a este trabalho.

Duas dimensões nortearam o estudo proposto das redes de inovação: uma referente aos atores que participam das redes indicadas, destacando-se quem está na redes, quais os interesses envolvidos, qual o grau de adesão e comprometimento dos participantes e o engajamento; e uma dimensão relativa aos processos que verifica gerenciamento da redes, o tempo de existência e tipo de interação ao considerar compartilhamento de experiências, ideias, conhecimento ou atuação conjunta.

Observou-se que há distinções significativas nas redes no que tange à forma de construção, gerenciamento e dos tipos de atores presentes em cada uma, gerando implicações diretas na capacidade de atuação e impacto das estruturas. Outro ponto que merece destaque é o nível de engajamento dos atores, o qual tem reflexos na própria autonomia materializada na delegação da tomada de decisão em cada uma das redes, tal como foi constatado pela atuação mais autônoma e horizontalizada da Rede InovaGov em comparação com a Comunidade de Simplificação. Essas diferenças podem ser explicadas pela maturidade de cada uma das redes de inovação, entendida como o tempo de existência destas combinada com a incorporação dos conceitos e efetivação dos elementos que definem as redes de governança.

Entretanto, para se verificar a confiabilidade dos atores inseridos nas redes, seria necessário um tempo maior para averiguar a institucionalização da rede, o que envolve o comportamento dos participantes, bem como a capacidade de adesão de novos membros e a continuidade de seus objetivos. Portanto, um estudo longitudinal para analisar a atuação dos atores dentro de redes de governança para a inovação do setor público, e não somente a formação das mesmas, fica como sugestão para futuras pesquisas.

6 REFERÊNCIAS

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.



- CAVALCANTE, P.; CAMÕES, M. R. S. **Public Innovation in Brazil**: an overview of its types, results and drivers. Brasília: Ipea, p. 1-36, 2017.
- CJF. **Regulamento da Rede Federal de Inovação no Setor Público** – InovaGov. 2018. Disponível em: <<http://inova.gov.br/wp-content/uploads/2018/10/Regulamento-Rede-InovaGov.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2018.
- CUNHA, J. A. C.; PASSADOR, J. L. Alianças estratégicas de organizações: o aprendizado institucional na formação de redes. **Revista Eletrônica de Ciência Administrativa**, v. 6, n. 1, p. 1-16, 2007.
- FARIA, Yana de; *et al.*. Experiências da rede de inovação no setor público (InovaGov). In: CAVALCANTE, Pedro; *et al.* (org.). **Inovação no Setor Público**: teoria, tendências e casos no Brasil. Brasília: Ipea, 2017, p. 241-248.
- FLEURY, A.; FLEURY, M. T. L. A arquitetura das redes empresariais como função do domínio de conhecimentos. In: AMATO NETO, J. (Org). **Redes Entre Organizações**. São Paulo: Atlas, 2005.
- FUNG, A. Varieties of Participation in Complex Governance. **Public Administration Review**, v. 6, p. 66-75, 2006.
- KLIJN, E. H.. Trust in governance networks: looking for conditions for innovative solutions and outcomes. In: OSBORNE, Stephen P. (Ed.). **The new public governance?** London, Routledge, 2010; pg. 303- 321.
- KLIJN, E. H., Erik Hans; BUUREN, Arwin van; EDELEMBOS, Jurian. The impact of governance: a normative and empirical discussion. In: LEVI-FAUR, D. (org.). **The Oxford Handbook on Governance**. Oxford: Sage, 2012.
- KLIJN, E. H. New Public Management and Governance: a comparison. In: LEVI-FAUR, D. (org.). **The Oxford Handbook on Governance**. Oxford: Sage, 2012a.
- MCGUIRE, M.; AGRANOFF, R. The limitations of public management networks. **Public Administration**. v. 89, n. 2, 2011, p. 265–284.
- MINAS GERAIS. Secretaria de Planejamento e Gestão. **Guia para inovação na gestão pública**. Elaborado pela Superintendência Central de Inovação e Modernização Institucional. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2018. 78p.
- OSBORNE, S. P. The New Public Governance: a suitable case for treatment? In: OSBORNE, S. P. (Ed.). **The new public governance?** London: Routledge, 2010, p.1-17.
- PEREIRA, B. A. D. **Estruturação de relacionamentos horizontais em rede**. Porto Alegre, 2005. Tese (Doutorado em Administração) – UFRGS.
- Portal da Rede de Inovação no Setor Público (InovaGov). Disponível em: <<http://inova.gov.br/>>. Acesso em: 25 nov. 2018.
- Portal da Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG) – Comunidade de Simplificação. Disponível em: <<http://www.planejamento.mg.gov.br/pagina/gestao-governamental/inovacao/comunidade-de-simplificacao>>. Acesso em: 25 nov. 2018.
- POWELL, W. W. Hybrid Organizational Arrangements: New Form or Transitional Development? **California Management Review**, v. 30, no 1, p. 67-87, Fall 1987.
- POLITIS, J. D. The connection between trust and knowledge management: what are its implications for team performance. **Journal of Knowledge Management**, v. 7, n. 5, p. 55-66, 2003.
- RHODES, ROD. A.W. The new governance: governing without government. **Political Studies**, v.44, n.4. p. 652-667. 1996.
- TORFIN, Jacob. Governance Networks. In: LEVI-FAUR, David (org.). **The Oxford Handbook on Governance**. Oxford: Sage, 2012.
- VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. 15 ed. São Paulo: Editora Atlas, 2014.
- YIN, Robert. K. **Estudo de Caso**: planejamento e método. Porto Alegre: Bookman, 2001.