# CONHECIMENTO EM AÇÃO

Da Ciência à Decisão

Nº 01

## COMO CONSTRUIR COLABORAÇÃO EM ECOSSISTEMAS DE INOVAÇÃO?
## SETE FUNÇÕES DE GOVERNANÇA QUE FAZEM ECOSSISTEMAS FUNCIONAREM

**PROFA. KADÍGIA FACCIN & GISELE HIDALGO**
Fundação Dom Cabral e Unisinos – outubro | 2026

Fundação Dom Cabral

# Como construir colaboração em ecossistemas de inovação? Sete funções de governança que fazem ecossistemas funcionarem

*Sete funções para estruturar a colaboração, construir confiança entre atores muito diferentes e transformar diretrizes públicas em resultados concretos no território.*


**BASEADO EM**

Revista de Administração Pública (RAP), 60, e2025-0302, 2026

**DOI**

10.1590/0034-761220250302

**TIPO**

Estudo de caso qualitativo · versão orientada à prática

**CASO**

Programa Inova RS, Rio Grande do Sul



**AUTORAS**

**Kadígia Faccin**
Fundação Dom Cabral (FDC), Nova Lima (MG)

**Gisele Hidalgo**
Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos), Porto Alegre (RS)



**PALAVRAS-CHAVE**

Indústria do empreendedorismo
Governança colaborativa
Políticas públicas


**NESTE ARTIGO**


As sete funções

O quadro geral

Por que isso importa?

Roteiro para quem desenha e implementa programas


## Por que tantos programas de inovação ficam no papel, e o que fazem de diferente aqueles que saem dele?

**A professora Kadígia Faccin, da Fundação Dom Cabral, e a pesquisadora Gisele Hidalgo, da Unisinos, partiram de uma pergunta que acompanha gestores públicos, reitores, líderes empresariais e dirigentes de parques tecnológicos.**

Para responder, as autoras estudaram por dentro o Inova RS, programa criado em 2019 pelo governo do Rio Grande do Sul para articular governo, universidades, parques tecnológicos e empresas em oito regiões do estado. Ouviram pessoas envolvidas (diretor e gestores de inovação da Secretaria, empresários e coordenadores universitários), analisaram documentos do programa e acompanharam reuniões, eventos e negociações. Uma das pesquisadoras atuou como gestora de inovação durante toda a coleta. Como ponto de partida, as pesquisadoras usaram o modelo de Wegner e Verschoore, que já havia identificado seis funções de governança: organizar, integrar, alinhar, mobilizar, arbitrar e monitorar. A pergunta era se essas funções também apareciam em um ecossistema de inovação conduzido pelo Estado e de que forma.

Em seus dois primeiros anos, o programa direcionou R$ 14,6 milhões a projetos de ciência, tecnologia e inovação em áreas escolhidas pelas próprias regiões. Em 2023, a atuação conjunta entre governo, universidades, parques e setor produtivo contribuiu para que o estado chegasse à liderança do ranking de competitividade em inovação do Centro de Liderança Pública (CLP).

O estudo traz duas descobertas que valem para qualquer líder que precise fazer organizações diferentes trabalharem juntas. A primeira: a ordem das ações importa. A segunda: as seis funções do modelo de referência apareceram no Inova RS, mas não bastaram. Faltava uma sétima, que as pesquisadoras chamaram de orquestrar.

A seguir, as sete funções, na ordem em que apareceram na prática, e o que cada uma pode significar para quem lidera ecossistemas de inovação e busca conectar atores para o desenvolvimento local baseado em colaboração.

## As sete funções

FUNÇÃO 1 · ORGANIZAR

### Organizar antes de alinhar

A primeira função, e o primeiro achado contraintuitivo, é que a governança começou pela organização, e não pelo alinhamento. No Inova RS, o

Comitê Estratégico lançou editais com diretrizes regionais. As universidades selecionadas transformaram essas diretrizes em planos de trabalho, com papéis, prazos, recursos e cronogramas definidos para cada região.

Um gestor de inovação resumiu assim: "Os editais deram a direção e os resultados esperados pelo Governo. Com isso, a universidade criou um projeto que organizou essas diretrizes em ações." Outro destacou o efeito sobre a equipe: "Estava clara qual seria a nossa rotina desde que iniciamos o projeto. Isso ajudou muito porque sabíamos qual era o nosso caminho e nossas condições."

O grau de formalização variou. Na região Metropolitana, o processo contou com planos de ação e metas detalhadas. No Norte, o grupo dependeu mais dos gestores de inovação para se manter organizado.

A lição vale para qualquer arranjo com atores muito diferentes entre si. Esperar que todos concordem sobre um propósito antes de começar pode paralisar o processo. Quando está claro quem faz o quê, com que recurso e até quando, cria-se um ambiente de cooperação antes mesmo de existir uma visão compartilhada. Por isso, as autoras recomendam instrumentos jurídicos que definam papéis e assegurem estabilidade.

> **Para o líder.** Antes de convocar a grande reunião de alinhamento, vale perguntar: os papéis, as regras e os recursos já estão claros o bastante para que cada participante saiba por onde começar?

FUNÇÃO 2 · INTEGRAR

## Quem se conhece, coopera

A segunda função é integrar: aproximar pessoas e organizações que nunca haviam trabalhado juntas. Com papéis definidos, os gestores de inovação (GITs) passaram a promover eventos, fóruns e seminários regionais, de forma sistemática e contínua.

"As pessoas não se conheciam. Não havia essa cultura de colaborar na região", contou um gestor. "Então, foi preciso gerar estratégias de integração para que as pessoas pudessem se conhecer melhor antes de definirmos as ações e as responsabilidades de cada um." Outro foi direto ao ponto: "A confiança de colaborar uns com os outros nasceu dos momentos de integração."

Universidades e parques tecnológicos funcionaram como terreno neutro. Um empresário lembrou: "O Parque Tecnológico era o lugar que unia todos em torno da causa. Por ser uma referência em inovação na região, estar ali facilitava a colaboração."

A história de cada território pesou. A Serra Gaúcha, com tradição associativa, integrou-se rapidamente. Nos Vales, a integração foi mais lenta e exigiu mais atuação dos GITs.

> **Para o líder.** O aprendizado: a cooperação nasce primeiro da prática conjunta e só depois evolui para uma visão compartilhada. Em uma aliança empresarial, uma rede de fornecedores ou uma parceria entre áreas, vale perguntar: quem ocupa o lugar de terreno neutro, onde todos se sentem à vontade para se aproximar?

FUNÇÃO 3 · ALINHAR

## O propósito comum vem depois

A terceira função é alinhar. No Inova RS, ele só aconteceu depois que as pessoas já se conheciam. Aí, o Comitê Estratégico e os GITs trabalharam para transformar interesses individuais em um propósito coletivo.

"Nós procuramos entender um pouco das expectativas de cada participante, qual era o papel deles na região e como isso poderia ser potencializado", explicou um gestor. Com apoio das entidades empresariais, os participantes buscaram entender "em que local poderiam se encaixar, como estariam se conectando com o ecossistema, o que eles iriam ganhar com isso e quais seriam seus benefícios".

Quem conduziu o alinhamento também mudou de região para região. Nas Missões, as universidades tiveram protagonismo. No Sul, a agenda seguiu os interesses do governo estadual para aquela região.

**Para o líder.** Em ecossistemas fragmentados e com assimetria de poder, a coesão é resultado da governança, e não pré-condição. Muitos líderes fazem o caminho inverso: abrem o projeto com uma oficina de visão entre pessoas que mal se conhecem e se frustram quando o consenso não vem. A pergunta útil é: já há confiança suficiente nesta mesa para que um propósito comum seja levado a sério?

FUNÇÃO 4 · MOBILIZAR

## Mostrar o ganho de cada um

A quarta função é mobilizar: fazer com que os participantes direcionem energia para os objetivos coletivos. Como a experiência era inédita, foi preciso construir um modelo mental comum, com sensibilizações sobre os benefícios do networking, do aprendizado conjunto e do acesso à inovação.

"Não foi fácil mobilizar o grupo", admitiu um empresário. "Cada um queria uma coisa, e isso nos levou a criar um quadro de vantagens para deixar claro que a participação no programa seria boa para todos." O diretor de inovação lembrou o ponto de partida: "Antes disso, elas só viam que teriam trabalho."

O que mobiliza depende da agenda local. Nos Vales, a mobilização foi catalisada pela pauta da saúde. Nas Missões, apoiou-se em valores de pertencimento cultural e religioso: "Aqui as pessoas viram no Inova uma chance de fomentar as rotas de turismo religioso missioneiro."

**Para o líder.** A mobilização depende menos da autoridade formal e mais de uma imagem compartilhada do futuro, somada a benefícios concretos e visíveis. Para sustentá-la, as autoras recomendam incentivos à corresponsabilidade e ao protagonismo local. Um teste simples para qualquer líder de rede: cada participante sabe responder, em uma frase, o que ganha ao continuar?

FUNÇÃO 5 · ARBITRAR

## Mediação o tempo todo

A quinta função é arbitrar: resolver conflitos e preservar a confiança. No Inova RS, ela não foi uma etapa, mas uma presença constante, que atravessou todo o processo. Quando surgiram conflitos de interesse, os GITs assumiram o papel de mediadores, orientando diálogos e conduzindo negociações até o consenso.

"Foi um trabalho de conciliar interesses, só que, às vezes, algumas pessoas se sentiam desvalorizadas", relatou um gestor. "O nosso trabalho foi então mostrar para todos que não havia favorecimentos. O processo foi bem transparente, e isso ajudou no entendimento."

Arbitrar também significou deixar claro o que se esperava de quem entrava. "Para fazer parte do programa, eram necessários dedicação e comprometimento", disse o diretor de inovação. "Isso levou algumas pessoas a sair e dar lugar a outras."

No Sul, os conflitos giraram em torno da representatividade institucional. Na Metropolitana, a mediação foi mais institucionalizada, por meio de comitês técnicos.

**Para o líder.** O recado das autoras para gestores é específico: a arbitragem só funciona se o comitê gestor tiver autonomia real, sem se tornar apenas consultivo. Em qualquer parceria, a pergunta é: quando houver um impasse, quem decide, e todos reconhecem a legitimidade dessa instância?

FUNÇÃO 6 · MONITORAR

## Medir para corrigir a rota

A sexta função é monitorar, e ela fecha o ciclo. O Comitê Estratégico, apoiado por uma equipe dedicada, acompanhou as atividades, mediu resultados e analisou desvios para fazer ajustes.

"A cada seis meses, os resultados eram consolidados e havia uma análise de desempenho e melhoria", contou um gestor. "Essas avaliações eram cobradas pelo governo, que acompanhou bem de perto a execução do programa." Os indicadores não foram únicos para todo o estado: "Foram criados indicadores e métricas específicos para a realidade de cada região", construídos com áreas do governo experientes em avaliação de políticas públicas.

O estilo também variou. No Norte, o monitoramento ficou a cargo da universidade, que incorporou o

Inova às suas próprias metas. Na Metropolitana, foi um processo mais criativo e sem controles específicos. Como resumiu um empresário: "Claro que a gente acompanhou o desempenho, mas consideramos mais o movimento do ecossistema como um todo."

> **Para o líder.** Em iniciativas que precisam prestar contas, monitorar não é só controle. É o que gera transparência, sustenta a confiança e transforma a experiência em aprendizado coletivo. A pergunta para líderes: suas métricas refletem a realidade de cada unidade ou território, e há um ritmo fixo para revisá-las e ajustar o plano?

FUNÇÃO 7 · ORQUESTRAR (NOVA)

## O maestro

Por fim, a função que não estava no modelo: orquestrar. É ela que garante a passagem contínua entre o planejamento e a execução, convertendo diretrizes em resultados e mantendo o ritmo da colaboração. Um dos entrevistados descreveu o papel com uma imagem precisa: "O gestor regional faz o papel de maestro; ele conecta as pontas e mantém o grupo caminhando junto."

A função ganhou forma a partir de um tropeço. Tentativas de delegar a execução às lideranças locais resultaram em atrasos e inatividade em algumas regiões. "Acabou não dando certo quando a agenda ficou para todos", lembrou um empresário. "Faltou protagonismo das regiões. Ainda existe aquele pensamento de que tudo é responsabilidade do governo, e não foi fácil de quebrar essa cultura."

O Comitê Técnico então transferiu a execução para os GITs, que passaram a atuar como articuladores e executores. "Tínhamos uma agenda de ações para cumprir e envolvemos toda a rede nesse compromisso", disse um deles. "Mas a responsabilidade era nossa. Nós seríamos cobrados disso."

Orquestrar não se confunde com as funções vizinhas. O quadro abaixo ajuda a reconhecer cada uma na prática.

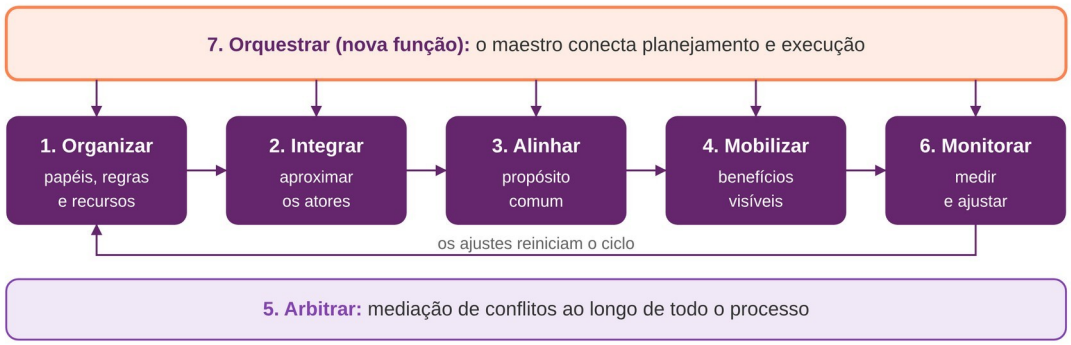
| Função | O que faz | Como reconhecer na prática |
|---|---|---|
| **Organizar** | Define papéis e decisões por meio de regras e instrumentos de gestão compartilhada | Comitês, regimentos internos, cronogramas, portarias e planos de ação |
| **Integrar** | Cria conexões e confiança entre os atores | Reuniões intersetoriais, eventos de cocriação, articulação entre governo, universidades e empresas |
| **Arbitrar** | Resolve conflitos e prioridades para manter a legitimidade | Instâncias decisórias ou mediadores atuando em impasses; protocolos de deliberação |
| **Orquestrar** | Coordena atores e ações para que o plano vire execução | Agentes ou equipes que articulam agendas, conectam níveis decisórios e acompanham a execução |

> **Para o líder.** Para as autoras, essa função precisa ser institucionalizada, com agentes formalmente reconhecidos pela tradução das decisões em ação coordenada. No mundo corporativo, o paralelo são os gestores de alianças, de programas ou de ecossistemas. A pergunta decisiva: na sua iniciativa, quem, nominalmente, responde por fazer o plano acontecer?

**"O gestor regional faz o papel de maestro; ele conecta as pontas e mantém o grupo caminhando junto."**

## O quadro geral

Nenhuma das sete funções funciona isolada. Juntas, elas desenham uma construção gradual da ação coletiva: primeiro a estrutura, depois os vínculos, só então o propósito e o engajamento, com o monitoramento fechando o ciclo. A mediação de conflitos acompanha todo o percurso, e a orquestração mantém o conjunto em movimento.




Modelo clássico de Wegner e Verschoore (2022): alinhar, mobilizar, organizar, integrar, arbitrar, monitorar.

**Figura 1.** Sequência das funções de governança observada no Inova RS. Fonte: elaborada com base em Hidalgo e Faccin (2026).

Essa sequência reflete condições típicas do Sul Global: forte presença do Estado, dependência de editais públicos para dar legitimidade às ações e papel mediador das universidades. Nesses contextos, a colaboração não nasce de relações horizontais prévias. Ela é construída aos poucos, por meio de dispositivos formais e mediações que reduzem assimetrias e geram confiança.

O mesmo arcabouço, porém, produziu trajetórias diferentes nas oito regiões. A força do Inova RS não esteve em procedimentos padronizados, mas na capacidade de ajustar as funções às condições de cada território.

## Por que isso importa?

A maior parte dos programas de colaboração não falha no desenho, falha na execução. Problemas de coordenação, instrumentos que não conversam entre si e papéis pouco claros limitam a efetividade dessas iniciativas. Ainda assim, a governança costuma ser tratada de forma abstrata, como uma "caixa-preta": sabe-se que ela importa, mas pouco se sabe sobre como funciona no dia a dia.

O estudo abre essa caixa e traz três consequências práticas:

> **A ordem errada desperdiça energia.** Em ambientes fragmentados, começar pelo alinhamento de propósito tende a produzir reuniões longas e pouco consenso. Estrutura e convivência vêm antes.

> **Toda agenda coletiva precisa de um responsável.** Quando a execução "ficou para todos", o Inova RS registrou atrasos e inatividade. A função orquestrar dá nome a esse papel e mostra por que ele precisa ser formalizado.

**Modelos importados nem sempre servem.** Boa parte da literatura sobre governança parte de redes com relações horizontais já estabelecidas. No Brasil e em outros países do Sul Global, a colaboração costuma depender do Estado, de editais e da mediação das universidades, e a sequência de funções pode ser diferente.

## Roteiro para quem desenha e implementa programas

Com base no caso, as autoras propõem um roteiro sucinto para orientar programas de orquestração territorial. Ele serve igualmente a quem lidera redes empresariais, alianças setoriais ou parcerias entre universidade e empresa.

1 **Realizar diagnóstico inicial:** identifique as características do ecossistema, integre os GITs, organize a governança e defina os projetos iniciais, acompanhando tudo por meio de avaliações periódicas.

2 **Definir com clareza o papel do orquestrador:** estabeleça como prioriza projetos e como lida com desigualdades entre instituições.

3 **Atribuir os papéis institucionais:** defina quem coordena, quem media, quem define as prioridades e quem oferece conhecimento, redes e legitimidade.

4 **Identificar riscos recorrentes:** reconheça possíveis conflitos, falhas de cooperação, baixa confiança, interferências políticas e fraquezas no monitoramento.

5 **Criar mecanismos de mitigação:** promova integração contínua, formalize rotinas, garanta transparência, defina regras claras de participação e use indicadores básicos para acompanhar o avanço.

Imagine uma rede em que cada organização sabe seu papel, confia nas demais, enxerga o que ganha ao participar e conta com alguém que mantém o ritmo entre a decisão e a entrega. É esse tipo de arranjo que permite a uma política pública, ou a qualquer iniciativa coletiva, sair do papel e se sustentar no tempo.

**Sobre este texto.** Este texto é uma versão orientada à prática do artigo "Políticas públicas para o fomento da indústria do empreendedorismo: desvendando a caixa-preta dos mecanismos de governança colaborativa em ecossistemas", de Gisele Hidalgo e Kadígia Faccin, publicado na Revista de Administração Pública (RAP), v. 60, e2025-0302, 2026 (DOI 10.1590/0034-761220250302). O estudo se baseia em um único caso, acompanhado ao longo de dois anos. Seus achados indicam caminhos, mas pedem adaptação a cada contexto.

**LEIA O ARTIGO COMPLETO** O texto completo, com revisão por pares e referências, está na Revista de Administração Pública (RAP).

Acessar artigo original →