

**FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
ESCOLA DE GOVERNO PROFESSOR PAULO NEVES DE CARVALHO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

NICOLE ALVIM DE ASSUMPCÃO PEIXOTO

**DISRUPÇÃO NA MÁQUINA PÚBLICA: as potencialidades das *Pop-up Cities*
como laboratórios de inovação institucional**

**Belo Horizonte
2025**

NICOLE ALVIM DE ASSUMPÇÃO PEIXOTO

**DISRUPÇÃO NA MÁQUINA PÚBLICA: as potencialidades das *Pop-up Cities*
como laboratórios de inovação institucional**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado na modalidade de monografia ao Curso de Graduação em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Administração Pública.

Orientador: Cláudio Burian Wanderley

**Belo Horizonte
2025**

Peixoto, Nicole Alvim de Assumpção.
P379d Disrupção na máquina pública: as potencialidades das Pop-up Cities como laboratórios de inovação institucional / Nicole Alvim de Assumpção Peixoto. – 2025.

169 f. ; il.

Trabalho de conclusão de Curso (Bacharel em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, 2025.

Orientador: Prof. Dr. Cláudio Burian Wanderley.

Bibliografia: f. 166-169

1. Inovação aberta - Administração pública. 2. Charter Cities - Governança corporativa - Desenvolvimento urbano. 3. Pop-up City - Desenvolvimento urbano. 4. Inovação institucional.

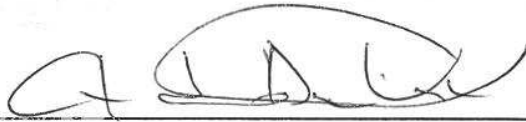
CDU 35:711.4

Nicole Alvim de Assumpção Peixoto

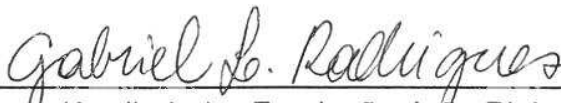
DISRUPÇÃO NA MÁQUINA PÚBLICA: as potencialidades das Pop-up Cities
como laboratórios de inovação institucional.

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Graduação
em Administração Pública da Escola de
Governo Professor Paulo Neves de
Carvalho, da Fundação João Pinheiro,
como requisito parcial para a obtenção
do título de bacharel em Administração
Pública.

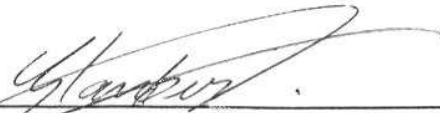
Aprovada na Banca Examinadora



Cláudio Burian Wanderley (Orientador) – Fundação João Pinheiro / FJP



Gabriel Lara Rodrigues (Avaliador) – Fundação João Pinheiro / SEF-MG



Glauber Flaviano Silveira (Avaliador) – Fundação João Pinheiro / FJP

Belo Horizonte, 12 de dezembro de 2025

DEDICATÓRIA

Dedico aos meus colegas do grupo de estudos Estado e Liberdade, que deram à minha mente um espaço para voar sem limite.

AGRADECIMENTOS

A gratidão por vezes supera o espaço para dedicá-la. Porque em cada passo de minha jornada, sempre uma ou mais mãos me foram estendidas.

Agradeço, em primeiro lugar, à minha família, que apenas não é maior em número que o amor que sinto por todos em meu coração. Agradeço também àqueles que não são da minha família, mas que me ofereceram cuidado, carinho e consideração como se dela fossem. Sem eles, sei que certamente não seria a mesma pessoa, e tanto meu presente quanto o meu futuro não seriam, jamais, tão brilhantes.

À Fundação João Pinheiro, pelas oportunidades e provocações que engrandeceram meus horizontes e me permitiram enxergar mais longe. Foi por meio deste curso que eu conheci, enfim, o espaço que me cabe profissionalmente.

Ao meu orientador formal, Prof. Cláudio Burian Wanderley, pelo apoio constante e incondicional, assim como pelos *insights* que tornaram este trabalho tão maior e melhor do que as minhas próprias expectativas.

Ao meu orientador informal e amigo, Prof. Cláudio Shikida, assim como aos demais colegas do ELIB, por me convidarem a esse espaço de reflexão e aprendizado. Sem eles, eu jamais teria sido exposta ao conceito das *Pop-up Cities* e este tema de pesquisa jamais teria sido considerado.

Ao Fundador da Ipê City, Jean Hansen, e a todos os amigos que conheci ao longo desta maravilhosa experiência. Sem o acolhimento que me foi fornecido, esta pesquisa estaria limitada a análises muito mais superficiais.

E a você, leitor, por meio do qual esta pesquisa é exposta ao mundo, e acessa conhecimentos externos que extrapolam as minhas capacidades individuais. Que através de cada mente que aqui passa, surjam inovações ainda mais fascinantes e inesperadas. Porque através da convivência de nossos saberes, todos nós seremos capazes de mudar o mundo.

EPÍGRAFE

“Todos os modelos estão errados, mas alguns são úteis.”

George Box

RESUMO

Esta pesquisa argumenta que as crises de adaptação do Estado moderno são, fundamentalmente, crises de um paradigma institucional fechado que inibe a inovação. Utilizando o modelo de Inovação Aberta de Henry Chesbrough como principal ferramenta analítica, o trabalho investiga por que modelos de reforma *top-down*, como as Zonas Econômicas Especiais (ZEEs) e as Charter Cities, fracassam sistematicamente ou geram resultados subótimos. A análise, apoiada pelas teorias de Peter Hall sobre mudança paradigmática e por uma bibliografia multidisciplinar, demonstra que o "modelo de negócios" estatal, herdado de um passado autoritário e resistente à mudança, está programado para rejeitar inovações que ameacem a sua lógica centralizadora. Os estudos de caso de Honduras e do Nepal ilustram como essa rigidez leva a crises políticas e sociais. Como alternativa, o artigo propõe os modelos *bottom-up*, com enfoque nas *Pop-up Cities*, como manifestações práticas da Inovação Aberta. Conclui-se que a adoção de um paradigma aberto, que promove a colaboração com a sociedade civil, não é apenas uma opção, mas uma necessidade para a evolução pacífica e a adaptação das instituições estatais no século XXI. Os resultados demonstram que o modelo de negócios das Pop-up Cities apresenta características alinhadas às estratégias de inovação aberta, funcionando como spin-offs externas capazes de desenvolver soluções institucionais sem as restrições do paradigma centralizado do Estado. O estudo identifica três formas de aplicação pelo setor público e sugere que a participação de agentes públicos nessas comunidades pode acelerar a mudança paradigmática de forma pacífica.

Palavras-chave: Inovação Aberta, Charter Cities, Pop-up Cities, Public Choice, Inovação Institucional.

ABSTRACT

This research argues that the adaptation crises of the modern state are, fundamentally, crises of a closed institutional paradigm that inhibits innovation. Using Henry Chesbrough's Open Innovation model as the main analytical tool, this work investigates why top-down reform models, such as Special Economic Zones (SEZs) and Charter Cities, systematically fail or yield suboptimal results. The analysis, supported by Peter Hall's theory on paradigmatic change and a multidisciplinary bibliography, demonstrates that the state's "business model", inherited from an authoritarian past resistant to change, is programmed to reject innovations that threaten its centralizing logic. The case studies of Honduras and Nepal illustrate how this rigidity leads to political and social crises. As an alternative, the paper proposes bottom-up models, focusing on Pop-up Cities, as practical manifestations of Open Innovation. It is concluded that the adoption of an open paradigm, which promotes collaboration with civil society, is not just an option, but a necessity for the peaceful evolution and adaptation of state institutions in the 21st century. Results demonstrate that Pop-up Cities' business model aligns with open innovation strategies, functioning as external spin-offs capable of developing institutional solutions without the constraints of the State's centralized paradigm. The study identifies three possible applications by the public sector and suggests that public agents' participation in these communities may accelerate peaceful paradigmatic change.

Keywords: Open Innovation, Charter Cities, Pop-up Cities, Public Choice, Institutional Innovation.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 - Os termos da bibliografia relacionados a paradigma.....	22
Quadro 2 - Os termos da bibliografia relacionados ao paradigma centralizador.....	23
Quadro 3 - Os termos da bibliografia relacionados ao paradigma descentralizador..	25
Quadro 4 - Os termos da bibliografia relacionados à resistência paradigmática.....	28
Quadro 5 - Os termos da bibliografia relacionados aos fluxos de conhecimento.....	31
Figura 1 - Caminhos alternativos para o mercado.....	82
Quadro 6 - Componentes sugeridos para o modelo de negócios do Estado Tradicional.....	95
Quadro 7 - Componentes sugeridos para o modelo de negócios do Estado Disfuncional e as expectativas relativas ao Estado Moderno.....	99
Quadro 8 - Componentes sugeridos para o modelo de negócios das Pop-up Cities comparado aos resultados para o Estado moderno.....	128
Figura 2 - Diagrama simplificado de <i>feedback</i> institucional no modelo de Estado Tradicional.....	146
Figura 3 - Diagrama simplificado de <i>feedback</i> institucional no modelo de Estado Plataforma.....	147

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	13
2. REFERENCIAL TEÓRICO.....	19
2.1 Introdução aos Conceitos.....	21
2.1.1 Paradigma.....	21
2.1.2 Paradigma “Catedral”.....	23
2.1.3 Paradigma “Bazar”.....	25
2.1.4 Resistência Paradigmática.....	27
2.1.5 Fluxos de Conhecimento.....	31
2.1.6 <i>Pop-up Cities</i>	32
2.2 Inovação, paradigmas e crescimento sustentado.....	34
2.3 Dependência de Trajetória: A Importância do Paradigma.....	37
2.4 Instituições apropriadas e a armadilha da não convergência.....	42
2.5 A rigidez do Estado e a mudança pela crise.....	51
2.5.1 Estudo de Caso: A Revolução Nepalesa de 2025.....	56
2.6 O Movimento <i>Open Source</i> e o <i>Framework</i> dos Bens Comuns de Informação Policêntrica.....	64
2.7 A Inovação Aberta como Ferramenta de Análise Institucional.....	74
2.8 Comunidades Descentralizadas como Laboratórios de Inovação.....	84
3. METODOLOGIA.....	90
4. DISCUSSÃO.....	93
4.1 O Modelo de Negócios do Incumbente: O Paradigma “Catedral”.....	94
4.1.1 Segmento de mercado (tradicional).....	95
4.1.2 Proposição de valor (tradicional).....	96
4.1.3 Corrente de valor (tradicional).....	96
4.1.4 Sustentabilidade financeira (tradicional).....	97
4.1.5 Rede de valor (tradicional).....	98
4.1.6 Estratégia competitiva (tradicional).....	98
4.1.7 Segmento de mercado.....	100
4.1.8 Proposição de valor.....	104
4.1.9 Corrente de valor.....	108
4.1.10 Sustentabilidade financeira.....	111
4.1.11 Rede de valor.....	116
4.1.12 Estratégia competitiva.....	119
4.1.13 Conclusões.....	122
4.2 O Modelo de Negócios do Entrante: O Paradigma “Bazar”.....	124
4.2.1 Segmento de mercado.....	130
4.2.2 Proposição de valor.....	131
4.2.3 Corrente de valor.....	134
4.2.4 Sustentabilidade financeira.....	136
4.2.5 Rede de valor.....	139

4.2.6 Estratégia competitiva.....	141
4.2.7 Conclusões.....	141
4.3 O Modelo de Negócios Adequado à Democracia.....	143
4.3.1 Impactos da <i>Pop-up City</i> sobre o paradigma institucional.....	150
4.3.2 Possibilidades de aplicação do modelo.....	151
4.3.3 Políticas para potencialização dos resultados.....	155
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	157
5.1 Síntese dos principais achados.....	157
5.2 Contribuições teóricas.....	159
5.3 Limitações de pesquisa.....	161
5.4 Agendas de pesquisa futuras.....	163
5.5 Considerações de encerramento.....	164
REFERÊNCIAS.....	166

1. INTRODUÇÃO

Crises são ocorrências constantes na humanidade desde tempos antigos. O evento recente da derrubada do Estado nepalês pela própria sociedade civil, sem qualquer coordenação centralizada, é um exemplo enigmático de como não podemos dar por garantido o desenvolvimento ou a permanência de qualquer instituição humana, por mais poderosa que esta possa parecer a princípio. O que nem sempre é evidente, contudo, é o importante papel dessas crises, atualmente, na adequação das instituições aos novos contextos sociais.

Para a iniciativa privada, há uma crença consolidada que “companhias que não inovam, morrem” (Chesbrough, 2003). Quando tratamos do Estado, contudo, devemos observar que existem diferenças significativas em relação às organizações privadas que precisam ser levadas em consideração. Em especial, o escopo institucional. Como define North (1997), enquanto organizações são apenas grupos de indivíduos conectados por uma função objetivo¹ em comum, as instituições representam as “regras do jogo”. Portanto, irão gerar impacto sobre toda a sociedade submetida a elas. As organizações privadas possuem suas próprias instituições — em especial, informais —, mas a instituição estatal é muito mais abrangente e, logo, definitiva para o desenvolvimento da sociedade sobre a qual ela opera (North, 1997).

North (1997) destaca a partir de sua obra como a forte resistência à mudança — ou a falta de eficiência adaptativa — apresentada por diversas instituições públicas resultou em consequências severas, como o subdesenvolvimento e a instabilidade política. Para o autor, essa resistência não se deve apenas às instituições formais, mas também — e talvez, principalmente — às instituições informais que operam no setor público. As convenções informais são extensões, elaborações e qualificações das regras formais que “‘resolvem’ inúmeros problemas de troca não completamente cobertos pelas regras formais” (North, 1997, p. 4, tradução nossa) e que permitem às pessoas que simplifiquem suas relações cotidianas sem a necessidade de refletir profundamente sobre cada nova questão.

¹ Segundo o Dicionário de Oxford, se trata de uma função matemática que representa a métrica que se deseja maximizar ou minimizar em um problema de otimização. No contexto, significa que as organizações são compostas de pessoas alinhadas no que diz respeito a incentivos, e que buscam maximizar a mesma coisa.

Nesse sentido, elas possuem uma “tenaz habilidade de sobrevivência” (North, 1997, p. 4, tradução nossa) que ultrapassa aquela das instituições formais.

Como, enquanto as organizações privadas enfrentam a falência perante a estagnação, as instituições públicas preservam sua existência a partir do monopólio da coerção (Weber, 1967), essa resistência produz consequências cumulativas. O apego das instituições aos seus paradigmas — a lógica que determina seu modo de pensar e agir — levam a uma sequência de decisões e políticas que fracassam perante “anomalias”², ocasionando crises das mais diversas naturezas (Hall, 1993), assim como conflitos de desenvolvimento tal como observados por North (1997). Pela perspectiva de Hall (1993), contudo, as crises possuem um papel significativo na mudança institucional e servem como combustível para a produção de novos paradigmas. Esta pesquisa se concentra especificamente nas crises de legitimidade — aquelas que decorrem da incapacidade do Estado de se adaptar às demandas de uma sociedade democrática e dinâmica, e que promovem a mudança no *locus* de autoridade necessária para promover a mudança.

A bibliografia referente às causas da inovação já é relativamente extensa, mas a dinâmica destrutiva entre as instituições rígidas e as crises torna necessária a investigação de soluções para promover a inovação institucional e que não sejam facilmente barradas por essa rigidez. Assim, esta pesquisa está centrada em responder a seguinte questão: **poderiam modelos *bottom-up* de inovação institucional, como as *Pop-up Cities*, contribuir para uma transição paradigmática pacífica — que não acarretem em crises de legitimidade — no setor público?**

A inovação exige instituições adequadas (Aghion; Howitt, 2009). Em primeiro lugar, porque a inadequação institucional impede que as organizações sejam capazes de extrair completo valor das inovações (Chesbrough, 2003); e em segundo lugar, porque a aplicação de tecnologias para as quais as instituições não estão preparadas exerce pressão sobre os mecanismos internos das organizações que levam a efeitos adversos, transformando a própria inovação em uma ameaça. North (1997) e Chesbrough (2003) trabalham essa questão, demonstrando como as

² Hall (1993) define anomalias como situações às quais o paradigma institucional não é capaz de explicar.

mudanças contextuais³ promovidas pelas inovações afetaram negativamente a sustentabilidade das instituições tradicionais.

Como há o reconhecimento de que essa adaptação institucional é necessária, diversas políticas foram desenvolvidas com o objetivo de promover essa mudança institucional. Contudo, os modelos desenvolvidos com o objetivo de modificar e, com sucesso, melhorar as instituições em países historicamente estagnados — até o momento de escrita deste trabalho — têm apresentado resultados aquém do desejado. Enquanto as tradicionais Zonas Econômicas Especiais (ZEE) frequentemente fracassam (Moberg; Tarko, 2021), modelos mais recentes como as *Charter Cities* sequer ultrapassam o desafio da escalabilidade⁴.

Essa questão é de suma importância para o Estado brasileiro, uma vez que as evidências da bibliografia indicam que o Brasil está entre os países estagnados. Aghion e Howitt (2009) identificaram esse comportamento em diversos países da América Latina, e os consideraram como exemplos do que os autores chamaram de “armadilha da não-convergência”⁵. Os autores perceberam, através da investigação empírica desenvolvida por Acemoglu *et al.* (2006 *apud* Aghion; Howitt, 2009), que países cuja produtividade é significativamente inferior à fronteira tecnológica⁶ se beneficiam mais de instituições “imitadoras” do que “inovadoras”⁷. Dessa forma, países em desenvolvimento que adotaram essa estratégia, que inclui políticas como substituição de importações e protecionismo, costumam apresentar bons resultados e crescimento acelerado até determinado ponto. Porém, quanto mais se aproximam da fronteira, menor se torna o crescimento, até que este se torna negativo e o país perde produtividade relativa, levando à estagnação.

Neste ponto, que costuma ocorrer, segundo os autores, a partir da marca de 40% de proximidade com a fronteira tecnológica, a instituição pública deveria fazer a

³ North (1997) trabalha a mudança contextual produzida pela segunda revolução econômica, datada do século XIX, a qual foi caracterizada pela mudança no estoque do conhecimento, que aproximou a ciência e a tecnologia. Chesbrough (2003) identifica a mesma mudança a partir do maior acesso generalizado ao conhecimento, mas por uma perspectiva mais recente, consolidada entre 1970 e 1980.

⁴ 15 anos após a concepção do modelo por Romer (2010), apenas Honduras desenvolveu uma política explicitamente inspirada pela teoria.

⁵ Também pode-se falar em convergência condicionada, ou seja, cada país converge para seu próprio estado estacionário.

⁶ A fronteira tecnológica é definida a partir da produtividade por trabalhador nos Estados Unidos da América.

⁷ As instituições imitadoras são aquelas que voltam suas estratégias para tentar replicar os métodos e tecnologias utilizados em países mais desenvolvidos. Já os modelos inovadores são aqueles que promovem a abertura de mercado, a difusão da informação e a competitividade, incentivando a produção interna de novos métodos e tecnologias.

transição para um modelo promotor de inovação, de forma a manter o ritmo de crescimento. Todavia, a rigidez institucional atua como uma barreira a esse processo. Segundo Aghion e Howitt (2009), os agentes beneficiados pelo modelo institucional de imitação utilizariam parte de seus ganhos anteriores para negociar pela permanência do modelo.

Os estudos de caso conduzidos por De Soto (1986) demonstram na prática os efeitos da armadilha da não convergência. O autor analisa três casos históricos de países mercantilistas em transição — Inglaterra, França e Rússia — e os compara ao cenário observado nos países latino-americanos, com enfoque no caso Peruano. Segundo De Soto (1986), os países da América Latina têm conservado o modelo de Estado do período mercantilista, preservando características como o princípio redistributivo⁸, o qual promove a politização do Estado e deposita o poder nas mãos de coalizões redistributivas — pequenos grupos que exercem pressão política em favor dos próprios interesses, ainda que em contra à vontade da maioria.

A análise do autor demonstra a dinâmica apresentada por Aghion e Howitt (2009), na qual os agentes privilegiados pelo modelo vigente utilizam seus recursos para preservá-lo, e a utiliza para justificar a resistência do modelo mercantilista na América Latina. Além disso, De Soto (1986) também reforça o argumento de Hall (1993), demonstrando como essa resistência paradigmática levou o sistema ao seu colapso a partir da crise de legitimidade. Mais importante: o autor demonstra os casos em que o sistema foi capaz de se adequar sem promover a crise, a partir da transferência gradual do poder de decisão do Estado para os próprios cidadãos.

Os resultados apresentados por De Soto (1986) estão alinhados àqueles demonstrados pela teoria da inovação aberta de Chesbrough (2003). Essa teoria afirma que organizações podem se adequar mais fácil e rapidamente às mudanças de contexto social por meio de uma abertura ao ambiente externo, envolvendo agentes de fora da corporação no processo de desenvolvimento e permitindo que ideias desenvolvidas dentro da organização sejam compartilhadas com as demais entidades dentro do mesmo ecossistema. As conclusões de Chesbrough (2003) conversam com a teoria de Mokyr (2002), a qual afirma que a inovação e a mudança surgem a partir de um fortalecimento no fluxo de conhecimento entre os agentes

⁸ De Soto (1986) utiliza o termo “redistributivo” em sentido objetivo. O Estado redistributivo é aquele que, ao invés de promover o crescimento econômico, direciona seus esforços a redistribuir o estoque de riquezas já existentes daqueles grupos com menor poder de barganha para aqueles com maior influência política.

científicos e os artesãos — ou seja, aqueles que investigam os “porquês” das coisas e aqueles que transformam esse conhecimento em produtos úteis para a sociedade.

Utilizando a teoria da inovação aberta de Chesbrough como instrumentos de análise, este trabalho parte da tese que a rigidez institucional é fruto de um modelo de negócios fechado⁹ e que, portanto, essa rigidez pode ser compensada a partir da adoção de práticas da inovação aberta. Como ferramenta de transformação, a pesquisa identifica potencial em laboratórios de inovação construídos de baixo para cima, pela própria sociedade, em modelo similar ao de comunidades descentralizadas como as *Pop-up Cities*, uma vez que a natureza *bottom-up* do modelo dispensa a necessidade de um modelo de negócios inovador por parte da máquina estatal.

Como objetivo geral, busca-se demonstrar estes laboratórios possuem um modelo de negócios mais adequado para tratar de problemas públicos que possuem alto custo de heterogeneidade, podendo ser utilizados como *spin-offs* externos capazes de auxiliar o serviço público a solucionar questões historicamente difíceis para a instituição centralizada; assim como, além disso, poderiam abrir espaço para a exposição dos burocratas públicos a um ambiente de inovação aberta, o que seria capaz de influenciar o paradigma institucional de forma gradual. Dessa forma, a adoção destes laboratórios *bottom-up* poderiam potencializar a transição institucional para um modelo inovador, permitindo que a instituição se adequasse antes que as práticas tradicionais provocassem uma crise de legitimidade¹⁰.

Tendo isso em vista, os objetivos específicos desta pesquisa são:

1. Identificar as causas da rigidez institucional do Estado moderno a partir do *framework* da inovação aberta de Chesbrough (2003);
2. Construir o modelo de negócios do Estado tradicional e do Estado disfuncional com base em entrevistas e análise bibliográfica;
3. Construir o modelo de negócios das *Pop-up Cities* a partir de entrevistas com organizadores e participantes;

⁹ O modelo de negócios é uma ferramenta utilizada por Chesbrough (2003) para estruturar e analisar o paradigma institucional. O modelo de negócios fechado, por sua vez, reflete um *modus operandi* no qual a organização centraliza e controla suas decisões, ficando então refém da própria lógica dominante. Os conceitos serão melhor definidos a partir da seção 2.1 do Referencial Teórico.

¹⁰ É importante ressaltar que muitos autores, incluindo North (1997) e De Soto (1986), apontam também para a relevância das instituições formais para o desenvolvimento econômico, indicando que elas são fatores importantes para a promoção de crises. Contudo, esse trabalho segue a linha de North (1997) de que as instituições informais influenciam significativamente as instituições formais, e que a tentativa de adotar boas regras pode fracassar devido aos desvios provocados pelas instituições informais. Essa ideia será melhor desenvolvida na seção 2.2 do Referencial Teórico.

4. Comparar os modelos de negócios identificando potencialidades e limitações das *Pop-up Cities* como ferramenta de inovação institucional;
5. Propor modelos de interação em que o Estado aprende com esses laboratórios.

Para construir essa discussão, este trabalho se organiza em quatro capítulos: o referencial teórico, onde serão melhor desenvolvidas as teorias dos autores que formam o contexto deste trabalho; a metodologia, onde serão definidos os métodos de pesquisa e as suas limitações; a discussão, quando serão apresentados os modelos de negócio do Estado e das *Pop-up Cities* conforme direcionamento das entrevistas, assim como a análise desse modelo e identificação do seu potencial como laboratório de inovação institucional; e as considerações finais, onde serão dispostas as conclusões da análise e dados novos possíveis direcionamentos de pesquisa para o futuro.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

A teoria que se defende nesta pesquisa se sustenta em pressupostos e descobertas desenvolvidos por autores de áreas diversas, formando um referencial teórico integrativo. O uso de bibliografia extraída de áreas diversas de conhecimento resulta em uma inconsistência na terminologia aplicada, ainda que os conceitos sejam alinhados no que diz respeito à sua definição. Com vistas a demonstrar o alinhamento desses conceitos e tornar a leitura mais fluída, a seção 2.1 irá consolidar os principais conceitos aplicados a esta pesquisa.

Na seção 2.2, será apresentada a teoria por trás do papel da inovação no crescimento sustentado dada por Mokyr (2002). O autor apresenta o contexto histórico da inovação e a importância da mudança paradigmática durante o período iluminista para o desenvolvimento que observamos nos períodos seguintes.

Na seção 2.3, o argumento de North (1997) será utilizado para demonstrar a importância das instituições informais para o desenvolvimento, reforçando o argumento de Mokyr (2002). A partir de Harari (2015), demonstra-se como a burocracia contribuiu para a consolidação da instituição informal que atualmente é preponderante no setor público, reforçando ainda mais a rigidez paradigmática. De Soto (1986) será aplicado como evidência empírica das observações apresentadas pelos autores. A seção também irá apresentar o conceito da dependência de trajetória (*path dependance*) trabalhada por North (1997), a qual representa um obstáculo que deve ser superado a fim de possibilitar a construção de um ambiente institucional adequado ao desenvolvimento.

Na seção 2.4, Aghion e Howitt (2009) consolidam matematicamente as teorias de Mokyr (2002) e North (1997). O estudo dos autores demonstra como diferentes modelos institucionais impactam na promoção da inovação e no crescimento a depender do tipo de competição (na iniciativa privada) e da proximidade com a fronteira tecnológica (no caso das instituições públicas). As pesquisas de Aghion e Howitt são utilizadas para demonstrar por que os países com baixo nível de desenvolvimento muitas vezes apresentam estagnação e, apesar disso, não adotam políticas mais adequadas para a inovação e o crescimento, reforçando a teoria da dependência de trajetória de North (1997).

Estando consolidada a discussão relativa às múltiplas naturezas da instituição pública e seu impacto sobre o desenvolvimento das nações, a seção 2.5 inclui Hall

(1993) como embasamento teórico para relacionar a resistência a mudanças no setor público às crises que podemos observar historicamente. Comunicando-se com Hall (1993), De Soto (1986) demonstra, a partir da análise empírica, a influência do paradigma centralizador na ocorrência crises, enquanto Evans (1993) e sua teoria a respeito da autonomia inserida e seu papel na construção de um Estado Desenvolvimentista será utilizada como demonstração da importância da abertura do setor público à sociedade civil. Esses autores demonstram na prática os efeitos da influência dos agentes sobre a rigidez paradigmática, e reforçam o argumento de Chesbrough (2003) ao demonstrar como a abertura para o mercado externo de ideias pode ajudar a prevenir a crise. A partir dessas análises, Alesina e Spolaore (2003) promovem reflexões que relacionam a democracia ao aumento das pressões contra instituições estatais excessivamente grandes e centralizadas, o que provocaria, então, um aumento da frequência de crises em Estados democráticos que resistem à descentralização. Um curto Estudo de Caso a respeito da revolução do Nepal de 2025 será agregado para fins didáticos, conectando estes autores.

Na seção 2.6, será feita uma rápida introdução ao contexto histórico do movimento *open source* a partir de Bretthauer (2001) — um fenômeno relevante para o fortalecimento do movimento em prol da descentralização. Em seguida, será demonstrada sua ligação com o desenvolvimento da tecnologia *blockchain* por meio de Carvalho *et al.* (2020), direcionando a discussão para o impacto dessa tecnologia sobre os novos modelos de governança. Para analisar essa dinâmica, utilizaremos o *framework* teórico dos Bens Comuns de Informação Policêntrica (BCIP), elaborado por Mindel (2018) com base na teoria da governança policêntrica de Ostrom (1990). Carvalho *et al.* (2020) utilizam o BCIP para estudar a sustentabilidade de criptomoedas, dada a adequação do *framework* para sistemas digitais descentralizados. Complementando essa análise, a lente do BCIP será aplicada ao contexto do Estado, onde será demonstrado que a teoria é capaz de explicar a insustentabilidade do paradigma centralizador, dado que o Estado está inserido em um contexto social e econômico naturalmente descentralizado, apesar de utilizar meios centralizados de governança.

O principal autor para o desenvolvimento deste trabalho, Chesbrough (2003), entra a seguir, na seção 2.7, onde será melhor explicada a teoria da inovação aberta e sua relação ao modelo de negócios, ou paradigma, da instituição. Nessa seção serão apresentados também os conceitos de mapa cognitivo e armadilha cognitiva, e

como esta dialoga com a rigidez paradigmática de Hall (1993) e a armadilha da não convergência de Aghion e Howitt (2009). Por fim, serão demonstradas as estratégias propostas por Chesbrough (2003) para promover a inovação em contextos nos quais o paradigma organizacional é inadequado.

Por fim, a apresentação das recentes organizações autônomas descentralizadas (da sigla em inglês, DAO) e comunidades descentralizadas temporárias (*Pop-up Cities*) será dado a partir da análise de Hsieh *et al.* (2018), na seção 2.8. A seção irá introduzir as inovações institucionais desenvolvidas por essas comunidades e servirá como embasamento para a defesa, nesta pesquisa, de que o modelo das *Pop-up Cities* possui potencial notável para a promoção da inovação institucional em instituições públicas rígidas.

2.1 Introdução aos Conceitos

Esta pesquisa utiliza um referencial teórico integrativo como forma de compensar a falta de bibliografia que trabalhe especificamente a teoria aqui descrita. Uma consequência observada é que diversos autores da bibliografia utilizam ideias em comum, mas a partir de diferentes terminologias. É importante demonstrar a similaridade dentre esses conceitos para facilitar a compreensão das análises e corroborar para as conclusões desenvolvidas neste trabalho.

Os conceitos apresentados nesta seção permitem que o leitor compreenda as principais ideias do trabalho sem a necessidade de percorrer todo o referencial teórico. Para aqueles que desejam uma leitura mais aprofundada, as seções seguintes desenvolvem cada conceito em maior detalhe.

2.1.1 Paradigma

O paradigma diz respeito a uma estrutura cognitiva ou normativa profunda e compartilhada que molda a interpretação da realidade e restringe a ação, independentemente do nível de análise — Estado, sociedade ou empresa. Essa estrutura atua como um paradigma ou meta-regra implícita, influenciando as decisões dos agentes e gerando inércia institucional. O quadro 1 relaciona os termos utilizados pelos autores que se enquadram nessa definição e de que forma eles são definidos pela bibliografia.

Quadro 1 - Os termos da bibliografia relacionados a paradigma

Autor(es)	Termo utilizado	Definição na bibliografia
Peter A. Hall (1993)	Paradigma político (<i>Policy Paradigm</i>)	Uma estrutura interpretativa que especifica os objetivos, os instrumentos de política e a própria natureza dos problemas a serem resolvidos . É influente porque grande parte dela é tida como certa e inquestionável . Sua mudança é rara e tipicamente ocorre após a acumulação de anomalias e falhas de política que desacreditam o paradigma existente.
Henry W. Chesbrough (2003)	Lógica dominante (<i>Dominant Logic</i>)	A sabedoria prevaiente dentro da empresa sobre como o mundo funciona e como a empresa compete para obter lucro. Essa lógica pode ser estruturada em um modelo de negócios e atua como um mapa cognitivo simplificado , que os gerentes usam para reduzir a ambiguidade em ambientes complexos e incertos e promover a coordenação entre os colaboradores. Seu sucesso pode levar a uma armadilha cognitiva , impedindo a empresa de reconhecer ou comercializar novas oportunidades que não se encaixam nessa lógica estabelecida.
Douglass C. North (1997)	Instituições Informais (<i>Informal Institutions</i>)	As regras não escritas (cultura, normas sociais) que complementam as regras formais. Os modelos mentais que os indivíduos usam para decifrar o ambiente são, em parte, o resultado do conhecimento socialmente transmitido (a herança cultural). A ideologia inerente a esses modelos age como um " dispositivo de economia " para receber e interpretar informações. Essas estruturas informais possuem uma "tenaz habilidade de sobrevivência" e são cruciais para a estabilidade e o desempenho econômico.
Yuval Noah Harari (2015)	Ordem Imaginada (<i>Imagined Order</i>)	Um conjunto de mitos e ficções compartilhados que não têm validade objetiva, mas são essenciais para que grandes números de seres humanos possam cooperar efetivamente . Essa ordem é incrustada no mundo material e na educação contínua, moldando os desejos das pessoas e sustentando as estruturas sociais e políticas .

Fonte: Elaboração própria.

Com base no quadro, é possível verificar que todos os termos mencionados se referem ao mesmo conjunto cognitivo de crenças compartilhadas que são utilizados pelos agentes para simplificar a interpretação contextual e facilitar a coordenação. Esse conjunto de crenças define valores e princípios, com a origem de determinados problemas e soluções em potencial que são tidos como certos. Em todos os casos, os autores ressaltam a resistência à mudança dessas crenças, e indicam que essa barreira à mudança é consequência, justamente, da essência do paradigma como um mapa interpretativo simplificado que evita a reflexão profunda a respeito de saberes consolidados. É da própria natureza humana, logo, resistir às mudanças de paradigma, uma vez que essa alteração exigiria um enorme esforço cognitivo e prejudicaria a coordenação social ao longo dos períodos de transição.

Dado esse alinhamento conceitual entre os termos utilizados pelos autores, é justificada a aplicação do modelo de negócios de Chesbrough (2003) como *framework* capaz de estruturar essas crenças compartilhadas e viabilizar o processo de análise do *status quo* institucional.

2.1.2 Paradigma “Catedral”

Tendo em vista o conceito de paradigma, podemos também identificar na bibliografia diferentes formas de definir o paradigma centralizador do Estado, o qual é identificado pelos autores como um dos principais fatores que ocasionam as crises. Os autores demonstram como a estrutura centralizada torna a organização mais sujeita à corrupção, contribuindo para construir uma armadilha da não convergência, visto que a estratégia de suborno por parte dos agentes beneficiados pelo paradigma vigente é um fator chave para a rigidez paradigmática. O paradigma centralizador, pela terminologia de Chesbrough (2003), resulta na formação de um “modelo de negócios fechado”, o qual se caracteriza por ser auto-centrado e pouco exposto ao ambiente externo. Esse fechamento contribui para a resistência do paradigma e deve ser solucionado como forma de incentivar a eficiência adaptativa. O quadro 2 sintetiza os termos utilizados pelos autores e os define conforme a bibliografia, permitindo demonstrar a similaridade entre os termos.

Quadro 2 - Os termos da bibliografia relacionados ao paradigma centralizador

Autor(es)	Termo utilizado	Definição na bibliografia
Hernando De Soto (1986)	Sistema Redistributivo	Sistema marcado pela crença na qual o Estado assume que os cidadãos não possuem a capacidade de tomar decisões por conta própria — herdado do regime feudal no qual o plebeu era tido como “pecador” e seria dever do governante “salvá-los de si mesmos”. Baseado no “ voluntarismo centralista ” em que os governantes acreditam que “sua vontade basta”. O paradigma é orientado à redistribuição dos recursos ao invés do crescimento, de forma que a lei passa a ser utilizada para conceder privilégios aos agentes que detém poder de barganha .
Henry W. Chesbrough (2003)	Inovação Fechada (<i>Closed Innovation</i>)	Estrutura de P&D fechada, centralizada e interna , “focada para dentro” (<i>inwardly focused</i>). Exige integração vertical profunda — “para fazer qualquer coisa, deve-se fazer tudo internamente” — e há discriminação explícita contra ideias desenvolvidas externamente (“ <i>not invented here</i> ”). O conhecimento é mantido em um “ banco de conhecimento ” (<i>knowledge bank</i>) interno, no qual ideias inadequadas ao modelo de negócios vigente ficam estagnadas indefinidamente. Não há muita rotatividade de pessoal ou compartilhamento de ideias com o ambiente externo. Assume-se que há pouco vazamento de ideias e que o ambiente externo é “estéril” em conhecimento . A rigidez deriva de uma armadilha cognitiva na qual o “filtro” paradigmático ignora ideias divergentes.

Aghion & Howitt (2009) Acemoglu et al.(2006)	Instituição de Aprimoramento da Imitação ¹¹ (<i>Imitation-enhancing institution</i>)	Instituição cujo paradigma supõe que atividades que promovem a acumulação de experiência e investimento de longo prazo em firmas existentes são mais eficazes que o desenvolvimento de competências voltadas à inovação, como iniciativa, seleção de talentos e tomada de riscos. Reflete a realidade para países com baixo nível de desenvolvimento, mas se torna progressivamente mais inadequada à medida em que a produtividade do país aumenta, até passar a apresentar efeitos adversos . Podem se tornar rígidos ao atingir a armadilha de não convergência devido à resistência dos agentes.
Eric S. Raymond (1999 <i>apud</i> Bretthauer, 2001)	Modelo Catedral (<i>Cathedral Model</i>)	Desenvolvimento cuidadosamente coordenado por um grupo pequeno e coeso (<i>small, tightly-knit group</i>). Abordagem tradicional, centralizada e hierárquica . Há o objetivo de garantir controlar o resultado final para que este corresponda às ideias inicialmente definidas pelo grupo. Implica que a solução de problemas e o aprimoramento tecnológico dependem de uma autoridade central e coesa, limitando a velocidade de inovação e a capacidade de detecção de falhas (<i>bugs</i>).
Vincent Ostrom, Charles M. Tiebout & Robert Warren (1961) Ostrom (1990, 2005, 2010)	Sistema Simples Monocêntrico Gargantua	Há a perspectiva de que um governo impositivo para forçar indivíduos auto-interessados a contribuir com os recursos necessários e a se abster de atividades egoístas. Sem um governo hierárquico para induzir a conformidade , cidadãos e funcionários egoístas não conseguiriam gerar níveis eficientes de bens públicos. Uma única unidade governamental é fortemente recomendada para reduzir a estrutura "caótica" , aumentar a eficiência, limitar o conflito entre unidades governamentais e melhor atender a uma visão homogênea do público. A organização concentra um número relativamente grande e importante de funções , como a defesa e o monopólio da coerção . Há uma suposição de que as agências centrais possuem informações precisas , capacidade de monitoramento , confiabilidade de sanções e custos de administração zero . O isolamento é visto como uma vantagem que permite uma análise neutra e a identificação de soluções ótimas.
Alesina & Spolaore (2003)	Equilíbrio Leviatã (<i>Leviathan Equilibrium</i>)	Estrutura de governo cujo governante tem por objetivo maximizar a sua renda líquida e a de seus associados. A centralização garante altos impostos e uso da receita para o Leviatã e sua elite. Prefere territórios grandes para poder expropriar mais cidadãos, assim como maior homogeneidade prover menos bens públicos <i>per capita</i> sem acarretar em insurreições. Cidadãos são vistos como ameaça, mas fonte de receita , e políticas favoráveis aos súditos são estratégias de sobrevivência para a instituição. Grupos minoritários com comportamentos desviantes do <i>status quo</i> são promotores de heterogeneidade e acarretam em maiores custos, o que incentiva sua perseguição.
Peter Evans (1993)	Estado Predatório (<i>Predatory State</i>)	Caracterizado por ser tradicionalista e arbitrário. A elite se dedica à busca de renda (<i>rent-seeking</i>) e à extração de enormes fortunas pessoais das receitas do país, enquanto o poder recai nas mãos da "panelinha" e da "irmandade" presidenciais (família e amigos do governante). O aparelho administrativo é mercantilizado e imprevisível , o que torna quase impossível o desenvolvimento de uma burguesia voltada para o investimento produtivo de longo prazo. A centralização e o saque destroem a possibilidade de comportamento orientado por normas nos níveis inferiores da burocracia.

Fonte: Elaboração própria.

A análise do quadro demonstra que todos os termos apontados possuem características de paradigma. Eles refletem crenças institucionais das organizações que orientam a tomada de decisão e coordenam a ação dos colaboradores.

¹¹ Também pode ser chamada de instituição de aprimoramento da experiência (*experience-enhancing institution*)

Todos esses paradigmas institucionais apresentam similaridades críticas, que refletem uma crença tradicional de que a centralização é o meio de governança e tomada de decisão mais adequado, e que as ideias externas são perigosas ou simplesmente inferiores, sendo necessária a proteção do paradigma tradicional para evitar que esses diferentes princípios penetrem na organização e prejudiquem seu funcionamento ou seus resultados (modelo de negócios fechado). O paradigma centralizador foi identificado pelos autores como um fator chave para a ineficiência, em especial devido às mudanças contextuais que ocorreram na sociedade civil. Essas mudanças abrangem, principalmente, o aumento da complexidade social, o maior dinamismo dos mercados, e o fluxo mais intenso de conhecimentos.

Duas principais crenças se destacam como aquelas que promovem e solidificam a centralização: a suposta incapacidade dos indivíduos localizados no ambiente externo e a supremacia do interesse pessoal dos agentes que se apropriam do poder estatal, sendo esta última a mais relevante para a manutenção do paradigma ao longo do tempo. Devido a essa convergência entre os paradigmas centralizadores, justifica-se que estratégias identificadas como eficazes por determinados autores para combater essas crenças consolidadas também serão úteis para todos os demais casos. Assim, reforça-se a lógica de aplicar técnicas de inovação aberta tal como sugerido por Chesbrough (2003) também para promover mais eficiência adaptativa a países tidos como redistributivos, imitadores, predatórios, dentre outros.

2.1.3 Paradigma “Bazar”

Em contraponto ao paradigma centralizador "Catedral", diversos autores identificaram modelos de governança e organização que se caracterizam pela abertura, descentralização e colaboração com agentes externos. Esses modelos foram identificados como mais adequados para contextos de alta complexidade, dinamismo e heterogeneidade, nos quais o paradigma tradicional falha em se adaptar. O Quadro 3 sintetiza os termos utilizados pelos autores para descrever esse paradigma alternativo.

Quadro 3 - Os termos da bibliografia relacionados ao paradigma descentralizador

Autor(es)	Termo utilizado	Definição na bibliografia
-----------	-----------------	---------------------------

Henry W. Chesbrough (2003)	Inovação Aberta (<i>Open Innovation</i>)	Paradigma que pressupõe que as organizações podem e devem usar ideias externas , assim como ideias internas, para avançar em suas tecnologias. A fronteira entre a organização e seu ambiente se torna " permeável " (<i>permeable</i>), permitindo que inovações fluam facilmente para dentro e para fora . As organizações buscam comercializar tanto as próprias ideias quanto as inovações de outras firmas. O modelo permite que a organização capture valor de tecnologias desenvolvidas externamente e que ideias internas encontrem caminhos externos para o mercado . É boa em gerenciar riscos , seguindo uma estratégia de "jogo de pôker", que efetua gastos baixos no curto prazo e é amigável à mudança de rota .
Aghion & Howitt (2009) Acemoglu et al. (2006)	Instituição de Aprimoramento da Inovação (<i>Innovation-enhancing institution</i>)	Instituição cujo paradigma valoriza a seleção de talentos , a iniciativa individual , a tomada de riscos e a competição . Promove a abertura de mercado , a difusão da informação e a competitividade , incentivando a produção de novos métodos e tecnologias . É mais adequada para países próximos da fronteira tecnológica , onde a imitação não é mais suficiente para sustentar o crescimento.
Eric S. Raymond (1999 apud Brettbauer, 2001)	Modelo Bazar (<i>Bazaar Model</i>)	Modelo de desenvolvimento colaborativo e aberto , caracterizado pela liberação frequente de versões e pela incorporação massiva de feedback externo . Segue a máxima de que dada uma base grande o suficiente de <i>beta-testers</i> e co-desenvolvedores, quase todo problema será caracterizado rapidamente. O código (ou as regras) é desenvolvido de forma distribuída por uma comunidade ampla , e a coordenação emerge organicamente da interação entre os participantes.
Vincent Ostrom, Charles M. Tiebout & Robert Warren (1961) Ostrom (1990, 2005, 2010)	Sistema Policêntrico (<i>Polycentric System</i>)	Sistema com múltiplos centros de tomada de decisão formalmente independentes entre si , mas que operam sob um conjunto comum de regras. Permite que diferentes unidades experimentem soluções distintas para problemas locais , gerando aprendizado institucional por comparação. A diversidade de abordagens é vista como fonte de resiliência e inovação , não como "caos" a ser eliminado.
Alesina & Spolaore (2003)	Equilíbrio de Voto (<i>Voting Equilibrium</i>) Equilíbrio Democrático (<i>Democratic Equilibrium</i>)	Estrutura de governo na qual os governantes tentam maximizar o bem-estar médio dos cidadãos para serem reeleitos. Tende a gerar Estados menores e mais descentralizados, pois os custos de heterogeneidade (custo de prover bens públicos para populações diversas) pressionam pela fragmentação . Atingir o equilíbrio ótimo depende do acesso equilibrado de todos os indivíduos aos bens públicos — ou seja, o pagamento de taxas é equivalente ao que o indivíduo percebe na forma de serviços públicos — em especial levando em consideração aqueles mais distantes do centro administrativo. O fracasso nesse equilíbrio leva à secessão, com formação de Estados excessivamente pequenos, ou gera uma tendência ao equilíbrio Leviathan, com Estados desnecessariamente extensos.
Peter Evans (1993)	Estado Desenvolvimentista (<i>Developmental State</i>)	Estado que combina autonomia burocrática com inserção social (<i>embedded autonomy</i>). A burocracia mantém coerência interna e capacidade técnica , mas está conectada a redes densas com o setor privado e a sociedade civil . Essa inserção permite que o Estado capte informações do ambiente externo e adapte suas políticas . O isolamento excessivo leva ao Estado Predatório; a inserção excessiva sem autonomia leva à captura. O equilíbrio é chave.

Fonte: Elaboração própria.

A análise do quadro demonstra que os paradigmas descentralizadores compartilham características fundamentais: (1) abertura à participação de agentes

externos; (2) valorização da diversidade como fonte de inovação; (3) mecanismos de *feedback* que permitem adaptação contínua; e (4) distribuição do poder de decisão. Esses fatores são vistos como necessários para que a instituição seja sustentável e adaptável às mudanças de contexto externo. Esses elementos são precisamente aqueles que o paradigma "Catedral" rejeita, explicando por que a transição entre esses modelos é tão difícil e frequentemente requer crises para ocorrer.

Em especial, autores que tratam da descentralização com um enfoque na realidade prática (Evans, 1993; Alesina e Spolaore, 2003; Aghion e Howitt, 2009) reforçam a importância do equilíbrio para atingir um ponto ótimo, considerando fatores como o desenvolvimento interno do país, o acesso equitativo da população aos serviços públicos e a promoção de uma burocracia técnica, meritocrática e coerente. A perspectiva desses autores demonstra obstáculos enfrentados atualmente pelos sistemas democráticos modernos, que são descentralizados politicamente, mas que estão inseridos em um paradigma institucional centralizador. As democracias modernas enfrentam dificuldades em países menos desenvolvidos devido à baixa eficiência de sua gestão, assim como não conseguem atender equitativamente agrupamentos populares mais distantes da realidade compreendida pelos burocratas. Por fim, a criação de uma burocracia weberiana adequada também é um desafio constante.

Conforme a análise da bibliografia, essas dificuldades podem ser explicadas pelo paradigma institucional centralizado, sugerindo que houve uma transição paradigmática no nível político, da monarquia para a democracia, mas essa transição não se estendeu para o nível institucional, de forma que a máquina estatal enfrenta barreiras para adequar a gestão às novas demandas desse contexto social. Nesse sentido, a adoção de medidas de inovação aberta pode ser uma estratégia eficaz para contornar essas barreiras, utilizando instituições descentralizadas disruptivas — aquelas que seguem a lógica do Bazar e de natureza policêntrica — como aliadas para a transição institucional.

2.1.4 Resistência Paradigmática

A transição do paradigma "Catedral" para o paradigma "Bazar" encontra resistência sistemática que diversos autores identificaram e conceitualizaram de formas complementares. Compreender esses mecanismos de resistência é fundamental para identificar estratégias capazes de superá-los. O Quadro 4

relaciona os termos utilizados pelos autores para descrever os fenômenos que contribuem para a rigidez institucional.

Quadro 4 - Os termos da bibliografia relacionados à resistência paradigmática

Autor(es)	Termo utilizado	Definição na bibliografia
Douglass C. North (1997)	Dependência de Trajetória (<i>Path Dependence</i>)	Fenômeno pelo qual a estrutura de incentivos e escolhas de uma sociedade é moldada por sua herança institucional e experiências passadas . Uma matriz institucional cria organizações e grupos de interesse cuja subsistência e bem-estar dependem da manutenção desse arcabouço, gerando uma interdependência simbiótica que resiste a alterações . O sistema de crenças, evoluído a partir dessas experiências acumuladas, muitas vezes não equipa os membros da sociedade para confrontar e resolver novos problemas de transição. Assim, a mudança ocorre de forma incremental , e as oportunidades mais lucrativas para os grupos de interesse no presente pavimentam o caminho da mudança no longo prazo , podendo levar à persistência de instituições ineficientes. As consequências de longo prazo são frequentemente não intencionais, pois a direção do investimento define se haverá promoção ou disseminação do estoque de conhecimento e se a mobilidade dos fatores de produção será encorajada ou não. Além disso, as capacidades dos indivíduos são limitadas diante da complexidade dos problemas .
Henry W. Chesbrough (2003)	Armadilha Cognitiva (<i>Cognitive Trap</i>)	Situação na qual os gestores de uma organização aplicam filtros cognitivos para reduzir a complexidade ambiental, o que os leva a incluir apenas informações que se encaixam na lógica do modelo de negócios atual e a descartar aquelas que divergem dele. O sucesso histórico de um modelo estabelece uma lógica dominante — uma sabedoria prevaiente sobre como o mundo funciona — que impede a percepção de mudanças no ambiente. Essa rigidez significa que novas tecnologias são avaliadas apenas sob a ótica dos mercados e clientes atuais, ignorando potenciais usos disruptivos em novos mercados . A armadilha é aprofundada pela tendência de manter tecnologias "na prateleira" (<i>knowledge bank</i>) aguardando uma utilidade no modelo interno, permitindo que o valor latente se perca para competidores externos.
Peter A. Hall (1993)	Locus de Autoridade (<i>Locus of Authority</i>)	Refere-se ao centro de legitimidade política e social onde se define qual paradigma governará uma área de política pública. Em períodos de estabilidade, o <i>locus</i> reside quase exclusivamente dentro da burocracia estatal , que controla mudanças incrementais de primeira e segunda ordem e compõe um conjunto de julgamentos políticos que tratam anomalias a partir de uma perspectiva fixa que reflete a lógica interna. As decisões dependem menos da perspectiva técnica e mais da vantagem posicional das facções concorrentes dentro de uma estrutura institucional mais ampla, assim como dos recursos auxiliares que podem mobilizar nos conflitos relevantes e dos fatores exógenos que afetam o poder de um grupo de atores para impor seu paradigma sobre os demais . A mudança paradigmática depende de fatores capazes de alterar o <i>locus</i> de autoridade, como a acumulação de anomalias e fracassos de políticas, assim como a experimentação com novas formas de política.
Aghion & Howitt (2009)	Armadilha da Não Convergência (<i>Non-Convergence Trap</i>)	Fenômeno pelo qual países que deveriam fazer a transição para instituições inovadoras permanecem presos a instituições imitadoras . Os agentes beneficiados pelo modelo vigente utilizam os recursos acumulados durante o período de crescimento para subornar ou pressionar o governo a manter as políticas que os favorecem . Quanto mais tempo o modelo imitador persiste além do ponto ótimo de transição, mais recursos esses agentes acumulam para resistir à mudança .

Hernando De Soto (1986)	Resistência das Coalizões Redistributivas	Grupos organizados que se beneficiam do sistema redistributivo utilizam seu poder econômico e político para preservar privilégios adquiridos. A "lei das barreiras" (lei que dificulta a entrada de novos competidores) é mantida porque beneficia tanto a burocracia quanto os empresários já estabelecidos . A mudança só ocorre quando a crise de legitimidade atinge um ponto em que o custo de manter o sistema supera os benefícios para as coalizões dominantes .
Mancur Olson (1982)	Problema da Ação Coletiva (<i>Collective Action Problem</i>)	Dificuldade de grupos grandes e difusos (como cidadãos comuns) se organizarem para defender seus interesses, enquanto grupos pequenos e concentrados (como coalizões redistributivas) conseguem se coordenar facilmente . Isso cria assimetria: os beneficiários do status quo são poucos e organizados ; os prejudicados são muitos e dispersos . A mudança institucional é dificultada porque os custos são concentrados e os benefícios são difusos .

Fonte: Elaboração própria.

A convergência desses conceitos revela que a resistência paradigmática opera em múltiplos níveis: cognitivo (armadilha cognitiva), histórico (dependência de trajetória, armadilha da não convergência) e político (coalizões redistributivas, problema da ação coletiva, *locus* de autoridade). A questão econômica também perpassa esses níveis, pois o acúmulo de capital faz parte da dinâmica que fortalece os grupos políticos ao longo do tempo, permitindo que estes exerçam sua influência sobre a lógica cognitiva compartilhada. Estratégias eficazes de inovação institucional precisam considerar essa dinâmica de maneira integral — o que reforça a inadequação de reformas *top-down* que tentam modificar apenas as instituições formais.

O conceito de *rent seeking* (busca de renda) também é fundamental para compreender a resistência paradigmática no setor público. Originado na teoria da *Public Choice*, o termo refere-se à prática de buscar ganhos econômicos através da manipulação do ambiente político e regulatório, ao invés da criação de valor produtivo (Tullock, 2005 *apud* Falcão; Neiva, 2016). O *rent seeking* representa, então, o comportamento por meio do qual agentes econômicos dedicam recursos para obter privilégios do Estado — como proteção tarifária, subsídios, regulamentações favoráveis ou contratos públicos — ao invés de investir esses recursos em atividades produtivas. O *rent seeking* é um jogo de soma negativa: os recursos gastos para obter e defender privilégios são desperdiçados do ponto de vista social, e os privilégios obtidos geralmente prejudicam consumidores e competidores.

Enquanto o termo não aparece diretamente em toda a bibliografia, boa parte dos autores reforçam a importância dessa dinâmica para a rigidez paradigmática. Aghion e Howitt (2009) sugerem que o fortalecimento de um modelo institucional ao longo do tempo se deve ao acúmulo de capital dos grupos beneficiados pelo modelo durante esse período, o que potencializa a capacidade desses agrupamentos de influenciar as políticas governamentais por meio de seu poder econômico.

North (1997) também trata dessa questão ao afirmar que os incentivos que as instituições provém aos grupos de interesse definem a trajetória da instituição no longo prazo — caso esses núcleos de poder sejam mais beneficiados ao agir de forma ineficiente do ponto de vista social, toda a instituição se tornará ineficiente. Assim, o autor também demonstra a influência do *rent seeking* sobre o paradigma vigente.

De Soto (1986) aborda o *rent seeking* ao tratar das coalizões redistributivas, descrevendo como grupos organizados pressionam o Estado em favor de seus interesses particulares, ainda que estes contrariem o interesse público. Essas coalizões incluem empresários protegidos, sindicatos privilegiados, categorias profissionais com reserva de mercado e a própria burocracia estatal. Sua característica distintiva é a capacidade de organização e coordenação, que contrasta com a dispersão dos cidadãos comuns (problema da ação coletiva de Olson).

Hall (1993), por fim, também trata dessa dinâmica ao trabalhar o *locus* de autoridade, demonstrando como o poder político e econômico supera a influência do conhecimento técnico sobre a mudança paradigmática. No geral, a perspectiva do *rent seeking* serve como ferramenta de análise para contextos diversos, pois simboliza a atuação individual orientada à maximização do auto-interesse. Nesse sentido, elites dotadas de maior poder político ou econômico, ou ainda com maior capacidade de organização, irão influenciar as decisões das instituições, que respondem a *feedbacks* sociais de maneira, muitas vezes, imperfeita — uma barreira que atua de maneira ainda mais forte sobre instituições centralizadas.

A compreensão desse mecanismo é essencial para avaliar estratégias de inovação institucional. Reformas *top-down* são especialmente vulneráveis porque passam pelos mesmos canais de decisão que as coalizões redistributivas controlam. Modelos *bottom-up*, como as *Pop-up Cities*, podem contornar parcialmente esse obstáculo ao operar fora da estrutura formal do Estado.

A bibliografia indica que, para promover a mudança paradigmática, é necessário impactar esse fluxo de poder, alterando o *locus* de autoridade e permitindo que o mercado externo de ideias, simbolizado pela sociedade civil, seja capaz de influenciar na tomada de decisão diretamente, impossibilitando que as coalizões redistributivas — os pequenos grupos mais organizados — sejam capazes de filtrar os interesses populares e pressionar pela manutenção do sistema que os beneficia apesar de sua ineficiência. Essa análise reforça a necessidade de que as políticas capazes de promover as mudanças paradigmáticas sejam de natureza *bottom-up*, descentralizadas e orgânicas.

2.1.5 Fluxos de Conhecimento

Um elemento central na bibliografia é o papel dos fluxos de conhecimento na promoção da inovação. Diversos autores identificam que a separação entre diferentes tipos de conhecimento e seus produtores é um obstáculo fundamental que precisa ser superado para que a inovação ocorra de forma sustentada. O Quadro 5 sintetiza as diferentes formas de categorizar esses fluxos.

Quadro 5 - Os termos da bibliografia relacionados aos fluxos de conhecimento

Autor(es)	Termo utilizado	Definição na bibliografia
Joel Mokyr (2002)	Conhecimento Proposicional (Pesquisadores) vs. Conhecimento Prescritivo (Artesãos)	O conhecimento proposicional (Ω) refere-se ao " saber o quê " e " saber por quê " — o conjunto de crenças sobre os fenômenos naturais e suas causas. O conhecimento prescritivo (Λ) refere-se ao " saber como " — as técnicas e procedimentos para produzir bens e serviços. A inovação sustentada depende de um fluxo contínuo entre esses dois tipos: o conhecimento proposicional, dominado pelos "pesquisadores" expande a "base epistêmica" das técnicas, aprimorando a compreensão a respeito da lógica natural ; as técnicas, por sua vez, dominadas pelos "artesãos", transformam essa compreensão em produtos úteis e necessários, atendendo as demandas sociais e promovendo aprimoramentos incrementais que extraem o máximo do conhecimento positivo.
Henry W. Chesbrough (2003)	Pesquisadores vs. Desenvolvedores	A pesquisa gera conhecimento novo ; o desenvolvimento transforma esse conhecimento em produtos comercializáveis . No modelo fechado, P&D são integrados verticalmente na mesma organização e ficam estagnadas no "banco de ideias" quando a armadilha cognitiva não permite ao desenvolvimento identificar potencial econômico em ideias não alinhadas ao modelo de negócios. No modelo aberto, pesquisa e desenvolvimento podem ocorrer em organizações diferentes , conectadas por fluxos de ideias, licenciamento e <i>spin-offs</i> . Isso ocorre devido ao surgimento do " mercado de ideias " externo no qual tecnologias podem ser licenciadas, vendidas ou desenvolvidas por outras organizações. A fluidez desse mercado determina a velocidade com que inovações encontram modelos de negócios adequados para capturar seu valor.

Carvalho et al. (2020) Mindel (2018)	Produtores vs. Provedores vs. Apropriadores	No contexto dos Bens Comuns de Informação Policêntrica (BCIP), os produtores definem as regras e a infraestrutura da plataforma; os provedores criam conteúdo e serviços dentro dessa infraestrutura ; os apropriadores são os usuários finais que extraem valor . A sustentabilidade do sistema depende do alinhamento entre esses três grupos. Uma plataforma pode ser orientada ao conteúdo (provedores, apropriadores) ou ao produto (produtores). Essa orientação é determinante para identificar quais atores exercem maior influência sobre a evolução, as mudanças e a customização das capacidades da plataforma.
--	---	---

Fonte: Elaboração própria.

A análise comparativa revela que a dinâmica entre conhecimento proposicional e prescritivo identificada por Mokyry (2002) é análoga à dinâmica percebida por Chesbrough (2003), Carvalho *et al.* (2020) e Mindel (2018) entre diferentes grupos responsáveis pela produção de conhecimento. Em todos os casos, o argumento central é que inovação dentro de um sistema depende de fluxos intensos entre os diferentes polos. No contexto institucional, isso sugere que a inovação no setor público depende de fluxos entre aqueles que investigam os problemas sociais (acadêmicos, *think tanks*, sociedade civil), aqueles que implementam soluções (burocratas, gestores) e os agrupamentos da sociedade civil responsáveis por definir a demanda por políticas públicas. A separação rígida entre esses grupos — característica do paradigma "Catedral" — é um obstáculo fundamental que as *Pop-up Cities* podem ajudar a superar.

2.1.6 *Pop-up Cities*

As *Pop-up Cities* são comunidades descentralizadas temporárias que reúnem indivíduos de origens geográficas diversas em torno de um mandamento ou área temática comum (Buterin, 2023; Srinivasan, 2022). Diferentemente de cidades tradicionais, essas comunidades não buscam necessariamente fixação territorial ou soberania política¹², mas funcionam como ambientes de experimentação social e institucional.

O conceito emergiu da convergência entre três movimentos: (1) a teoria do Estado em Rede (*Network State*) de Srinivasan (2022), que propõe a formação de comunidades digitais que eventualmente adquirem presença física; (2) o movimento de governança descentralizada impulsionado pela tecnologia *blockchain* e pelas

¹² A busca por esses fatores é característica dos Estados em Rede na concepção de Srinivasan (2022), que inspirou o movimento, mas não é estritamente necessária para as *Pop-up Cities* concebidas por Buterin (2023).

Organizações Autônomas Descentralizadas (DAOs); e (3) a filosofia das "tribos pós-geográficas" de Maffesoli (1988 *apud* Buterin, 2023), que prevê agrupamentos humanos formados por afinidade ideológica ao invés de proximidade territorial.

A primeira *Pop-up City* formada conscientemente foi Zuzalu (2023), co-criada por Vitalik Buterin, que reuniu aproximadamente 200 pessoas por dois meses em Montenegro para explorar temáticas de longevidade e governança descentralizada. Desde então, o modelo se proliferou, com comunidades como a Ipê City no Brasil seguindo princípios semelhantes.

As *Pop-up Cities* possuem as seguintes características distintivas:

1. **Temporalidade:** As comunidades possuem duração limitada (semanas a meses), o que permite experimentação sem os custos de permanência.

2. **Seleção por alinhamento:** Os participantes são selecionados com base em interesses e valores compartilhados, reduzindo custos de coordenação.

3. **Opt-in:** A governança pode ser mais ou menos centralizada de acordo com a ideologia do(s) fundador(es) da comunidade, mas a adesão e permanência dos indivíduos que formam essa comunidade é explicitamente opcional, com saída facilitada. O sistema *opt-in* e a ideologia dos Estados em Rede criam a tendência de que as comunidades sejam mais descentralizadas, apesar de esta não ser uma regra.

4. **Orientação ao produto:** Funcionam como "laboratórios vivos" para testar tecnologias, práticas de governança e modelos de organização social. Os "desenvolvedores" ou "arquitetos" — aqueles que contribuem para o desenvolvimento da plataforma — são aqueles que mais possuem influência sobre ela.

Outro fator comum entre as *Pop-up Cities* é a conexão digital-física. A comunidade se forma inicialmente no ambiente digital e depois se materializa em encontros presenciais temporários. Contudo, reforça-se que a intensidade dessa conexão foi bastante potencializada a partir da concepção de Buterin (2023), mas o próprio autor considera que *Pop-up Cities* já existiam em tempos passados, de forma que essa conexão digital é uma facilidade dos tempos modernos, mas não imprescindível para definir uma comunidade nesse modelo.

No contexto desta pesquisa, as *Pop-up Cities* são analisadas como manifestações práticas do paradigma "Bazar" e como potenciais *spin-offs* externos

para o setor público — ambientes nos quais tecnologias de governança podem ser testadas fora das restrições do paradigma "Catedral" do Estado tradicional.

2.2 Inovação, paradigmas e crescimento sustentado

Durante a maior parte do desenvolvimento da humanidade, os padrões de vida não atravessaram grandes evoluções de uma geração para a outra, não obstante as esporádicas descobertas relevantes. Essa realidade apenas começou a mudar após, aparentemente, a Revolução Industrial, quando a sociedade presenciou um período de mais de 200 anos de crescimento contínuo e relativamente estável (Nobel Prize Outreach, 2025). Esse ciclo inovativo ininterrupto levou vários economistas a tentarem explicar quais foram as particularidades deste período que permitiram estes impactos. A grande contribuição de Mokyr, nesse contexto, foi identificar o fator institucional, traçando a origem desse período até o Iluminismo. Apesar de o desenvolvimento científico do Iluminismo não ter gerado mecanicamente as aplicações que levaram ao crescimento econômico, para Mokyr (2002), as descobertas disruptivas da época criaram um ambiente mais tolerante intelectualmente e aberto a novas ideias, ao que o autor chamou de "Iluminismo Industrial". Este período, segundo o autor, foi marcado pelas seguintes mudanças:

- 1) A redução do custo de acesso ao conhecimento "prescritivo" através do levantamento de práticas artesanais para determinar quais técnicas eram superiores;

Conhecimento prescritivo, conforme concebido por Mokyr (2002), diz respeito ao conhecimento prático, geralmente relacionado às inovações incrementais. Sem estas, as grandes descobertas científicas não se tornariam produtos práticos e úteis para a sociedade, não sendo capazes de atingir o seu máximo potencial. Durante o iluminismo, o maior acesso a esse conhecimento permitiu que a ciência atingisse o campo prático, permitindo estender o ciclo inovativo a partir da incrementação de métodos pré-existentes.

- 2) Compreensão do por que as técnicas funcionavam, generalizando-as e tentando conectá-las com o conhecimento "proposicional" formal da época;

O conhecimento proposicional, para Mokyr (2002), diz respeito ao conhecimento teórico, o qual explica os "por quês" relativos ao funcionamento das coisas. Além de maior acesso ao conhecimento prescritivo, o Iluminismo Industrial foi marcado por uma maior oferta de conhecimento proposicional, o qual permitiu

uma compreensão teórica do funcionamento de diversas técnicas, as quais puderam, então, inspirar o desenvolvimento de novas, assim estendendo o ciclo inovativo.

- 3) Facilidade na interação entre aqueles que controlavam o conhecimento proposicional e aqueles que implementavam as técnicas contidas no conhecimento prescritivo.

Conforme a teoria de Mokyr, uma maior interação entre os pesquisadores responsáveis pelo conhecimento proposicional e os artesãos que possuíam o conhecimento prescritivo seria a verdadeira chave para a ampliação do ciclo inovativo. Enquanto a inovação incremental atinge o seu limite devido aos ganhos marginais decrescentes¹³, ela ainda é necessária para produzir *feedbacks* aos desenvolvedores de conhecimento proposicional, uma vez que as limitações práticas e resultados inesperados que são encontradas nos processos de tentativa e erro geram dados que podem ser utilizados para aprimorar as teorias ou substituí-las completamente. Por outro lado, o conhecimento proposicional garante aos artesãos a compreensão relativa aos processos e tecnologias, permitindo que os conhecimentos de uma área possam ser reaproveitados em novos contextos. “Esse ciclo virtuoso é auto-sustentável no sentido que ambos os tipos de conhecimento são complementares e incrementam o produto marginal do outro” (Nobel Prize Outreach, 2025, p. 9, tradução nossa). North (1997, p. 9, tradução nossa) observa o mesmo padrão, ao qual se refere como “casamento sistemático da ciência e da tecnologia”.

Ao adentrar o campo institucional, Mokyr (1990 *apud* Nobel Prize Outreach, 2025) explica porque a China foi incapaz de abrigar uma Revolução Industrial antes da Inglaterra apesar da sua liderança, até o séc. 14, no que diz respeito ao desenvolvimento tecnológico. Enquanto o Império chinês controlava os processos tecnológicos, os quais eram administrados — quando não manipulados — pela Corte, a Inglaterra possuía uma estrutura política mais flexível: o Parlamento Britânico. Enquanto a democracia na região era imperfeita e muito centralizada na elite para os padrões atuais, a conjuntura final ainda foi suficientemente ágil para forçar decisões socialmente benéficas em relação às novas tecnologias sobre os

¹³ A inovação incremental contínua leva ao esgotamento do conhecimento proposicional à medida em que este se aproxima de seu máximo potencial. A partir desse ponto, o esforço para incrementar ainda mais a técnicas não é mais tão recompensador. Os ganhos de produtividade são cada vez menores e exigem cada vez maior esforço para serem atingidos.

agentes prejudicados e que possuíam incentivos para bloquear os processos (Mokyr, 2009 *apud* Nobel Prize Outreach, 2025).

Outros fatores que Mokyr destaca como significativos são a qualidade da mão de obra no país, vantagens no comércio de meios de produção críticos (metais e maquinários movidos a água) e a incomum flexibilidade do seu sistema de aprendizagem. A industrialização, para Mokyr, ocorreu primeiramente em locais com baixos salários, mas altas habilidades mecânicas, onde o custo-benefício da produtividade era superior. Outra conexão significativa foram os achados de Galofre-Vilá (2023 *apud* Nobel Prize Outreach, 2025, p. 18), que identificou maior inovação nos condados ingleses em que havia um maior número de redes informais, como a maçonaria, sociedades amigáveis e livrarias.

Outros autores também abordam o caso britânico como um exemplo de mudança institucional bem executada. North e Thomas (1973 *apud* Alesina e Spolaore, p. 237) identificam a mudança nas instituições informais promovida pelo comércio como fator responsável pela irrupção da Revolução Gloriosa em 1688. De Soto (1986) complementa a análise, demonstrando como a Inglaterra evitou uma crise violenta, como as da França e da Rússia, ao exercer uma transição gradual e constante da instituição absolutista para um sistema que transferia maior poder para as mãos do cidadão, em um processo que perdurou de 1640 até 1914. Segundo De Soto:

O país foi gradualmente se desfazendo dos poderes autoritários de redistribuição abusiva, das regulamentações absurdas, dos privilégios e dos excessos de controle, enquanto, simultaneamente, os focos informais de produção foram se integrando à legalidade e o acesso de todos os cidadãos aos instrumentos facilitadores do Direito foi se estendendo (De Soto, 1986, p. 275, tradução nossa).

A interação entre conhecimentos abordada por Mokyr está alinhada à teoria da inovação aberta de Chesbrough (2003). Chesbrough não apenas identifica que o fluxo de ideias entre pesquisadores e desenvolvedores é necessário, como também observa que o paradigma da organização é imprescindível para garantir os melhores resultados. Para o autor, os desenvolvedores das organizações, responsáveis pelo conhecimento prescritivo, podem desperdiçar conhecimento proposicional dos pesquisadores devido à sua incapacidade, no primeiro momento, de identificar um uso óbvio e claramente rentável para as descobertas. Em outras palavras, a rejeição ao risco por parte dos desenvolvedores impede que as inovações atinjam seu máximo potencial ou sequer se transformem em um produto útil.

Além disso, Chesbrough (2003, p. 56) também expande o fluxo de conhecimento ao incluir o usuário final como um importante participante, devido à sua utilidade como direcionador do desenvolvimento científico, garantindo que este tenha por objetivo sanar dores reais da sociedade em lugar de meramente visar um mero aprimoramento desnecessário do conforto. A análise de North e Thomas (1973 *apud* Alesina e Spolaore, p. 237), tal como De Soto (1986), também corroboram para a tese de Chesbrough (2003), demonstrando como a abertura do governo à mudança de perspectiva dos cidadãos contribuem para uma transição suave e pacífica para instituições mais adequadas.

A teoria de Mokyr (2002) está alinhada ao que North (1997, p. 9) descreve como revoluções econômicas. Segundo o autor, estas são marcadas por três mudanças sistemáticas, sendo elas a mudança no potencial produtivo de uma sociedade, o qual decorre de uma mudança fundamental no acervo de conhecimento e que implica, por fim, em uma mudança igualmente fundamental nas organizações para concretizar esse potencial produtivo. Dessa forma, ao trabalhar o fluxo de conhecimento, se torna possível atingir o nível da mudança institucional.

Mokyr também reconhece a resistência à inovação tecnológica nas nações, inclusive quando se avalia o caso britânico. Segundo o autor, essa resistência justifica por que nenhuma nação foi capaz de permanecer inovadora por um longo tempo antes de serem superadas por outras nações que se tornam, então, as novas líderes tecnológicas. Na seção a seguir, a partir de North (1997), será demonstrada a influência das instituições informais — ou do paradigma institucional — sobre a resistência às mudanças.

2.3 Dependência de Trajetória: A Importância do Paradigma

O trabalho de North (1997) estabelece que o impacto das instituições sobre a economia se deve à influência destas sobre os custos de transação e produção. Segundo o autor, “um conjunto de instituições políticas e econômicas que proporciona transações de baixo custo e compromisso credível possibilita mercados de fatores e produtos eficientes, que sustentam o crescimento econômico” (North, 1997, p. 2, tradução nossa). Contudo, a obra de North reforça a existência de uma variável institucional que influencia significativamente sobre os custos de transação, mas que era majoritariamente desconsiderada pela maioria dos autores até então: as instituições informais.

North (1997) reconhece a partir de sua obra a dificuldade de definir as instituições informais com a mesma clareza e objetividade que as instituições formais, e as descreve como extensões, elaborações e qualificações das regras formais que são utilizadas para simplificar o processo de pensamento das pessoas diante de atividades cotidianas. O autor afirma que elas incluem soluções para problemas de coordenação, normas de comportamento socialmente aceitas e códigos de conduta auto-impostos.

Harari (2015) observa que muitas das instituições informais como as temos hoje se tornaram rígidas diante da necessidade do ser humano de simplificar a coordenação e a administração em sociedades cada vez mais complexas. A dificuldade do cérebro humano em lidar com cálculos matemáticos cada vez mais complexos relacionados ao aumento das colheitas na revolução agrícola, assim como a maior população e a coleta de impostos nesse contexto provocaram uma sobrecarga cognitiva, levando os sistemas à ruína e mantendo as comunidades pequenas e simples.

A burocracia, tal como a escrita, foi uma solução encontrada pela instituição Estatal para solucionar essas questões, permitindo que a organização governamental fosse capaz de administrar populações cada vez mais extensas. Enquanto a escrita era um “sistema de processamento” (Harari, 2015, n.p.), a burocracia surgiu como “método de organização” (*ibidem*). Segundo Harari (2015), os processos exigiram que os burocratas abandonassem o pensamento holístico e a livre associação e começassem a pensar como “armários de arquivo” (Harari, 2015, n.p.), de modo a garantir uma organização adequada. Mais importante, esse modo de pensar precisou ser transmitido continuamente, constituindo-se em uma “cultura”, pois são esses “instintos artificiais que permitiram que milhões de estranhos cooperassem de maneira efetiva” (*ibidem*), e a continuidade desse paradigma seria necessário para evitar que — tal como antes da escrita e da burocracia — o sistema entrasse em colapso. A burocracia se tornou rígida pois ela era imprescindível. Contudo, enquanto a organização das leis é uma prática importante, quais seriam as consequências se normas, processos e políticas inadequados fossem submetidos a essa rigidez?

North (1997) ressalta que a percepção das pessoas em relação a quão justas são as “regras do jogo” impacta diretamente nas decisões econômicas dos agentes, o que, por sua vez, gera impacto sobre a performance. Se o indivíduo não confia na

instituição, é razoável que ele rejeite as regras como estão postas. Essa perspectiva pode ser confirmada a partir da análise de De Soto (1986), segundo o qual a atividade informal é nada menos do que uma reação à exclusão arbitrária de determinados agrupamentos por parte da ordem jurídica. Uma vez que o indivíduo de baixa renda ou menor influência política não é capaz de atingir seus objetivos legítimos a partir dos meios legais devido a restrições excessivas impostas pelo poder público, a informalidade se torna uma “válvula de escape” (De Soto, 1986, p. 297, tradução nossa) por meio da qual o indivíduo atinge os seus fins legítimos limitado por regras informais definidas coletivamente pelo grupo¹⁴. Complementando os autores, Ostrom (2005) também afirma que, em situações nas quais os governantes impõem regras tidas socialmente como injustas, os membros da sociedade que deveriam obedecer às regras podem até recompensar uns aos outros por quebrá-las.

Em sua obra, North (1997) afirma que quanto maior for o custo do Estado para controlar e fiscalizar o seguimento das regras, mais significativa será a perspectiva do cidadão para a performance. Isso se deve ao fato de que, quanto mais controle o Estado quiser garantir, mais custosa será essa atividade, levando a um alto dispêndio de recursos que, por sua vez, irá elevar significativamente os custos de transação para o mercado. Nesse sentido, se os agentes não estão em conformidade com a lei devido a instituições informais desalinhas, então haverá prejuízo de performance devido à necessidade de exercer o controle.

Com base em De Soto (1986), é possível perceber que a relação do controle com as instituições informais não é apenas inversamente proporcional, como também cíclica, promovendo um ciclo vicioso que gera a crise. O esforço desmedido do Estado para impor o controle e a fiscalização da má lei¹⁵ eleva os custos de conformidade a patamares inviáveis, forçando os agentes a buscar arranjos institucionais espontâneos mais eficientes na informalidade para suprir a falta de segurança jurídica. A maior informalidade, então, eleva a necessidade de controle, que por sua vez irá criar ainda mais barreiras ao mercado legal, levando ainda mais trabalhadores a desertarem para o mercado extralegal.

¹⁴ De Soto (1986) se refere a essas instituições informais construídas pelos informais como “normatividade extralegal”, a qual é utilizada para suprir o direito oficial onde este não funciona adequadamente.

¹⁵ No contexto de De Soto (1986, p. 172, tradução nossa), a “má lei” diz respeito àquela que perturba ou impede a eficiência das atividades econômicas.

Pensando nesses impactos institucionais informais sobre o desenvolvimento, North (1997) destaca a importância de se considerar o paradigma institucional ao invés de, como é tradicional, focar todos os esforços em apenas alterar as leis e as práticas formais. Como demonstra De Soto (1986), as instituições formais são, de fato, críticas para o desenvolvimento, mas os paradigmas são, como observa North (1997), a mentalidade que cria os pilares para as normas formais. Mesmo De Soto (1986), ao tratar do paradigma redistributivo, reconhece como as restrições informais também impactam na elaboração das regras do jogo. Nesse sentido, North (1997) ressalta que a eficiência econômica depende de instituições que possuam eficiência adaptativa — a flexibilidade política e econômica para se adaptar às novas oportunidades — concluindo que a solução lógica seria a descentralização da tomada de decisão, que permitiria à sociedade “explorar várias formas alternativas de solucionar os problemas” (North, 1997, p. 4, tradução nossa).

Além da influência do paradigma social sobre a ação dos agentes econômicos, tão relevante também é a influência do paradigma institucional sobre os agentes burocratas e políticos. Segundo North:

legisladores frequentemente encontram maneiras, através do voto estratégico, de votar de acordo com suas preferências pessoais em vez das preferências do eleitorado [...], e juízes com mandato vitalício são deliberadamente protegidos das pressões de grupos de interesse para que possam tomar decisões com base em sua interpretação (modelos subjetivos) da lei. Em cada caso, as escolhas feitas podem ser diferentes daquelas que seriam feitas se o indivíduo arcasse com o custo total resultante dessas ações. São as instituições que, deliberada ou acidentalmente, criam as externalidades que alteram as escolhas (North, 1997, p. 5, tradução nossa).

Novamente, De Soto (1986) demonstra essa dinâmica na prática. O autor afirma que o paradigma redistributivo do Estado gera uma inversão de incentivos e reflete em uma politização do setor público. De Soto (1986) afirma que o Estado mercantilista herdou o direito redistributivo do Estado feudal, e tentou reaproveitar o paradigma tradicional a um novo contexto de desenvolvimento comercial. Enquanto, no passado, o Rei extraía recursos da sociedade para si e para aqueles que o cercavam, o desenvolvimento da burguesia estabeleceu um novo tipo de relacionamento, no qual o Estado protegia o monopólio de determinadas organizações comerciais em troca de recursos econômicos para preservar a máquina Estatal.

De Soto (1986) afirma que, enquanto essa dinâmica resultou em enriquecimento do Estado em um primeiro momento, também serviu para corromper

os incentivos econômicos, tornando os empreendimentos politizados mais lucrativos do que os empreendimentos eficientes. A sociedade passou a cultivar coalizões redistributivas, e “a invejável capacidade de fazer filantropia com o dinheiro alheio também convida à corrupção” (De Soto, 1986, p. 250, tradução nossa). Segundo De Soto (*ibidem*, tradução nossa), “a luta para receber rendas desenvolve um mercado no qual não se poupam meios para alcançar uma redistribuição favorável”. O autor reforça que:

De fato, os poderes que a tradição e o sistema legal outorgam aos nossos governantes, mesmo que democraticamente eleitos, dão-lhes autoridade absoluta sobre todas as atividades econômicas e sociais, e tornam ilusório pensar que possa existir algum direito de propriedade ou transação que não possa ser arbitrariamente violado pelo Estado (De Soto, 1986, p. 289, tradução nossa)

Complementando De Soto (1986), North (1997) afirma que, se as restrições institucionais resultam nos maiores ganhos de economia provindo da atividade criminosa, então as organizações serão moldadas para maximizar essas margens. Contudo, a mesma dinâmica será observada caso os incentivos sejam positivos. Logo, alterar a estrutura de forma a modificar a relação de incentivos irá corroborar para que a organização progressivamente altere suas instituições informais de forma a adequar-se ao processo que gera maior maximização de suas margens.

A consequência dessa relação, todavia, é a de que os resultados da mudança institucional são, frequentemente, não intencionais. As conclusões de North (1997) são pouco animadoras, uma vez que o autor demonstra a importância inquestionável das instituições formais, mas não é capaz de elaborar uma solução que pudesse ser adotada por países que já estão presos em um paradigma inadequado e inflexível. A isso, o autor dá o nome de “dependência de trajetória” (North, 1997, p. 15, tradução nossa).

O autor afirma que quatro fatores são importantes para compreender a mudança institucional: a característica estabilidade das instituições; a origem das mudança; os agentes da mudança e a dependência de trajetória. A maior parte desses fatores representam mais barreiras à mudanças do que caminhos para elas. A estabilidade institucional diz respeito à natureza das instituições de preservar a sua cultura de forma a garantir segurança — tal como desenvolve Harari (2015). As instituições informais representam, hierarquicamente, regras superiores, o que as torna caminhos necessários para a mudança, mas também as tornam mais rígidas. Os agentes da mudança, como desenvolvem North (1997) e De Soto (1986) são os

agentes com poder de barganha — justamente aqueles que possuem mais incentivos para preservar o *status quo*. Todas essas questões corroboram para a dependência de trajetória, tornando países com poderosos grupos influentes mais rígidos à mudança.

Por outro lado, a esperança repousa nos fatores que promovem a mudança, que North (1997) aborda como sendo a mudança nos custos relativos, em sentido amplo, e a mudança de preferências ou ideias. Este trabalho irá desenvolver melhor quais são as mudanças contextuais capazes de promover a mudança institucional, assim como os métodos capazes de potencializar essas mudanças e trazerem-nas mais rapidamente para dentro das organizações sem a necessidade de provocar mudanças agressivas no paradigma institucional, dada sua rigidez.

A seção a seguir irá desenvolver melhor os fatores que levam à dependência de trajetória, a partir do estudo da armadilha da não convergência conforme apresentada por Aghion e Howitt (2009). Depois, na seção 2.5, será demonstrado como a própria armadilha da não convergência pode provocar os fatores da mudança até resultar em uma mudança institucional violenta. Logo, a partir da seção 2.6, iremos discutir quais as alternativas para aproveitar a alteração nos fatores que promovem a mudança para incentivar a mudança organizacional de maneira pacífica.

2.4 Instituições apropriadas e a armadilha da não convergência

Uma contribuição significativa do trabalho de Aghion e Howitt (2009) foi a identificação de diferentes padrões de comportamento em relação à inovação para instituições em diferentes posições em relação às suas semelhantes. Esses padrões podem ser analisados para demonstrar por que o Estado enfrenta tamanha resistência para se posicionar de maneira pró-inovação, apesar dos ganhos de crescimento que observamos em Mokyr.

Um desses padrões de comportamento diz respeito ao nível de competitividade entre as organizações. Os autores identificaram, a partir de demonstrações empíricas, que organizações de grande porte, ou incumbentes, possuem menos incentivo para inovar do que as novas entrantes, não obstante o risco de serem derrotadas por estas a partir do efeito da destruição criativa.

Como abordado em Mokyr, quando uma tecnologia atinge seu máximo potencial a partir da inovação incremental por meio do conhecimento prescritivo, o

crescimento apenas se torna possível após o desenvolvimento de novos conhecimentos propositivos, que possam substituir os anteriores. Uma analogia possível seria dizer que, após atingir o topo de uma escada, só se pode chegar mais longe buscando outra escada mais alta. Essa é a essência da destruição criativa, mas aplicada às organizações e aos padrões tecnológicos. Quando uma organização atinge seu máximo potencial, é mais difícil que ela se mantenha na liderança tecnológica, pois ela será eventualmente substituída por uma organização entrante, que possua mais incentivos para inovar.

O que Aghion e Howitt (1992 *apud* Nobel Prize Outreach, 2025, p. 28) estudam é porque as organizações incumbentes não investem ainda mais em inovação, de forma a evitar serem superadas. A explicação se dá a partir do efeito de substituição de Arrow (1962): quando as incumbentes desenvolvem novos conhecimentos propositivos, elas substituem suas tecnologias originais. Dessa forma, ao contabilizarem os ganhos, elas não consideram apenas os lucros da nova tecnologia, mas também as perdas financeiras dos produtos que já não vendem mais. As margens finais de lucro, logo, são menos significativas, o que desincentiva a organização já estabelecida a investir em P&D, uma vez que dificilmente serão capazes de compensar esses gastos. Reproduzindo a analogia da escada, muitas vezes a organização não sente que vale a pena descer os diversos degraus já escalados e fazer todo o esforço de subir vários degraus de novo apenas para chegar ao topo de outra escada que é apenas dois ou três degraus mais alta que a anterior. Por outro lado, as novas entrantes não possuem nada a perder, visto que ainda não possuem uma tecnologia a ser canibalizada. Além disso, têm tudo a ganhar caso seus investimentos levem a um conhecimento propositivo superior ao da organização líder, o que permitiria à nova entrante monopolizar parte significativa do segmento de mercado. Ao ver a incumbente parada no topo de sua escada, a entrante possui toda a motivação para escalar rumo ao topo de uma escada que ela supõe que será mais alta.

Uma implicação preocupante a respeito do modelo é que empresas incumbentes possuem um grande incentivo para criarem *lobby* a favor de barreiras de entrada, visto que o uso de patentes não protege a organização da destruição criativa (Nobel Prize Outreach, 2025), uma vez que patentes evitam a aplicação do conhecimento prescritivo, mas não a criação de novos conhecimentos propositivos. Além disso, pela perspectiva do planejamento estatal, a destruição criativa não é tão

interessante apesar de suas vantagens para o crescimento. Isso se dá porque, para a sociedade, tal como para a organização incumbente, o ganho percebido é incremental (Nobel Prize Outreach, 2025). A empresa perdedora fecha vagas de emprego, o que gera sofrimento para uma parte da sociedade. Esses fatores demonstram a força que as grandes monopolistas externas possuem para influenciar o Estado a se posicionar contrariamente à entrada de novas empresas concorrentes, uma vez notado que existe um alinhamento de incentivos entre ambas para que estas barreiras de entrada sejam posicionadas. Essa dinâmica reflete aquela apresentada por De Soto (1986) ao tratar da transição do Estado feudal para o mercantilista: houve uma mudança no sistema econômico, mas o alinhamento de interesses entre os grandes monopólios e o Estado permitiram que o paradigma institucional sobrevivesse a essa mudança de contexto.

Esse modelo de Aghion e Howitt reflete apenas o cenário de competição monopolística. Quando há substitutos imperfeitos e competição oligopolista, ambas as firmas permanecerão no mercado, sem se destruírem (Aghion *et al.*, 1997, 2001 *apud* Nobel Prize Outreach, 2025, p. 32). As organizações incumbentes podem ter um forte incentivo para a inovação quando enfrentam competitividade pescoço-a-pescoço com outras organizações incumbentes. A firma próxima à líder terá incentivos para investir em P&D, visto a grande proximidade com seu objetivo, enquanto a líder também irá aumentar seus investimentos a fim de evitar ser superada pela concorrente. Por outro lado, a companhia que esteja mais atrasada em relação às líderes não terá o mesmo incentivo, uma vez que a distância até o objetivo é distante demais, havendo pouca esperança de ultrapassar a concorrência. Quão mais substituível forem os produtos, mais competitivo será o mercado e maior o incentivo para a inovação.

Esses modelos podem ser usados para avaliar a própria instituição estatal. O Estado é uma organização fortemente monopolística, e os produtos finais do Estado são, muitas vezes, difíceis de substituir — por exemplo, a segurança. Nesse sentido, a instituição possui baixíssimos incentivos para a inovação. No que diz respeito aos países mais atrasados em relação aos líderes — países em desenvolvimento em relação a países desenvolvidos — o incentivo é ainda menor. Por fim, ainda podemos considerar as influências externas.

Como observado, as organizações incumbentes e monopolísticas são justamente aquelas que possuem mais influência sobre a máquina estatal, devido ao

grande número de empregos que concentram, assim como seu poder financeiro para pleitear *lobbies* contrários à abertura e flexibilização do mercado — o que facilitaria a entrada de novos concorrentes. Essas questões também demonstram porque modelos de inovação institucional como as *Charter Cities* dificilmente encontrariam apoio dentro da máquina pública. As *Charter Cities*, por se tratarem de uma “tecnologia” que substitui os serviços do Estado em pequena escala (conhecimento propositivo), mesmo que obtenham melhor desempenho, irão canibalizar os “rendimentos” que a instituição possuía anteriormente na forma de impostos e poder político.

Aghion e Howitt identificam esses comportamentos, também, ao analisar o modelo elaborado por Acemoglu *et al.* (2006 *apud* Aghion; Howitt, 2009, p. 243). Os autores comparam a taxa de crescimento dos países com a produtividade destes relativa à produtividade do país na fronteira tecnológica — representada pelos EUA. Ao separarem esses países em grupos, daqueles que possuem mercados mais abertos e aqueles que possuem mercados mais fechados, Acemoglu *et al.* identificaram que a taxa de crescimento dos países mais fechados decrescia à medida em que sua produtividade se aproximava da fronteira tecnológica. Essa descoberta foi bastante significativa, pois demonstrou que a estratégia mais adequada para o crescimento se altera de acordo com o nível de desenvolvimento de um país.

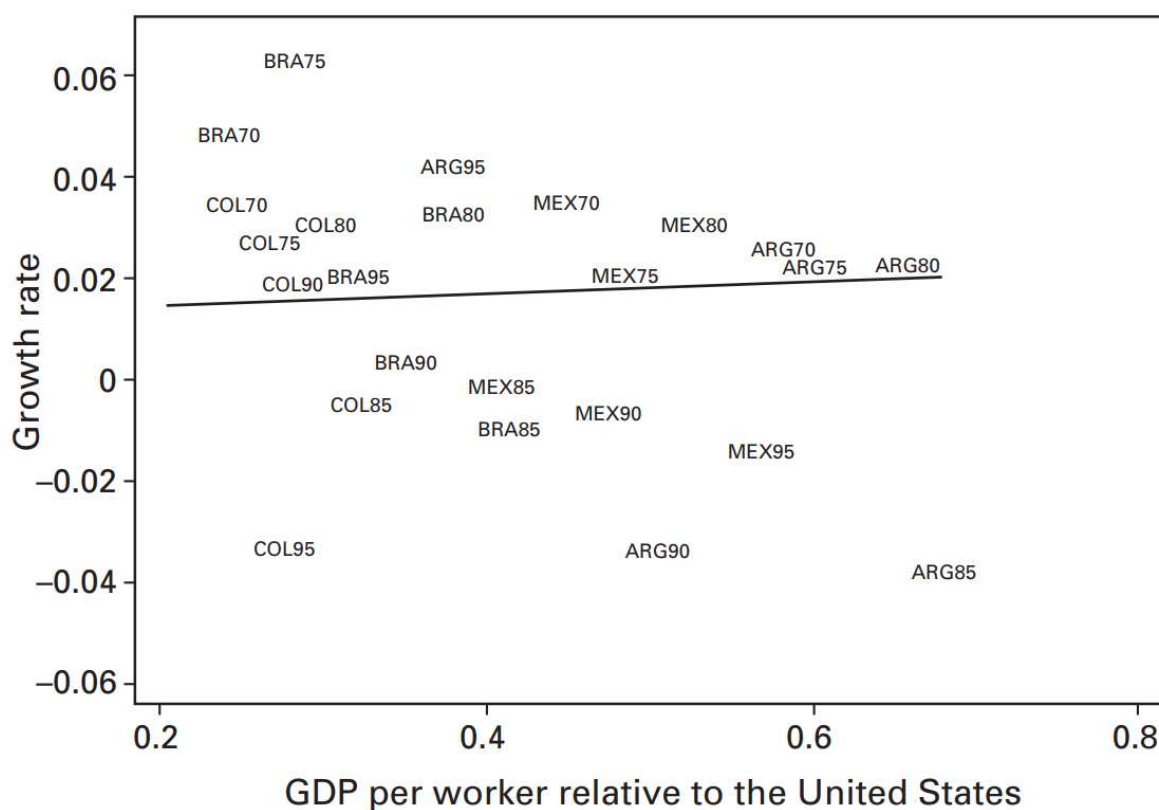
Além do comportamento interpretativo que podemos tirar dos modelos anteriores, o modelo de Acemoglu *et al.* (2006 *apud* Aghion; Howitt, 2009, p. 243) concluiu que, para países mais atrasados diante da competição internacional, a estratégia de imitação apresenta melhores resultados do que a estratégia de inovação. Isso se deve ao fato de que, caso a produtividade no país seja muito baixa, tentar desenvolver a própria tecnologia a partir do conhecimento prescritivo apresentará um retorno menor do que copiar uma tecnologia diferente, que represente o conhecimento proposicional de outra nação mais avançada. Nesse cenário, práticas protecionistas e subsídios também apresentarão resultados melhores, por mais que sejam prejudiciais para a lógica inovativa. Essa descoberta, a princípio, apresenta um argumento favorável ao tradicional Estado desenvolvimentista ou intervencionista. Contudo, como demonstram os autores, esse contexto é temporário, e assim que a produtividade do país atinge determinado nível, esse mesmo comportamento o mantém estagnado.

Corroborando para essa conclusão, Chesbrough (2011) também aponta para a inadequação do modelo de imitação do Estado no século XXI, focando-se no estudo de caso da Europa, a qual certamente está mais próxima à fronteira tecnológica, mas ainda assim se apega a políticas que derivam da lógica da inovação fechada. Tal como Aghion e Howitt (2009), o autor argumenta contrariamente a políticas protecionistas, resistentes à imigração, que subsidiam e disponibilizam crédito para as maiores firmas e focam o investimento em companhias nacionais e no desenvolvimento de um mercado doméstico já alargado. O próprio argumento de Chesbrough (2011) demonstra que os fatores que potencializam a inovação aberta, ou modelo inovador, em detrimento da inovação fechada do modelo imitador, é o fato de o mercado Europeu já possuir um mercado bem desenvolvido e boa mão de obra interna.

As implicações do modelo de Acemoglu *et al.* (2006 *apud* Aghion; Howitt, 2009, p. 243) são especialmente preocupantes quando se leva em conta o pressuposto da rigidez institucional. Os níveis de imitação ou inovação não são variáveis que se possa planejar, mas sim resultado das “decisões descentralizadas tomadas pelos agentes econômicos que operam em um particular ambiente institucional” (Aghion; Howitt, 2009, p. 252, tradução nossa). Nesse cenário, o que os autores observam é que países que possuem instituições imitadoras tendem a se tornar vítimas da própria estrutura de poder construída pelo modelo, ao que chamam de “armadilha da não convergência”. Segundo Aghion e Howitt (2008, p. 263, tradução nossa), “políticas que favorecem a estratégia baseada no investimento criam e enriquecem seus próprios apoiadores. Quando o poder econômico compra poder político, se torna difícil reverter políticas que tem uma base de apoio econômica e politicamente poderosa”, assim prendendo países em estruturas inadequadas. Essa é uma conclusão alinhada à apresentada por De Soto (1986) no que diz respeito às coalizões redistributivas.

O Brasil, segundo a análise, é vítima dessa rigidez. O gráfico abaixo demonstra o cálculo sendo aplicado a países selecionados da América Latina durante diferentes períodos. A linha representa a média de crescimento dos países fora da OCDE para diferentes níveis de distância da fronteira tecnológica. O eixo X é referente à taxa de crescimento e o eixo Y representa a produtividade média do país dividida pela produtividade média dos EUA.

Gráfico 1 - Taxa de crescimento por distância da fronteira tecnológica para diferentes períodos de países selecionados (fora da OCDE)



Fonte: Aghion e Howitt, 2009.

É possível perceber a partir do gráfico um estranho comportamento entre os países, que parece apontar para um *trade-off* entre produtividade e crescimento. À medida que os países se aproximam da fronteira tecnológica, o crescimento é interrompido, até atingir a recessão. Quando o país se afasta da fronteira, a taxa de crescimento volta a se recuperar. Os autores sugerem o marco de 40% de distância da fronteira, abaixo do qual os países costumam apresentar desempenho acima da média, enquanto acima desse marco, o desempenho passa a ser inferior (Aghion; Howitt, 2009). O Brasil representa bem essa relação. De 1970 até 1975, quando a produtividade do país era menor que 30% da produtividade americana, a taxa de crescimento aumentou e chegou bem acima da média para países fora da OCDE. Até 1980, apesar de uma desaceleração, o país continuou a crescer acima da média. A realidade mudou até 1985, quando o Brasil já havia ultrapassado o marco de 40%, mas entrou em recessão. É interessante reparar, contudo, que a recessão levou a uma queda de produtividade, e o país voltou a crescer em 1990, superando novamente a média em 1995, apesar do desempenho produtivo ter piorado ainda

mais. Para Aghion e Howitt (2009, p. 260), esse comportamento demonstra a persistência de instituições inadequadas.

Novamente, a crise se torna o vetor da mudança. Acemoglu *et al.* (2006 *apud* Aghion; Howitt, 2009, p. 243) utilizam como exemplo o caso da Coréia do Sul, cujo rápido desenvolvimento foi seguido por uma estagnação e crise econômica em 1997, a qual enfraqueceu o poder dos *chaebols* e abriu caminho para as reformas estruturais subsequentes, retornando o país para um ritmo acelerado de crescimento. O exemplo é especialmente enigmático quando consideramos a perspectiva de Evans (1993), que mencionava a Coréia como um exemplo de Estado Desenvolvimentista bem sucedido devido à “autonomia inserida” de sua burocracia. O estudo de Evans é centrado em uma análise do Estado que pressupõe a intervenção, e demonstra as diferenças entre a máquina pública que atua para solucionar os problemas econômicos (“Estado Desenvolvimentista”) e aquela que, pelo contrário, é parte do problema (“Estado Predatório”). De acordo com Evans, o Estado Desenvolvimentista necessita de uma autonomia weberiana, na qual a burocracia seja meritocrática e não esteja à mercê das disputas políticas. Além disso, complementa também sobre a importância das redes de relacionamento, tanto entre os próprios burocratas quanto também entre estes e representantes da iniciativa privada.

Embora a discussão relativa à necessidade da autonomia weberiana não seja recente, a questão das redes de relacionamento é uma reflexão significativa. Essa questão está alinhada aos princípios da inovação aberta de Chesbrough (2003) e aos fluxos de conhecimento de Mokyr (2002). Certamente, a construção do diálogo com a iniciativa privada permite ao poder público fazer diagnósticos mais ágeis e adequados a respeito das políticas que devem ser desenvolvidas para responder aos diferentes contextos e à chegada de novas tecnologias. Para Evans, a burocracia autônoma atuaria de forma a evitar que os interesses privados destes representantes acabassem sobrepondo os interesses públicos. A própria rede de relacionamentos interna dos burocratas — a qual Evans identificou que, no caso coreano, eram construídas nas seletas universidades que formavam a maioria dos servidores — seria um método interessante de fortalecer a mentalidade comunitária entre essa classe, reduzindo os riscos de captura do Estado pelos interesses da iniciativa privada.

Apesar disso, a autonomia inserida de Evans apenas pode promover a inovação aberta até certo ponto. Como a centralização permanece, há um limite de quantos agentes podem participar da co-criação, e até que ponto cada agente pode participar da elaboração da solução e da tomada de decisão. A autonomia inserida apenas agrega uma conexão superficial do Estado com a sociedade civil, evitando o insulamento absoluto e permitindo que as decisões sejam ligeiramente mais alinhadas. Contudo, as descobertas de Acemoglu *et al.* demonstram que mesmo a aplicação correta da estratégia de imitação, ou seja, do Estado Desenvolvimentista, não é capaz de superar a barreira do esgotamento tecnológico. Analisando pela perspectiva combinada de ambos os autores, podemos sugerir que o Estado Desenvolvimentista de Evans torna as instituições suficientemente inovadoras para permitirem o crescimento por um período mais longo. Assim como pela lógica de Mokyr, essas instituições teriam potencial de crescimento maior, por exemplo, que de um Estado Predatório, mas não tanto quanto de um Estado inovador.

A partir dos dados empíricos, é possível induzir que o desenvolvimento econômico promovido por um bom modelo imitador leva a uma maior complexificação das relações econômicas — o que, por sua vez, leva a resultados aquém nas tentativas de intervenção. Essa descoberta está alinhada com a perspectiva de Ostrom (2010), de que sistemas monocêntricos são menos adequados para lidarem com problemas complexos. Alesina e Spolaore (2003) também contribuem para essa conclusão ao demonstrarem a pressão que os custos de heterogeneidade exercem sobre o Estado. O próprio relato de Harari (2015) a respeito do enrijecimento paradigmático ocasionado pela burocratização serve para indicar que a centralização não é natural para o ser humano, e sim uma tentativa de forçar o controle e a homogeneização de uma sociedade composta por diversas comunidades não relacionadas entre si.

Pela perspectiva de Chesbrough (2003), essa complexificação e aumento da fluidez no mercado muda as “regras do jogo”. O autor utiliza como analogia que os mercados tradicionais, que possuíam maior previsibilidade, eram como o campo de um “jogo de xadrez”, e a estratégia do planejamento era adequada devido à capacidade dos agentes de prever os movimentos do mercado com relativa antecedência. Por outro lado, os mercados a partir da década de 70, e mais ainda a partir da década de 80, se tornaram muito mais dinâmicos e imprevisíveis, em especial nos EUA, ao que ele comparou à realidade de um “jogo de poker”. É

esperado que países em desenvolvimento, especialmente os mais atrasados, apresentem mercados que ainda se assemelhem aos tradicionais, tornando as estratégias do xadrez mais eficazes. Contudo, nesse sentido, o próprio desenvolvimento do país levaria a mercados mais dinâmicos, tornando as mesmas estratégias absolutamente inadequadas.

Enquanto Mokyr (2002) demonstrou que todo conhecimento proposicional atinge o esgotamento; North (1997), De Soto (1986) e Harari (2015) revelaram a importância do paradigma institucional para que esse fluxo de conhecimento ocorra adequadamente, assim como as dificuldades ocasionadas pela rigidez que impedem que um bom paradigma seja desenvolvido de maneira simples. Aghion e Howitt (2009) explicaram as dinâmicas que produzem a rigidez a partir da destruição criativa, e utilizaram o modelo de Acemoglu *et al.* para demonstrar os efeitos práticos dessa realidade sobre as instituições governamentais.

A conclusão à qual estes autores nos levam é a de que o paradigma fechado, no qual há um fechamento do mercado e centralização do poder nas mãos da instituição governamental, possui potencial de crescimento até determinado ponto, mas não é capaz de superar determinadas barreiras já vencidas pelos países desenvolvidos, independente dos conhecimentos prescritivos empregados e inovações incrementais desenvolvidas. Por meio de Chesbrough (2003), podemos explicar essa mudança de realidade ao induzir o processo de complexificação dos mercados que acompanha o desenvolvimento econômico, justificando a maior adequação das instituições tradicionais e centralizadoras nos cenários em que o mercado é mais simples e previsível. Com isso, é também importante ressaltar que, por mais que o modelo tradicional demonstre melhores resultados do que o inovador quando aplicado a países em determinado grau de desenvolvimento, esse cenário também leva ao enrijecimento da instituição, a qual se torna aparentemente incapaz de adaptar-se a modelos mais adequados se não, enfim, pela crise.

Na próxima seção, serão melhor analisados os fatores que levam à rigidez paradigmática e como ela pode levar à cenários de crise. A perspectiva de Alesina e Spolaore complementa Aghion, Howitt e Acemoglu *et al.* ao trazer o fator da democracia, demonstrando como as instituições sofrem novas pressões a partir do desenvolvimento burocrático devido ao formato tradicional da instituição estatal ter se desenvolvido, principalmente, em contextos de autoritarismo. A partir de Hall,

será demonstrado como essas pressões, somadas à inadequação institucional, levam a cenários de crise.

2.5 A rigidez do Estado e a mudança pela crise

O estudo de Alesina e Spolaore (2003) é centrado na lógica de desenvolvimento do tamanho e formato do Estado ao longo do tempo, nos incentivos envolvidos nesse contexto, e como esses fatores impactam no tamanho da nação. Para os autores, a máquina estatal trabalha buscando equilibrar o *trade-off* entre os ganhos de escala e os custos de heterogeneidade, o que irá implicar em um aumento ou redução do território até que este atinja um tamanho ótimo.

Os ganhos de escala são uma das vantagens mais consolidadas que justificam a existência de Estados maiores que um município, por exemplo. Ao dividir-se o custo de determinados bens entre um grande número de contribuintes, é possível fazer investimentos vultuosos que geram grandes benefícios coletivos de longo prazo, sem impactar significativamente nenhum dos indivíduos. Um exemplo didático seria o investimento em infraestrutura de transportes, que reduz custos logísticos para toda a cadeia de produção, reduz preços para todos os consumidores e possibilita aumento de mobilidade e qualidade de vida para trabalhadores.

Os ganhos de escala se tornam maiores quanto maior o número de contribuintes. Contudo, o aumento no número de indivíduos, em especial se houver também um aumento do território, implica em uma maior diversidade de necessidades, interesses e perspectivas, o que leva a um aumento do que os autores chamam de “custos de heterogeneidade”. Para preservar a sua legitimidade e/ou evitar pressões contrárias ao seu exercício de poder, o Estado deve buscar, ao máximo, satisfazer as necessidades de sua população — ou, no caso de Estados mais autoritários, homogeneizá-la. Ambas as alternativas geram custos, e altos custos de heterogeneidade significam uma menor “renda” para a instituição estatal. Dessa forma, o Estado pode se dividir ou descentralizar para tornar essa diversidade mais administrável, ou a própria sociedade pode se revoltar e provocar uma secessão caso estes custos não estejam sendo arcados adequadamente.

Para Alesina e Spolaore, a transição para regimes democráticos impactou a forma como os Estados administravam esse *trade-off*. Fazendo uma analogia com as organizações industriais, eles estabeleceram que:

[...] enquanto os custos fixos e as economias de escala impediam a entrada, os reis estabeleceram um monopólio de coerção, e suas extrações de renda aumentaram substancialmente visto que eles controlavam grandes territórios, da mesma forma em que uma [organização industrial] monopolista controla uma grande fração de um mercado, ou mesmo um mercado inteiro (Alesina; Spolaore, 2003, p. 73, tradução nossa).

Contudo, como tratam Alesina e Spolaore, esse monopólio de coerção dos reis sobre grandes territórios dependia, em grande parte, da capacidade desses regentes de ignorarem a satisfação da população, devido à natureza autoritária da monarquia. No contexto da democracia, Estados Leviathan¹⁶, nos termos de Alesina e Spolaore, buscam reduzir a heterogeneidade da população através da educação, propaganda e repressão de culturas, religiões e linguagens minoritárias. Por outro lado, um Leviathan totalmente autocrático pode sobreviver em um contexto populacional bastante heterogêneo sem a necessidade de desperdiçar recursos buscando homogeneizá-la. A democracia, nesse sentido, modifica a relação custo-benefício de maiores territórios. O ideal, nesse cenário, seria que os governos aumentassem a descentralização da gestão devido à necessidade de facilitar a administração dos custos de heterogeneidade. Todavia, como temos observado nas seções anteriores, há uma forte resistência por parte do Estado em abrir mão do paradigma centralizador e intervencionista.

Pela perspectiva de Chesbrough (2003), é possível explicar essa resistência a partir do sucesso anterior apresentado por esse paradigma. A rigidez por trás de um modelo de negócio, para Chesbrough, está diretamente relacionada ao desempenho que o modelo apresentou no passado. Isso significa que o desenvolvimento futuro de uma instituição dependerá de sua história e experiência passada (dependência de trajetória). Como mencionam Alesina e Spolaore, o período em que os reis poderiam ignorar os interesses da população tornaram o paradigma fechado, centralizado e verticalizado capaz de obter resultados que maximizam a extração de renda. Nesse contexto, Alesina e Spolaore reforçam a inadequação do paradigma centralizador ao abordar que:

O resultado democrático é importante visto que, historicamente, a formação dos países existentes tem sido determinada principalmente em um mundo não-democrático. Enquanto o mundo se torna mais democrático, nós devemos observar secessões ou, ao menos, aumento da pressão pela

¹⁶ O Estado Leviathan de Alesina e Spolaore (2003) é um conceito que trabalha o Estado Leviatã Hobbesiano no contexto da burocracia Weberiana. Na prática, o conceito pode ser relacionado ao Estado Predatório de Evans (1993), que também demonstra os prejuízos da ação estatal quando a instituição está submersa em uma burocracia disfuncional.

descentralização e autonomia local (Alesina; Spolaore, 2003, p. 79, tradução nossa).

Essas pressões observadas por Alesina e Spolaore também são identificadas por Chesbrough (2003) e Hall (1993) ao tratarem de paradigmas inadequados. A partir da análise de Chesbrough, é possível perceber que o apego às estratégias do “jogo de xadrez” pelas companhias aumenta o risco de que estas sejam levadas à falência pelo mercado, tornando-se vítimas da destruição criativa. De Soto (1986) revela a mesma dinâmica ao tratar dos informais, demonstrando como a insatisfação com as normas em voga levam a população a agir em contra as regras que estão postas — o que, por sua vez, pressiona o Estado a partir do aumento dos custos de controle, que também se enquadram como custos de heterogeneidade.

Com o apoio dos autores que trabalhamos anteriormente, é fácil explicar essa dinâmica. A organização incumbente não possui incentivos para desenvolver conhecimento propositivo, e ainda que, como demonstra Chesbrough (2003), a organização seguisse as melhores recomendações de produção de inovação para a época — com pesquisadores independentes — o setor de desenvolvimentos abandonaria conhecimentos propositivos nas prateleiras se eles não pudessem ser aplicados para incrementar as tecnologias já desenvolvidas pela organização. Nas palavras do autor:

Gestores incluem informação que se encaixa na lógica do modelo de negócios atual e filtram as informações que divergem desse modelo. Tal seleção é útil e até necessária para fazer sentido da tremenda quantidade de informação que aparece diariamente. Mas no processo de usar esses filtros, vieses se infiltram na decisão dos gestores precisamente porque eles eliminam informação que entra em conflito com o modelo de negócios vigente (Chesbrough, 2003, p. 70, tradução nossa).

Para Chesbrough (2003, p. 38, tradução nossa), com a redução no ciclo de vida dos produtos e aumento das opções externas¹⁷, “se torna cada vez mais importante que as companhias aumentem a taxa metabólica na qual elas processam conhecimento”, pois os clientes não irão esperar por melhores produtos e as concorrentes não os farão esperar. A prática da inovação aberta é o método mais adequado para produzir resultados rápidos, enquanto a lógica do “faça-tudo-você-mesmo apenas faz sentido num mundo de conhecimento externo escasso” (Chesbrough, 2003, p. 49, tradução nossa).

¹⁷ Como visto em Aghion e Howitt, quanto mais substituíveis forem os produtos, maior a competitividade e o incentivo para a inovação.

O Estado, como já abordamos, funciona como uma organização incumbente, e não possui incentivos em seu modelo de negócios para desenvolver conhecimento propositivo. Dessa forma, ainda nas circunstâncias em que se observe maior esforço da máquina pública em inovar internamente, os gestores filtram essas inovações de acordo com o modelo de negócios. Como o Brasil, por exemplo, possui as características de um Estado Imitador, isso significa que o modelo de negócios do país é limitado em relação ao de um Estado Inovador. Segundo Sousa (2015, p. 462, tradução nossa), “mesmo que a inovação fosse dependente da tecnologia e de natureza incremental, o setor público ainda poderia inovar, e tal inovação não seria trivial”. Contudo, a partir da análise construída até então, torna-se importante levar em conta as limitações do modelo de negócios. A inovação incremental apenas consegue levar a instituição até determinado ponto. E, com base nas observações de Chesbrough (2003) e Evans (1993), apenas a abertura do governo à participação da sociedade civil seria capaz de elevar o potencial das inovações institucionais.

Hall (1993) reforça a importância da mudança paradigmática ao demonstrar como um modelo de negócios inadequado pode levar à crise. O estudo do autor é direcionado para os tipos de mudanças que ocorrem nas organizações e quais são os principais fatores que as influenciam. As mudanças de primeira ordem seriam aquelas nas quais muda-se a configuração dos instrumentos com base na experiência e nos novos conhecimentos adquiridos¹⁸, enquanto os objetivos gerais e instrumentos da política *per se* permanecem os mesmos (Hall, 1993, p. 278). Elas geralmente possuem características de mudanças incrementais, são pouco influenciadas pela ideologia do governo vigente¹⁹ e são as mais comuns dentro do serviço público. Já mudanças de segunda ordem ocorrem quando há insatisfação com as experiências anteriores, o que leva a uma alteração das técnicas básicas usadas para atingir os objetivos da instituição, mas a hierarquia de objetivos em si permanece inalterada.

¹⁸ Segundo Hall (1993), a política no presente é deliberadamente formulada e justificada em termos dos resultados da política no passado.

¹⁹ Segundo Hall (1993), “há amplas evidências de que especialistas dentro do serviço público” desempenham “um papel dominante no processo”. No estudo de caso elaborado pelo autor na Inglaterra, o Primeiro-Ministro e o Ministro da Fazenda “não tinham a expertise técnica para tirar a direção da gestão macroeconômica das mãos de seus funcionários”. “Como os teóricos do Estado preveriam, o processo de mudança de primeira ordem também parece ter sido relativamente isolado do tipo de pressões pluralistas que frequentemente associamos ao sistema político mais amplo.” (Hall, 1993, p. 281)

O problema surge quando tratamos de mudanças de terceira ordem. Essas mudanças dependem de uma mudança de paradigma, sendo esta, como já observamos, necessária para elevar o potencial de desenvolvimento da instituição. Para Hall, essas mudanças tendem a ocorrer quando o paradigma anterior entra em crise. Com base no estudo de caso da Inglaterra, o autor utiliza como exemplo a crise do Estado Keynesiano²⁰ entre as décadas de 1970 e 1980, quando o paradigma econômico do Estado interventor, consolidado desde a crise de 1929, foi substituído pelo paradigma monetarista. Evans (1993) também menciona este como o período em que a perspectiva do Estado como problema, e não como solução, passou a ganhar forças globalmente, o que demonstra o impacto da crise sobre a mentalidade coletiva.

Para Hall, essa mudança paradigmática ocorreu devido a ocorrência de “anomalias”, nos termos de Kuhn (*apud* Hall, 1993, p. 279, tradução nossa), que puseram em questão a adequação da análise Keynesiana, pois esta não poderia “antecipá-las ou explicá-las completamente” (Hall, 1993, p. 285, tradução nossa). A principal anomalia foi o aumento simultâneo do desemprego e da inflação, que contrariavam a curva de Phillips — pilar importante que baseou as políticas Keynesianas ao longo do tempo.

O autor afirma que “parcialmente porque esses eventos eram anômalos nos termos do paradigma político prevalecente, eles levaram a uma série de previsões equivocadas e políticas fracassadas” (Hall, 1993, p. 285, tradução nossa). O governo teria buscado se adaptar com base no reconhecimento dos fracassos, mas as mudanças eram apenas de primeira ou segunda ordem — ou seja, apenas ajustes às práticas Keynesianas tradicionais. Pela perspectiva de Sousa (2015), mesmo estas mudanças, se bem elaboradas, deveriam ter alguma utilidade. Para Hall, contudo, os efeitos dessas adaptações foram de forçar a coerência intelectual do paradigma até o ponto de ruptura. A credibilidade do paradigma foi lentamente reduzindo-se aos olhos dos políticos, oficiais e da própria sociedade, até deixar de ser uma opção.

É importante ressaltar que os economistas britânicos, servidores públicos e especialistas políticos, nesse caso, não foram os responsáveis por levar adiante o

²⁰ Hall (1993) parte da análise do contexto britânico no período, quando o governo de Margareth Thatcher alterou a lógica de análise macroeconômica no país, substituindo o indicador de desemprego pelo de inflação e a preferência pela política fiscal pela política monetária, dentre outras mudanças que Hall enquadra como de terceira ordem.

paradigma Monetarista. Os economistas do Estado, por exemplo, permaneciam prevalentemente Keynesianos. Essa realidade foge ao modelo de Aprendizagem-Social usado pelos analistas contemporâneos do Estado (Hall, 1993). Ao invés de mudarem a própria perspectiva, esses atores se viram forçados a aceitar o novo paradigma pelos movimentos políticos, pela pressão midiática e, principalmente, pelos avanços ocorridos na ciência econômica fomentados exatamente pela crise, que modificaram o mercado externo de ideias.

Para Hall, isso revela que a mudança de paradigma não ocorreu de dentro para fora do Estado, mas se deu a partir de uma mudança no *locus* de autoridade do Tesouro para um mercado de ideias econômicas fora do Estado. “A luta subsequente para substituir um paradigma político por outro foi um assunto que envolveu toda a sociedade, mediado pela imprensa, profundamente imbricado com a competição eleitoral e travado na arena política” (Hall, 1993, p. 287, tradução nossa).

O estudo de caso do Nepal é útil para demonstrar como a mudança de contexto para o regime democrático, sem uma adequada mudança no paradigma institucional, corroborou para o movimento revolucionário da Geração Z em setembro de 2025, que derrubou a estrutura política do Estado nepalês por completo.

2.5.1 Estudo de Caso: A Revolução Nepalesa de 2025

Ao longo de toda sua história recente e particularmente sob o regime monárquico, o Nepal apresentou diversas características de um Estado Leviathan. Desde a sua unificação no século XVIII, o Nepal foi governado por regimes autoritários que centralizavam o poder²¹ (Lópes *apud* Parra, 2013). O primeiro levante democrático, em 1950, derrubou a dinastia Rana e deu ao povo o poder do voto (Gautam, 2025) a partir da criação de uma constituição multipartidarista pelo rei Mahendra em 1959 e a convocação de eleições para a formação de uma Câmara de Representantes (Lópes *apud* Parra, 2013). O próprio governante, contudo, reprimiu essa tentativa em 1962, a partir do sistema *Panchayat*, o qual baniu os partidos políticos por quase três décadas, suprimindo qualquer atividade democrática.

²¹ Segundo Lópes (*apud* Parra, 2013), a dinastia Rana governou no Nepal entre 1846 e 1951, enquanto o clã Shas governou entre a unificação do Nepal até 1846, e depois novamente entre 1951 e 2006.

Uma nova revolução se seguiu em 1990, a qual devolveu o poder aos partidos democráticos, embora sob um rei convertido em monarca constitucional (Gautam, 2025), que estabeleceu diversas travas ao legislativo recém formado (Parra, 2013). Em 1995, o Partido Comunista do Nepal - Maoísta (PCN-M) optou pelo caminho da revolta armada, e o rei utilizou dessa resposta agressiva para justificar uma re-centralização e suspensão dos direitos civis em 2001 (Parra, 2013). O sistema de castas, o controle das mídias de comunicação²² e o posicionamento religioso do Estado²³, que reprimia minorias religiosas, também funcionava como um sistema de homogeneização da população, facilitando o controle e reduzindo os custos de heterogeneidade para o Estado nepalês. Dessa forma, manteve-se o caráter Leviathan do governo apesar da transição para uma Monarquia-Constitucional, supostamente mais democrática.

“O mau governo e a escalada da insurgência maoísta abriram caminho para um golpe real em 2005” (Gautam, 2025, n.p). O PCN-M estabeleceu uma aliança estratégica com sete outros partidos de esquerda, modificando seu discurso de construir uma ditadura do proletariado para construir uma democracia com o auxílio das diferentes classes, que possuíam interesses e perspectivas diversos²⁴ (Parra, 2013). Com o aumento da pressão promovido pela adesão da Associação de Mulheres e a União de Estudantes Livres, em 2006 o rei Gyanendra abdicou de seu poder, e a liberdade de imprensa no país foi parcialmente restaurada²⁵. Contudo, a suposta transição democrática não atingiu as expectativas da população.

Após depor as armas e aceitar se apresentar a eleições democráticas, os maoístas venderam o sonho de uma sociedade mais justa a milhões de nepaleses que nunca tiveram um tratamento equitativo. Depois, em grande parte, as esperanças foram destroçadas e as promessas, quebradas (Gautam, 2025, n.p., tradução nossa).

Após as eleições de 2008, a União Européia declarou que as eleições não cumpriram completamente as normas internacionais, havendo restrição às

²² Apesar das mídias serem constitucionalmente livres desde 1990, a Lei de Radiofusão Nacional de 1992 permitia ao governo cancelar as licenças das estações de rádio e televisão. Além disso, a Lei de Publicações e Imprensa de 1992 permitia ao governo restringir ou censurar a cobertura de temas específicos. Para mais, ver Parra, Juan Fernando Restrepo. “Análisis de la influencia del Partido Comunista de Nepal Maoísta (PCN-M) sobre el proceso de transición democrática de la República Federal y Democrática de Nepal. Período 1996-2012.”, 2013. Documento eletrônico.

²³ O governo do Nepal definia o país como um “reino hindu”, apesar da existência de 75 grupos étnicos diferentes, com mais de 50 idiomas. (Freedom House *apud* Parra, 2013)

²⁴ Construção do discurso feita por Parra (2013) a partir dos Boletins Informativos Maoístas do PCN-M.

²⁵ Conforme Parra (2013), ainda se mantiveram problemas como a agressão a jornalistas, e denúncias relativas à negação de compartilhamento de informações por parte do governo. Dados emitidos pela organização Freedom House e documentados pelo autor definem que a imprensa no país podia ser considerada apenas parcialmente livre.

liberdades de reunião, movimento e expressão (Freedom House *apud* Parra, 2013). Segundo Parra, “foram realizadas eleições periódicas em 5 ocasiões, e sem importar o número, elas geraram um ambiente democrático dentro do país, mas de um caráter fortemente duvidoso” (Parra, 2013, p. 32, tradução nossa). “Os maoístas venceram as primeiras eleições do pós-guerra, um sinal claro da profunda vocação de mudança do povo nepalês. No entanto, não conseguiram concretizar transformações reais e logo acabaram se tornando outro partido do *establishment*” (Gautam, 2025, n.p., tradução nossa). Segundo Gautam (2025), o líder do PCN-M passou a ser reconhecido mais pelas suas riquezas do que por suas credenciais revolucionárias, e nas eleições seguintes já se observava a distribuição dos votos entre os três partidos do *establishment*, “com acordos de bastidores e traições públicas que alimentaram um carrossel interminável dos mesmos líderes desacreditados entrando e saindo do poder” (Gautam, 2025, n.p., tradução nossa).

Apenas 4 anos após a transição para o regime democrático, a Assembléia Constituinte foi dissolvida devido a divergências entre membros de diferentes partidos a respeito da repartição do país em Estados federados de natureza étnica (Parra, 2013). Uma vez mais, a transição democrática preservou as características centralizadoras e autoritárias de um governo Leviathan. Para Chesbrough (2003), essa resistência do modelo de negócios utilizado pela monarquia pode ser justificado com base no longo histórico de sucesso deste modelo. Essa resistência é bem pontuada por Gautam (2025):

[...] é bom lembrar que os nepaleses sabem como iniciar uma revolução popular, mas nunca conseguiram sustentá-la ao longo do tempo. [...] O problema é que o passado é um inimigo poderoso, e os velhos costumes políticos do Nepal souberam reaparecer uma e outra vez com novos rostos (Gautam, 2025, n.p., tradução nossa).

Gautam (2025) afirma que o Nepal obteve alguns avanços após a guerra, mas que estes foram lentos e tortuosos, e muitas vezes foram conquistados mais apesar do governo do que graças a ele. “Os serviços públicos continuam deploráveis, mesmo com a alta pressão tributária” (Gautam, 2025, n.p., tradução nossa). Além disso, “a longa série de escândalos de corrupção dos últimos anos, nos quais se viram envolvidos políticos, burocratas e empresários de todo o espectro do *establishment*, apenas reforçou a péssima opinião que a população tem do sistema” (Gautam, 2025, n.p., tradução nossa).

O relato de Gautam (2025) e o estudo de Parra (2013) reforçam a tese de Alesina e Spolaore, demonstrando como a transição democrática contribuiu para aumentar as pressões sobre o governo. Nos termos de Hall (1993), pode-se dizer que a democratização foi a consolidação de um novo paradigma político, mas não foi acompanhada de um novo paradigma institucional. A ausência de mudanças reais na vida da população se tornou uma anomalia pela perspectiva dos nepaleses, os quais esperavam que as eleições simbolizassem um novo começo para o país. Essa divergência entre expectativas e realidade, logo, provocou uma crise de legitimidade que levou a uma mudança no *locus* de autoridade, do Estado para o que Hall chamou de mercado externo de ideias.

Em setembro de 2025, milhares de jovens saíram às ruas, “fartos de um sistema político corrupto e de uma classe dirigente envelhecida e desacreditada que reparte o poder para continuar saqueando o país.” (Gautam, 2025, n.p., tradução nossa). O estopim para o movimento foi a tentativa por parte do governo de bloquear 26 redes sociais no país, após a demora das plataformas em atender a exigência do governo de que se registrassem no país, implementando mecanismos para monitorar e avaliar conteúdos indesejados (Mulmi, 2025). Segundo Chandra e Pokharel (2025), a medida foi pressionada pela necessidade de elevar a arrecadação devido ao programa de Facilidade de Crédito Estendido oferecido pelo FMI. Já para Regalado e Chutel (2025, *apud* Silva, 2025), a justificativa oferecida foi a falta de colaboração das plataformas para a justiça no país, por não restringirem usuários que utilizam identidades falsas, espalham discursos de ódio ou desinformação. Essa explicação está alinhada aos acontecimentos recentes no país, que incluem a manifestação nas redes sociais contra os “*nepokids* nepaleses — filhos de políticos que ostentavam suas vidas luxuosas nas mídias, contrastando com a realidade da maioria do país”²⁶ (Silva, 2025, n.p., tradução nossa).

As práticas denunciadas pelo grupo de revolucionários reforçam a natureza extrativista do governo, reafirmando o Estado nepalês como um Estado Leviathan, conforme definição de Alesina e Spolaore (2003). A Revolução de 2025 também serve como argumento favorável à tese dos autores de que, no contexto

²⁶ Segundo Chandra e Pokharel (2025), 33% do PIB do país corresponde a remessas vindas do exterior, por parte de jovens nepaleses que saem do país em busca de melhores oportunidades. Segundo os autores, essa dinâmica é refletida pela métrica das emigrações, que totalizaram 839.266 apenas no ano fiscal de 2024-2025. A taxa de desemprego no país, segundo dados de 2022-2023, é de 12,6%, mas chega a 22,7% entre a faixa de 15 a 24 anos — um fator especialmente crítico quando se considera que 56% da população nepalesa está abaixo dos 30 anos (Mulmi, 2025).

democrático, devemos observar um aumento das secessões e das pressões por descentralização e autonomia local. É importante ressaltar que essas pressões não se limitam ao conflito atual, e que a população nepalesa luta pelo aumento da federalização e da autonomia desde o início da transição democrática — conflito que levou à dissolução da Assembléia Constituinte em 2012 (Parra, 2013).

Segundo Gautam (2025, n.p., tradução nossa), “a conjuntura atual marca a última tentativa do Nepal de corrigir o rumo. Pode ser que não passe para a história como uma revolução [...], mas o que a cidadania clama é por uma mudança radical nas regras do poder”. Contudo, para o autor, não há garantias de que essa revolta será mais bem sucedida do que as demais. Gautam reforça que a Primavera Árabe foi uma fonte de inspiração para o povo nepalês, mas que urge lembrar que esse mesmo evento terminou com a democracia sendo novamente sufocada pela autocracia. A derrubada de um grupo político, nesse sentido, não garante que a nova guarda será melhor ou mesmo diferente.

Niraula (2024) ajuda a compreender a rigidez do sistema no Nepal apesar da transição democrática. Após derrubarem a monarquia, o Nepal atravessou mudanças políticas, mas não estruturais. Os guerrilheiros herdaram uma burocracia disfuncional, não meritocrática, que apenas se fortaleceu após a transição. Niraula (2024) também menciona a politização da burocracia através de uma parceria informal com os partidos políticos desde a primeira tentativa de democratização com o reinado de Mahendra, o que teria levado a resultados indesejados:

[...] juntamente com a abertura de espaço para resistência, os desenvolvimentos mais recentes resultaram em resultados subótimos, incluindo apoio e resistência por razões partidárias, adoção de medidas de *status quo* devido à segurança no emprego e à escassez de métricas funcionais que medem o desempenho no trabalho, e cooptação devido a interesses partidários e privados (Niraula, 2024, n.p., tradução nossa).

A descrição de Niraula enquadra-se muito bem no conceito de Estado Predatório de Evans (1993). A burocracia nepalesa não possui autonomia

weberiana²⁷ nem garantias meritocráticas, sendo incoerente e focada em si mesma. Se, para Hall (1993), as mudanças de terceira ordem ocorrem quando há uma transição de autoridade da burocracia para a arena política e midiática, o caso do Nepal demonstrou uma realidade contrária na qual a instabilidade política elevou a autoridade sobre os burocratas²⁸ (Niraula, 2024).

Por meio do estudo de caso do Nepal, resta evidente que a transição democrática, de fato, contribuiu para um aumento das pressões sobre o Estado, tal como previam Alesina e Spolaore (2003). Utilizando a teoria de Hall (1993) como ferramenta de análise, podemos inferir que essa pressão resulta da inadequação do novo paradigma político que se seguiu a esta transição. Havia uma crença, por parte da população, que a democracia resultaria em um aumento de poder do povo sobre o *establishment*, mas essas expectativas não se consolidaram na prática. Essa realidade está alinhada ao que identificaram Aghion e Howitt (2009) ao estudarem a influência da democracia sobre o sistema econômico. Os autores verificaram que a democracia se torna mais significativa para o desenvolvimento à medida em que o país se aproxima da fronteira tecnológica — o que, como já verificado em seções anteriores, apenas ocorre após a transição de uma instituição estatal imitadora para uma inovadora.

Com base nessas questões e na avaliação de Alesina e Spolaore (2003) de que o Estado se desenvolveu principalmente em um contexto autoritário, podemos induzir que a instituição imitadora, de natureza centralizada, não é adequada para um contexto democrático. Tal como a complexificação dos mercados torna a instituição imitadora menos adequada, o mesmo vale para a democracia. Quanto mais democrático um país e quanto mais dinâmica a sua economia, mais danoso para o desenvolvimento se torna o apego à instituição centralizadora e

²⁷ O caso do Nepal se assemelha ao caso do Zaire descrito por Evans (1993), no qual a burocracia possui “autonomia” no sentido de que suas metas não derivam da agregação de interesses sociais. Contudo, não é autônomo pela perspectiva weberiana exige uma coerência corporativa na qual a implementação de metas corporativas é vista como o melhor meio de maximizar o interesse individual. Dessa forma, a burocracia deve ser, em alguma medida, isolada das demandas sociais, mas também deve concentrar competência técnica pelo recrutamento meritocrático e pelas oportunidades de recompensas de longo prazo para as carreiras. Evans também recorre a Gerschenkron e Hirschman para desenvolver o conceito de autonomia e “isolamento” necessário ao Estado. Para os autores, a exigência de “inteligência acurada, inventividade, repartições ágeis e respostas elaboradas a uma realidade econômica mutável” (Evans, 1993, n.p.) demonstra que o Estado precisa ser muito mais “inserido” na sociedade do que “insulado”.

²⁸ Segundo Niraula (2024), “com representantes eleitos e nomeados – que supostamente devem fornecer orientações políticas – mudando constantemente, a burocracia tem tido maior margem de manobra”.

intervencionista. A recíproca é verdadeira, e esse tipo de modelo institucional também apresenta uma barreira tanto para a democratização quanto para o desenvolvimento econômico, como pudemos observar a partir do exemplo do Nepal.

Contudo, tendo em vista o fator mencionado por Hall (1993) — de que a mudança institucional foi provocada por uma alteração no *locus* de autoridade — surge a hipótese de que não necessariamente a crise é imprescindível para a mudança institucional, mas sim um meio que força essa mudança no *locus* de autoridade para a própria sociedade. Essa observação do autor corrobora para a perspectiva de Chesbrough de que a inovação deve surgir de forma aberta, abrindo espaço para contribuições que venham de fora para dentro, uma vez que os agentes internos à instituição dificilmente irão abdicar de seu próprio modelo de negócios por conta própria. A partir da inovação aberta, pode ser possível incentivar a alteração no *locus* de autoridade sem a necessidade de uma crise.

A natureza da revolta da juventude no país, nesse contexto, é o fator mais inovador e interessante, que pode abrir portas para uma verdadeira mudança. A revolução teve início na esfera digital e contou como o Discord como sistema central de comunicação, em um canal nomeado como “Jovens Contra a Corrupção” (Mulmi, 2025, n.p., tradução nossa), e foi formada por um coletivo totalmente descentralizado, “sem rosto ou liderança” (*ibidem*, tradução nossa). A governante interina, Sushila Karki, foi eleita em uma votação dentro da plataforma, com o voto de 7,586 jovens nepaleses, sendo talvez a primeira vez na história que a figura de um primeiro-ministro foi eleita via votos online (Mulmi, 2025). Segundo Mulmi (2025), desta vez, as demandas da revolução não são apenas uma reforma política, mas sim uma reforma institucional, incluindo a reforma burocrática, com a exigência de mérito e especialização inclusive para cargos ministeriais. Pela ótica de Hall (1993), esses fatores apontam para uma quebra não do paradigma político, mas do institucional. O que está sendo questionado não é tanto a democracia ou a ideologia do governo, mas sim a própria estrutura do *establishment*. Essas circunstâncias podem evitar que o movimento monarquista se aproveite da crise para promover sua agenda revanchista — temores que, segundo Mulmi (2025), já estão surgindo entre a população.

A ideia de uma governança descentralizada e digitalizada, como aquela aplicada pelos jovens nepaleses durante a revolução, tem suas raízes no movimento *open source* e ganhou ainda mais força com a criação do sistema *blockchain* e da

moeda digital descentralizada conhecida como Bitcoin. O desenvolvimento destas novas tecnologias permitiu viabilizar organizações autônomas que não dependem de uma liderança para a própria administração. Esses novos conhecimentos propositivos são ainda mais significativos no contexto da democratização como analisado por Alesina e Spolaore (2003), uma vez evidente que o crescimento desse modelo político aumenta a pressão pela descentralização. Além disso, esse movimento também facilita e reduz os custos de acesso ao conhecimento — o que, pela perspectiva de Mokyr (2002) e Chesbrough (2003), são fatores críticos para a inovação e, conseqüentemente, para o desenvolvimento sustentado.

A descentralização do processo de tomada de decisão promovida pela revolução nepalesa pode, nesse sentido, ser uma ferramenta capaz de corroborar para uma mudança institucional real, e não uma mera troca dos agentes detentores do poder. O relato de De Soto (1986) alerta que a mudança institucional que vem pela violência não necessariamente é capaz de reverter o paradigma redistributivo autoritário, e aponta para a Rússia como um caso em que a revolução fez surgir uma ditadura comunista ao invés de um sistema democrático com economia de mercado. Segundo o autor, isso se deve ao fato de que o caos institucional provocado pela revolta violenta restringe a possibilidade de controle democrático e pacífico em seu desfecho. Contudo, as eleições *online* realizadas no Nepal apontam para outro cenário, demonstrando que a descentralização pode ser uma ferramenta adequada para promover a democracia ainda em cenários conturbados. O caso do Nepal demonstra o potencial do movimento de descentralização *bottom-up* como pressão para a mudança institucional. A seguir, é necessário verificar se essa metodologia também pode ser aplicada em contextos de paz, de forma a induzir a eficiência adaptativa em instituições presas na armadilha da não convergência.

A seguir, a seção 2.6 irá demonstrar como o desenvolvimento digital tem acarretado em um aumento das pressões pela descentralização da governança e elevando a viabilidade desse tipo de sistema, a partir de análise desenvolvida por meio do *framework* da teoria de Bens Públicos de Informação Policêntrica. Estas seções, articuladas com a teoria de Chesbrough (2003), serão essenciais para embasar a discussão de que comunidades descentralizadas, como as *Pop-up Cities*, podem ter potencial como laboratórios de inovação para o serviço público, promovendo uma mudança sistemática de fora para dentro de forma pacífica.

2.6 O Movimento *Open Source* e o *Framework* dos Bens Comuns de Informação Policêntrica

Segundo Bretthauer (2001), o movimento *Open Source* — ou Código Aberto — foi um movimento dentro da ciência da computação responsável pelo desenvolvimento de softwares que disponibilizam o código fonte para os usuários, garantindo a estes a liberdade para instalá-lo em novas plataformas, obter suporte ou mesmo criar mecanismos de suporte para o software sem a necessidade de depender da empresa desenvolvedora. Ao contrário do software de domínio público, o software de código aberto é protegido por direitos autorais e distribuído com termos de licença designados para garantir que o código fonte esteja sempre disponível (Bretthauer, 2001). Essas práticas impedem que o software seja patenteado por empresas que pretendam limitar o acesso ao código e cobrar pelo seu uso.

Para Bretthauer (2001), o movimento *open source software* se tornou revolucionário em termos de desenvolvimento de *softwares* em 1998, mas as suas origens podem ser traçadas desde 30 anos antes, a partir de uma forte conexão do movimento com a cultura *hacker*. O termo *hacker*, no sentido apresentado por Bretthauer, refere-se àquele indivíduo que é tanto um programador profissional talentoso quanto um entusiasta apaixonado pelo avanço da ciência da computação. Essas pessoas foram as principais responsáveis por sustentar o movimento *open source*, uma vez que elas contribuem para o desenvolvimento dos códigos, sugerindo novas funcionalidades e corrigindo *bugs*, não obstante a ausência de remuneração fornecida por estes serviços.

Um dos principais responsáveis por criar a base para o movimento *open source* foi Richard Stallman, o qual preferia utilizar o termo *free software* — ou software livre — uma vez que o objetivo do produto era o de garantir a liberdade do usuário para desfrutar dele como de sua propriedade. Antes do software de código aberto, as empresas utilizavam dos direitos autorais para restringir essa liberdade, de forma que o usuário poderia pagar pelo produto e ainda perdê-lo caso a empresa optasse por descontinuá-lo. Stallman, ao contrário, utilizava dos direitos autorais

para garantir essa liberdade ao usuário²⁹ (Bretthauer, 2001). O incentivo para o desenvolvimento do primeiro projeto de *software* livre nasceu da experiência de Stallman em uma comunidade de programadores nos anos 70:

Eu tive a sorte, nos anos 70, de fazer parte de uma comunidade de programadores que compartilhavam *software*. [...] E, na verdade, este era um caso um tanto extremo, porque no laboratório onde eu trabalhava, todo o sistema operacional era *software* desenvolvido pelas pessoas da nossa comunidade, e nós partilhariamos qualquer parte dele com qualquer pessoa. Qualquer um era bem-vindo para vir dar uma olhada, levar uma cópia e fazer o que quisesse. Não havia avisos de direitos autorais nesses programas. A cooperação era o nosso modo de vida. E nós estávamos seguros deste modo de vida (Stallman *apud* Bretthauer, 2001, p. 4, tradução nossa).

A mudança de sistema operacional no laboratório em que Stallman trabalhava levou à obsolescência do código anteriormente utilizado, forçando o desenvolvimento de um sistema operacional próprio. Sem o acesso ao código utilizado anteriormente, a comunidade de programadores começou a colapsar, levando Stallman a buscar uma nova alternativa (Bretthauer, 2001). Em 1985, Stallman e sua equipe de programadores criaram a *Free Software Foundation* — ou Fundação de Software Livre — para apoiar a criação do primeiro *software* livre, chamado GNU. Apesar das doações, Stallman (*apud* Bretthauer, 2001) reforça que a maior parte dos fundos sempre vieram das próprias vendas do *software* e serviços relacionados, o que demonstra o potencial lucrativo do modelo de negócios utilizado pelo *software* livre.

O programador argumenta que o modelo é interessante para os negócios, pois permite que estes controlem o que o *software* faz ou não, assim como abre a possibilidade que a empresa contrate talentos externos para o desenvolvimento de funcionalidades e suporte, enquanto garante privacidade e segurança para o negócio (Stallman *apud* Bretthauer, 2001). Enquanto isso, *softwares* patenteados deixam as empresas à mercê do fornecedor do código-fonte, impossibilitando que a empresa desenvolva novas funcionalidades, além de impedir que a empresa verifique pessoalmente a segurança do código-fonte. A teoria de Chesbrough (2003) reforça esse argumento, defendendo que nem toda tecnologia se beneficia da patente, e que o valor desta erode ainda mais em um contexto no qual o fluxo de

²⁹ Devido a essa inversão de funcionalidade, Stallman e o resto de sua equipe (*apud* Bretthauer, 2001) utilizavam o termo *copyleft* em lugar do tradicional *copyright* (direitos autorais). A mudança no termo nasce de um trocadilho, uma vez que *copyright* é formado pelos termos em inglês *copy*, que significa cópia, e *right*, que pode significar tanto “direito” (lei) quanto “direita” (direção). O termo *copyleft* troca *right* por *left*, que significa “esquerda”, indicando que o uso dos direitos autorais pelo movimento vai na direção oposta daquele utilizado pelas empresas convencionais.

informação é mais facilitado. Chesbrough observa que o valor da patente irá depender do modelo de negócios da empresa, e que patentear uma tecnologia da qual a empresa não sabe extrair o máximo potencial promove um lucro menor do que vender a patente para uma empresa que saiba extrair esse potencial.

Outros *softwares open source*, como o BSD e o Apache, se alinharam ainda mais à teoria de Chesbrough, permitindo que as empresas comprassem o código-fonte e vendessem produtos de código fechado que o utilizassem, ao contrário do GNU, que não permitia a comercialização de derivados do código a não ser que mantivessem a natureza de código aberto. Segundo o co-fundador do FreeBSD, Hubbard (*apud* Bretthauer, 2001), as corporações e outros interessados não devem ser forçadas a cooperar com o movimento *open source*, uma vez que isso poderia prevenir que desenvolvedores comerciais sequer se envolvessem com os projetos. Esse novo modelo permitia a comercialização de licenças e patentes que, para Chesbrough (2003), se enquadram como uma forma de inovação aberta, ao incentivar — a partir da possibilidade de lucro — que empresas transmitam seus conhecimentos umas para as outras. Foi essa mudança de perspectiva, com enfoque mais comercial³⁰, que levou o termo *free software* a ser substituído por *open source* em 1998 (Bretthauer, 2001), desvinculando o movimento do conceito restrito de Stallman, que criava uma barreira à adesão de organizações que desejavam comercializar código fechado.

Em 1991, o código operacional do GNU foi combinado ao *kernel* do Linux — uma parte do código que une todo o sistema. Esse movimento representou mais uma inovação para o movimento, uma vez que, enquanto o GNU havia sido desenvolvido por um pequeno grupo de indivíduos cuidadosamente coordenado, assim como outros *softwares* similares (como o BSD e o Apache), o Linux havia sido desenvolvido de modo totalmente descentralizado, aprimorado por voluntários que se coordenavam pela internet.

Essa nova dinâmica levou Raymond (1999 *apud* Bretthauer, 2001) a criar os conceitos de “Catedral” e “Bazar” para se referir às diferentes formas de desenvolvimento de *software*. “Catedral” diz respeito ao modo de desenvolvimento do GNU e outros códigos abertos elaborados por pequenos grupos fechados de

³⁰ Em inglês, o termo *free software* pode ser lido tanto como *software* livre quanto como *software* gratuito. Dessa forma, o termo era desagradável e pouco atraente para empresas comerciais que visavam ao lucro.

especialistas, centralizados e coordenados. O termo pode ser relacionado à proteção de princípios que o modelo Catedral permite, uma vez que o grupo apenas libera o código quando ele está alinhado às expectativas do grupo. Por outro lado, o “Bazar”, tal como transmite o termo, é caótico e descoordenado, refletindo o modelo do Linux, que é totalmente aberto e descentralizado. Não existe um indivíduo ou um grupo capaz de controlar o resultado final, e o código é constantemente exposto ao público de forma a adquirir *feedback* imediato. Os conceitos estão bastante alinhados com os modelos que Chesbrough chama de “inovação fechada” (Catedral) e “inovação aberta” (Bazar) e podem ser utilizados como uma analogia interessante para se referir a eles. O sucesso desse modelo levou Raymond (1999 *apud* Bretthauer, 2001, p. 15, tradução nossa) a cunhar a frase “dados olhos o suficiente, todos os bugs são triviais”. Reforçando essa afirmação, o criador do Linux, Linus Torvald, afirmou:

O poder do Linux reside tanto na comunidade de cooperação por trás dele quanto no próprio código. Se o Linux fosse sequestrado — se alguém tentasse criar e distribuir uma versão proprietária —, o apelo do Linux, que é essencialmente o modelo de desenvolvimento de código aberto, seria perdido por essa versão proprietária (Torvald *apud* Bretthauer, 2001, p. 15, tradução nossa).

O Linux deu origem a um modelo de negócios que parecia impossível: vender um produto disponibilizado gratuitamente e lucrar com isso (Bretthauer, 2001). Wall (*apud* Bretthauer, 2001, p. 16, tradução nossa) enfatizou a relevância da cultura da comunidade para o sucesso do projeto, afirmando que “uma linguagem sem cultura está morta. Se você acertar a cultura, a tecnologia irá acontecer”. Esse modelo de Bazar utilizado pelo Linux, assim como o foco na cultura da comunidade, foram críticos para o desenvolvimento da *blockchain* e da primeira criptomoeda, Bitcoin, em 2009.

A Bitcoin, segundo Hsieh *et al.* (2018), é um *software* de código aberto que implementa um sistema digital de pagamentos descentralizado e ponto-a-ponto (*peer-to-peer*) que não requer nenhum intermediário confiável para operar, como seria o caso dos bancos. O sistema da Bitcoin é mantido por indivíduos chamados mineradores, que são remunerados com as próprias parcelas de Bitcoins as quais emitem (Larimer, 2013 *apud* Hsieh *et al.*, 2018, p. 2). Para Hsieh *et al.*, isso torna a Bitcoin não apenas uma moeda, como também uma organização, visto que possui todas as quatro características organizacionais segundo Puranam (2017 *apud* Hsieh

et al., 2018, p. 2, tradução nossa): um “sistema multiagente; com limites identificáveis e [um] propósito [...] para o qual os esforços dos agentes constituintes contribuem”.

Segundo Carvalho *et al.* (2020), às criptomoedas, tal como o Linux também foram apoiadas por uma forte comunidade de *hackers*, com mentalidades alinhadas e uma visão libertária que tinha por objetivo criar uma plataforma alternativa, poderosa e segura, contra plataformas bem estabelecidas (incumbentes) e fortemente controladas (catedrais de inovação fechada). Essas características levaram Carvalho *et al.* a classificarem tanto o Linux quanto as criptomoedas como Bens Comuns de Informação Policêntrica (BCIP)³¹, que compartilham características como o fácil acesso, abertura à participação e *accountability* mútua.

A teoria dos BCIP é baseada nos sistemas de governança policêntrica de bens de uso comum de Ostrom (1990) e no paradigma da tragédia dos comuns de Hardin (1968 *apud* Mindel, 2018). A principal vantagem da teoria dos BCIP é que esta trata do problema da sustentabilidade dos sistemas, uma vez que as comunidades online possuem livre acesso e saída, ao contrário do Estado tradicional, no qual a mobilidade não é tão simples. Pela perspectiva de Hardin (1968 *apud* Mindel, 2018), as comunidades abertas não seriam sustentáveis justamente pela impossibilidade de forçar a permanência dos usuários. Contudo, Ostrom (1990 *apud* Mindel, 2018) demonstra que a autoridade central não é imprescindível para viabilizar uma comunidade. Mindel (2018), nesse sentido, explora com base nesses autores quais fatores determinam a sustentabilidade dos sistemas quando há mobilidade absoluta e liberdade de saída ilimitada. Na prática, isso acaba por medir os fatores de satisfação dos usuários, mesmo em sistemas que, como o Estado, possuem ferramentas e mecanismos para restringir ou limitar a liberdade de movimento.

Pela perspectiva dos BCIP, a diferença entre os sistemas do Linux e as criptomoedas em relação aos demais BCIP são os seus principais influenciadores. Carvalho *et al.* (2020) dividem as comunidades de BCIP em três grupos: os *producers* (produtores); *providers* (provedores) e *appropriators* (apropriadores). Os produtores são aqueles que desenvolvem a própria estrutura dos bens, enquanto os provedores são aqueles que desenvolvem conteúdo por meio desses bens. Já os

³¹ Sistemas de informação online altamente acessíveis e descentralizados cujos interessados compartilham um objetivo abrangente (Mindel *et al.*, 2018)

apropriadores são aqueles que consomem o conteúdo produzido. No contexto do Linux, os produtores são os *hackers* responsáveis por desenvolver o sistema; os provedores são aqueles que desenvolvem produtos a partir desse sistema (como a própria Microsoft); e os apropriadores são os usuários que utilizam os produtos finais. Muitas comunidades de BCIP são orientadas por conteúdo e influenciadas principalmente pelos provedores — por exemplo, as redes sociais. Contudo, o Linux e a Bitcoin são orientadas por produto, de forma que seus principais influenciadores são os produtores.

Essa é uma das características destas comunidades *open source* que as tornam tão interessantes como inovadoras institucionais. Quando se trata de uma organização, aqueles que desenvolvem a estrutura institucional estariam alinhados como produtores, enquanto aqueles que desenvolvem a política sobre essa estrutura, sem modificá-la, seriam os provedores. Nesse sentido, e utilizando o caso do Nepal como exemplo, a arena política e a transição do regime monárquico para o regime democrático foi uma mudança principalmente no nível dos provedores. Apesar de a democracia exigir mudanças estruturais, é possível que essas mudanças sejam superficiais e de baixo impacto. Isso se deve ao fato de que, como vimos em Hall (1993), a política geralmente é mais influenciada pelos burocratas do que pelos líderes políticos (mudanças de primeira ordem). Utilizando a linguagem da programação, é como se o código operacional (simbolizado pelo GNU) sofresse uma pequena mudança, mas não o *kernel* (simbolizado pelo Linux) que mantém as partes juntas. Assim, mesmo que a mudança no nível dos produtores exista, ela não é tão significativa quanto a mudança no nível dos provedores. Uma mudança no nível institucional, que agora está sendo cobrada pela revolução da juventude no Nepal, é uma mudança que exige maior influência do nível produtor, e essa é justamente a arena que está sendo desenvolvida por comunidades *open source* como o Linux e a Bitcoin.

Apesar de o Estado não se enquadrar de forma alguma como um BCIP, este trabalho opta por analisar a sustentabilidade da instituição estatal a partir do *framework* da teoria de BCIP, porque a sociedade por si só se enquadra muito bem dentro do conceito. As teorias de contrato social trabalham bem essa ideia ao determinar que o objetivo do Estado como tomador de decisão centralizado é justamente promover alguma ordem em comunidades que, do contrário, seriam caóticas, bem alinhadas ao conceito de Raymond (1999 *apud* Bretthauer, 2001) de

Bazar, assim como as comunidades *open source*. Eliminando-se os fatores tecnológicos, o nível mais simples e tradicional de transporte de informação, o boca a boca, possui fácil acesso, abertura à participação e *accountability* compartilhada, uma vez que todos participam livremente e dividem a responsabilidade sobre as informações. Se, tal como nas comunidades *open source*, a governança se confunde com a plataforma de informação, o Estado também é indiretamente influenciado pelas regras do BCIP, pois o “contrato social” é definido na caótica arena social. Essa tese se fortalece quando podemos identificar nos fatores de sustentabilidade da teoria do BCIP os mesmos fatores que provocam crises no Estado tradicional.

Segundo a teoria dos bens comuns de informação policêntrica, a provisão e a apropriação são fatores chave que determinam o sucesso de um BCIP. Provisão é uma medida que diz respeito à extensão da contribuição contínua dos participantes, enquanto a apropriação se refere à extensão do consumo e da extração de valor dos participantes em relação ao BCIP. Em suma, são as medidas da atividade dos provedores e dos apropriadores. Ainda que os produtores de um BCIP sejam bastante ativos, a plataforma será um fracasso se os provedores não desenvolverem produtos sobre esta plataforma e esses produtos não forem consumidos por apropriadores. Com base nesses fatores, e como podemos confirmar instintivamente, a sustentabilidade do Estado depende do engajamento da população e de seus representantes políticos. Essa relação é instintiva pois, na prática, o Estado é um constructo social que não possui uma existência física, dependendo da crença da sociedade em sua existência. O monopólio do uso legítimo da força definido por Weber (1967), como diz o termo, depende da legitimidade, pois não há como evitar na prática que qualquer indivíduo exerça a força contra os demais, e se o Estado apenas exerce força sem legitimidade, ele não se difere de qualquer organização criminosa. O mesmo vale, por exemplo, para a moeda — tanto as *fiat*³² quanto as digitais. O dinheiro não possui valor se a sociedade não acreditar que ele tem. Essa ideia do Estado e do dinheiro como “ordem imaginada” é melhor desenvolvida em Harari (2015).

Segundo Mindel (2018, *apud* Carvalho, 2020) o *accountability* compartilhado e a adaptação incremental das regras de governança são fatores que afetam positivamente a sustentabilidade de um BCIP, o que justifica o sucesso do Linux e da Bitcoin nesse sentido. Novamente, esses são fatores cujo impacto na

³² Controladas pelos bancos centrais.

sustentabilidade da instituição estatal pode ser verificado na prática. Casos como o do Nepal demonstram como a falta de confiança sobre o sistema, resultante de um *accountability* centralizado e sem possibilidade de auditoria direta, pode ocasionar crises de legitimidade e, conseqüentemente, crises políticas. Da mesma forma, tal como foi desenvolvido em Aghion e Howitt (2009), a falta de adaptação aos novos contextos, assim como a resistência paradigmática vista em Hall (1993) também provocam crises devido à inadequação das decisões tomadas.

Outros fatores chave são a revitalização e a equidade. A revitalização diz respeito à taxa de provisão entre provedores novos e aqueles desengajados, enquanto a equidade diz respeito à extensão do compartilhamento de atividades entre os provedores. Em outras palavras, quando não há adesão constante de novos provedores para substituir os desengajados ou quando há uma quantidade muito pequena de indivíduos dividindo as atividades de provisão, a plataforma perde sustentabilidade. No contexto do Estado, isso indicaria que a permanência dos mesmos líderes políticos tradicionais por longos períodos de tempo, sem uma percepção de renovação da classe política, assim como a baixa disponibilidade de representantes e partidos políticos para representarem a diversidade de interesses da população, são fatores que provocam crises de legitimidade. Esses são fatores que podemos observar atuando principalmente em contextos democráticos, uma vez que o paradigma democrático está diretamente relacionado à percepção da influência popular sobre o governo.

Essa questão reforça a teoria de Alesina e Spolaore (2003), demonstrando como o crescimento do paradigma democrático pode provocar um aumento nas crises de legitimidade. Em outros modelos políticos, a legitimidade está conectada a outros fatores. Por exemplo, a legitimidade da monarquia está no sangue e na percepção de dinastia, tal qual uma teocracia possui legitimidade na percepção da influência divina. Todos os cenários trabalham com a ideia de que a legitimidade é necessária, e o que muda é apenas o paradigma político — a percepção da população sobre o que deve ser considerado legítimo. Nesse caso, os fatores do BCIP ainda se aplicam à sustentabilidade da instituição, mas são medidos de outras formas. No caso de uma monarquia, a "ordem imaginada" do direito divino ou da linhagem de sangue exige o engajamento de seus próprios "provedores" na forma de uma ampla classe nobre que apoia o monarca, e os mecanismos de "revitalização" ocorrem por meio da produção de herdeiros legítimos para garantir a

sustentabilidade e evitar crises de sucessão. A democracia apenas altera a forma como esses fatores são medidos, prejudicando a sustentabilidade do Estado quando a instituição não se adequa às mudanças paradigmáticas políticas. Se a instituição não desenvolver mecanismos de engajamento e revitalização adequados ao paradigma democrático, certamente se notará um aumento das pressões sobre a instituição. A transição democrática institucional por si só não é a mudança de paradigma, mas sim uma reflexão da mudança paradigmática que já está vigente entre a população. Qualquer governo que não esteja alinhado ao paradigma político da sociedade, no caso, possui legitimidade frágil e não se distancia muito de uma organização criminosa.

Outros fatores que Carvalho *et al.* (2020) apresentam como relevantes para a sustentabilidade de um BCIP são a qualidade das provisões e a ameaça da ação coletiva. Provedores que não fazem uso da plataforma para desenvolver produtos de real utilidade para os apropriadores, ou cujas entregas não são vistas como éticas levam a críticas a respeito da plataforma. Além disso, o *free-riding*, o congestionamento, a poluição, a violação e a rebelião, que compõem as ameaças de ação coletiva (Mindel *et al.*, 2018 *apud* Carvalho *et al.*, 2020), também impactam na satisfação. Caso um grande número de indivíduos consuma produtos subsidiados por outrem sem contribuir para financiar a plataforma; ou o excesso de uso da plataforma dificulte ou encareça o seu uso e extração de valor; haja um excesso de conteúdo inútil e indesejável (spam, propaganda) ou literalmente uma percepção de que a plataforma é muito prejudicial para o meio ambiente; ou caso a plataforma seja sequestrada de forma ilegítima, resultando em uma perda de confiança na segurança; ou parte dos participantes se revolte contra o sistema, haverá um aumento lógico de insatisfação contra a plataforma, o que pode levar os participantes a trocarem essa plataforma ou criar uma alternativa. Mais uma vez, resta evidente que esses mesmos fatores podem ser percebidos como críticos para a legitimidade da instituição estatal. Atualmente, a “troca de plataforma” já é uma consequência consolidada da má gestão governamental, e ficou cunhada por Tiebout (1956) como a prática de “votar com os pés”. Ou seja, as pessoas migrariam para outras jurisdições mais adequadas a suas preferências (votariam “com os pés”). A “criação de uma nova plataforma alternativa”, por outro lado, é o conceito que estudamos aqui. Muitas comunidades descentralizadas, como a organização que

sustenta a Bitcoin, nascem com o objetivo de substituir ao menos parte das funções governamentais que são tidas como inadequadas.

As plataformas de gestão descentralizada não solucionam completamente todos os problemas que podem provocar a crise. Carvalho *et al.* (2020) alertam que o desenvolvimento de “ramos” dessas comunidades, como criptomoedas alternativas mal estruturadas³³, podem representar uma ameaça à confiança e legitimidade das plataformas. Contudo, o potencial dessas comunidades não está na qualidade do modelo atual, mas no seu foco em discutir o modelo em si. Historicamente, especialmente no que diz respeito às crises de legitimidade do Estado, o enfoque popular se direcionou mais para os provedores do que para os produtores. Há a pré-concepção de que uma mudança de paradigma político é suficiente para readequar todo o sistema, mas a teoria da mudança paradigmática de Hall (1993) e a evidência empírica de Aghion e Howitt (2009) apontam para a falha dessa pré-concepção — na prática, não é possível modificar o sistema sem atuar no nível dos produtores, o paradigma institucional. O *framework* do BCIP permite explicar essa realidade, uma vez que nenhum provedor será capaz de criar um conteúdo ou produto útil a partir de uma plataforma ruim.

Com base na história do Linux, Carvalho *et al.* (2020) argumenta que o futuro das criptomoedas também deve tender para a institucionalização; para o aumento do pragmatismo; uma mentalidade mais comercial; e uma maior diversificação e especialização de seus provedores em diferentes domínios. Essas tendências refletem o aumento de maturidade esperado da plataforma, uma vez que a extração de valor por parte dos produtores é necessária para a sustentabilidade do BCIP — da mesma forma que a burocracia precisa ser remunerada para que esta continue mantendo o funcionamento da instituição estatal. Para Carvalho *et al.* (2020, p. 25, tradução nossa), é possível ver “organizações a transitar para plataformas mais adequadas aos negócios não apenas como um esforço para serem mais efetivas e eficientes, mas também para manter o fenômeno subjacente vivo”.

Esta seção demonstrou que a sustentabilidade do Estado pode ser analisada pela mesma ótica das comunidades *open source*, a partir do framework dos Bens Comuns de Informação Policêntrica (BCIP). Isso se deve ao fato de que o Estado é

³³ Um exemplo seriam as *memecoins*, que adquirem seu engajamento inicial a partir de alguma forma de simbolismo, mas que não possuem uma estrutura adequada ou bem elaborada. Além disso, algumas criptomoedas são estruturadas para extrair valor dos apropriadores, não permitindo que os usuários façam transações com as moedas adquiridas — ou seja, são utilizadas para golpes.

um instrumento de gestão utilizado pela sociedade civil, a qual se adequa ao mesmo conceito Bazar das comunidades descentralizadas. Tanto os BCIP quanto o Estado dependem de sua legitimidade para preservar a própria sustentabilidade, pois sem o reconhecimento dos provedores e apropriadores, a plataforma está fadada à extinção. Também averiguamos que o paradigma institucional deve se adequar ao paradigma político, o qual define os fatores de legitimidade, para garantir essa sustentabilidade. Outra conclusão importante diz respeito à potencialidade de comunidades *open source* descentralizadas, como o Linux e a Bitcoin, para a inovação institucional, uma vez que estas são orientadas aos produtores, que são os responsáveis pela estrutura institucional.

Na seção a seguir, será apresentado o principal *framework* desta pesquisa: o modelo de negócios analisado pela ótica da inovação aberta de Chesbrough (2003). A partir do autor, será possível consolidar o paradigma subjetivo em um modelo estruturado e organizado, permitindo que façamos análises mais aprofundadas. Além disso, a teoria da inovação aberta de Chesbrough (2003) irá apresentar ferramentas de inovação paradigmática institucional que serão essenciais para demonstrar como comunidades descentralizadas como as *Pop-up Cities* podem ser parceiras de grande valia no processo de inovação institucional do setor público.

2.7 A Inovação Aberta como Ferramenta de Análise Institucional

A teoria da Inovação Aberta de Chesbrough (2003) foi um *framework* de análise desenvolvido pelo autor para tratar de um problema, a princípio, identificado na iniciativa privada. O crescimento da produtividade tem desacelerado no mundo nas últimas décadas³⁴ (Nobel Prize Outreach, 2025), demonstrando que o ciclo inovativo sustentado observado por Mokyr (2002) pode estar chegando ao seu limite. De fato, há uma perceptível estagnação nas ideias inovativas (Brown *in* Chesbrough, 2003, p. IX), e a proposta do autor se traduz em inovar no próprio campo da inovação, modificando o paradigma por meio do qual construímos novos conhecimentos. Neste caso, o autor dá ênfase à criação de sistemas de inovação abertos, ou seja, a criação e utilização de inovações por agentes descentralizados de fora da organização inovadora.

³⁴ O período de elaboração da pesquisa de Mokyr (2002) não considera as novas tecnologias emergentes, que podem impactar no fluxo de conhecimentos e possivelmente recuperar o ciclo inovativo.

Para Chesbrough, a maior dinamicidade dos mercados, incluindo a maior mobilidade da mão de obra, o acesso mais facilitado ao conhecimento e a maior oferta de fornecedores capacitados promoveram um ecossistema que é prejudicial ao modelo tradicional de gestão de P&D, por mais que, como reforça Mokyr (2002), seja perfeitamente adequado à promoção da inovação, possibilitando um melhor fluxo entre conhecimento proposicional e prescritivo.

Os fatores que tornam esse contexto prejudicial ao modelo tradicional, segundo Chesbrough (2003), são a dificuldade de proteger o conhecimento, o que torna a proteção a esse ativo um investimento de menor retorno; a dificuldade de preservar um monopólio, uma vez que a maior oferta de bons fornecedores remove uma das maiores barreiras de entrada às empresas entrantes; e o risco envolvido nos investimentos de alto valor com retornos no longo prazo, visto que os mercados se tornaram mais imprevisíveis, de forma que o planejamento adquiriu um teor maior de aposta. Para reforçar esse cenário ameaçador ao paradigma tradicional, há o surgimento de novas empresas entrantes com um modelo de negócios mais adequado a esse contexto dinâmico, como as empresas de *Venture Capital*, que adquiriram vantagem competitiva perante as grandes organizações. Chesbrough utiliza a analogia de McGroddy do “jogo de xadrez” e “jogo de poker” para explicar essa inadequação:

Quando você está direcionando sua tecnologia para o seu negócio atual, é como um jogo de xadrez. Você conhece as peças, sabe o que elas podem e não podem fazer. Você sabe o que a sua concorrência vai fazer e sabe o que o seu cliente precisa de você para vencer o jogo. Você pode pensar em muitas jogadas com antecedência e, na verdade, você tem que fazer isso se quiser vencer. Em um novo mercado, você tem que planejar sua tecnologia de maneira totalmente diferente. Você não está mais jogando xadrez; agora você está jogando pôquer. Você não sabe todas as informações com antecedência. Em vez disso, você tem que decidir se vai gastar dinheiro adicional para permanecer no jogo e ver a próxima carta (McGroddy, 1999 *apud* Chesbrough, 2003, p. 13-14, tradução nossa).

A partir das análises que já estabelecemos, podemos identificar desafios correspondentes no setor estatal que tornam a teoria de Chesbrough (2003) aplicável ao setor público. A tentativa por parte de Estados Predatórios, como o Nepal, de controlarem o conteúdo das redes sociais, é um indício significativo de como a facilidade do acesso à informação têm representado uma ameaça para o modelo centralizado. Além disso, a maior dinamicidade e imprevisibilidade dos mercados e da sociedade também dificultam o planejamento, o que torna o modelo de negócios inadequado para o contexto e condena o Estado a uma armadilha de

convergência. Por fim, como observamos nas comunidades *open source*, o surgimento de novas tecnologias tem possibilitado novos modelos de governança descentralizados que desafiam o paradigma que legitima o *modus operandi* do Estado tradicional.

Um fator essencial da teoria de Chesbrough (2003), contudo, é a perspectiva de que esse novo contexto não condena completamente as organizações tradicionais — apenas exige que estas adotem um novo posicionamento para se adequarem à nova realidade. Para promover essa transição de modelo, o autor trabalha com três ideias principais: o conceito de modelo de negócios, o qual permite analisar o paradigma institucional e identificar pontos de melhoria; o conceito de mapa cognitivo, que deriva do modelo de negócios e estabelece quais indicadores devem ser observados para que a organização consiga fazer um acompanhamento adequado dos resultados; e as estratégias de inovação aberta que permitem gerenciar a relação entre tecnologias e modelos de negócio. Estas estratégias serão o ponto mais crítico para esta pesquisa, uma vez que viabilizam que organizações com modelos de negócios rígidos ainda consigam produzir valor para o mercado externo.

Para avaliar as características do paradigma das organizações tradicionais que as prejudicam diante desse contexto de maior dinamicidade dos mercados, Chesbrough (2003) desenvolve um *framework* centrado no modelo de negócios. Para o autor, esse modelo de negócios seria a estruturação do paradigma em uma “arquitetura” para a instituição, por meio da qual a organização capturaria o valor de uma inovação ou tecnologia. Para o autor, essa estrutura inclui a “proposição de valor”, o “segmento de mercado”, a “corrente de valor”, a “estrutura de custos”, a “margem alvo”, a “rede de valor” e a “estratégia competitiva”. Nas organizações privadas, estas buscam maximizar os lucros que geram e sua longevidade no mercado. No caso do setor público, os políticos buscariam maximizar os votos recebidos e as organizações buscariam se legitimar perante os olhos do público a partir de maior legitimidade institucional.

A proposição de valor exige que a organização compreenda de que forma o usuário poderá extrair valor do produto. Uma questão importante a se considerar em uma proposição de valor é se a organização está oferecendo um “analgésico” ou uma “vitamina” (Chesbrough, 2003). No contexto da teoria de Chesbrough, analgésicos são produtos que de fato aliviam uma dor do usuário, enquanto

vitaminas são aqueles produtos que oferecem conforto, mas não são, de fato, necessários. Fazer essa avaliação permite identificar o quanto significativa é a contribuição da organização para o seu público, e quanto valor ela realmente oferece. No contexto do setor público, essa análise deve demonstrar quais áreas são, de fato, críticas para a satisfação do cidadão. Esse fator se enquadra na qualidade das provisões, que é um fator dos BCIP essencial para a sustentabilidade da organização.

O segmento de mercado é um fator essencial para determinar a proposição de valor, uma vez que pessoas diferentes irão valorizar fatores diferentes do produto (Chesbrough, 2003). Quanto maior e mais diverso o segmento de mercado, mais difícil e custoso será prover um valor adequado. Esse fator é bastante crítico no serviço público, uma vez que o público alvo do Estado deve ser a população como um todo, o que acarreta no aumento do custo de heterogeneidade tratado por Alesina e Spolaore (2003) e pode resultar no aumento das pressões sobre o serviço público em contextos de aumento da democratização. Nesse sentido, a análise do segmento de mercado no contexto do Estado deve avaliar o quanto focalizadas ou universalizadas são as políticas públicas, e quanto descentralizada é a implementação dessas políticas. Pela perspectiva de Chesbrough (2003), políticas mais focalizadas e de implementação mais descentralizada fornecerão uma maior clareza aos elaboradores da política a respeito de quais fatores devem ser priorizados, assim oferecendo maior valor ao público alvo com um menor orçamento.

A corrente de valor diz respeito ao caminho que o produto ou política devem percorrer — as atividades chaves necessárias — antes de chegar ao cliente final, e a análise dessa questão está direcionada a identificar em quais pontos dessa corrente, de fato, há valor sendo agregado. Outra questão é a absorção de valor, por parte da organização, ao longo dessa corrente (Chesbrough, 2003). No caso do setor público, sugere-se que a análise seja diferente que para o setor privado. Para uma empresa, a absorção de valor ocorre quando se removem atividades que não agregam valor, reduzindo o gasto, ou adicionam-se atividades que agregam ainda mais valor subjetivo, aumentando o lucro. Para o Estado, a economia de recursos também é um fator válido, e o “lucro” pode ser analisado pelo aumento do valor público produzido. Contudo, além disso, essa análise também permite identificar desvios que apontam para a disfunção burocrática. Por exemplo, enquanto o setor privado não desperdiça recursos senão por assimetria informacional, o setor público

por vezes consome recursos que não beneficiam a população, mas sim a própria instituição. Essas atividades são muito mais difíceis de suprimir do que aquelas simplesmente desnecessárias. Como desenvolvem Aghion e Howitt (2009), a instituição imitadora fortalece agentes que, no longo prazo, utilizarão dos recursos conquistados para preservar suas posições de poder. A análise da corrente de valor permite, portanto, identificar pontos nos quais esses agentes desviam recursos para satisfazer as próprias necessidades e preservar os seus espaços. A corrente de valor está indiretamente relacionada aos fatores de *accountability* e adaptação incremental da análise de sustentabilidade dos BCIP, pois é crucial para definir a distribuição de responsabilidades e deve ser revisada frequentemente para promover adaptações necessárias conforme mudanças de contexto.

A seguir, o modelo apresenta a estrutura de custos, por meio da qual se deve analisar quais as fontes da receita, onde estão sendo despendidos os gastos e como o valor criado será distribuído entre consumidor, organização e fornecedores (Chesbrough, 2003). Diferentes políticas e produtos possuem diferentes formas mais adequadas de se financiar. As margens devem justificar o investimento e permitir o crescimento da organização. Pela perspectiva do Estado, essa avaliação deve considerar se a organização está buscando os meios mais adequados para financiar determinadas políticas. Além disso, a análise dos custos deve identificar se estes estão adequadamente direcionados à promoção de valor para a população, ou se estão sendo direcionado a políticas populistas, satisfação de interesses pessoais ou preservação das relações de poder dentro da própria instituição. A forma como a extração de receita e direcionamento dos gastos se relaciona irá definir se as margens obtidas de fato atendem à proposição de valor legítima.

Um fator chave do modelo de negócios no paradigma da inovação aberta é a rede de valor. Esse elemento demonstra claramente se a organização está mantendo fluxos de conhecimento entre o ambiente externo ou se está centrada em si mesma. Chesbrough (2003) reforça que o fracasso em estabelecer essa rede pode diminuir o valor de uma tecnologia. Uma boa rede de valor eleva a oferta de bens complementares — o que possui um efeito multiplicador no valor do produto — e também potencializa os benefícios entre os usuários ao promover o uso por mais indivíduos. Como observamos a partir da análise de BCIP, isso significa maior engajamento dos apropriadores e dos provedores, o que eleva a sustentabilidade da organização.

Por fim, o modelo inclui também o fator da estratégia competitiva. Esse elemento representa qual a estratégia utilizada pela organização para sobreviver perante a concorrência. Pelos termos utilizados para a análise dos BCIP, é como ela evita perder o seu usuário para a concorrência e reduz os espaços que possam justificar a criação de novas plataformas que a substituam. Os exemplos apresentados por Chesbrough (2003) para demonstrar a estratégia competitiva no setor privado incluem o acesso diferencial a recursos críticos e a criação de processos internos valiosos para o consumidor e difíceis de imitar. Por essa perspectiva, a estratégia competitiva pode refletir muito bem a legitimidade real da instituição. Uma organização que centra seus esforços em criar barreiras de entrada e proteger o monopólio muito provavelmente não possui tanta legitimidade aos olhos de seu público. No caso do Estado, essa relação se observa quando Estados Predatórios abusam do monopólio do uso legítimo da força para limitar as liberdades da população. O estudo de caso do Nepal, por exemplo, demonstra a crise de legitimidade do Estado ao apontar para os esforços do governo nepalês em censurar as mídias de comunicação, visto que estas estavam sendo utilizadas pela população como ferramenta de manifestação, o que configura uma ameaça de ação coletiva que ameaçava a sustentabilidade da instituição.

Para Chesbrough (2003), uma das principais utilidades desse modelo é conectar a lógica dos vários setores da organização, como pesquisadores e desenvolvedores, criando o que ele chama de “mapa cognitivo”. Nos termos de Mokyr (2002), o mapa cognitivo serve para melhorar a comunicação entre os donos do conhecimento propositivo e os artesãos do conhecimento prescritivo, promovendo a inovação. Para isso, o modelo de negócios se constitui a partir das ligações entre os recursos tecnológicos e os resultados econômicos.

Chesbrough (2003) pode ser usado para se aprofundar na análise de Mokyr (2002), não apenas identificando a necessidade desse fluxo de comunicação como também estabelecendo o que torna essa comunicação tão difícil. Para o autor, o pesquisador e o desenvolvedor em uma organização possuem perspectivas muito diferentes. O pesquisador é orientado pelo custo, produzindo o máximo possível com todo o orçamento que lhe é fornecido, enquanto o desenvolvedor é orientado pelo lucro, e produz de acordo com aquilo que dará mais retorno no mercado. O pesquisador está focado em descobrir os porquês científicos e tecnológicos (conhecimento propositivo), enquanto o desenvolvedor está focado no como

transformar essas descobertas em produtos úteis (conhecimento prescritivo). A pesquisa lida com contextos de imprevisibilidade, enquanto o desenvolvimento trabalha com metas e cronogramas. Enquanto um pesquisador trabalha criando possibilidades, o desenvolvedor trabalha minimizando riscos. Chesbrough (2003) identifica que esse desalinhamento paradigmático prejudica o fluxo de conhecimento entre esses atores, e que um bom modelo de negócios leva a uma seleção adequada de indicadores comuns que ambos os lados conseguem compreender.

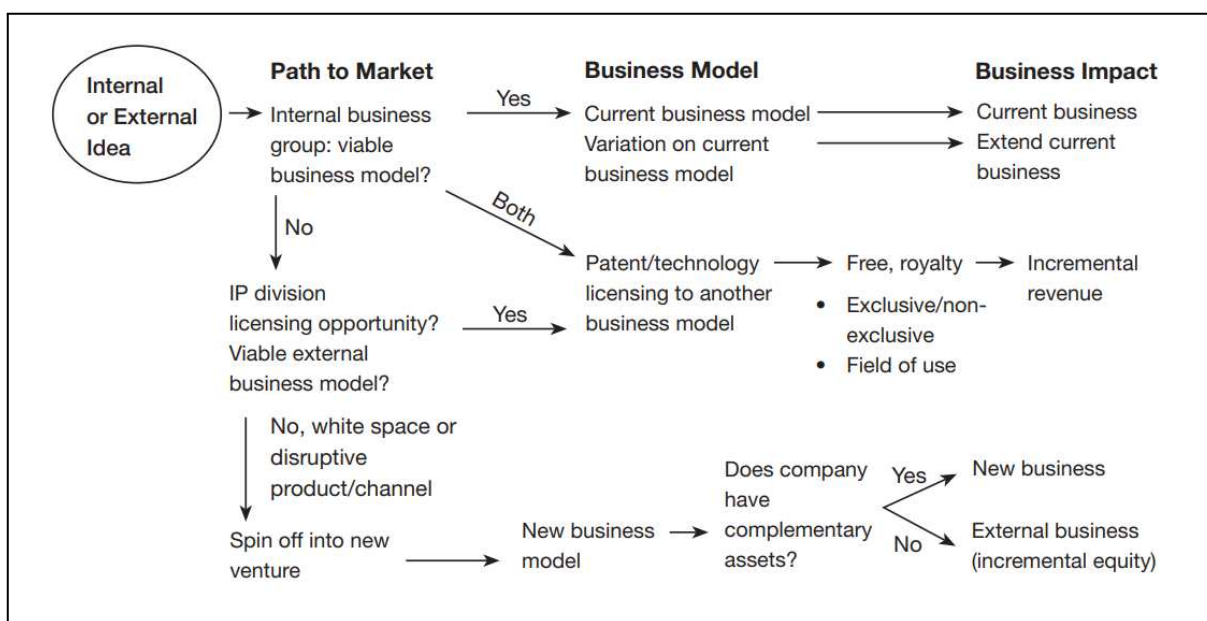
Como o fluxo de conhecimento é essencial para a inovação, o mapa cognitivo adquire um valor imprescindível. Segundo Chesbrough (2003), os administradores não conseguem avaliar exaustivamente todas as alternativas quando confrontados com as complexidades e ambiguidades do mundo real, o que os leva a adotar filtros cognitivos que tornam as circunstâncias mais gerenciáveis. Em outras palavras, há um viés. A teoria de Chesbrough é capaz de explicar a dinâmica observada por Hall (1993) a respeito das mudanças de primeira e segunda ordem, assim como a resistência a mudanças observada por Aghion e Howitt (2009). Por que o Estado não toma as decisões mais adequadas para o seu nível de desenvolvimento? Por que o paradigma permanece rígido até atingir o ponto de ruptura? Para Chesbrough (2003), todas essas questões estão relacionadas ao mapa cognitivo. Porque não é possível enfrentar a ambiguidade e complexidade das circunstâncias todas as vezes, o administrador irá confiar no modelo de negócios estabelecido. Esse paradigma, que Chesbrough chama de lógica dominante, é útil para coordenar ações de funcionários, mas tem o seu preço. Segundo o autor, e utilizando os termos de Aghion e Howitt (2009), enquanto organizações entrantes devem elaborar seus próprios modelos de negócio, as organizações incumbentes inevitavelmente se prendem ao paradigma já estabelecido. Isso representa o fato de que quanto mais longo o histórico de sucesso de um modelo de negócios, mais a equipe organizacional confiará nessa lógica dominante, tornando-se mais alheia às possíveis inconsistências que esta possa apresentar na prática.

O autor chama esse cenário de “armadilha cognitiva”. A armadilha cognitiva de Chesbrough (2003) é capaz de explicar tanto a rigidez paradigmática de Hall (1993) quanto a armadilha da não convergência de Aghion e Howitt (2009), tornando-se então um modelo útil para conectar essas ideias e elaborar sugestões para gerenciar os perigos dessas armadilhas. Chesbrough reconhece os limites das firmas quando se trata de modificar um modelo de negócios já consolidado, então

suas recomendações não se limitam a determinar que a organização deve alterar seus paradigmas se quiser sobreviver: ele estabelece métodos para gerenciar a inadequação do modelo de negócios ao se aproveitar das próprias circunstâncias que o tornaram inadequado para início de conversa. Essas estratégias partem do princípio da inovação aberta, a partir do qual a organização deve reconhecer as próprias limitações perante a nova conjuntura social. As melhores ideias e as melhores mentes não podem mais ser monopolizadas, e o monopólio por si só já não é mais tão eficiente. Portanto, o que a organização pode fazer para contornar esses desafios é criar e se aproveitar de caminhos alternativos para o mercado (Chesbrough, 2003).

Chesbrough trabalha com três principais caminhos alternativos para o mercado: a comercialização estratégica de patentes para entidades que acreditam poder tirar proveito da tecnologia; a transferência da tecnologia para uma nova entidade que possua um modelo de negócios mais adequado, com aquisição de participação para a organização; e a criação de uma nova entidade que possa estruturar seu modelo de negócios do zero para se adequar à nova tecnologia. A natureza dessas ferramentas varia entre aquelas que levam conhecimento de dentro para o mercado externo, como é o caso do licenciamento, e aquelas que trazem conhecimento externo para dentro da organização, assim como variam em grau de controle que a organização possui sobre o uso final da tecnologia. Segundo o autor, a estratégia mais adequada irá depender do alinhamento entre a tecnologia e o modelo de negócios. Quanto mais a tecnologia diverge do paradigma organizacional, maior a necessidade de autonomia do modelo de negócios que precisará desenvolvê-la. A figura 1 apresenta o caminho sugerido por Chesbrough (2003) para a tomada de decisão entre essas três estratégias:

Figura 1 - Caminhos alternativos para o mercado



Fonte: Chesbrough, 2003.

Segundo o autor, a organização deve primeiramente determinar internamente se a tecnologia é ou não viável de ser implementada pelo modelo de negócios da instituição. Se sim, a tecnologia pode seguir o caminho comum e ser desenvolvida pela organização, no máximo exigindo uma pequena alteração ou ampliação do modelo. Esse primeiro cenário comporta todas as mudanças de primeira e segunda ordem observadas por Hall (1993). A tecnologia exige apenas inovações incrementais, que já são as mais comuns dentro do serviço público.

Caso o modelo de negócios atual não possa desenvolver determinada tecnologia, ou apenas possa se aproveitar parcialmente dela, surgem as estratégias de inovação aberta, que podem viabilizar as mudanças de terceira ordem exigidas. A primeira estratégia a ser considerada, por ser a mais simples, é o licenciamento externo. O licenciamento externo é uma prática de reaproveitamento que comercializa o conhecimento proposicional desenvolvido internamente para organizações capazes de desenvolver conhecimento prescritivo sobre ele e, logo, extrair valor. A ideia por trás do licenciamento é que os donos do conhecimento prescritivo darão maior valor a esse conhecimento proposicional, oferecendo um valor por ele que supere o valor que a organização responsável seria capaz de extrair sem esse conhecimento.

Segundo Chesbrough (2003), é um processo rápido e simples, que gera valor a partir de baixo investimento, valida o potencial da tecnologia desenvolvida pela

organização e permite que esta alcance públicos que não fazem parte do segmento de mercado, difundindo conhecimento. Essa é uma estratégia que foca na transmissão de conhecimento de dentro para fora, e a autonomia oferecida para desenvolver a tecnologia é absoluta, que resulta em receita ou valor incremental para a organização. No contexto do setor público, uma estratégia que se enquadra nessa descrição é o *Open Government* — a prática de liberar o acesso a dados produzidos ou adquiridos pelo governo, oferecendo à sociedade civil a oportunidade de transformá-los em produtos úteis.

Essa estratégia é suficiente quando a tecnologia é inovadora, mas não quando o modelo de negócios adequado para ela é disruptivo por si só. Nesses casos, para Chesbrough (2003), é necessária a utilização de *spin-offs*. A decisão entre um *spin-off* interno ou externo irá depender da disponibilidade de ativos complementares por parte da organização. Caso esses ativos existam, a organização pode tentar criar uma entidade do zero, atrelada à instituição, e permitir que a equipe dessa entidade elabore um modelo de negócios adequado para essa nova tecnologia. Essa estratégia possui diversas vantagens, como o maior controle estratégico por parte da organização, o potencial de retornos significativos caso o projeto seja bem sucedido, as chances de aprendizado organizacional e uma possível sinergia inicial, por meio da qual o novo negócio pode se beneficiar dos conhecimentos e recursos da instituição original.

Por outro lado, seu potencial inovador pode ser gravemente impactado devido à própria influência da organização-mãe, resultantes do controle que a instituição possui sobre o novo negócio. Como o novo modelo de negócios da entidade será conflituoso com aquele utilizado pela instituição, esta pode enxergar o projeto como uma ameaça ou uma distração, limitando acesso a recursos e impondo a própria cultura organizacional, processos e políticas sobre a nova entidade. Além disso, esse tipo de *spin-off* irá requisitar altos níveis de investimento por parte da instituição. O custo elevado somado à probabilidade elevada de fracasso perante a resistência organizacional torna essa estratégia arriscada para organizações que não estejam previamente abertas a tolerar esse processo. Exemplos dessa prática no setor público incluem as Zonas Econômicas Especiais (ZEE), as *Charter Cities* e os *living labs*.

Por fim, a última estratégia, e com maior potencial de disrupção, são as *spin-offs* externas. Essa prática diz respeito à cessão da tecnologia com aquisição

de participação em organizações entrantes. Ao invés de desenvolver a tecnologia ou vendê-la, a organização aposta que uma nova entidade será capaz de desenvolver um modelo de negócios adequado e extrair valor dessa tecnologia, e adquire uma porcentagem dessa entidade para receber parte da valorização resultante do sucesso desse projeto. O lucro caso o processo seja bem sucedido não é absoluto, mas o risco também é moderado devido à menor necessidade de investimento. Atualmente, o exemplo mais próximo do uso desse tipo de estratégia por parte do Estado são programas de aceleração de *startups* como o Seed Gov-MG, que patrocina empresas entrantes com projetos voltados para a solução de desafios públicos.

O *framework* desenvolvido por Chesbrough (2003) é um instrumento de grande potencial para promover a inovação não obstante a rigidez paradigmática. Contudo, em geral, o foco da pesquisa de Chesbrough é na construção de conhecimento prescritivo a partir da maior facilidade de acesso dos artesãos ao conhecimento proposicional desenvolvido nas grandes organizações e que, muitas vezes, permanece estagnado pela ausência de desenvolvedores capazes de transformar a inovação científica em produtos úteis. Em um primeiro momento, Chesbrough (2003) não sugere estratégias para modificar a cultura organizacional, pois parte de uma perspectiva orientada aos provedores. Apesar disso, com o surgimento das novas tecnologias, alinhadas ao modelo de negócios orientado para os produtores das comunidades *open source*, a teoria de Chesbrough possa também ser aplicada não para promover a inovação prescritiva, mas para desenvolver a inovação propositiva dentro do campo institucional.

A seção a seguir apresenta os novos modelos de comunidade *open source* que surgiram sustentadas pela tecnologia do *blockchain* e demonstra os impactos dessa combinação nos paradigmas de governança. Essa será a última peça necessária para promover a discussão sobre o potencial das *Pop-up Cities* como laboratórios de inovação institucional para o setor público.

2.8 Comunidades Descentralizadas como Laboratórios de Inovação

Em 2008, foi publicado o primeiro relatório técnico relativo a um *software* capaz de implementar um sistema de pagamento digital totalmente descentralizado que não exigia qualquer intermediário para operar. Esse relatório foi seguido, em 2009, pela primeira “moeda” criada digitalmente, sem qualquer conexão com alguma

instituição bancária tradicional, chamada de Bitcoin (Hsieh *et al.*, 2018). A entidade ou indivíduo responsável pela criação dessas tecnologias opera sob o pseudônimo de “Satoshi Nakamoto”, cuja identidade verdadeira, até a publicação desta pesquisa, nunca foi identificada.

A Bitcoin também é descentralizada, tal como o Linux, mas é bem mais complexa e estruturada em questão de governança. Além da orientação aos produtores que a Linux também compartilha, a Bitcoin possui ainda duas outras inovações institucionais: a tecnológica, representada pelo livro-razão público, que ficou conhecido como *blockchain*; e a organizacional, que é a rede de usuários com papéis e direitos especiais, chamados de mineradores (Hsieh *et al.*, 2018).

Segundo Hsieh *et al.* (2018), essas inovações levaram alguns especialistas a considerarem a Bitcoin como a primeira “Organização Autônoma Descentralizada” (da sigla em inglês, DAO), definidas como organizações não hierárquicas que executam e registram tarefas rotineiras em uma rede pública, *peer-to-peer* (ponto a ponto) e criptograficamente seguras, e que dependem de contribuições voluntárias de seus *stakeholders* internos para operar, gerenciar e evoluir a organização através de um processo de consulta democrático (Valkenburgh *et al.* 2015; Dietz *et al.* 2016 *apud* Hsieh *et al.*, 2018). Segundo Hsieh *et al.* (2018), algumas centenas de DAOs — aproximadamente 800 até 2018 — foram desenvolvidas seguindo a Bitcoin, como a Ethereum e a Litecoin. Até então, a maior parte delas são consideradas criptomoedas.

A primeira inovação da Bitcoin — a *blockchain* — foi um fator crítico que permitiu a construção de organizações nesse modelo. Assim como indica o nome, “corrente de blocos”, a *blockchain* é um mecanismo que criptografa e armazena registros em uma cadeia de blocos, de maneira descentralizada e pública, criando uma corrente de informações que não pode ser partida ou modificada sem o consentimento da rede. Como a Bitcoin utiliza o mecanismo *Proof of Work* (PoW)³⁵, a rede é definida pelo poder computacional utilizado para manter o sistema, levando os autores a se referirem a esse consentimento como “consenso de máquina” (Hsieh *et al.*, 2018, p. 4, tradução nossa). O resultado é um sistema de banco de dados extremamente avançado e confiável, que passou a ser utilizado principalmente como

³⁵ Traduzido literalmente como Prova de Trabalho. Atualmente, outras DAOs utilizam mecanismos diversos para estabelecer a rede da *blockchain*, como o *Proof of Stake* (PoS), utilizado pela Ethereum.

uma ferramenta para registros de transações financeiras, ou livro-razão. A natureza pública e auditável dessa tecnologia cria um novo modelo de *accountability*.

Ainda que não possa, por questão de responsabilidade, ser chamada de “inocorrível” — pois está sujeita a ameaças de ação coletiva, como a centralização de produtores (mineradores) — o sistema de fato torna a corrupção injustificadamente cara, e a sua transparência garante que tentativas de sequestro do sistema sejam imediatamente conhecidas por todos, permitindo que a comunidade reaja. O princípio por trás da tecnologia *blockchain*, logo, é construir confiança entre estranhos, removendo a necessidade de intermediários responsáveis por fiscalizar ambas as partes, que dentro do sistema financeiro são tradicionalmente representados pelos bancos. Essa inovação surge motivada pela perda de legitimidade da instituição bancária no contexto da crise imobiliária americana em 2008.

Devido a esse enfoque no fator da construção de confiança, o impacto dos *tokens*³⁶ nas organizações, segundo Hsieh *et al.* (2018), deve ser ainda maior que seu impacto pretendido na economia monetária. Os autores afirmam que a existência de um livro-razão público é capaz de transformar como as pessoas e organizações transacionam umas com as outras. De fato, a segunda inovação da Bitcoin, desta vez organizacional, demonstra muito bem esse impacto.

A classe dos mineradores foi criada para suprir diversas demandas técnicas e organizacionais do sistema. Em primeiro lugar, era necessário definir regras economicamente pertinentes para emissão de novas moedas Bitcoin, substituindo o controle monetário que os bancos exercem nos modelos centralizados; em segundo lugar, era necessário a definição de uma rede que validasse os blocos das transações na *blockchain*; e, por fim, era necessário estabelecer uma classe de indivíduos que servissem como um sistema de contrapeso para os desenvolvedores, evitando que estes se organizassem para controlar o sistema em benefício pessoal.

Através do mecanismo de Proof of Work (PoW), a Bitcoin conseguiu alinhar essas necessidades de forma que uma única classe de *stakeholders* fosse capaz de atendê-las simultaneamente sem prejudicar o caráter descentralizado que a comunidade desejava. Os mineradores são indivíduos que oferecem poder computacional para a validação dos blocos de transação da *blockchain*, a qual é publicamente auditável. Essa validação ocorre através da solução de cálculos

³⁶ Termo utilizado para se referir aos criptoativos.

matemáticos por parte da máquina, que são utilizados para comprovar o poder computacional fornecido — o mecanismo de PoW. Após essa verificação, os mineradores recebem parcelas das novas moedas emitidas de forma proporcional ao poder computacional que ofereceram para o sistema, criando então esse sistema que Hsieh *et al.* (2018) chamam de “contabilidade competitiva”.

O mecanismo do PoW também distribui poder de voto aos mineradores conforme a capacidade computacional observada, e essa classe pode utilizar desses votos para aprovar ou não as modificações do sistema sugeridas pelos desenvolvedores, sendo necessária ao menos 55% de aprovação da rede para que a modificação ocorra (Franco, 2014 *apud* Hsieh *et al.*, 2018, p. 5). Os autores se referem a essa forma de consentimento por meio do voto como “consenso social” (Hsieh *et al.*, 2018, p. 4, tradução nossa). Para complementar, os cálculos de validação se tornam progressivamente mais difíceis, o que serve para controlar a oferta de Bitcoins e preservar o seu valor.

A partir desses mecanismos, a Bitcoin oferece soluções inovadoras para “os problemas universais de organizar” (Puranam *et al.* 2014 *apud* Hsieh *et al.*, 2018, p. 6, tradução nossa). A mera distribuição de poder não é novidade para o setor público, mas o sistema de pesos e contrapesos da Bitcoin se diferencia por conectar aqueles que contribuem para a rede diretamente com o processo de tomada de decisão. Enquanto no Estado essa conexão é apenas indireta, e o cidadão pode votar em um representante, mas não em um projeto, a Bitcoin inseriu aqueles que efetivamente mantêm o sistema como validadores diretos das regras de governança. Além disso, a distinção entre os diferentes *stakeholders* — donos (produtores), contribuidores (provedores) e usuários (apropriadores) — torna-se tênue uma vez que o mesmo *token* funciona tanto como direito de voto quanto forma de compensação e meio de troca.

Há um esforço verdadeiramente inovador para alinhar incentivos. A Bitcoin não desconsidera o problema dos custos de agência, mas sim lida explicitamente com eles ao incorporar incentivos e contrapesos no código, tornando o sistema “incorrupível” (Hsieh *et al.*, 2018, p. 6, tradução nossa). Ao incluir uma nova classe de *stakeholders* que são incentivados tanto por consenso de máquina quanto por rotinas de consenso social, o sistema adquire um design organizacional cujos parâmetros não podem ser modificados por nenhum grupo de *stakeholders*, e cujas rotinas operacionais não podem ser desviadas pela má conduta de agentes internos

(Hsieh *et al.*, 2018). A atividade de mineração determina a divisão de tarefas com base na contribuição do poder computacional; a alocação de tarefas e distribuição de recompensas através da contabilidade competitiva; e armazenam e atualizam fluxos de informação na *blockchain* e na rede, onde qualquer um pode verificar sem alterar. Enquanto isso, a integração de tarefas nas configurações tradicionais se foca em regras e processos designados principalmente pelos administradores (Okhuysen & Bechky, 2009 *apud* Hsieh *et al.*, 2018, p. 5).

A qualidade disruptiva desse modo de organização pode ser reforçado ao tentarmos comparar como seria a gestão estatal se seguisse os mesmos mecanismos da Bitcoin: os representantes políticos tomariam o lugar dos desenvolvedores, adquirindo um cargo voluntário e dependentes da doação das massas. Essa relação seria um incentivo para que os representantes políticos elaborassem projetos socialmente legítimos em prol de garantir uma base de doadores. Contudo, isso não implicaria imediatamente na dominância de políticas populistas, pois seria necessária a aprovação de 55% dos burocratas, aqui na posição de mineradores que sustentam a infraestrutura do sistema, para que uma política se tornasse vigente. Já os burocratas seriam orientados por indicadores, pois a remuneração deles dependerá do tamanho de sua contribuição para o sistema. No caso da Bitcoin, esse indicador pode ser facilmente medido por poder computacional, mas podemos considerar nesse cenário, para fins didáticos, que os indicadores seriam de impacto, como a taxa de crescimento do PIB. Para atingir esses indicadores, os burocratas seriam incentivados a se especializarem na gestão para identificarem quais políticas de fato possuem impacto positivo de longo prazo, da mesma forma que os mineradores se especializam ao adquirirem máquinas com maior eficiência.

O desenvolvimento da tecnologia *blockchain* e o crescimento do setor de criptoativos também contribuíram para o surgimento de um novo movimento, que se consolidou em 2022 com a publicação do livro *The Network State — O Estado em Rede* — por Srinivasan (2022). A teoria de Srinivasan sugeria que as novas tecnologias e modelos de governança poderiam ser utilizados para construir não apenas sistemas financeiros, mas também infraestruturas de serviço público, como o Estado. A teoria do Estado em Rede se foca principalmente na construção de nações de baixo para cima, começando pela formação de uma população alinhada por princípios e conectada a partir do campo digital. Essa população então

contribuiria com seus ativos para adquirir território onde pudessem conviver no campo físico, e se desenvolveriam como organização até atingirem tamanho suficiente para buscar reconhecimento e legitimidade internacional (Srinivasan, 2022). Na prática, contudo, as ideias de Srinivasan foram utilizadas para atingir novos fins.

A teoria de Srinivasan (2022) encontrou efetivamente uma implementação prática ainda em 2023, com o experimento da cidade temporária de Zuzalu, co-criada por Vitalik Buterin (2023). Buterin havia criado, em 2015, a plataforma Ethereum — uma *blockchain* que utiliza o mecanismo de *Proof of Stake* e que se tornou a base para a maioria das DAOs — e utilizou Zuzalu como um experimento social para testar na prática os conceitos de governança descentralizada e comunidades digitais-físicas, que ficaram popularmente conhecidas como *Pop-up Cities* (Buterin, 2023).

A partir desta seção, verificamos o potencial inovador das Organizações Autônomas Descentralizadas (DAO) pela perspectiva institucional. Esse potencial surge de uma soma de fatores, incluindo a orientação aos produtores que verificamos na seção 2.4, sua natureza transparente e *open source*, e a nova tecnologia de banco de dados provida pela *blockchain*. Além disso, verificamos que o movimento do Estados em Rede utilizam comunidades descentralizadas temporárias, conhecidas como *Pop-up Cities*, para testar essas novas práticas de governança e verificar quais possuem potencial para serem aplicadas a DAO.

Utilizando como base a teoria da inovação aberta de Chesbrough (2003), esta pesquisa teoriza que as *Pop-up Cities* podem agir como ferramentas para promover a inovação institucional no setor público ao servirem como *spin-offs* capazes de botar em prática, de maneira controlada, tecnologias de governança descentralizada. Fazendo uso dessa estratégia, o Estado pode ser capaz de estruturar e verificar na prática modelos de governança que estejam alinhados aos componentes da sustentabilidade dos BCIP, assim como absorver essas práticas para, assim, evitar a ocorrência de crises provocadas pela inadequação do paradigma institucional imitador em um contexto de crescente demanda pela democratização e aumento da dinamicidade e imprevisibilidade dos mercados.

3. METODOLOGIA

O objetivo desta pesquisa é investigar o potencial das *Pop-up Cities* como laboratórios de inovação institucional para o Estado, analisando comparativamente o modelo de negócios dessas comunidades com o modelo do Estado tradicional. A presente pesquisa caracteriza-se como um estudo de natureza qualitativa, com objetivos exploratórios, utilizando como procedimento técnico um estudo de caso com enfoque comparativo de casos múltiplos.

O foco não reside na quantificação dos dados, mas na compreensão aprofundada do fenômeno social da construção organizacional e da mudança paradigmática em organizações incumbentes. Além disso, uma vez que a tese de pesquisa é voltada para a aplicação de um modelo ainda emergente e pouco documentado pela academia, assim como baseado em um estudo de caso único da primeira *Pop-up City* brasileira, não seria adequado testar hipóteses pré-estabelecidas, mas sim explorar as potencialidades do modelo a partir de um estudo inicial estruturado.

O desenho da pesquisa baseia-se na construção de dois “tipos ideais” a serem comparados: o paradigma institucional do Estado Tradicional e o paradigma institucional das *Pop-up Cities*. A construção desses paradigmas utiliza o *framework* adaptado ao setor público do modelo de negócios de Chesbrough (2003) — como detalhado na seção 2.7 — como principal ferramenta.

Para construir os modelos de negócios, utilizou-se da coleta de dados primários e secundários. Os dados primários foram extraídos a partir de entrevistas semiestruturadas. O modelo semiestruturado foi escolhido devido à natureza exploratória da pesquisa, visto que sua maior flexibilidade permite estabelecer conexões que ultrapassem aquelas pré-concebidas.

A seleção da amostra foi intencional e não probabilística. Utilizou-se de uma experiência imersiva na primeira *Pop-up City* brasileira, a Ipê City, para identificar e selecionar indivíduos, baseando-se tanto na conveniência quanto no julgamento da pesquisadora e na representatividade da amostra conforme a experiência individual com o movimento. A validade dessa amostra se baseia no critério de saturação temática e da triangulação dos papéis. A partir das entrevistas, observou-se um padrão repetitivo nas respostas relativas ao modelo de negócios, não obstante a diversidade de posições e experiências visadas pela amostra.

A amostra total para a construção do modelo de negócios das *Pop-up Cities* foi de $N = 6$. A força desta amostra qualitativa reside na sobreposição de perspectivas. A amostra foi intencionalmente selecionada para incluir indivíduos que não se encaixam em categorias únicas, mas que combinam múltiplas visões — como organizadores que também são participantes experientes, ou participantes com profundo conhecimento teórico do fenômeno. Para fins de clareza analítica e para garantir a anonimidade dos entrevistados, a amostra pode ser agrupada funcionalmente entre 4 (quatro) indivíduos com envolvimento direto na organização e fundação (fornecendo a visão “interna” da estratégia e operações); e 2 (dois) indivíduos com experiência primária como participantes (fornecendo a visão “externa” da entrega de valor).

Para o desenvolvimento do modelo de negócios do Estado tradicional, utilizou-se uma amostra de $N = 3$, composta por professores atuantes no nível universitário e com notório saber e experiência na área de dinâmica institucional. Os dados obtidos a partir dos entrevistados foram então comparados a concepções consolidadas do Estado tradicional obtidas a partir da análise bibliográfica, com o objetivo de compensar a amostra reduzida. O objetivo das entrevistas foi confirmar a validade prática dessas concepções no dia-a-dia do setor público.

As entrevistas foram conduzidas de forma semiestruturada, orientadas pelos componentes do modelo de negócios de Chesbrough (2003). Para os entrevistados relacionados ao Estado tradicional, as perguntas exploraram: qual o público-alvo prioritário do Estado; qual valor o Estado deveria entregar *versus* qual entrega de fato; como ocorre o fluxo de decisões e implementação de políticas; como se dá a sustentabilidade financeira; como o Estado se relaciona com instituições externas; e qual a estratégia de preservação institucional. Para os entrevistados relacionados às *Pop-up Cities*, as mesmas dimensões foram exploradas no contexto dessas comunidades.

Para a análise dos modelos construídos, parte-se do pressuposto que o Estado brasileiro utiliza um modelo imitador e que este já se mostrou inadequado diante do atual contexto do país, conforme demonstrado na seção 2.4. A inadequação deste modelo tem relação com a complexificação dos mercados promovida pelo desenvolvimento do setor produtivo³⁷ e com o aumento dos custos

³⁷ Como demonstrado na seção 2.4 com base no modelo de Acemoglu *et al.* (2006 *apud* Aghion; Howitt, 2009) e interpretação de Aghion e Howitt (2009).

de heterogeneidade provocados pela democratização do país³⁸, os quais prejudicaram a sustentabilidade do modelo quando analisado a partir da teoria dos BCIP³⁹. A rigidez do modelo imitador está relacionada à aprendizagem social, com as mudanças de primeira e segunda ordem sendo influenciada principalmente pelos burocratas⁴⁰, e está associada ao fortalecimento dessa classe diante da supremacia desse modelo, o que permite que os recursos conquistados nesse período sejam utilizados para preservar as relações de poder já estabelecidas⁴¹.

Dado esses pressupostos, a análise comparativa dos modelos desenvolvidos para o Estado Tradicional e as *Pop-up Cities* terá em conta a posição do Estado tradicional como uma organização incumbente, enquanto as *Pop-up Cities* serão observadas como organizações entrantes, conforme desenvolvido na seção 2.4. Já a sustentabilidade de ambos os modelos diante do contexto fluído da atualidade será medida diante da lógica construída para os BCIP, conforme demonstrado na seção 2.6. A avaliação das *Pop-up Cities* como laboratórios de inovação será dada conforme a sua adequação às estratégias de inovação aberta recomendadas por Chesbrough (2003) — em especial a estratégia das *spin-offs* externas.

³⁸ Demonstrado na seção 2.5 a partir da análise de Alesina e Spolaore (2003).

³⁹ Melhor desenvolvido na seção 2.6 a partir da análise de Carvalho *et al.* (2020)

⁴⁰ Conforme Hall (1993) como desenvolvido na seção 2.5.

⁴¹ Como desenvolvido por Aghion e Howitt (2009) na seção 2.4.

4. DISCUSSÃO

Com base na bibliografia apresentada ao longo do Referencial Teórico, três proposições teóricas podem ser levantadas que sugerem a adequação das *Pop-up Cities* como laboratórios de inovação institucional:

- 1) Tal como comunidades descentralizadas *open source*, como o Linux, as *Pop-up Cities* são orientadas para o produtor.

Como o estudo de caso do Nepal demonstra, é comum que a sociedade responsabilize o nível político — ou provedor — pela resposta inadequada do Estado diante de certas demandas. Contudo, o estudo de Hall (1993) indica que as decisões mal direcionadas do Estado estão mais relacionadas ao nível institucional — ou produtor. Para que o Estado atravessasse mudanças de terceira ordem, não é suficiente, portanto, que os laboratórios invistam em inovações instrumentais e incrementais. A orientação para o produtor significa que as inovações nas *Pop-up Cities* são voltadas para a governança, e não apenas para a política em si, tornando-as laboratórios adequados para a real necessidade do setor público.

- 2) A gestão das DAOs, para as quais as *Pop-up Cities* produzem, utilizam da tecnologia *blockchain* para permitir a coordenação, típica das “Catedrais”, enquanto preservam as características de “Bazar”.

A sociedade em seu estado de natureza apresenta características de Bazar, e o Estado surge como instituição necessária para promover a coordenação em questões como prover defesa e segurança, assim como beneficiar-se da economia de escala (Alesina; Spolaore, 2003). Contudo, como demonstrado ao longo do capítulo 2, essa estrutura de “Catedral” cria modelos de negócio fechados, os quais podem se tornar armadilhas cognitivas quando a mudança de contexto os torna inadequados. Como demonstra Chesbrough (2003), o mercado e a sociedade se tornaram mais fluídos entre 1970 e 1980, tornando a estratégia do “jogo de pôker” — mais característica do Bazar — mais adequada do que a estratégia do xadrez — que caracteriza a Catedral. Mesmo que a Catedral ainda seja adequada para países mais distantes da fronteira tecnológica, ela também pode impedir o desenvolvimento da nação a partir de determinado ponto, tornando necessário que o Estado faça a transição para um modelo mais inovador para que a sociedade seja capaz de se desenvolver ainda mais. Uma vez que a governança das *Pop-up Cities* é capaz de

promover coordenação dentro de um modelo Bazar, as inovações desenvolvidas por elas são adequadas para as funções do Estado dentro de contextos mais fluidos.

3) As *Pop-up Cities* atuam como organizações entrantes em mercados abertos, em contraponto ao Estado, que atua como incumbente monopolística.

Como Aghion e Howitt (2009) demonstram, organizações incumbentes e monopolísticas como o Estado não possuem incentivo para inovar, ainda que a necessidade se torne evidente. As organizações entrantes, contudo, possuem esse incentivo, de forma que as *Pop-up Cities* tendem a investir mais em inovações do que o Estado. Elas não possuem serviços ou tecnologias já consolidados para canibalizar e tampouco podem coagir seus segmentos de mercado para preservar a sua renda. No contexto da destruição criativa, esse fator leva inevitavelmente à substituição da organização incumbente diante da organização entrante. Apesar de o Estado ser capaz de utilizar o monopólio do uso legítimo da força para evitar esse cenário, os estudos de Hall (1993) indicam que a inadequação institucional ainda pode levar à crise. Chesbrough (2003), contudo, demonstra como uma organização incumbente pode se beneficiar do potencial inovador de uma organização entrante.

Este capítulo tem por objetivo demonstrar, a partir da pesquisa desenvolvida a partir da metodologia apresentada pelo capítulo 3, como o modelo de negócios do Estado pode ser inadequado para prestar serviços dentro do contexto democrático. A seguir, será construído o modelo das *Pop-up Cities*, para demonstrar como o modelo de negócios dessas comunidades descentralizadas temporárias se adequam ao contexto democrático. A partir disso, será feita uma análise comparativa dos modelos a partir dos fatores chave de sustentabilidade da teoria dos BCIPs, e será demonstrado como a teoria da inovação aberta pode ser aplicada pelo Estado para se aproveitar do modelo de negócios das *Pop-up Cities* durante a implementação de políticas públicas. Por fim, a última seção irá reforçar por que as *Pop-up Cities* são mais úteis como *spin-offs* externos do que *spin-offs* internos a partir do estudo de caso de três modelos desenvolvidos internamente: as Zonas Econômicas Especiais (ZEE), as *Charter Cities* e os *living labs*.

4.1 O Modelo de Negócios do Incumbente: O Paradigma “Catedral”

Esta seção elabora dois modelos de negócios: o do Estado tradicional, conforme desenvolvido na monarquia, e aquele que será apelidado de “Estado

disfuncional”, que representa a resistência do modelo tradicional em um contexto inadequado, devido à ascensão da democracia e da dinamização dos mercados. A preferência por esses modelos toma como premissa o estudo de Alesina e Spolaore (2003), que pontuam a origem do Estado em um contexto monárquico e autoritário, assim como a teoria de Chesbrough (2003), de que um modelo se torna mais rígido quanto maior seu histórico de sucesso. Com base nessas premissas, sugere-se que o modelo de negócios que o Estado utiliza hoje guarda muitas semelhanças ao modelo do Estado tradicional desenvolvido na monarquia. Contribui para essa hipótese a análise de De Soto (1986), o qual identifica que a base do sistema legal na América Latina procede de modelos tradicionais que exaltam a autoridade do Estado, e que “a ideia dos políticos de que o princípio de governo [...] deve ser uma autoridade centralizada e monopolística não parece ter variado muito desde então”⁴² (De Soto, 1986, p. 288, tradução nossa). A comparação entre o modelo tradicional e o modelo moderno serve para verificar essa hipótese.

Com vistas a construir um modelo de negócios representativo do Estado tradicional, utilizou-se a bibliografia com foco em identificar o paradigma estatal em sua forma mais essencial. Os principais resultados da pesquisa estão sintetizados no quadro 6, que serão melhor explicados a seguir.

Quadro 6 - Componentes sugeridos para o modelo de negócios do Estado Tradicional

Segmento de Mercado	O próprio Estado (Realeza, Nobreza).
Proposição de Valor	Extração de renda. Valor de “anestésico”.
Corrente de Valor	<i>Top-down</i> , alta eficiência (Pouco desperdício em atividades meio).
Sustentabilidade Financeira	Extração coercitiva; Gastos com Exército; Aumento do território.
Rede de Valor	Oligopólio (Jogo de Xadrez).
Estratégia Competitiva	Proteção da soberania; Legitimidade através da segurança.

Fonte: Elaboração própria.

4.1.1 Segmento de mercado (tradicional)

A bibliografia sustenta a hipótese de que o principal segmento de mercado do modelo de negócios tradicional era a própria instituição. Alesina e Spolaore (2003, p.

⁴² A observação de De Soto (1986) diz respeito ao caso Peruano, mas o autor generaliza essa perspectiva para o resto da América Latina com base em Dozer (1959 *apud* De Soto, 1986, p. 288, tradução nossa), o qual afirma que “a tradição do absolutismo governamental e autoridade central do Estado como o fator decisivo na vida humana [...] ensombrece a vida moderna na América Latina, não apenas como uma ideia, mas como uma base para a ação”.

8, tradução nossa) afirmam que “pela maior parte da história, as fronteiras foram determinadas por governantes que visavam maximizar suas rendas líquidas, em sentido amplo, com pouca consideração pela vontade das maiorias”, formando um equilíbrio que os autores chamam de “Leviathan”. Weber (1967, p. 61) também contribui para essa interpretação ao afirmar que, no período feudal, o Estado era organizado “segundo o princípio das ordens”. Este agrupamento se caracteriza pela posse, por parte do estado-maior administrativo, dos materiais de gestão, de forma que a administração se torna uma extensão da propriedade privada do soberano. Harari (2015, p. 111) argumenta que “a maior parte das redes de cooperação humana foi concebida para a opressão e a exploração”, enquanto referia-se aos grandes impérios da antiguidade, reforçando a hipótese de que o Estado tradicional tinha por objetivo primeiro beneficiar os próprios governantes e a instituição da qual dispunham.

4.1.2 Proposição de valor (tradicional)

Pela perspectiva da inovação aberta, essa definição de segmento de mercado é adequada devido à sua focalização. Para Chesbrough (2003), a incapacidade da firma em focalizar um projeto pode resultar em um produto com recursos excessivos de benefícios duvidosos, afetando a proposição de valor ao torná-la mais associada a uma vitamina, de pouco valor agregado, ao invés de um analgésico. Essa adequação se confirma pelo que a mesma bibliografia aponta como a principal proposição de valor para o modelo tradicional: a extração de renda. Tanto Alesina e Spolaore (2003) quanto Weber (1967) e Harari (2015) destacam a natureza extrativista da gestão estatal tradicional. Weber (1967, p. 67), em especial, chama atenção para a natureza dessa renda, até então representada por bens, como “feudos, doação de terras, prebendas de todo tipo”. Uma vez que a elite beneficiada pelo modelo era tão reduzida e específica, o produto final poderia ter um elevado valor agregado. Segundo Weber (1967), tanto o governante quanto a aristocracia também recebiam poder e prestígio.

4.1.3 Corrente de valor (tradicional)

No que diz respeito à corrente de valor, pode-se verificar que há maior eficiência em relação ao Estado moderno. Weber (1967) identifica que o método de legitimação tradicional é baseado no histórico e na cultura, de forma que o Estado

não tem a necessidade de investir tanto na consolidação da própria legitimidade que o sustenta. Alesina e Spolaore (2003) reforçam essa hipótese ao determinar que o Estado Leviathan não precisava despender recursos na homogeneização da população, visto que poderia simplesmente ignorar os interesses sociais. Além disso, Alesina e Spolaore também apontam para a atividade da defesa como a principal atividade do Estado, e essa atividade finalística se confunde com a atividade meio do Estado weberiano representada pelo monopólio do uso legítimo da força, a qual também é usada para coagir a população e garantir a extração de renda. Harari (2015) destaca que as elites imperiais financiavam, além de exércitos e fortificações, atividades culturais de seu próprio interesse⁴³. Esses fatores demonstram que, em sua maioria, as atividades estatais impactavam positivamente na extração de renda ou atendiam aos interesses do segmento de mercado, demonstrando que os componentes da corrente de valor efetivamente agregavam valor final para o público-alvo: a própria instituição.

4.1.4 Sustentabilidade financeira (tradicional)

Essa corrente de valor efetiva também impacta para uma melhor sustentabilidade financeira. Alesina e Spolaore (2003) demonstram que o governante poderia elevar sua arrecadação elevando a taxa ou a base de extração. O valor da taxa era limitado pois uma alta cobrança poderia exercer pressão sobre a produção ou causar uma revolta. Já a base da extração pode ser aumentada enquanto o custo da conquista for menor que o potencial de receita da população conquistada. Segundo os autores, o custo de bens públicos é, em grande parte, fixo, e o custo *per capita* se torna menor com o aumento da base de contribuintes. O contraponto ao aumento do território seria o aumento do custo de heterogeneidade, uma vez que uma maior população também resulta em uma maior diversidade de interesses que requerem aumento de gastos para serem atingidos, ou então resultam em um aumento da insatisfação e da pressão por secessões. Como um Estado Leviathan, para Alesina e Spolaore (2003), possui menor custo de heterogeneidade, a postura coercitiva do Estado é benéfica para a instituição dentro deste modelo de negócios. Os menores custos permitem ao Estado Leviathan

⁴³ É importante ressaltar que o autor reforça a importância desse investimento para a sociedade, mas ainda destacando-as como “culturas de elite” e “artes superiores” (Harari, 2011, p. 202).

expandir mais o seu território e, assim, elevar a sua extração de renda. Assim, a margem-alvo do Estado tradicional seria representada pelo aumento territorial.

4.1.5 Rede de valor (tradicional)

No que diz respeito à rede de valor, a bibliografia aponta para o Estado tradicional como um processo de consolidação oligopolística através de competição predatória. Como demonstram Alesina e Spolaore (2003), a princípio, a alta fragmentação territorial entre países menores e mais vulneráveis tornam o custo-benefício da guerra maior, e os Estados preferem mirar em margens-alvo maiores (aumento territorial). Contudo, à medida em que os territórios menores são conquistados, o custo da guerra torna-se cada vez mais elevado, com concorrentes cada vez mais fortes e agressivos. Nesse cenário, podemos verificar que há uma tendência à estabilização oligopolística, quando as maiores nações dão preferência a estabelecerem alianças de paz e conexões através do casamento. Essa dinâmica reflete com alta fidelidade o “jogo de xadrez” definido por Chesbrough (2003). Internamente, a bibliografia também aponta para a existência de um oligopólio, mas de maior fragilidade. O Estado organizado “segundo o princípio das ordens” (Weber, 1967, p. 60), da monarquia feudal, é caracterizado por uma partilha de poder interna, mas algumas organizações, de natureza despótica, conseguem determinar um “domínio pessoal do chefe” (Weber, 1967, p. 61).

4.1.6 Estratégia competitiva (tradicional)

Por fim, a estratégia competitiva do Estado tradicional está dividida entre a preservação da legitimidade (Weber, 1967; Harari, 2015) e a provisão de segurança (Alesina; Spolaore, 2003; Harari, 2015), as quais atuam de maneira alinhada. A defesa não apenas era eficaz para proteger a soberania do Estado, mas também era utilizada como ferramenta de legitimação (Weber, 1967; Harari, 2015). Harari (2015) utiliza como exemplo a criação do Código de Hamurabi, o qual:

se baseava na premissa de que, se todos os súditos do rei aceitassem sua posição na hierarquia e agissem de acordo com ela, o milhão de habitantes do império seria capaz de cooperar de maneira eficaz. Sua sociedade poderia, então, produzir alimentos suficientes para seus membros, distribuí-los de forma eficaz, se proteger dos inimigos e expandir seu território a fim de obter mais riqueza e segurança. (Harari, 2015, p. 113)

Com base na análise feita, tanto a legitimidade como a soberania são fatores imprescindíveis para a sobrevivência do Estado tradicional, tanto para que este não

pereça diante da competição com outras nações fronteiriças quanto não imploda devido à revolta popular (no caso de não ser capaz de defender sua ordem imaginada ou legitimidade tradicional).

Pela perspectiva de Chesbrough (2003), o modelo de negócios do Estado tradicional era adequado diante do contexto em que era aplicado. A bibliografia demonstra que as relações do Estado tradicional eram representativas do “jogo de xadrez” definido pelo autor, e o baixo custo de heterogeneidade resultante do desinteresse à opinião popular apontam para um sistema fechado, que é adequado ao “jogo de xadrez”, no qual há grande previsibilidade.

Já no que diz respeito ao Estado moderno, as entrevistas corroboradas pela bibliografia apontaram para um contraste entre o modelo ideal e a realidade prática. As conclusões relativas ao modelo de Estado disfuncional, comparado ao que seria esperado para o Estado moderno, estão dispostas no quadro 7.

Quadro 7 - Componentes sugeridos para o modelo de negócios do Estado Disfuncional e as expectativas relativas ao Estado Moderno

Modelo / Componente	Estado Moderno (Expectativa)	Estado Disfuncional (Prática)
Segmento de Mercado	Universalização teórica, com focalização estratégica.	Burocracia; Agentes da corrente de valor.
Proposição de Valor	Segurança em sentido amplo; direitos constitucionais (Múltiplas funções, “vitaminas”).	Manutenção da cultura institucional; postos administrativos (<i>spoil system</i>); interesses privados dos representantes e burocratas (corrupção).
Corrente de Valor	Ciclo de políticas públicas; centralizado e <i>top-down</i> ; o interesse público penetra na agenda através da representação política e desce pela burocracia (Telefone sem fio, alto desperdício)	Centralização extrema; negociação ocorre entre agentes dotados de poder político e/ou financeiro (Corrupção, alto desperdício)
Sustentabilidade Financeira	Extração progressiva coercitiva; Gastos crescentes em produtividade e legitimação; Margem-alvo é o aumento do valor público.	Extração regressiva coercitiva; Gastos fixos em legitimação e valores extras se perdem em desperdícios e corrupção; Fortalecimento do sistema.
Rede de Valor	Monopólio interno (Autonomia inserida); Competição externa	Monopólio interno (Autonomia insulada); Oligopólio externo
Estratégia Competitiva	Legitimação através da prestação de serviços públicos de qualidade e crescimento econômico; vantagens comparativas	Redução dos custos de heterogeneidade através de políticas de homogeneização; legitimação estratégica através de políticas populistas; alianças oligopolísticas estratégicas

Fonte: Elaboração própria.

Enquanto o Estado Tradicional apresentou forte consistência a partir da análise bibliográfica, o modelo elaborado para o Estado Moderno apresenta conflitos significativos entre a prática e a teoria. O modelo do Estado Disfuncional representa o comportamento do Estado Moderno na prática, e apresenta grande similaridade ao modelo do Estado Tradicional. Nesse sentido, o conflito apresentado pelo modelo aparenta estar relacionado à tentativa de implementar as atividades, serviços e princípios democráticos através de um modelo de negócios que, como reforçaram Alesina e Spolaore (2003), foi consolidado em um contexto não democrático. Nos termos de Chesbrough (2003, p. 64, tradução nossa), seria uma tentativa de perseguir uma “ótima tecnologia em um modelo de negócios medíocre”.

4.1.7 Segmento de mercado

No que diz respeito ao segmento de mercado, o Entrevistado 1 reforça esse conflito entre as posições que o Estado pode optar por tomar:

São duas as posições do Estado, né. A posição em que ele se defende do cidadão, em que ele se preserva... ele preserva seu formato, preserva seu modo de fazer, preserva seu modo de prestar serviço, né... das demandas e exigências do público externo [...] ou aquele Estado que se posiciona a favor do súdito. Quer dizer, ele serve ao cidadão e ele existe para criar políticas e atender demandas e atender necessidades e resolver problemas... das pessoas, do cidadão. (Entrevistado 1, 2025)

Esse conflito pode ser justificado a partir da análise dos incentivos que atuam no regime democrático. A princípio, as entrevistas demonstraram alinhamento quanto ao princípio da universalização esperado para o Estado Democrático de Direito, mas a partir de uma focalização estratégica. Para o Entrevistado 2, essa focalização é um resultado do processo eleitoral, por meio do qual os políticos eleitos irão representar aqueles setores da sociedade que os elegeram, e que a reeleição é o incentivo para que essa representação seja garantida:

Se você está falando do Estado democrático de direito... ele, naturalmente, vai buscar aqueles setores da sociedade, aqueles setores do mercado, que são garantidores da reeleição daqueles representantes democraticamente eleitos. (Entrevistado 2, 2025)

O Entrevistado 3 reforça o sentido dessa focalização quando aplicada à política pública. Enquanto a teoria urge que o Estado Democrático tenha por objetivo atender universalmente a toda a sociedade, a focalização estratégica é necessária para que as políticas atendam adequadamente à parcela da sociedade que visa atingir. Essa estratégia é adequada pela perspectiva de Chesbrough (2003), uma

vez que a focalização permite a maior efetividade na prestação de serviços, garantindo que o valor final para o usuário seja, de fato, um “analgésico”, e não uma vitamina:

As sociedades são muitas, né... têm muitas facetas e, às vezes, pra atender bem a sociedade, de uma forma geral, você tem que fazer escolhas, né. E aí, então, às vezes, é... pra conseguir bons resultados em uma determinada política pública, faz mais sentido eu... eu direcionar ações para uma parcela da sociedade. Mas, acho assim, o objetivo é gerar benefícios para a sociedade de forma geral, mas é um pouco igual mãe, assim. Eu vejo, assim, que a gente dá coisas diferentes para aqueles que têm necessidades diferentes. (Entrevistado 3, 2025)

Contudo, a teoria e a prática nem sempre se alinham. Como destacou o Entrevistado 2, a classe política responde a incentivos e interesses privados, como a reeleição. Weber (1967) também trabalha a influência dos incentivos ao abordar as diferentes estruturas que se formaram no Estado após a evolução dos regimes políticos no sentido do constitucionalismo. Para Weber, essas estruturas foram resultado da negociação constante entre os funcionários especializados e a autocracia do príncipe. Ressalta, porém, que apesar desses diferentes desenvolvimentos, os resultados são “aparentemente idênticos” (Weber, 1967, p. 71).

Na primeira estrutura, os interesses do príncipe se alinham ao dos funcionários, contra as pretensões e aspirações de poder do parlamento. O monarca escolhe seus ministros a seu *bel-prazer* entre os funcionários a ele devotados, e conta com um responsável único capaz de negociar com os partidos, prestar explicações aos parlamentares ou opor-se aos projetos que estes apresentassem.

Já no processo de desenvolvimento do poder parlamentar, há uma sobreposição desde sobre o monarca, em que um dirigente parlamentar único representa a vontade da maioria do parlamento. Para governar, o partido dirigente precisa construir um órgão diretor composto unicamente pelos verdadeiros dirigentes do partido, a fim de comandar confidencialmente os negócios. Essa relação de poder é marcada por unidades de comando dentre os congressistas que definem o voto dos demais membros do partido, reduzindo os demais parlamentares a “bestas de votar” (Weber, 1967, p. 94).

O último desenvolvimento, representado pelo caso dos Estados Unidos da América (EUA), consiste em colocar o chefe do partido vitorioso, eleito a partir de sufrágio universal, à frente do conjunto de funcionários por ele nomeados, dependendo da autorização do parlamento apenas em matéria de orçamento e

legislação. O resultado final é o que Weber (1967, p. 96) chama de “*spoil system*” — ou sistema de espólios — no qual o próprio Estado e os postos administrativos são tratados como prebendas. Segundo o autor, esse sistema fez surgir “a longo alcance, grandes dificuldades e conduziu a uma corrupção e a um desperdício sem igual, só possíveis de serem suportados por um país de possibilidades econômicas ilimitadas” (Weber, 1967, p. 97).

O Brasil utiliza um sistema, tal como descreve Weber, democrático tal como influenciado pelos EUA. É importante ressaltar que Weber descreve tipos ideais e o sistema presidencialista de coalizão do Brasil também apresenta relações que lembram aquelas de outros sistemas, como o controle dos projetos a serem debatidos por parte do Presidente da Câmara e a existência de representante do executivo responsável por negociar com essa classe. Contudo, a análise apresentada pelo autor e confirmada pelas entrevistas demonstra que, de fato, a máquina pública trabalha a partir de incentivos e conflitos internos, respondendo mais aos interesses da instituição do que aos interesses públicos, qualquer que seja o sistema desenvolvido internamente.

No que diz respeito ao Estado disfuncional, os incentivos privados dos agentes institucionais se tornam mais significativos. O Entrevistado 2 confirma a influência do poder de barganha das carreiras, em especial as fiscais. Isso tem relação com a importância daquela carreira para que o Estado seja capaz de prestar seus serviços e exercer o uso legítimo da força. Segundo o entrevistado, “para cada coisa que o Estado entra e regulamenta a pedido de alguém, se ele regula, ele precisa fiscalizar se a regulação está acontecendo ou não”. Nesse sentido, a rigidez de uma instituição dentro do Estado — ou seja, sua capacidade de preservar seus paradigmas — irá depender de fatores como “o tempo que essa instituição existe e o tanto que o Estado depende dela para ele funcionar”. Para o entrevistado, esses fatores interferem em quanto “poder de barganha” essa instituição terá e, por conseguinte, em sua capacidade de preservar o seu formato. Esse relato está alinhado com a análise de Weber (1967), o qual indica como as carreiras historicamente com maior poder de barganha como sendo os domínios financeiro, do exército e da justiça.

O desalinhamento entre o segmento de mercado é um dos indícios mais fortes da resistência do modelo de negócios tradicional, pois impacta na estruturação do modelo como um todo. A democracia surge como ordem imaginada, nos termos

de Harari, e atender ao interesse público se torna uma ferramenta de legitimação necessária para preservar a instituição. Contudo, a adequação do Estado para prover a democracia atuou principalmente no nível provedor — modificou-se o conteúdo produzido através da plataforma, e a forma como os provedores são selecionados, mas pouco interferiu-se na plataforma em si — a instituição Estatal. Pela perspectiva de Chesbrough (2003), essa mudança não deve apresentar resultados satisfatórios caso a plataforma, ou o modelo de negócios no qual ela atua, não for adequado para o produto que se deseja distribuir — a democracia em si.

Na prática, o segmento de mercado do Estado disfuncional não é a população, como previsto pelo regime democrático, mas os próprios agentes institucionais: a classe política e os burocratas, os quais, segundo Weber (1967), competem entre si para determinar qual exercerá maior influência sobre as decisões institucionais. Em qualquer caso, como aponta o autor, os resultados são aparentemente idênticos, e ambos continuam a se beneficiar do sistema em detrimento da sociedade civil. Para o Entrevistado 1, o quanto o Estado está subordinado à população pode ser estimado a partir da relação entre políticas sociais preventivas — a fim de diferenciá-las de políticas populistas — e políticas de gestão — burocráticas, voltadas ao meio e não à finalidade da política:

uma boa forma de você criar uma aproximação de um modelo ou de outro é você entender o quanto de políticas públicas sociais o Estado é capaz de oferecer e o quanto que essas políticas públicas sociais elas são políticas de prevenção, por exemplo [...] Então, quanto mais política pública, claro que eu estou generalizando, quanto mais políticas públicas sociais você tem, mais você vai ter [...] um Estado que está a favor do súdito. Quanto menos políticas públicas que você tem e mais políticas de gestão, né... políticas de meio, não de fim, mas de gestão, mais você vai ter um Estado que se protege, que protege os seus arranjos institucionais e políticos (Entrevistado 1, 2025).

Em síntese, o segmento de mercado do Estado moderno depende de fatores como o alinhamento de incentivos dentro da máquina estatal e a estrutura de poder formada entre os agentes burocráticos com alto poder de barganha, o poder executivo (“príncipe”) e o poder legislativo (“parlamento”). A população como público alvo é um pressuposto do regime democrático, mas não está intrinsecamente conectada à estrutura institucional, no sentido que a sociedade não está diretamente envolvida no processo decisório. A satisfação dos interesses públicos é um fator crítico para a legitimidade da ordem imaginada democrática — logo, para a sustentabilidade institucional — mas pode ser tratada como meio e não como fim. As

entrevistas sugerem que é possível estimar o quanto determinado Estado se aproxima do tipo ideal do Estado disfuncional ao sopesar a proporção entre as políticas de gestão, que fortalecem a instituição, e as políticas sociais de longo prazo, as quais de fato atuam como “analgésicos” para a sociedade civil.

4.1.8 Proposição de valor

No que diz respeito à proposição de valor, esta sempre é subordinada ao segmento de mercado. Assim, para o modelo do Estado moderno ideal, a proposição de valor é direcionada à legitimação da instituição a partir do atendimento às demandas sociais. Por outro lado, para o Estado disfuncional, o valor proposto não é a legitimação, sendo esta apenas uma ferramenta de manutenção institucional.

No que diz respeito ao paradigma moderno, dois dos três entrevistados concordaram que a segurança, em sentido amplo, seria a principal proposição de valor. O Entrevistado 1 sugere que, por essência, o principal valor para o cidadão seria a “proteção”, seja ela “proteção contra a violência, proteção contra a impossibilidade de acesso ao mínimo de condições de vida”, consolidada então na “proteção e na garantia de direitos”, e também a própria “garantia de exercício de democracia”.

Já o Entrevistado 2 recupera a definição weberiana e afirma que a proposição de valor que o cidadão deseja do Estado é, em primeiro lugar, “a ordem”, e que essa ordem deve legitimar aquilo que o cidadão entende como melhor para ele. Nesse sentido, “no fundo, todas elas [as pessoas] querem a mesma coisa”, como uma maior “expectativa de vida”, “trabalho digno”, “ambiente seguro”, dentre outros fatores que contribuam para sua maior qualidade de vida. Contudo, as pessoas irão “divergir sobre de que maneira o Estado pode prover isso pra elas”. No regime democrático, essa forma será determinada pelos agentes da sociedade civil que são “garantidores da reeleição”.

Nesse sentido, enquanto a segurança ainda é uma proposição de valor significativa para o Estado moderno, esta adquire uma perspectiva muito mais ampla do que aquela proposta pelo Estado tradicional. No geral, a proposição de valor no regime democrático, uma vez que o segmento de mercado seria universal em questão de princípios, é bastante diversa, subjetiva e variável mesmo quando há focalização estratégica, visto que o setor mais influente pode ser modificado de uma

eleição para a outra. Como demonstra Chesbrough, essa inconsistência na proposição de valor pode resultar em muitas “vitaminas” — soluções que não possuem valor significativo para a maior parte do segmento de mercado. Ainda que determinada política seja focalizada e represente um “analgésico” para o seu público alvo, esse valor não será percebido pela sociedade como um todo, o que pode ocasionar crises de legitimidade.

Essa relação, mesmo em uma democracia madura, pode resultar em uma problemática crítica: quando o Estado, para preservar sua legitimidade, atende às demandas da maioria e negligencia as demandas das minorias. Analisando-se a perspectiva do Entrevistado 2, essa problemática pode surgir devido ao incentivo por parte do representante eleito de satisfazer a maioria que pode lhe garantir a reeleição. É importante ressaltar que, a depender do funcionamento do sistema eleitoral, não necessariamente a maioria irá representar mais de 50% da população. Por exemplo, no caso brasileiro, a liderança no primeiro turno depende de muito menos votos, uma vez que há a competição entre múltiplos candidatos. No segundo turno, apenas entre os dois principais candidatos, a disputa não necessariamente será definida pela maior aprovação, visto que a alta rejeição a um candidato pode resultar na eleição de outro que não necessariamente é desejável para a maioria dos eleitores. Nesse cenário, caso haja negligência a determinadas demandas da população em geral em detrimento das demandas do segmento necessário para garantir a reeleição, há chances mais elevadas de crises de legitimidade, dado que a maioria da população poderia estar insatisfeita com a proposição de valor oferecida. A resposta do Entrevistado 3 ajuda a demonstrar a grande diversidade de funções e as consequências disso para o setor público:

quando a gente fala Estado, a gente está falando de bastante coisa, né... Se eu trago aqui para a realidade, por exemplo, do poder executivo estadual, a gente tem inúmeras secretarias de Estado, por exemplo, e cada uma acaba tendo uma realidade muito própria. [...] Então, assim, eu acho que, é... em tese, né, a gente tenta buscar deixar claro o valor que agrega, mas eu acho que a gente faz isso melhor em algumas instituições, pior em outras, né. E a gente tem inúmeras situações em que as ações, elas acabam não gerando entregas diretas, imediatas para a sociedade, né. As entregas, de alguma forma, são mais indiretas e talvez acabem ficando um pouco mais invisíveis. Então, isso traz uma dificuldade muito grande (Entrevistado 3, 2025).

A análise do Entrevistado 3 demonstra as consequências dessa dinâmica. O Estado precisa exercer esforço significativo para demonstrar para a sociedade que, apesar de as consequências não serem perceptíveis para a maioria, elas são

importantes para a sociedade como um todo. Essa é uma forma de garantir a legitimação, a qual é essencial para a sustentabilidade da instituição, não obstante a dificuldade de oferecer analgésicos para um segmento de mercado proposto tão extenso. Para De Soto (1986), contudo, essa estratégia de marketing seria insuficiente para suprimir a revolta popular. O autor afirma que, “de uma forma ou outra, as pessoas percebem que as instituições legais do país não lhes permitem realizar expectativas racionais, nem lhes outorgam limites mínimos de facilidades e proteção” (De Soto, 1986, p. 286, tradução nossa), e que essa ausência produziria uma frustração tal que se poderia facilmente desembocar em violência, assim como no encobrimento ou indiferença a esta.

No que diz respeito ao Estado disfuncional, no qual os agentes institucionais possuem maior influência, a proposição de valor será mais voltada à própria instituição. O Entrevistado 1 afirma que, do ponto de vista das organizações, “o que as instituições querem e o que as organizações têm como valor é simplesmente manter os seus formatos”. Esse formato inclui as “identidades institucionais”, “arranjos institucionais” e “suas práticas mais cotidianas”. Para o entrevistado, “as organizações e as instituições, [...] tendem a garantir sua sobrevivência [...], sua sobrevivência [...], mas uma sobrevivência em respeito à própria cultura organizacional”. Dessa forma, não haveria necessariamente uma “intencionalidade maléfica” por trás da rigidez institucional, por mais que esta possa, de fato, existir e contribuir para a disfuncionalidade do sistema.

Essa análise é especialmente consistente com a análise de Aghion e Howitt (2009) a respeito da resistência institucional. Para os autores, a armadilha de não convergência ocorre quando, após uma política que subsidia uma determinada instituição, esta realiza grande lucro e utiliza dessa renda para subornar o governo em preservar essa política que a beneficia. A prática reforçada pelos entrevistados demonstra que prática semelhante também pode ocorrer dentro do próprio serviço público, quando as instituições internas, quanto mais relevantes para o Estado, mais capazes se tornam de barganhar em favor do modelo que as beneficia.

Um indício curioso que pode ser interpretado através dos resultados da pesquisa é o papel da proposição de valor do modelo de negócios como um indicador de resistência. Quando exposta a um processo de mudança indesejado, a instituição pode esquecer sua proposição de valor original e voltar-se à sua própria manutenção. A norma passa a existir em função da própria norma, no sentido em

que a classe burocrática presta obediência absoluta à regra, ainda que esta não contribua para atingir os objetivos a princípio desejados pela atividade.

Outra implicação da proposição de valor é relativa ao investimento do Estado em políticas de curto prazo. O regime democrático é caracterizado por eleições periódicas, as quais são o principal momento em que o cidadão exerce seu poder de participação — um valor significativo para o cidadão, segundo o Entrevistado 1. Como o cidadão possui pouco poder de interferência ao longo do mandato, o candidato final é escolhido com base na perspectiva do cidadão de que o representante possui alinhamento com seus interesses, como descreve o Entrevistado 2. Contudo, no que diz respeito à reeleição, a percepção de resultados também é um critério chave para a decisão, uma vez que — como ressalta o Entrevistado 2 — todas as pessoas, em essência, desejam os mesmos resultados.

Nesse sentido, uma vez que a proposição de valor do Estado disfuncional é definida pelos interesses pessoais dos representantes eleitos e dos burocratas com poder de barganha, as decisões relativas às políticas públicas serão bastante impactadas pela necessidade de apresentar resultados no curto prazo. Esse impacto é potencializado pela quantidade de cargos comissionados, visto que, assim como destaca Weber (1967), o sistema de espólios observado nos regimes democráticos transforma os postos administrativos e o próprio Estado em prebendas. Como ressalta o autor, essa relação de poder fortalece a corrupção, de forma que os interesses pessoais dos representantes e burocratas se sobrepõem ainda mais aos interesses públicos.

Em síntese, a proposição de valor do Estado moderno irá depender da resistência observada entre as diferentes instituições públicas, sendo essa rigidez uma consequência direta do poder de barganha que essas instituições conquistaram no passado — o que caracteriza a dependência de trajetória. Contudo, a principal revelação demonstrada pela análise da proposição de valor é a inadequação da estrutura centralizada para prover valor “analgésico” à sociedade civil mesmo quando esta é vista como segmento de mercado prioritário. Isso se deve ao elevado custo de heterogeneidade que caracteriza a sociedade democrática, e justifica a teoria de Alesina e Spolaore relativa à maior pressão por descentralização quando há instalação de regimes democráticos. Essa questão é crítica pois demonstra que, mesmo quando não há corrupção alguma na máquina pública e os agentes institucionais estão integralmente preocupados em satisfazer o interesse público, a

própria estrutura da organização não permite que esse objetivo seja atingido devidamente, o que leva então às crises de legitimidade.

4.1.9 Corrente de valor

No que diz respeito à corrente de valor, também ficam evidentes alguns conflitos internos. O Entrevistado 2 descreve formas de dispersão que se contrapõem. A primeira é a perda de energia nos processos de inovação, a qual ocorreria majoritariamente em contextos de “aperto” financeiro, com o contraponto do desperdício financeiro na época da “bonança”.

determinadas instituições que são bem rígidas no seu *modus operandi*, em termos de processos internos, é... se você quiser implementar alguma coisa muito nova, você vai perder muita energia. Mas se for para você rodar o arroz com feijão, o dia-a-dia daquela instituição... você vai colocar o dinheiro, ela vai cumprir a finalidade dela. [...] Eu vejo muito desperdício quando você está em fase de bonança. Não sei se tem estudo sobre isso. Eu vejo muito esforço por inovação quando você está na... no aperto. [...] A gente brinca que é só o salário ficar em dia e começa a publicar... passa mais um pouco, começa a autorização de viagem internacional... Ah, não pode fazer viagem internacional? Não pode. [...] Mas... mais curso, mais capacitação. Você começa a fazer quando você tem muito dinheiro... você acaba gastando dinheiro com a própria organização (Entrevistado 2, 2025).

Ao ressaltar o aumento de gastos com a própria organização quando há disponibilidade financeira, o entrevistado também reforça a instituição como segmento de mercado para o Estado disfuncional. A tentativa de sanar o desperdício causado por essa disfuncionalidade provoca ainda outro conflito na corrente de valor. O desperdício causado pelos desvios por interesses pessoais entra em contraponto com a perda de energia provocada pelo controle em processos, os quais existem justamente para protegê-los da influência de interesses pessoais.

Controles em processos, eles geram perda. E interesses pessoais em processos geram perda. Agora, os controles em processos existem justamente para você proteger os processos dos interesses pessoais. Então, órgãos que você tem um nível de integridade e *compliance* muito alto, normalmente vai ter uma burocracia maior para rodar as coisas (Entrevistado 2, 2025).

De Soto (1986) reforça essa perda de energia ao demonstrar o desvio de valor que ocorre devido ao excesso de burocratização. De Soto (1986, p. 286, tradução nossa) afirma que até o mais formal⁴⁴ e pacífico dos cidadãos reconhece que as disposições legais existentes “constituem uma armadilha kafkiana” que impede o uso eficiente dos recursos por parte dos cidadãos, tal como por parte do

⁴⁴ Aquele que atua dentro da margem legal, em contraponto ao cidadão informal, que é excluído por parte das instituições (De Soto, 1986).

país. Esse desvio seria insustentável para a classe mais pobre, uma vez que as leis e instituições de maior impacto discriminatório são as que governam as atividades econômicas, que são o principal canal de mobilidade vertical.

Se a proposição de valor demonstrou ser um bom componente para indicar resistência, a corrente de valor aparenta ser um bom componente para justificá-la. O relato do Entrevistado 2 aponta para conflitos que, em essência, impedem a eficiência na corrente de valor durante a prestação de serviços complexos. A democracia exige que o Estado atenda a demandas diversas da população que atingem diferentes níveis de complexidade. Contudo, um maior nível de complexidade exige maior flexibilidade, o que entra em conflito com os mecanismos de controle. Por outro lado, a carência de mecanismos de controle permite que o Estado retorne mais facilmente aos seus processos tradicionais, voltados para a própria instituição.

A alternativa mais eficaz para contrabalancear esse conflito seria a descentralização, que pode reduzir a complexidade das políticas ao restringir o público alvo, tornando mais simples a prestação de valor “analgésico”, assim tornando o controle menos complexo e reduzindo a perda de energia com esse processo. O Entrevistado 1 reforça essa perspectiva ao mencionar a tentativa de transição do Estado para um modelo mais descentralizado como necessária para aumentar sua efetividade:

o Estado brasileiro é muito inspirado no Estado francês, [...] que tem essa burocracia centralizada, e que a tomada de decisão [...] do cidadão, ela é muito... “torteadada” [sic] pelo Estado, [...] então, a gente tem um Estado fortemente centralizado. Só que, nos últimos anos, a gente começa a discutir uma atuação do Estado que é uma atuação mais inteligente, uma atuação mais complexa [...]. Em alguma medida precisa descentralizar. Seja descentralizar incorporando a perspectiva do cidadão, da sociedade, né... então a sociedade, como eu disse, deixa de ser só demandante, e o Estado começa a ter que incorporar, né, porque isso é mais eficiente, é mais humano, mais eficaz... [...]. Seja porque as instituições passam a não atuar sozinhas, porque a gente está aqui diante de uma ação preventiva, então as instituições vão atuar juntas, então você tem que descentralizar isso. A tomada de decisão passa a ser de uma multiplicidade de atores (Entrevistado 1, 2025).

O Entrevistado 3 também chama atenção para a problemática da diversidade de setores trabalhando de forma centralizada, sem considerar o papel das múltiplas instituições. O entrevistado destaca a perspectiva setorializada das secretarias, que não se comunicam entre si para construir políticas mais complexas, e as consequências dessa desconexão:

Acho que as estruturas, elas não são pensadas para trabalhar coisas intersetoriais, né? Então, se as estruturas, elas são setoriais, via de regra, né? Secretaria de Segurança, Secretaria de Educação, Secretaria de Saúde.... então elas são temáticas. Então, sempre que eu preciso de mais de um tema andando junto, é... é mais complexo, porque a gente está organizado para trabalhar de outro jeito, né? A nossa burocracia, ela é baseada em uma estrutura hierárquica funcional, né? (Entrevistado 3, 2025)

O Entrevistado 1 aponta para a descentralização como uma solução ao permitir o reconhecimento da multiplicidade institucional e expandindo o campo de negociação, ao invés de utilizar um arranjo mais centralizado no qual as áreas apenas exercem aquilo que lhes foi imposto, com pouco espaço no campo da tomada de decisão.

As instituições... a despeito do fato do Estado ser centralizado, as instituições do Estado e as instituições que trabalham para o Estado, muitas vezes elas têm arranjos que lhes são próprios. [...] vai ter que ter negociação, não é mais o Estado... a população só demandando, o Estado só entregando, e as organizações só obedecendo. Não, você passa a ter um campo de negociação mais complexo. Então em alguma medida você descentraliza. (Entrevistado 1, 2025)

O Entrevistado 1, em especial, contribui para reforçar a teoria de Hall (1993) e a inovação aberta de Chesbrough (2003) ao afirmar que essa transição para um Estado mais descentralizado — necessária para tornar a instituição apta a cumprir com os deveres democráticos — é fruto de uma mudança paradigmática, “uma percepção que começa a ter das pessoas [...] de que as políticas públicas têm que responder a gente, não a gente responder às políticas públicas”. Essa observação reforça, nesse sentido, a inovação aberta como uma estratégia adequada para acelerar essa transição, trazendo as ideias da sociedade para dentro do Estado com maior velocidade.

A análise da corrente de valor do Estado disfuncional também demonstra o conflito que torna o regime democrático, para Alesina e Spolaore (2003), mais propenso a provocar crises de legitimidade que pressionem pela descentralização ou por secessões. Essa pressão é fruto da mudança paradigmática da sociedade que passa a compreender essa descentralização institucional como uma necessidade para permitir que a democracia do nível provedor de fato atinja seus objetivos.

Em síntese, a corrente de valor do Estado aponta para uma inadequação do *modus operandi* organizacional para atender demandas transversais e complexas. A centralização, o sistema hierárquico, são eficazes para fluxos simples e padronizados, mas possuem barreiras elevadas à mudança, com desperdício elevado de energia e recursos nesse processo, o que torna a estrutura ineficiente

quando há a necessidade de se adaptar com frequência. A centralização também exige fortalecimento dos sistemas de controle, uma vez que a verticalização pressupõe que a corrupção de poucos indivíduos chave pode comprometer o funcionamento de todo o sistema, mas esse controle também exige dispêndio elevado de recursos com atividades que não agregam valor ao serviço final. A descentralização se mostra, portanto, como intrinsecamente necessária para elevar a eficiência do Estado no atendimento do interesse público.

4.1.10 Sustentabilidade financeira

No que diz respeito à sustentabilidade financeira do Estado, há uma concordância, por parte dos entrevistados, que a margem-alvo no contexto do Estado democrático corresponde ao valor público gerado pela máquina, ou a “qualidade de vida” que ele provê para a população. Em geral, essa qualidade de vida é mensurada por indicadores — uma fraqueza percebida hoje pelo Estado, que tem dificuldades em aferir o impacto de suas políticas na vida do cidadão. O Entrevistado 3 descreve que a avaliação subjetiva dos burocratas em relação ao sucesso das políticas como um “*feeling*”, uma percepção pessoal sem embasamento real. O Entrevistado 2 ressalta essa dificuldade, em especial destacando a pouca flexibilidade dos indicadores diante das mudanças da sociedade:

quais são esses indicadores? Estou escolhendo os indicadores certos? Estou medindo de maneira correta o que eu pretendo medir? Né? Você pode criar um cem número de indicadores sobre qualquer política pública e quando você vai olhar... depois de um tempo você vai perceber que você está fazendo mais do mesmo e a sociedade mudou, você tinha que estar medindo outra coisa (Entrevistado 2, 2025).

O problema da complexidade dos deveres do Estado também se manifesta. Para o Entrevistado 2, esse problema de mensuração não se demonstra da mesma forma em políticas públicas “tradicionais”. “O problema é que, às vezes, as pessoas querem inventar muita roda em torno de outras políticas públicas e... ou querem sofisticar demais o indicador, sabe? As teses, os indicadores, eles têm que ser simples e elegantes”. O relato do Entrevistado 2 reforça a falta de adaptação do Estado para tratar de problemas mais complexos, que se tornam mais comuns em contextos de maior custo de heterogeneidade e mercados mais dinâmicos. Pela perspectiva de Chesbrough (2003), esse aumento de complexidade exige das instituições um novo *modus operandi*, que utilize estratégias pôker ao invés de xadrez — uma adaptação ainda carente no Estado moderno.

A dificuldade de mensuração ficou relacionada, pelo Entrevistado 3, à fonte de receita principal utilizada no Estado: a fonte 10, que são os recursos do Tesouro, arrecadados através de impostos, e que não possuem vinculação. Segundo o entrevistado, as políticas mais dependentes dessa fonte, apesar de possuírem grande volume de recursos, às vezes não demonstram tanta maturidade na avaliação de impacto, ao contrário de programas que utilizam recursos provenientes de convênio, por exemplo, que exige maior prestação de contas:

eu acho que a gente tem questões diferentes nas diversas instituições. É... de forma geral, a gente ainda tem um olhar muito voltado para a fonte 10, né? Para recurso do tesouro para desenvolver as políticas. E temos formas alternativas também de captação de recursos para tentar viabilizar isso, né? Aí, seja em parceria com outros poderes, então, a gente tem emendas parlamentares, que acabam também, principalmente para políticas mais finalísticas, tendo uma atratividade interessante. [...] Então, eu acho que, assim, em alguns casos, por exemplo, é... você pega as políticas de cultura e turismo do Estado: hoje, a SECULT, ela tem mais recurso em convênio, por exemplo [...] E aí, nesse caso, o próprio instrumento do convênio, ele te obriga a ter um olhar para resultado, porque você tem ali uma prestação de contas que tem que ser feita, né. [...] quando você pega, por exemplo, os órgãos que trabalham com o mínimo constitucional: saúde, educação, principalmente, também segurança em um percentual menor. Aí o recurso, em grande volume, é do Tesouro mesmo, né? Mas é isso, assim, aí às vezes a avaliação de impacto não é tão madura, né? (Entrevistado 3, 2025).

Tratando-se do Tesouro Nacional como a principal fonte de recursos, também é relevante tratar da origem desses recursos. Desde o Estado tradicional, a arrecadação coercitiva de impostos é um instrumento que permaneceu constante. Contudo, com a democratização dos países, uma preocupação que se tornou cada vez mais comum é a distribuição desses impostos. Uma vez que a democracia pressupõe que o Estado sirva ao cidadão, espera-se que a arrecadação seja justa e progressiva (Barrella, 2025), respeitando os limites das famílias de menor renda e equilibrada o suficiente para não estrangular a iniciativa privada. Na prática, os indícios apontam para o contrário. A teoria da *Public Choice* explica que o modelo disfuncional não opera buscando o interesse público, mas sim o auto-interesse de seus agentes (Falcão e Neiva, 2016).

A teoria do *Public Choice*, conforme explicada por Falcão e Neiva (2016, p. 239), têm como pressuposto basilar que “todo ser humano busca constantemente maximizar seus interesses pessoais”, seja na esfera pública ou privada. Dessa forma, enquanto o eleitor mediano não busca se conscientizar minuciosamente a respeito das consequências das políticas que não afetam diretamente seus interesses, as estratégias eleitorais priorizam atender às demandas de grupos

organizados e informados de interesse comum, que se organizam para pressionar as autoridades, formando "grupos de interesse" (Falcão e Neiva, 2016, p. 240) ou "coalizões redistributivas" (De Soto, 1986, p. 240), se organizam para pressionar as autoridades, buscando vantagens econômicas que afetam o perfil dos sistemas tributários. Essa dinâmica foi apelidada por Tullock (2005 *apud* Falcão e Neiva, 2016, p. 241) de *rent seeking*: um sistema a partir do qual o Estado tutela uma transferência de renda da sociedade para um reduzido grupo de privilegiados.

Essa demanda dos agrupamentos de *rent seeking*, segundo Brennan e Buchanan (1980 *apud* Falcão; Neiva, 2016, p. 252), se alinham aos interesses do "maximizadores de orçamento" (Falcão; Neiva, 2016, p. 252). Os políticos e burocratas, para garantir reeleições e poder, encontram na tributação regressiva o modelo mais eficaz. Como argumentam Brennan e Buchanan (1980 *apud* Falcão; Neiva, 2016, p. 252), uma estrutura regressiva é politicamente preferível por ser mais "eficiente", no sentido tradicional de manter a arrecadação enquanto estabiliza os padrões de consumo⁴⁵. A tributação proporcional, por outro lado, geraria menor receita, enquanto a tributação progressiva reduziria a arrecadação ainda mais⁴⁶.

A sustentabilidade financeira da máquina disfuncional, portanto, se apoia intencionalmente em um modelo que "se concentra precipuamente sobre o consumo" (Buzatto; Cavalcante, 2022 *apud* Barrella, 2025, p. 18), onerando "proporcionalmente mais aqueles com menor poderio econômico" (Barrella, 2025, p. 10). A análise comparativa de Barrella (2025, p. 56) comprova este mecanismo: enquanto a arrecadação brasileira sobre o consumo em relação ao PIB é quase 50% superior à média das economias mais avançadas da OCDE, a arrecadação sobre a renda da pessoa física é drasticamente inferior (9,06% da arrecadação total no Brasil contra 25,78% na média da OCDE). A análise de Falcão e Neiva (2016) com base na *Public Choice* demonstra que o financiamento do Estado Disfuncional não é um erro de política, mas o resultado lógico do *rent seeking*: alivia a carga sobre grupos de interesse organizados (maiores rendas e capital) e transfere o ônus para a base (consumo) para garantir a manutenção e expansão da máquina.

⁴⁵ A classe baixa possui menos alternativas para evitar a tributação, em especial quando há imposto sobre consumo. Além disso, famílias cujo consumo se aproxima ao mínimo necessário para a sobrevivência não possuem tanta facilidade para cortar gastos.

⁴⁶ Essa perspectiva da regressividade como sendo mais eficaz para elevar o aumento da arrecadação não possui comprovação robusta na literatura. A atuação das coalizões redistributivas é consolidada como o principal fator que promove a tributação regressiva.

Ainda que a arrecadação pelo sistema regressivo possa ser, em teoria, mais elevada (Falcão; Neiva, 2016), isso não leva a melhores políticas públicas, em especial devido ao problema do gasto. O Entrevistado 2 reforça esse problema ao ressaltar que “o problema do Estado não é dinheiro, o problema do Estado é execução”. É comum que as secretarias recebam além do valor que conseguem gastar, e ainda assim não conseguem impactar nos indicadores desejados. Essas descobertas estão alinhadas ao que Chesbrough (2003) descreve como “armadilha cognitiva”. A dificuldade de medir os resultados devido a uma má seleção de indicadores, pautada na visão dos burocratas e representantes do governo, tornam a instituição incapaz de identificar o mal direcionamento decisório e insistir em políticas inadequadas. Essa armadilha cognitiva explica a crise analisada por Hall (1993), que se constrói sobre uma sequência de más decisões baseadas em um paradigma inadequado exposto a um contexto anômalo.

A falta de flexibilidade na alocação dos recursos foi mencionada como uma das responsáveis por provocar desperdícios ou má alocação. Segundo relato do Entrevistado 2, o mínimo constitucional, por exemplo, força o gasto dos recursos com áreas que não têm onde gastar mesmo em contextos nos quais há outras áreas que não conseguem cumprir com seus gastos básicos. Em outros casos, como de reestimativa da receita, áreas que possuem mínimo constitucional podem receber grandes volumes financeiros no final do ano e se verem pressionadas a desperdiçar o recurso onde é mais rápido, e não onde é mais importante. Paradoxalmente, o mínimo constitucional também pode se tornar um “máximo”, e mesmo quando há necessidade de aumento de gastos em áreas essenciais, estas perdem poder de barganha e ficam limitadas apenas ao piso. Em áreas que não possuem essa garantia mínima de recursos, a estratégia é tentar aumentar o próprio piso ao gastar todo o recurso previsto anualmente, mesmo que isso acarrete em desperdícios. A prática descrita se alinha ao modelo fechado definido por Chesbrough (2003). Considerando um contexto dinâmico e imprevisível, as instituições devem prezar pela flexibilidade dos gastos e dividi-los em investimentos menores, constantemente readequados. Pelo contrário, o Estado prevê orçamentos anuais volumosos e difíceis de modificar. O entrevistado explica o conflito da inflexibilidade dos gastos com a seguinte analogia:

a gente, no ano 2000 e 2001, nós vivemos o apagão. [...] Todo mundo foi obrigado a economizar energia em casa. Quem desperdiçava, você tinha que economizar. Qual era o parâmetro da sua economia? O que você já

gastava. [...] Se você gasta 100 de energia, você vai ter que gastar 90, ok? O problema não é quem gastava mais, o problema é que a pessoa que sempre economizou, a pessoa que sempre apagou as luzes, sempre desligava o aparelho da tomada... ela tinha que usar menos ainda, ela já não tinha mais onde guardar. A pessoa que tomava banho longo, passava... gastava horas e horas com ferro de passar roupa, ela conseguiu se adequar sem esforço. (Entrevistado 2, 2025)

Essa rigidez, contudo, funciona positivamente para o Estado disfuncional, que se diferencia em sua margem-alvo. Quando consideramos a perspectiva do Entrevistado 1, de que o valor para o Estado disfuncional seria a manutenção da organização ao longo do tempo, a margem-alvo se torna o próprio fortalecimento organizacional, o que também é reforçado pelo Entrevistado 2. E os gastos seriam rígidos para baixo, mas não para cima. Ou seja, aumentos transitórios dos gastos acabam por se tornar permanentes. Esta rigidez funciona como uma estratégia de sobrevivência, que fortalece a instituição justamente nos momentos em que esta se vê mais ameaçada.

É importante ressaltar que nem todo aumento de gastos com a organização são voltados exclusivamente para o fortalecimento institucional, visto que o investimento em cursos, capacitações e pessoal aumentam a capacidade produtiva do Estado e promovem valor ao serviço público. Mesmo o Entrevistado 2, ao sinalizar esses gastos como exemplos de “desperdício” em épocas de bonança, reforça que há valor e importância nesses investimentos. Segundo o Entrevistado 1, uma estratégia possível para identificar a margem-alvo à qual o Estado dá preferência é analisar para onde está sendo direcionado o investimento:

Tem aquela frase clássica, né? “*Follow the money*”, né? [...] E aí, o *follow the money* pode ser material, mas pode ser simbólico também. Pode ser aquilo que dê a legitimidade do Estado. E o tempo todo ele vai estar fazendo isso. [...] o Estado vai estar lidando com esses dois tipos de recurso, e para onde que esses recursos vão é que vai variar de governo para governo. [...] Você começa a ter um esvaziamento de políticas preventivas, por exemplo. Tudo quanto é política de prevenção, que não envolve polícia, você começa a ter uma retirada de recursos. Literalmente, sai dinheiro mesmo. Sai dinheiro, sai gente, sai tudo. E você começa a ter um fortalecimento da polícia, que é uma instituição do Estado. Olha só como ele se volta para si mesmo. É um arranjo que se volta para si mesmo. (Entrevistado 1, 2025)

Em síntese, a sustentabilidade financeira do Estado aponta para estratégias de arrecadação, a partir da tributação regressiva, que maximizam a receita em detrimento do bem estar social e do crescimento econômico. No que diz respeito ao gasto, a rigidez na redução orçamentária em contraponto ao mínimo constitucional como ferramenta para elevação imediata dos gastos garante o crescimento

sustentado da máquina pública. A margem-alvo resta como o resultado adquirido através dessa dinâmica. O que deveria ser a meta para o Estado moderno — promover a qualidade de vida da sociedade e o crescimento econômico — não é o resultado prático, mas sim o fortalecimento da própria instituição.

4.1.11 Rede de valor

A rede de valor esperada para o Estado moderno também se corrompe no modelo disfuncional. A princípio, as entrevistas demonstram que o Estado deve se relacionar às instituições externas de forma fiscalizadora e regulatória, promovendo o que o Entrevistado 1 chama de “isomorfismo institucional coercitivo”, modelando-as a partir da lei. Contudo, o Estado também deve absorver as necessidades das instituições externas de forma que a burocracia promova o crescimento ao invés de barrá-lo — a inserção sugerida por Evans (1993). O Entrevistado 3 reforça essa importância ao afirmar que, atualmente, “se entende que, se não é através dessa rede de atores, a gente [o Estado] tem um potencial de geração, de transformação, muito menor”.

Por outro lado, como afirma o Entrevistado 1, a relação das instituições externas com o Estado se forma no “campo de negociação”, e neste campo os verdadeiros interesses decisivos para o setor público — os interesses privados de seus agentes — passam a atuar. O Entrevistado 2 relata casos de como relações privadas entre representantes políticos e instituições externas, quando confrontadas com outros interesses de agentes econômicos que já possuem uma relação mais consolidada com o Estado, levam ao conflito nessa arena:

Você tem uma instituição rígida, que é um contrato de concessão de 30 anos. Você tem interesses econômicos envolvidos nesse contrato de concessão de 30 anos. E você tem atores políticos financiados por esses interessados. E eles tomam medidas para reprimir a mudança. [...] Então você tem um aparelhamento do Estado por todos os lados interessados. [...] E isso é o lado danoso. Todo mundo quer espaço para participar. Mas muitas vezes essa participação vai além do que deveria ser (Entrevistado 2, 2025).

Os conflitos da rede de valor também demonstram a dinâmica apresentada por Aghion e Howitt (2009), mas pela perspectiva externa. As instituições beneficiadas pelo modelo do Estado lutam para preservá-lo. A problemática mais crítica, contudo, é o fato de que mesmo o ímpeto de mudança nas relações, como demonstrado pelas entrevistas, provém de uma arena de negociação intermediada por interesses privados.

Outra questão que ficou demonstrada foi a falta de poder da burocracia perante a rede de valor. Todos os entrevistados mencionaram a relação entre o Estado e as instituições externas como sendo dependente da classe política. A análise indica que os burocratas podem ter mais influência sobre a corrente de valor, o que justifica a importância dessa classe para as mudanças no nível das políticas públicas, como observado por Hall (1993). Por outro lado, a rede de valor é um campo de negociação dominado pela classe política. Essa conclusão se alinha à análise de Weber (1967), quando o autor afirma que o Estado moderno nasce a partir da expropriação dos poderes privados da aristocracia por parte do príncipe, o qual a substitui pelo funcionalismo — uma classe que dele depende. O poder dos burocratas na corrente de valor reflete o poder de barganha das diferentes classes, enquanto a arena de negociação externa depende de relações mais individuais — interesses que não são compartilhados por toda a classe.

Já a rede de valor do Estado com as demais nações, ou de um Estado subnacional com os demais entes federativos, não foi tratada pelos entrevistados. Contudo, o fenômeno do “voto com os pés” elaborado por Tiebout (1956) pressupõe que o Estado moderno vive em um contexto competitivo, e essa relação é imprescindível para o regime democrático, pois protege algumas das liberdades mais essenciais do ser humano, como a liberdade de ir e vir, assim como a liberdade de escolha. A competitividade entre os países, especialmente fora do contexto bélico, é positiva pois incentiva a inovação e a melhoria da gestão nos Estados nacionais. São esses princípios que levaram Romer (2010) a conceber as *Charter Cities* como modelo de inovação institucional.

Na prática, porém, os Estados criam medidas que barram essa movimentação, tanto por parte de países predatórios tentando evitar fugas em massa quanto países de primeiro mundo devido às pressões populares, não obstante os impactos positivos que imigrantes têm sobre a economia (Castle-Miller, 2018). De Soto (1986) aborda essa estratégia como uma potencial promotora da crise violenta. Para o autor, “se não existem possibilidades para a emigração em massa [...] nem se produzem as reformas institucionais necessárias, o desenlace mais provável de um mercantilismo fracassado é a violência em alguma de suas manifestações: a revolução ou a repressão reacionária” (De Soto, 1986, p. 287, tradução nossa).

Limitar a liberdade de movimento também restringe a competitividade, de forma que os países voltam a se relacionar por meio de alianças oligopolísticas. Enquanto as alianças costumavam ser bélicas, hoje são principalmente econômicas, e não participar de uma aliança pode ser bastante desvantajoso para um país, justamente devido aos privilégios de competitividade e as menores barreiras de entrada permitidas dentro destas organizações globais. Olson (1966) demonstra a partir da perspectiva das alianças estratégicas como “bens públicos” que, enquanto essas relações são positivas para todos os envolvidos, apesar de subótimas⁴⁷, elas são especialmente indispensáveis para países menores e mais carentes. Estes países, dentro de alianças, conseguem desfrutar de estruturas de defesa e econômicas às quais não poderiam produzir por conta própria. Dessa forma, a aliança configura uma espécie de oligopólio pois torna inviável a concorrência por parte de outras nações menores que não possuem o apoio de alguma aliança. Alesina e Spolaore (2003) também reforçam a questão, afirmando que é o livre comércio que viabiliza nações menores no mundo moderno globalizado.

Em síntese, o que a rede de valor revela para o Estado moderno é uma dominância da arena interna por parte de interesses privados, e alianças oligopolísticas que promovem a restrição da liberdade comercial plena na arena externa. Ambas as arenas demonstram relações que não são as mais benéficas para a sociedade como um todo. A rede de valor se mostrou um componente especialmente significativo para o crescimento econômico, de forma que o cenário ideal exigiria maior responsividade do Estado às necessidades da iniciativa privada de forma isonômica, enquanto preserva o livre comércio e a competitividade entre as instituições econômicas. É importante ressaltar que, conforme Aghion e Howitt (2009), o protecionismo é uma ferramenta importante de desenvolvimento para países mais afastados da fronteira tecnológica, mas deve ser abandonado após determinado ponto de desenvolvimento para que a nação continue a se desenvolver e prosperar. O Brasil já se encontra, como demonstraram os autores, em uma posição na qual a transição para um modelo mais competitivo e inovador é — mais do que benéfico — essencial.

⁴⁷ Olson (1966) demonstra que, como os países maiores pagam proporcionalmente mais pelo bem, então eles deixam de adquiri-lo mesmo quando o benefício marginal social para a aliança supera o custo marginal da aquisição, uma vez que o benefício individual para o país maior é inferior ao custo.

4.1.12 Estratégia competitiva

A análise da rede de valor também corrobora para demonstrar uma das estratégias competitivas dos países disfuncionais. Como países predatórios possuem barreiras de entrada às alianças dos países mais desenvolvidos, eles criam alianças entre si para garantir a sua sustentabilidade perante o oligopólio das grandes nações. Um exemplo enigmático é a aliança entre a China, a Rússia e a Coreia do Norte, como tratado por Klingner (2024). Segundo o autor, esses três países compartilham antipatia em relação ao sistema de democracia liberal que prevaleceu após a Segunda Guerra, assim como efeitos deletérios das sanções internacionais e que são consequência, justamente, desse desalinhamento ideológico. Segundo Klingner (2024), essa aliança é percebida como uma ameaça por grandes economias, como os EUA, o Japão e a Coreia do Sul, que também se aliam para potencializar a própria segurança. Essa dinâmica é bastante similar às alianças bélicas identificadas para os Estados tradicionais.

Quando se trata de Estados modernos, caso existisse o livre comércio, as expectativas seriam de que, ao invés de criarem oligopólios comerciais, os países investissem em suas próprias vantagens comparativas e comercializassem entre si. Contudo, como demonstra Olson (1967), essa dinâmica não se demonstra completamente nem mesmo dentro dos oligopólios. Enquanto o autor menciona especificamente as alianças de defesa, a justificativa pode ser facilmente transferida para o campo econômico: os países não se dedicam às suas vantagens comparativas pois não desejam depender de outras nações. Buscam autossuficiência pois não há confiança — um fator crítico para as relações de troca. Isso é uma demonstração de como os interesses privados, no modelo disfuncional, superam o interesse comum.

As entrevistas, novamente, não abordaram as relações externas, mas a estratégia competitiva interna, utilizada para preservar a instituição perante as pressões sociais. Segundo o Entrevistado 1, a disputa por soberania nas relações externas “pode ser conseguida na marra, pode ser conseguida com guerra, pode ser conseguida colocando forças armadas na fronteira”, mas é insuficiente sem a conquista da legitimidade. Como definem Weber (1967) e Harari (2015), a sustentabilidade de uma instituição depende de sua legitimidade e da crença coletiva em sua existência. Nas relações internas, a legitimidade deve ser cultivada

através de resultados perceptíveis. Segundo o Entrevistado 2, o Estado deve estar “atendendo aos propósitos” para que a sociedade acredite no sistema. Para o Entrevistado 3, o Estado deve “entregar resultados” que correspondam às promessas do representante eleito. O Entrevistado 1, por outro lado, menciona brevemente a satisfação do cidadão como equivalente à legitimidade do Estado, mas ressalta o papel da lei como ferramenta de legitimidade, e não aborda especificamente os limites de atuação da instituição para que ela permaneça sendo julgada como legítima:

A gente precisa acreditar que as instituições do Estado são legítimas [...]. Se as organizações do Estado, se as instituições do Estado, elas não são tidas como legítimas, elas vão morrer. [...] Assim, precisa de muito, muito para a gente questionar a legitimidade das instituições do Estado. [...] A obediência do Estado também é assegurada pela lei e pela negociação e pela crença de que o Estado é legítimo. Eu deixo o Estado mandar em mim, porque eu reconheço a legitimidade do Estado. Então, está tudo em um plano muito mais da negociação do que do conflito (Entrevistado 1, 2025).

O Entrevistado 1 reforça uma ameaça real, visto que, como demonstra a experiência do Nepal e a análise de Hall (1993), a crise de legitimidade possui impactos agressivos e nefastos sobre o país e sua população. Essa perspectiva ressalta a importância de um método de adaptação institucional que não dependa das crises. Como demonstra Hall (1993), a insistência da instituição em políticas inadequadas leva inevitavelmente ao conflito e à revolta. O Entrevistado 2 também observa essa dinâmica:

Na minha opinião, a maior parte das pessoas não quer participar desse meio político da vida pública. Ela só quer garantir que ela vai trabalhar, que ela vai ter a vida dela tranquila, que ela vai ter saúde, que ela vai ter educação, que ela vai ter segurança. Mas a falta disso faz com que as pessoas busquem isso [...]. E essa insatisfação, se as instituições do Estado não conseguem responder, a primeira resposta que o eleitor dá é na urna mudando o gestor [...]. Se a coisa melhora, ele: ‘óh, não, a instituição funciona, o sistema funciona, foi aquele governante que não funcionou’. Mas se ele vai trocando e a coisa não funciona, ele passa a desacreditar o sistema (Entrevistado 2, 2025).

O Entrevistado 2 também ressalta o papel do populismo como ferramenta de legitimação dentro do Estado disfuncional. Como abordado durante a análise da corrente de valor, a influência dos interesses pessoais leva o sistema a priorizar políticas de curto prazo e baixo valor (vitaminas). Para o entrevistado, não há espaço para políticos populistas em uma instituição funcional, e o mau funcionamento do sistema é responsável por abrir espaço para a visão da sociedade de que a instituição é ilegítima. “Não há instituição que seja rígida o suficiente [...]. Se elas [as pessoas] quiserem arrebentar uma instituição, distorcer uma instituição, elas

conseguem. As instituições só funcionam quando as pessoas acreditam nela [*sic*]” (Entrevistado 2, 2025).

De Soto (1986) também reforça essa perspectiva. Para o autor, a frustração popular depende principalmente da diferença entre o que o cidadão possui e aquilo que ele acredita ter o direito de possuir⁴⁸ — o que pode, à luz de Chesbrough (2003), ser interpretado como uma percepção de que a proposição de valor legítima não está, de fato, sendo atingida. Tal como indica Hall (1993), De Soto também observa que essa inadequação institucional leva a uma massiva frustração por parte da sociedade civil, a qual inevitavelmente deve levar à informalidade ou, no pior cenário, à criminalidade e à subversão.

Outra estratégia competitiva adotada por Estados disfuncionais, mas não tratada pelas entrevistas, seria a homogeneização da população, como abordado por Alesina e Spolaore (2003). Como demonstrado ao longo da análise, resta evidente que a teoria dos autores, relacionada à insustentabilidade da centralização institucional no regime democrático, está alinhada à experiência empírica. Nesse sentido, o custo de heterogeneidade atua como um fator que desestabiliza um Estado Leviathan centralizador, e é prática comum destes governos tentar homogeneizar a população de forma a reduzir esses custos.

Em síntese, a estratégia competitiva do Estado moderno demonstra que a relevância da legitimidade permanece a mesma, uma vez que esta é essencial para a sustentabilidade da instituição. Contudo, uma vez que o modelo de negócios do Estado tradicional permanece influente no atual contexto, as estratégias aparentam estar mal direcionadas perante o paradigma democrático que prevalece nas sociedades modernas. A atenção aos desejos sociais é superficial, focada em políticas de baixo valor que permitam a reeleição — sendo a homogeneização da população uma estratégia que reduz ainda mais esses custos. Uma vez que a promoção do crescimento econômico também é uma obrigação do Estado moderno necessária para preservar sua legitimidade, as alianças são utilizadas como estratégias para permitir o impulso econômico em países que são, por essência, predatórios. Essas alianças oligopolísticas são, muitas vezes, ideológicas, de forma que as sanções impostas às nações externas e as barreiras ao crescimento destas funcionam para reforçar a supremacia paradigmática dos países membros.

⁴⁸ Para De Soto (1986), essa diferença é mais provocativa de frustração do que a pobreza ou sofrimento isoladamente.

Enquanto essa estratégia por parte de Estados mais desenvolvidos possa ser vista como benéfica, uma vez que pressiona países imitadores a fazerem a transição para um modelo mais inovador, elas exercem a mesma pressão sobre países muito afastados da fronteira tecnológica e que ainda se beneficiam do protecionismo, visto que seus mercados são frágeis e pouco competitivos. Dessa forma, é importante considerar a possibilidade que a exclusão desses países por parte das alianças de primeiro mundo acabe por aproximar essas nações menores de agrupamentos de países mais autoritários e que estejam dispostos a acolhê-las. Além disso, quando não vem acompanhada de investimento externo e apoio ao desenvolvimento de longo prazo, a pressão para que países pouco desenvolvidos abram agressivamente seus mercados também pode ser vista como uma estratégia para minar a economia dessas nações, tornando-as dependentes das economias de primeiro mundo, e permitindo que elas sejam exploradas como mercado consumidor ou como produtores de matérias primas essenciais, mas de baixo valor agregado. Essa estratégia, logo, pode beneficiar países em período de transição, mas não necessariamente os países mais distantes desse ponto, nem tampouco aqueles cuja rigidez é tão elevada que prefiram a união a países autoritários do que uma transição para o modelo inovador com abertura comercial.

4.1.13 Conclusões

O que esta seção revela ao comparar o modelo de negócios do Estado disfuncional ao modelo de negócios do Estado moderno é que há um conflito causado pela resistência do modelo tradicional, reforçando uma dependência de trajetória. Utilizando a terminologia dos BCIP, a transição para o Estado moderno foi acompanhada por uma renovação no nível provedor, o que significa que há um interesse em fazer uso da máquina estatal para produzir um novo tipo de política — de caráter democrático. Os provedores, nesse sentido, respondem aos desejos de um público alvo, a sociedade civil, com vistas a atingir os seus próprios objetivos pessoais. Contudo, o nível produtor, institucional, não passou por renovações importantes que seriam necessárias para possibilitar a aplicação dessa nova tecnologia democrática.

É natural que os indivíduos atuem em prol de interesses próprios, seja no Estado ou na iniciativa privada. Metaforicamente, podemos dizer que os interesses privados atuam como combustível — um propósito que leva o indivíduo à ação. A

instituição, por outro lado, é a máquina que utiliza desse combustível, da ação dos indivíduos, para funcionar, e essa máquina irá naturalmente produzir aquilo que foi feita para produzir. A dependência de trajetória, ou a resistência à mudança, são fatores importantes que tornam difícil que essa máquina seja adaptada a produzir algo diferente do que seu propósito inicial. Uma vez que a instituição estatal foi criada como uma máquina voltada a atender os interesses privados de uma elite governante, é natural que as tentativas de produzir interesse público através dessa máquina estejam sujeitas à desvios e se corrompam, pois é mais fácil utilizar a máquina para seu propósito original do que forçá-la a produzir algo, em essência, oposto a ele. No caso do Estado, é fácil corromper uma estrutura centralizada, uma vez que esta depende de poucos atores chave. Por outro lado, evitar esses desvios em prol de focalizar na prestação do serviço público exige um aumento significativo do controle, o qual é uma barreira que gera desperdícios e prejudica a própria prestação desses serviços. Enquanto agentes públicos honestos podem se ver desmotivados diante às grandes barreiras que encontram para implementar políticas benéficas para a sociedade, os agentes mal intencionados encontram meios diversos para extrair benefícios a partir da instituição.

Como sugere Chesbrough (2003), a resistência institucional será maior quanto mais longo for o passado de sucesso do modelo de negócios aplicado. Enquanto a ascensão da democracia e a maior dinamicidade dos mercados têm aumentado a pressão sobre a instituição estatal e forçado que maiores adaptações sejam feitas no nível produtor, é importante ressaltar que a instituição tradicional existiu por muito mais tempo fora desse contexto (Alesina; Spolaore, 2003). Nesse sentido, tentar modificar a instituição por dentro por vezes se mostra contraprodutivo. O resultado, pela perspectiva de Hall (1993), são frequentes mudanças de segunda ordem, uma renovação de conhecimento prescritivo, mas insuficientes perante as mudanças sociais, o que leva à crise.

Contudo, como demonstra Hall (1993), a mudança de terceira ordem, de fato, pode ocorrer quando o *locus* de autoridade muda para o mercado externo de ideias. Enquanto isso, Chesbrough (2003) demonstra como a sociedade se beneficia da existência de múltiplas instituições com especialidades diversas, e que essas instituições podem se beneficiar do compartilhamento de tecnologias, permitindo que estas sejam distribuídas a partir dos modelos de negócios mais adequados. A estratégia de inovação aberta permite tanto que o Estado se aproveite dos modelos

de negócios de instituições externas para produzir bens públicos complexos que envolvam risco, assim como permite que essas instituições externas atuem para potencializar o fluxo de informação do mercado externo de ideias para dentro do Estado, viabilizando que mudanças de terceira ordem ocorram em tempo hábil para evitar a formação de crises.

A seção a seguir irá testar a hipótese de que as *Pop-up Cities* são instituições adequadas para atender ao Estado em ambos os aspectos, devido ao seu desenvolvimento como “Bazar”, em contraponto ao formato “Catedral” do Estado tradicional.

4.2 O Modelo de Negócios do Entrante: O Paradigma “Bazar”

Tradicionalmente, instituições centralizadas possuem uma vantagem no que diz respeito a reagir rapidamente em contextos previsíveis. Enquanto a verticalização promove maior rigidez, ela também traz mais estabilidade e mesmo eficiência quando as atividades são repetitivas, em contextos previsíveis. O Entrevistado 2 ressalta que “uma instituição mais rígida, se ela é bem organizada, [...] pode ser até que ela seja mais eficiente”, e que “existem instituições que realmente não tem que mudar muito [...] senão elas geram insegurança na própria sociedade”.

Chesbrough (2003) também aborda a importância de certa rigidez para garantir a eficiência ao tratar da lógica dominante das firmas. Segundo o autor, essa lógica compartilhada é necessária para reduzir as ambiguidades e fazer sentido das complexas decisões que devem ser tomadas pelas organizações, auxiliando no treinamento e coordenação dos funcionários. Contudo, ela também pode criar armadilhas cognitivas.

Ainda que a lógica dominante seja útil e benéfica na coordenação de ações dos empregados em uma variedade de situações, ela vem com um custo. A escolha de um modelo de negócios restringe outras escolhas, impedindo certas possibilidades de serem seriamente consideradas. Com o tempo, o negócio se torna mais arraigado em seu modelo atual e não é capaz de reconhecer a informação que pode apontar para um modelo diferente e talvez melhor. Essa é a armadilha em potencial (Chesbrough, 2003, p. 70).

O modelo Catedral usado pelo Estado é marcado pela verticalização, pela coordenação e por um forte controle sobre seus produtos. Isso exige um modelo de negócios, um paradigma, uma lógica dominante, rígidos. É necessário que a grande equipe que compõe a instituição atue de maneira alinhada, o que apenas é possível

caso todos compartilhem o mesmo modo de pensar. Podemos dizer que, quanto maior a instituição, mais difícil será preservar essa homogeneidade e alinhamento, o que pode torná-la progressivamente mais ineficiente devido ao fortalecimento necessário do controle.

Pela ótica de Chesbrough (2003), a Catedral, que se planeja e atua através de estratégias análogas ao xadrez, pressupondo previsibilidade, é suficientemente adequada às sociedades mais simples, homogêneas e pouco dinâmicas que caracterizavam o mundo séculos atrás. Contudo, as mesmas estratégias não são funcionais no contexto do mundo moderno, em especial para países que buscam se aproximar mais da fronteira tecnológica, onde se encontram as nações mais desenvolvidas. O Estado se tornou muito grande, a sociedade se tornou muito diversa e os mercados se tornaram muito dinâmicos, de forma que o aumento do controle para preservar o paradigma institucional atingiu um nível prejudicial para o próprio serviço público. Ao mesmo tempo, como demonstram as entrevistas, a ausência desse controle, para esse modelo de gestão, é inviável, prendendo o Estado em uma “sinuca de bico”.

Esse resultado está alinhado a questões que já são historicamente trabalhadas por diversos autores, em especial aqueles pertencentes à escola austríaca. Pela perspectiva da escola austríaca, toda instituição, inclusive o Estado, são frutos orgânicos da relação espontânea entre os indivíduos. Essa relação entre instituições e a sociedade constituiria uma dinâmica de *feedback* na qual a sociedade molda as instituições, as “regras do jogo”, e estas também acabam por moldar a sociedade. Esta também é a perspectiva dos novos institucionalistas. E isto, como visto, também explicaria a dependência de trajetória dessas próprias instituições. Estas contribuem para a coordenação social, e o *feedback* da sociedade permite que as regras sejam adaptadas conforme as mudanças de circunstância. Contudo, o formato de uma instituição irá impactar sua agilidade em reagir a esse *feedback*.

O que podemos observar ao longo deste trabalho é que o modelo tradicional das instituições, tanto no setor público quanto privado, é muito dependente do formato Catedral, o que os torna muito rígidos. Hayek (1945, 1974) também trabalha esse raciocínio ao mostrar que o conhecimento existente, por estar disperso entre os diferentes agentes da sociedade, tornaria impossível a um planejador central — exatamente por não dispor de todo esse conhecimento — garantir uma coordenação

eficiente. As organizações descentralizadas, por outro lado, demonstraram boa performance no que diz respeito à coordenação. O autor mostra como o mercado permite a coordenação descentralizada das pessoas através do sistema de preços e das diferentes organizações espontâneas criadas pelos agentes. A interação voluntária entre as pessoas, nesse sentido, permitiria a criação de uma "ordem espontânea" social eficiente, melhor do que a imposta deliberadamente por um organismo central.

Para Coase (1960), na ausência de custos de transação e direitos de propriedade bem definidos, a livre negociação entre os agentes permitiria a obtenção de uma alocação ótima mesmo com a presença de externalidades. Logo, seriam necessárias instituições prévias, capazes de preservar a propriedade privada e minimizar os custos de transação, para que a sociedade possa se coordenar adequadamente. Contudo, os estudos de Ostrom (1990) mostram como comunidades podem se auto-organizar eficazmente para gerir recursos coletivos como florestas, pesqueiros, sistemas de irrigação e pastagens sem depender exclusivamente do mercado, da intervenção do Estado ou da implementação de propriedade privada dos recursos comuns. Isto desafiou a visão tradicional sobre a "tragédia dos comuns" — teoria segundo a qual o uso livre de recursos comuns por todos levaria inevitavelmente à sua exaustão. As comunidades descentralizadas *open source*, como o Linux, reforçam essa teoria. Essa forma de coordenação de "Bazar" demonstrou ser capaz de garantir a eficiência não obstante a ausência de propriedade dos membros sobre o sistema.

As *Pop-up Cities* se desenvolveram, tal como comunidades descentralizadas *open source*, dentro de um formato de "Bazar". Há coordenação, mas esta não procede de um comando central. Segundo Buterin (*apud* Lutter, 2023), essas comunidades nasceram como experimentos sociais que uniriam centenas de pessoas de localidades diversas em um mesmo espaço de convívio por um período médio de tempo. Essas pessoas são, por princípio, alinhadas a partir de um mandamento em comum, como sugerido pela teoria de Srinivasan (2022) — a principal inspiração para o experimento.

A primeira *Pop-up City* formada conscientemente⁴⁹, Zuzalu, reuniu aproximadamente 200 pessoas por um período de dois meses, alinhadas ao redor das temáticas de longevidade e vida saudável, as quais eram significativas para Buterin. A comunidade atuou como um ambiente motivacional e de aprendizado para pessoas que se interessavam por essas temáticas. Ainda que Buterin (*apud* Lutter, 2023) mencione uma similaridade entre Zuzalu e uma “tribo pré-histórica”, devido à coordenação orgânica entre um grupo relativamente pequeno de pessoas, um fator chave diferencia essas comunidades de outros agrupamentos simples tradicionais: o uso de tecnologias modernas como mecanismos capazes de potencializar a coordenação. A internet funciona como uma ferramenta eficiente para selecionar indivíduos alinhados, enquanto o espaço cripto⁵⁰ atua permitindo uma descentralização geográfica, que atrai indivíduos de qualquer localidade, além de promover ferramentas de governança que independem de um poder central.

As *Pop-up Cities*, nesse contexto, surgiram com o objetivo de testar e “incubar” novas tecnologias — inclusive sociais — apoiando-se no princípio de que indivíduos alinhados podem se coordenar espontaneamente e utilizar de sua vontade comum para materializar soluções coletivas (Buterin, 2023). O conceito de “cidade” em “*Pop-up City*” não diz respeito à intenção da comunidade de adquirir território e se fixar. Buterin (*apud* Lutter, 2023) reforça que, enquanto o Estado em Rede de Srinivasan pressupõe uma etapa final com aquisição de soberania, esta não precisa ser buscada como um fim em si mesma, mas sim como uma necessidade que pode ou não existir dentro o grupo — o que, para o público atualmente atraído por essas comunidades, não aparenta ser uma prioridade. A ideia de “cidade” baseia-se mais em um conceito subjetivo⁵¹, no princípio ideológico de que agrupamentos humanos do futuro serão formados a partir de interesses em comum, mas com origens territoriais diversas — um princípio trabalhado na filosofia

⁴⁹ Existem diferentes comunidades que se alinham a muitos fatores das *Pop-up Cities*, mas que foram formadas espontaneamente e de forma não intencional. As entrevistas apontaram como exemplos de análogos não intencionais das *Pop-up Cities* o festival *Burning Man* e a organização Gerando Falcões.

⁵⁰ Segundo Buterin (2023), o espaço cripto é um conceito que engloba tecnologias matemáticas e de software, como a *blockchain* e protocolos de criptografia que promovem confiança entre partes não relacionadas sem a necessidade de expor informações privadas — como o *proof-of-work* e *proof-of-stake* — e que também é marcado por outras características únicas, como a resistência à centralização geográfica.

⁵¹ Buterin (2023) afirma que Zuzalu passava a sensação de uma cidade, ainda que não possuísse soberania. Essa perspectiva indica que o termo “cidade” é utilizado como um conceito subjetivo e não como a representação de uma organização formal.

de Maffesoli (1988 *apud* Buterin, 2023), na democracia econômica de Ugarte (2014 *apud* Buterin, 2023) e na teoria do Estado em Rede de Srinivasan (2022).

Diferentemente das comunidades descentralizadas *open source*, as *Pop-up Cities* ainda preservam uma certa centralização do formato Catedral para tirar vantagem dos ganhos de escala. Buterin (2023) afirma que uma parte da infraestrutura online e física foi providenciada pela equipe para acolher a comunidade, mas que a partir desse ponto o desenvolvimento se deu de forma exclusivamente *bottom-up*. Esta questão também é significativa para que as *Pop-up Cities* sejam bons laboratórios de inovação para o setor público: elas também são capazes de testar e procurar equilíbrios adequados entre centralização e descentralização. Esse é um ponto crítico que ameaça o Estado tradicional, uma vez que o excesso de centralização pode levar às pressões previstas por Alesina e Spolaore (2003), enquanto o excesso de descentralização leva a perdas de eficiência nas políticas que se beneficiam dos ganhos de escala.

Como as *Pop-up Cities* são um modelo em desenvolvimento, seria difícil estabelecer objetivamente se essas comunidades serão um ambiente de testes adequado para ferramentas de governança que possam ser utilizadas pelo Estado. Contudo, o *framework* de Chesbrough (2003) para o modelo de negócios pode possibilitar essa análise ao demonstrar se: 1) o paradigma das *Pop-up Cities* já se consolidou em um modelo de negócios estável; e 2) se esse modelo está alinhado aos princípios ideais do Estado democrático moderno. O quadro 8 sintetiza o modelo de negócios sugerido para as *Pop-up Cities* e a compara ao modelo de negócios ideal para o Estado moderno.

Quadro 8 - Componentes sugeridos para o modelo de negócios das *Pop-up Cities* comparado aos resultados para o Estado moderno

Modelo / Componente	Estado Moderno (Expectativa)	<i>Pop-up Cities</i> (Fase de Consolidação)
Segmento de Mercado	Universalização teórica, com focalização estratégica.	Nicho de indivíduos orientados à produção de soluções e alinhados por objetivos e princípios (desvio: apelo não intencional aos nômades digitais)
Proposição de Valor	Segurança em sentido amplo; direitos constitucionais (Múltiplas funções, “vitaminas”).	Ambiente que promove motivação a partir da coordenação espontânea de grupo; satisfação de necessidades emocionais fundamentais através da comunidade (pertencimento, liberdade para perseguir objetivos individuais, formação de laços)

Corrente de Valor	Ciclo de políticas públicas; centralizado e <i>top-down</i> ; o interesse público penetra na agenda através da representação política e desce pela burocracia (Telefone sem fio, alto desperdício)	Arena de testes; Estrutura inicial centralizada (teoria do container); Governança horizontal com apoio de tecnologias descentralizadas; lideranças informais
Sustentabilidade Financeira	Extração progressiva coercitiva; Gastos crescentes em produtividade e legitimação; Margem-alvo é o aumento do valor público.	Extração experimental a partir de métodos diversos, como patrocínios e taxas (Principal instabilidade do modelo); Gastos centrados na formação de espaços físicos e temporais de convívio; Margem-alvo é a maximização do valor para os participantes (ganhos de co-criação)
Rede de Valor	Monopólio interno (Autonomia inserida); Competição externa	Colaboração como norma; o <i>networking</i> e a parceria com as organizações é decisivo para definir o espaço de convívio; após o período de permanência, muitos participantes se distribuem entre outras <i>Pop-up Cities</i>
Estratégia Competitiva	Legitimação através da prestação de serviços públicos de qualidade e crescimento econômico; vantagens comparativas	Legitimação através da construção de um ambiente motivacional adequado; adaptabilidade e flexibilidade; princípio da reconstrução (enquanto a comunidade for legítima e adaptável, ela pode se reconstruir indefinidamente)

Fonte: Elaboração própria.

As entrevistas revelam as seguintes respostas para os fatores que abordamos: Em primeiro lugar, há um processo de consolidação aparente para o modelo das *Pop-up Cities*, representado a partir do esgotamento temático rapidamente atingido com as entrevistas. O fato de múltiplos participantes não relacionados entre si apontarem para os mesmos componentes do modelo demonstra que o paradigma já está bastante estabilizado. Por outro lado, algumas questões demonstram ainda estar em consciente desenvolvimento por parte da comunidade, como a forma de extração de recursos.

Os processos de governança também são majoritariamente indefinidos, mas isso não se trata de uma falta de consolidação, mas sim uma reflexão do próprio princípio de existência dessas comunidades. Enquanto o foco do Estado tradicional no nível provedor gera inconsistências na proposição de valor — que pode variar de acordo com a constituição estabelecida para cada nação — o foco das *Pop-up Cities* no nível produtor altera essa relação, de forma que a proposição de valor é

constante, mas a forma de governança para atingir essa proposição se altera de um experimento para o outro.

Em segundo lugar, as *Pop-up Cities* demonstraram possuir muitas diferenças do modelo ideal que atualmente concebemos para o Estado moderno, mas há alinhamentos nos pontos mais críticos, de forma que as diferenças podem não ser necessariamente negativas, mas sim alternativas de componentes mais adequados para atingir propósitos em comum. É importante ressaltar que o modelo do Estado moderno parte de uma visão romantizada de como o paradigma tradicional deveria se adaptar ao contexto atual, mas a própria expectativa de que o paradigma tradicional se adeque a determinadas questões é principalmente isto: romântica.

4.2.1 Segmento de mercado

No que diz respeito ao segmento de mercado, as *Pop-up Cities* possuem um público bastante focalizado, e essa focalização se dá a partir de um alinhamento de interesses por parte do público-alvo — o que pode ser positivo pela perspectiva de um laboratório para o serviço público. Enquanto o Estado como um todo deve atender à população em geral, de forma universalizada, muitas políticas necessitam de uma focalização estratégica para atender seus objetivos de modo eficaz. Nesse sentido, a análise do Estado disfuncional demonstrou que o modelo de negócios atual não é adequado para promover essa focalização quando necessária. O modo de governança a partir da democracia representativa induz o governo a priorizar interesses de maiorias com poder de garantir a reeleição, enquanto a coordenação centralizada dos órgãos públicos prejudica a implementação de políticas transversais. Pela perspectiva da inovação aberta, *spin-offs* com capacidade de focalização em seu modelo de negócio seriam parceiras adequadas para elaborar e distribuir políticas voltadas a populações politicamente negligenciadas.

Contudo, no que diz respeito às *Pop-up Cities* atualmente implementadas, é importante observar que há indícios de um desvio, a princípio não intencional, no segmento de mercado: o apelo aos nômades digitais. Ao que tudo indica, esse desvio é uma consequência natural que ocorre devido a uma soma de fatores: 1) o tempo de duração da comunidade, que inviabiliza a participação de indivíduos que não possuam flexibilização laboral com trabalho via *home-office*, com exceção daqueles que coincidentemente moram na região; 2) o uso do espaço cripto e de suas comunidades para divulgação dos eventos, tornando-o pouco conhecido por

parte de pessoas não envolvidas; 3) as estratégias ainda em desenvolvimento para extração de recursos, que atualmente tornam a adesão dependente ou de riqueza material ou de *networking* privilegiado. A categoria dos nômades digitais necessariamente se enquadra em todos esses fatores, uma vez que a vida nômade pressupõe a possibilidade do trabalho à distância, e os nômades digitais se caracterizam pelo seu relacionamento com as comunidades cripto. Além disso, as viagens constantes geralmente exigem uma disponibilidade de capital significativa, assim como contribuem para a construção de um *networking* robusto.

Em alguns casos, o apelo aos nômades digitais pode ser proposital, simplesmente buscando atender às demandas desse segmento ou considerando o potencial financeiro de atrair essa comunidade. Todavia, observamos que esse desvio pode ocorrer também de forma não intencional pois alguns entrevistados revelam que essa tendência pode, na prática, ser prejudicial para os objetivos de longo prazo de comunidades que buscam a fixação territorial no longo prazo. Os nômades digitais não tendem a se fixar. O Participante 5 sinaliza que os nômades digitais eventualmente se cansam de viajar, o que poderia levar a essa estabilização. Contudo, o Participante 3 demonstra menos otimismo, e aponta para a atual tendência das *Pop-up Cities* de atraírem muitos indivíduos com interesse superficial e temporário na experiência como algo “legal”, mas que não levam a sério a ideia de construir a comunidade. O Participante 3 se refere a esses indivíduos como “turistas” e os descreve como *free-riders* que tentam pegar carona em algo que “talvez seja o próximo Bitcoin”, mas que não fazem muito para contribuir.

4.2.2 Proposição de valor

No que diz respeito à proposição de valor, também há um desalinhamento com o conceito ideal do Estado moderno, mas essa diferença aparenta ser consequência do foco produtor dessas comunidades. Para o Estado tradicional e os modelos que dele derivam, os provedores atuam na proposição de valor, enquanto a governança é institucional⁵². Há uma tentativa de utilizar as ferramentas de gestão

⁵² A proposição de valor é consolidada institucionalmente a partir da Constituição e das normas, as quais são elaboradas e aprovadas pelos provedores — os representantes políticos. O foco da análise é quais agentes são responsáveis por definir a proposição de valor e a governança: os agentes políticos ou os burocratas. Isso não significa que as decisões dos provedores não são institucionalizadas a partir de normas formais, ou que os burocratas não possuem qualquer influência sobre as políticas, mas sim que não necessariamente as normas formais estarão alinhadas às normas informais da burocracia. Por isso, como ressalta Hall (1993), a ideologia do governo não

do Estado tradicional para implementar a tecnologia democrática definida pelos provedores. Nas *Pop-up Cities*, observamos uma inversão: a instituição define a proposição de valor, mas os provedores são aqueles que irão debater e definir as melhores ferramentas de governança para atingir aquele objetivo. A flexibilidade e adaptabilidade do modelo permitem que a *Pop-up City* adeque suas ferramentas de governança de acordo com a comunidade e a proposição de valor estabelecida.

Além disso, ao que revelam as entrevistas, há uma diferença entre a proposição de valor aparente e explícita, que varia conforme a comunidade, e a proposição de valor implícita, que parece constante para a maioria das *Pop-up Cities* e é realmente tratada como um valor analgésico para os participantes. Formalmente, essas comunidades definem áreas temáticas que são utilizadas, principalmente, para fins de alinhamento. Zuzalu, por exemplo, atraiu indivíduos interessados em saúde e longevidade. Por outro lado, ao tratar dos fatores que de fato incentivam as pessoas a unirem-se a uma comunidade desconectada de sua origem territorial, Buterin (*apud* Lutter, 2023) destaca outros fatores:

Tem muitos fatores bem reais que estão levando as pessoas a quererem estar em um lugar diferente daqueles em que elas historicamente deveriam estar. Um deles é apenas custo, certo? Tipo, até a diferença de custo entre o Vale do Silício e o México é enorme. Mas aí, os incentivos do lado dos EUA são menores que os incentivos que muitas pessoas estão encarando, certo? Tipo, se você pensar sobre algumas das direções bem autoritárias que estão ocorrendo em muitos dos outros países grandes nos últimos anos, e aí a Rússia no mais extremo, claro. Tipo, 10% da força de trabalho de TI da Rússia aparentemente foi embora, e 1% de toda a população, certo? Isso é enorme. E tem um monte de pessoas de muitos lugares diferentes que, basicamente, ou sentem-se como se não se identificassem mais com sua terra natal, ou como se não pudessem fazer o tipo de coisa que querem, ou viver o tipo de vida que é aceitável pra elas ou mesmo se sentir seguras no lugar onde cresceram. E esse é um motivador muito mais profundo e mais forte do que “eu quero poupar [...] nos meus tacos e não pagar 43,4% de imposto” ou sei lá o quê, certo? (Buterin, *apud* Lutter, 2023, n.p., tradução nossa)

O relato de Buterin reflete sobre o valor analgésico tratado por Chesbrough (2003). As *Pop-up Cities* oferecem valores específicos ao determinarem objetivos em comum e prometerem um ambiente no qual essas objetivos podem ser atingidos através do trabalho em equipe. Contudo, o valor principal para essas comunidades não é atingir esses objetivos específicos, mas sim estar em uma sociedade na qual todos encontrem acolhimento, que se sintam compreendidos, seguros, e livres para buscar uma vida que julguem aceitável. Essa proposição de valor, em essência, se

possui tanto impacto quanto a cultura organizacional sobre as políticas elaboradas institucionalmente, a não ser após a crise de legitimidade seguida pela alteração do *locus* de autoridade.

alinha perfeitamente ao que definem os diferentes entrevistados ao tratarem da proposição de valor no setor público. A segurança, a qualidade de vida, a liberdade de ser quem é, são valores que todas as pessoas buscam.

A questão tratada por Buterin também é confirmada a partir das entrevistas. O Participante 4 afirma que a instituição de uma sede física nas *Pop-up Cities* — visto que as comunidades são, a princípio, digitais — tem por objetivo “satisfazer essa vontade de morar com pessoas que são alinhadas”, com as quais você “se engaja”, “troca ideias” e que “você gosta”, enquanto, muitas vezes, esse não é o caso em relação àqueles “que estão à volta de você”. O participante afirma que, “apesar de parecer uma coisa pequena, essa é uma demanda bem grande das pessoas”, confirmando o valor analgésico dessa proposição. O Participante 5 complementa, relatando que a necessidade de ter um objetivo bem claro, a determinação de uma temática, tem por importância a necessidade de atrair as pessoas que irão “se beneficiar” encontrando “sua tribo”, e reforça que há valor motivacional em estar com pessoas que compreendem “o que você está fazendo e por que você está fazendo isso”.

Pela perspectiva de De Soto (1986), a proposição de valor das *Pop-up Cities* cobre justamente a lacuna significativa nos Estados de comportamento mercantilista. Segundo o autor, a inadequação institucional apresentada por esses Estados desperta na população a necessidade de obter uma “válvula de escape” (De Soto, 1986, p. 287) que lhes permita viver a vida do modo que lhes apetece. O autor menciona a emigração e a informalidade como dois meios pacíficos por meio dos quais o cidadão pode encontrar essa válvula. Na ausência dessas possibilidades, a revolta se dá de forma violenta. O autor menciona um informe (1588 *apud* De Soto, 1986, p. 268) direcionado ao Ministro da Rainha Isabel, Cecil, na Inglaterra, a respeito do agrupamento informal de Halifax, que demonstra similaridades significativas às identificadas nas *Pop-up Cities*. Segundo o informe, os cidadãos do agrupamento seriam:

melhores que o resto tanto em política quanto em indústria, pela forma como desempenham seu comércio e desenvolvem seu território e, apesar das maneiras descorteses e arrogantes de seu país selvagem, têm mais sabedoria e prosperidade que os outros. Não respeitam modalidades velhas caso descubram que existem outras formas mais eficientes e inovadoras que aquelas ligadas a velhas cerimônias [...]. Existe o desejo natural de novas invenções e uma indústria pujante. (De Soto, 1986, p. 268, tradução nossa)

Pela perspectiva apresentada por De Soto, as *Pop-up Cities* se assemelham muito às válvulas de escape encontradas pelos cidadãos de Estados mercantilistas que se submetiam à informalidade. Elas promovem um espaço para indivíduos inventivos e capazes que não encontram espaço em seus territórios de origem. Nesse sentido, essas comunidades direcionam a energia de cidadãos insatisfeitos à produção de soluções reais. Para De Soto (1986), os países que presenciaram revoluções mais ou menos pacíficas, como foi o caso da Inglaterra, foram aqueles que se renderam aos aglomerados informais, de forma que as leis paulatinamente passaram a autorizar a indústria rural e suburbana. Restam assim indícios de que a legitimação e reconhecimento dessas comunidades são meios adequados para promover a mudança institucional pacífica.

4.2.3 Corrente de valor

A corrente de valor das *Pop-up Cities* corresponde a uma arena de testes. A estrutura de tomada de decisão varia de uma comunidade para a outra, enquanto cada uma busca identificar o processo que melhor se adequa às necessidades do agrupamento. A lógica central, contudo, parece ser bem consolidada: o uso de tecnologias inovadoras e descentralizadas que possibilitem garantir algum controle sem a necessidade de uma autoridade central.

As *Pop-up Cities* estão constantemente em busca da solução para a corrente de valor ineficiente que atualmente prospera no setor público. Como observamos na seção anterior, o Estado moderno deve lidar com diversos *trade-offs* que teoricamente impossibilitam a completa eficiência. A inovação ocorre principalmente em tempos de carência financeira, mas é acompanhada por desperdícios de energia, enquanto os períodos de bonança são marcados por aumento de gastos e desperdícios de recursos que são difíceis de reverter. Por sua vez, o aumento do controle para prevenir o desperdício ou desvio de recursos também acaba gerando perdas de eficiência. Para corrigir esses *trade-offs*, as *Pop-up Cities* apostam em tecnologias como a *blockchain* — ou outras ferramentas de infraestrutura independente de confiança⁵³ — para minimizar os custos de controle, garantindo

⁵³ O termo “*trustless infrastructure*” é utilizado para se referir a sistemas que não dependem da confiança entre os agentes ou instituições. Esse é o princípio da *blockchain* que permitiu o seu uso no setor financeiro — ao tornar a fraude na transação inviável, torna-se desnecessário uma instituição bancária centralizada para intermediar o processo.

uma corrente de valor confiável e eficiente. Para o Participante 2, a liberdade existente para estruturar uma corrente de valor é uma das “belezas” do modelo:

Então, por exemplo, Network School⁵⁴ é totalmente *top-down*. Balaji é como um ditador, ele pode dizer ‘nós faremos isso’ e é assim que nós faremos. Não há, sabe, voto, e está tudo bem, é tipo ‘okay, justo’, ele é o CEO do lugar. E aí você tem outra coisa, tipo... Zuzalu. Zuzalu é, tipo, super *bottom-up*, tudo bem, todos nós votamos e todos nós pensamos juntos no que é melhor. [...] Eu acho que essa é a beleza da *Pop-up City*. Você pode criar qualquer tipo de *Pop-up City* que você quiser. Se você quiser criar uma *Pop-up City* onde você é meio que o chefe, justo, se as pessoas querem vir, tudo bem. O ponto como um todo é que você consegue criar coisas super diferentes. Você consegue experimentar diferentes tipos de hierarquia, diferentes tipos de comunidade e diferentes tipos de modelos. (Participante 2, 2025, tradução nossa)

Além disso, como demonstra o relato do Participante 2, enquanto há uma forte valorização da descentralização como princípio, muitas *Pop-up Cities* preservam uma centralização, apesar de a maioria apenas utilizarem essa estratégia *top-down* nas etapas iniciais. Segundo o Participante 4, “a visão e a criação e a organização é [*sic*] bem centralizada, e aos poucos [...] vai criando esses mecanismos, que [...] tem mais participação da comunidade” — e essa progressão é necessária, inclusive, para que os participantes possam influenciar nos mecanismos de descentralização que serão utilizados no longo prazo.

A estratégia também é consequência da orientação ao produtor da instituição. O ambiente deve ser adequado para que os participantes desenvolvam suas ideias. O Participante 1 (tradução nossa) utiliza a analogia dos corais para demonstrar a dinâmica: “Se você colocar a estrutura no fundo do oceano, você só colocaria o esqueleto e os corais cresceriam, sabe? Eles iriam automaticamente crescer lá. Então você de fato precisa ter algum container, ou algum esqueleto para colher o valor”. O princípio é de permitir a liberdade do indivíduo, promovendo a inovação, mas em um ambiente que atue como guia. Segundo o Participante 1, a ausência dessa estrutura leva à dissipação da energia.

O Participante 2 (tradução nossa) se refere à mesma perda de energia utilizando o termo *LARPing* — *Live Action Role Playing*. O termo diz respeito à prática dos participantes de “brincarem” de criar soluções, engajando em discussões “intermináveis”, mas sem nunca levá-las pra frente. Em especial, o Participante 2 observa essa dinâmica diante de problemas mais difíceis, como se alguns

⁵⁴ Se refere à *Pop-up City* desenvolvida pelo criador do conceito dos Estados em Rede, Balaji Srinivasan, que atua como um ambiente de ensino relativo às sociedades *startup*, e vende a ideia da sociedade como um serviço. Para mais, acesse <https://ns.com>

participantes apenas quisessem fazer apenas as coisas fáceis e divertidas, enquanto evitam os problemas mais críticos. Esse relato corrobora a perspectiva do Participante 3 no que diz respeito à atração de muitos “turistas” e *free-riders* no segmento de mercado, que querem participar de coisas “legais” e pegar carona em projetos que parecem ter grande potencial, mas que fazem muito pouco para contribuir.

4.2.4 Sustentabilidade financeira

A sustentabilidade financeira é, previsivelmente, um ponto de fragilidade para essas novas comunidades. Algumas *Pop-up Cities* mais elitizadas podem encontrar formas mais simples, fáceis e confiáveis de extração de renda, devido ao alto poder financeiro de seus participantes e/ou patrocinadores. Por exemplo, a Network School, mencionada por vários participantes, cobra um valor de US\$1500 ao mês de seus membros⁵⁵ — o valor mais baixo, para aqueles que pretendem compartilhar o quarto. Porém, mesmo nesses casos, a extração de renda atravessa desafios relacionados a princípios. Quem deve pagar? Quanto deve-se cobrar? Há um embate entre o que é justo, o que é útil e o que é viável. É comum que as *Pop-up Cities* dependam do trabalho voluntário de seus membros, mas essa dinâmica não é sustentável, como reforça o Participante 1 (tradução nossa): “As pessoas estão dispostas a voluntariar uma parte do seu tempo e recursos, mas não todo o tempo, por anos e anos”.

O apoio de patrocinadores é uma estratégia popular e muito útil, mas essa dependência tampouco é sustentável. As entrevistas demonstram que os investidores “anjos” não possuem verdadeiramente retorno financeiro sobre o projeto, que pode ou não gerar retornos, como caso alguma *startup* desenvolvida pela comunidade se destaque e compense o investimento através da *equity*, mas a aposta é de risco tão elevado que os entrevistados utilizam o termo “queimar dinheiro” para se referir à prática.

As *Pop-up Cities* não necessariamente visam ao lucro, mas muitas buscam à fixação no longo prazo, o que torna essa discussão mais significativa. Segundo o Participante 1 (tradução nossa), “se você está gerenciando um hub de inovação com uma instalação permanente, você começa a ter custos operacionais que estão lá o tempo todo. Então, se você não tem um grupo de pessoas grande o suficiente, vai

⁵⁵ Valor verificado em 20 de outubro de 2025, disponível no site oficial, <https://ns.com>

falhar”. O custo *per capita* da infraestrutura compartilhada, ainda que descentralizada (DePIN), é mais pesado para essas comunidades do que para o Estado tradicional, visto que há menor ganho de escala. As comunidades também não têm sido capazes de criar bons *marketplaces* capazes de girar a economia local e elevar o custo-benefício da participação — o que também tornaria o investimento de anjos mais produtivo.

As entrevistas demonstram que, em alguns casos, a cobrança de taxas pode ser ressignificada e legitimada como uma ferramenta de seleção daqueles indivíduos que estão mais interessados em participar do projeto, assim como uma forma de prevenir o *free-riding* ressaltado pelo Participante 3. Mecanismos de subsídio são frequentemente utilizados para permitir a participação de indivíduos sem condições financeiras, mas acessar esse benefício provavelmente exigirá um bom *networking*.

Essas dificuldades parecem estar relacionadas, provavelmente, com a quantidade e a diversidade de participantes. Uma cidade real precisa de produtores de alimento, de medicamentos, de roupas, assim como consumidores. Novamente, a dependência do trabalho remoto para possibilitar a vivência em uma *Pop-up City* limita consideravelmente a quantidade e os tipos de pessoas que participam da comunidade. O próprio alinhamento visado entre os indivíduos pode atuar como um viés de seleção e servir como barreira para a diversificação produtiva — afinal, pode-se induzir que pessoas de interesses similares irão, muitas vezes, trabalhar em setores similares, ou ao menos evitar os mesmos setores específicos.

No que diz respeito aos gastos, estes são principalmente direcionados à construção de espaços de convivência que geram motivação e engajamento, constroem um imaginário coletivo e podem funcionar mutuamente como publicidade. Em alguns casos, valores também podem ser distribuídos — geralmente de forma descentralizada — para projetos desenvolvidos pelos participantes. Esse é um direcionamento adequado, dada a proposição de valor das comunidades. Ao contrário do modelo de negócios do Estado disfuncional, a princípio não há indícios de desvios significativos. Especialmente para comunidades mais amadurecidas e com maior descentralização da governança, a corrupção enfrenta barreiras elevadas. Isso não implica que os desvios sejam impossíveis, mas demonstra uma dinâmica oposta à observada para o Estado disfuncional: a estrutura naturalmente torna mais difícil a corrupção enquanto facilita o gasto adequado.

No que diz respeito à margem-alvo, ela aparenta ser mais subjetiva, mas ainda alinhada à proposição de valor. Diferentes entrevistados mencionaram formas diversas de mensurar o sucesso de uma *Pop-up City*, mas todas elas estavam voltadas à satisfação dos interesses do próprio participante — aquilo que o levou à *Pop-up City* desde o princípio. Essa margem-alvo está alinhada ao que identificamos para o modelo do Estado moderno. Como menciona o Entrevistado 2, em síntese, a margem de valor para o Estado será a “satisfação da população”. Para as *Pop-up Cities*, também foi observado a dificuldade em mensurar indicadores de resultado, e diversos entrevistados ressaltaram que esse é um ponto que deveria ser aprimorado no futuro. Apesar disso, é importante ressaltar que, como resalta o Participante 1 (tradução nossa), “se você tentar medir o sucesso muito cedo, [...] você não vê imediatamente o resultado”, e que os indicadores devem depender da “definição de sucesso” de cada comunidade.

Com base nas entrevistas e no referencial teórico, é possível questionar, até certo ponto, a relevância que a mensuração pode ter como ferramenta para medir o sucesso, apesar de que esta pode ser bastante eficaz para embasar a tomada de decisão consciente. Os indicadores eficazes por vezes são os mais simples e objetivos, mas estes não são adequados para medir impacto complexo. O desafio da mensuração foi percebido tanto para as políticas complexas do setor público quanto para as *Pop-up Cities*, que lidam naturalmente com questões subjetivas.

Por exemplo, o Participante 1 (tradução nossa) menciona que, em sua perspectiva, a margem está sempre relacionada ao “intercâmbio de valor que as pessoas dão e recebem” — esse valor está relacionado ao fluxo de conhecimento de Mokyr, o que demonstra sua relevância, mas nem sempre o intercâmbio de conhecimento terá resultados mensuráveis imediatos. Mokyr afirma que o crescimento observado durante a revolução industrial apenas foi possibilitado devido à mudança paradigmática observada durante a ascensão do Iluminismo, mas esse impacto apenas foi percebido com o surgimento de novas variáveis durante a revolução industrial. Nesse sentido, se as *Pop-up Cities* oferecerem um ambiente capaz de promover o fluxo de informação, por mais relevante que seja esse valor, é possível que ele não seja diretamente mensurável. Dito isso, a tentativa de mensurar essa contribuição pode acabar atuando como uma armadilha cognitiva, levando projetos pertinentes a serem tratados como fracassos ao se mensurar os resultados objetivos.

É importante sinalizar que a prática da mensuração é dependente de contextos previsíveis e simples, e são tradicionais de organizações que “jogam xadrez”. Podemos esperar que contextos mais complexos e dinâmicos não respondam a indicadores da mesma forma. Com base na análise das *Pop-up Cities*, em primeiro momento, não aparenta ser recomendável que indicadores, especialmente objetivos, sejam utilizados como ferramenta decisória. As experiências possuem curta duração, e as comunidades podem possuir uma ferramenta muito mais adequada para mensurar o sucesso dos eventos: o engajamento da própria comunidade voltado a preservá-la. *Pop-up Cities* mal sucedidas devem naturalmente desaparecer no tempo, enquanto aquelas de melhor desempenho devem se reinventar, expandir e prevalecer por períodos mais longos. Sugere-se que a própria experiência da comunidade e seu desenvolvimento orgânico deve servir para filtrar as práticas positivas e negativas. Tal como em um jogo de pôker, um bom Fundador⁵⁶ pode não ser necessariamente aquele com melhor capacidade de analisar dados, mas sim aquele com uma melhor capacidade de analisar pessoas.

4.2.5 Rede de valor

O fator humano se torna ainda mais evidente quando analisamos a rede de valor. Como pudemos observar, a evolução esperada para o Estado moderno no que diz respeito a esse componente era pouco significativa. Observou-se apenas um enfoque sutil na abertura que o Estado deveria prover às instituições externas, permitindo maior comunicação, mas a própria natureza centralizadora do Estado urge que essa abertura seja controlada, uma vez que a estrutura vertical pode ser facilmente sequestrada por interesses privados. A teoria de Evans depende da existência de poderosas conexões internas entre os burocratas que potencializasse a resistência cultural a esse sequestro. Contudo, essa dinâmica apenas contribui para fortalecer a bolha dentro da burocracia, dificultando que as demandas populares penetrem no serviço público.

No que diz respeito às *Pop-up Cities*, esse insulamento é substituído por uma colaboração institucional generalizada. As próprias circunstâncias do movimento exigem a parceria e a negociação para permitir a implementação. As *Pop-up Cities*

⁵⁶ Termo utilizado para se referir ao indivíduo ou grupo de indivíduos responsáveis por elaborar o conceito inicial de uma *Pop-up City* ou outras comunidades autônomas descentralizadas.

se identificam como “nós” interconectados em uma rede maior. O Participante 2 (tradução nossa) também define essas comunidades como a “segunda camada” no sistema dos Network States — Estados em Rede. O Participante 5, por outro lado, disponibilizou uma obra de pesquisa de elaboração própria na qual os Estados em Rede foram representados como apenas um dos 24 modelos de comunidades emergentes e somente uma das 10 subcategorias dentro do universo que define como Sociedades em Rede. A intenção do pesquisador autônomo não era de estabelecer caracterizações rígidas, mas sim demonstrar a grandiosidade desse ecossistema que ainda está em processo de desenvolvimento.

Algumas das conexões observadas entre as *Pop-up Cities* e outras entidades foram as parcerias com o mercado imobiliário em busca de infraestrutura física; acordos com o setor público em busca de legitimação documental; compartilhamentos com a academia em busca de construir e validar conhecimento; parcerias com o setor privado para receber patrocínio e financiamento; compartilhamento com as DAO para disseminação das ferramentas de governança desenvolvidas; e relacionamentos entre outras *Pop-up Cities* como forma de fortalecer a comunidade, com compartilhamento de infraestrutura digital e migrações constantes, visto que frequentemente os participantes de uma *Pop-up City* migram para outra após o final do período. Esses exemplos demonstram o grau elevado de abertura, interoperabilidade e conexão das *Pop-up Cities* com o restante do ecossistema.

Pela ótica de Chesbrough (2003, p. 50, tradução nossa), a próxima etapa para essas comunidades será a criação de ferramentas dominantes capazes de conectar as descobertas promissoras “em novos sistemas e arquiteturas”⁵⁷. Durante os primeiros estágios de desenvolvimento de uma tecnologia, existem múltiplas formas de conectar seus componentes. Enquanto a conexão entre as partes não é bem entendida, uma modificação em um componente exige adaptação em todos os demais. O investimento em P&D será necessário para possibilitar uma arquitetura modular, que reduza interdependências e limite a complexidade. “Mesmo tecnologias muito boas irão minguar caso não se conectem efetivamente com as tecnologias externas complementares, enquanto aquelas aparente inferiores podem superá-las caso sejam melhor conectadas” (Chesbrough, 2003, p. 60, tradução nossa).

⁵⁷ O autor define arquitetura como uma “hierarquia de conexões entre funções distintas dentro de um sistema”, a qual “une as tecnologias em um sistema útil” (Chesbrough, 2003, p. 58)

Atualmente, um grande desafio enfrentado pelas tecnologias emergentes, em especial aquelas que derivam da blockchain, é a dificuldade de compreensão e uso dessas tecnologias por parte da população comum. Esse é um outro fator que pode ser prejudicial para o aproveitamento dessas ferramentas de governança por parte de organizações tradicionais, inclusive o setor público.

4.2.6 Estratégia competitiva

A interconexão das *Pop-up Cities* com outras instituições também é uma forma de estratégia competitiva. Esses experimentos operam sobre uma lógica de “antifragilidade” — o que significa a forte capacidade de reconstrução da comunidade mesmo diante de fracassos pontuais. Buterin (*apud* Lutter, 2023) reforça essa mentalidade ao afirmar que um dos aprendizados desenvolvidos com a experiência de Zuzalu foi a percepção de que, se as pessoas querem que a comunidade tenha um futuro, ela terá. A descentralização somada à cooperação generalizada promove as condições necessárias de adaptabilidade e flexibilidade para que as *Pop-up Cities* sempre tenham lastro para a sua própria existência enquanto seus membros a considerarem legítima. Essa questão também atua como mais um incentivo para que a instituição vise sempre aos interesses coletivos, uma vez que, ao contrário do Estado, ela não possui outra estratégia capaz de preservar a si mesma na ausência dessa legitimidade. Sem o monopólio do uso legítimo da força, com um sistema de participação *opt-in*⁵⁸, uma *Pop-up City* que trabalhe visando ao próprio benefício não terá força para se preservar.

4.2.7 Conclusões

A partir dessa análise, percebemos que as *Pop-up Cities* estão desenvolvendo um modelo de negócios de potencial significativo para prestar serviços de natureza burocrática. A descentralização permite a focalização do segmento de mercado, e não é necessário um grande número de indivíduos organizados para formar uma comunidade. O documento disponibilizado pelo Participante 5 indicou a existência de *Pop-up Cities* bem consolidadas com apenas 20 residentes⁵⁹, o que demonstra a adaptabilidade do modelo para trabalhar com

⁵⁸ Um sistema *opt-in* é aquele no qual os participantes precisam dar consentimento explícito e afirmativo do próprio interesse. No Estado, não há essa exigência, e o indivíduo participa da comunidade a partir de seu nascimento, ainda que não possua esse desejo.

⁵⁹ O valor diz respeito à população de Infinita City — uma *Pop-up City* parceira da ZEDE Próspera.

demandas de nicho. A proposição de valor se alinha aos princípios democráticos ao visar à satisfação dos usuários, e a corrente de valor demonstrou ser eficiente através do uso de ferramentas baratas, instantâneas e confiáveis de controle. A rede de valor demonstra abertura e capacidade de cooperação adequadas para permitir a adaptabilidade e a flexibilidade do sistema, formando uma instituição antifrágil. O modelo das *Pop-up Cities* ainda enfrenta desafios relacionados à sua sustentabilidade financeira, mas essa barreira é pouco significativa quando tratamos de comunidades que são temporárias por essência, não havendo necessidade intrínseca de identificar uma fonte de renda estável e fixa no longo prazo.

Os principais desafios do modelo atualmente estão relacionados ao objetivo do movimento dos Estados em Rede de fixar e estabilizar essas comunidades no longo prazo. A análise identificou, além da sustentabilidade financeira frágil e da dificuldade em encontrar uma fonte de receita confiável e alinhada aos componentes do modelo de negócio já consolidados, também um viés de seleção que pode ser problemático tanto no que diz respeito aos incentivos para a fixação como também para a consolidação de fluxos de conhecimento e criação de *marketplaces*. Uma possível sugestão seria o aproveitamento da rede de valor ampla do ecossistema para potencializar as transações de recursos e conhecimentos entre comunidades diversas, mas as entrevistas também indicaram um desafio nesse sentido devido à atual baixa diversidade de temáticas que as *Pop-up Cities* existentes abrangem.

A seleção enviesada do segmento de mercado é possivelmente um dos desvios responsáveis por essa falta de diversificação temática, visto que os nômades digitais tendem a ter interesses em comum, como longevidade e tecnologias emergentes descentralizadas. Para esse período inicial, essa seleção pode se provar útil para potencializar a criação de ferramentas de gestão, mas o excesso de indivíduos produtores — donos do conhecimento prescritivo — pode dificultar a criação de arquiteturas modulares eficazes, o que exigiria conhecimento propositivo proveniente de P&D⁶⁰. O atraso na solução dessa barreira pode ser prejudicial para o desenvolvimento do movimento no futuro. Como as *Pop-up Cities* são bastante centradas na colaboração, inclusive com instituições externas, o poder público poderia auxiliar para o combate a esse desvio, incentivando a construção de

⁶⁰ Percebeu-se a partir das entrevistas uma baixa popularidade da temática DeSci (Ciência Descentralizada) em relação à DeFi (Finança Descentralizada). Isso pode indicar uma desproporcionalidade dos agentes de conhecimento prescritivo em relação aos de conhecimento propositivo.

Pop-up Cities voltadas a atender interesses de populações específicas que não são numerosas o suficiente para garantir representação política ao disponibilizar espaços próximos a essas populações para que a comunidade se fixasse temporariamente, assim como contribuindo para divulgar esses *Pop-up Labs* às pessoas que não estão relacionadas ao espaço cripto.

Contudo, tendo em vista o modelo de negócios já consolidado, entende-se que as *Pop-up Cities* já representam um modelo suficientemente bom para ser aplicado pelo serviço público a fim de elaborar e desenvolver soluções de governança para políticas sociais complexas, em especial para populações com baixo poder representativo na arena política. A rede de valor aberta dessas comunidades pode ser aproveitada pelo governo para atrair e incentivar *Pop-up Cities* com temáticas estratégicas para o serviço público, oferecendo espaços bem localizados para as populações mais carentes e atraindo essa demografia para dentro de um espaço democrático em que suas necessidades podem ser devidamente transformadas em soluções de forma mais eficiente do que a possibilitada pela instituição estatal.

As experiências de *Pop-up Cities* já existentes demonstram que é possível e viável a atração de especialistas internacionais que possam contribuir com o projeto sem a necessidade de investimento monetário por parte do Estado — pelo contrário, enquanto o modelo das *Pop-up Cities* for respeitado e o Estado não ultrapassar os limites de um incentivador e observador, a comunidade será autossuficiente no longo prazo, e não será necessário investimento ou participação direta do governo ao longo do projeto para possibilitar a implementação das soluções. Por outro lado, caso a participação por parte de servidores estratégicos de fato ocorra, a experiência pode acompanhar ainda um novo benefício, influenciando a cultura organizacional dentro do serviço público e promovendo uma maior aproximação entre o Estado e a sociedade civil, com valorização da participação democrática.

A sessão a seguir irá comparar o modelo de negócios do Estado moderno ao modelo das *Pop-up Cities* a partir da perspectiva dos BCIP, demonstrando a sustentabilidade de ambos os modelos diante do contexto atual.

4.3 O Modelo de Negócios Adequado à Democracia

Neste trabalho, optou-se por apelidar a dinâmica desenvolvida pelas *Pop-up Cities* como a de um Estado Plataforma. A instituição não tenta atender diretamente

às demandas da população. Ao invés disso, ela define uma proposição de valor genérica e cria um espaço adequado, eficiente e seguro para que os provedores possam elaborar soluções para seus próprios públicos. A classe política deixaria, nesse sentido, de se limitar ao debate para impor a priorização de demandas de uma parte da população sobre as demais. Corroborando a visão do Entrevistado 2, o conceito de Estado Plataforma assume a premissa de que, em essência, a sociedade compartilha os mesmos anseios fundamentais, tornando o debate sobre os fins menos relevante. O que mudaria, no caso, seriam os meios adequados para atingir esse objetivo em comum para cada agrupamento da população em contextos específicos. Nesse sentido, a classe política adquire, de fato, a função de criar soluções para os nichos que os elegem.

Essa estrutura lida com um problema central do Estado moderno, que é o utilitarismo das decisões políticas. Dentro das *Pop-up Cities*, enquanto houver um único provedor interessado em atender às demandas de um público alvo, essa demanda não será negligenciada. Isso reforça a utilidade das *Pop-up Cities* como laboratórios para testar soluções para comunidades carentes. O exemplo da organização Gerando Falcões como uma *Pop-up City* análoga e não intencional também serve para demonstrar essa potencialidade.

É interessante comparar o Estado Plataforma ao Estado moderno utilizando como base a teoria dos BCIP, que considera os provedores como os agentes que utilizam a plataforma para elaborar produtos úteis. Para o Estado moderno, o produto que a população pode esperar de um provedor — aquilo que depende principalmente dele — são apenas normas formais. Não há um produto físico de fato, mas sim um pedaço de papel, a legislação, a qual promete que esse produto será entregue pela instituição eventualmente.

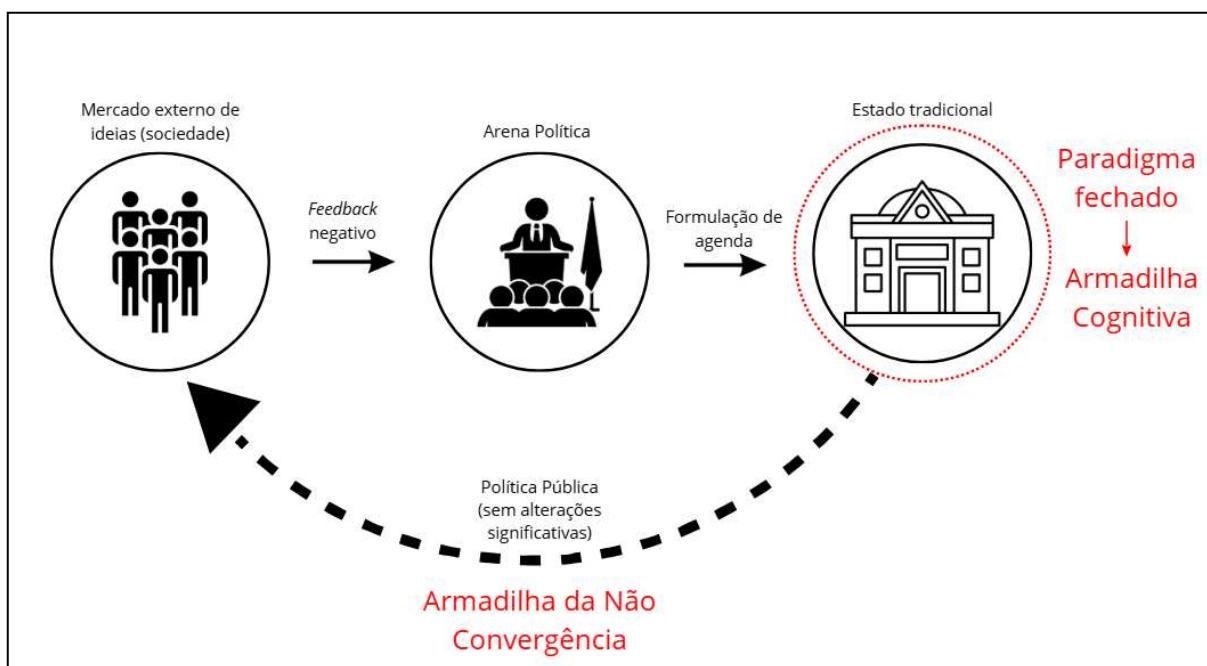
É relevante fazer uma reflexão a respeito do valor e da utilidade real desse produto, em especial ao se comparar ao caso do Estado Plataforma, por meio do qual os provedores não apenas determinam formalmente o rumo da instituição, mas sim oferecem soluções reais e palpáveis. Essa análise comparativa, de fato, reforça a disfunção do Estado moderno, uma vez demonstrando que a instituição, ao fim e ao cabo, possui o controle sobre quais normas formais se transformarão em efeitos reais e quais estarão para sempre no papel. Depende exclusivamente da instituição se a Constituição será apenas uma promessa utópica ou uma realidade palpável. Enquanto a instituição centralizada for a única responsável por operacionalizar

políticas para toda a diversidade populacional, inevitavelmente haverá agrupamentos de cidadãos para os quais a Constituição permanecerá uma promessa utópica, e não uma realidade prática. Essa perspectiva pode ser embasada por De Soto (1986), quando o autor afirma que:

Este [o Estado] tem praticamente todos os instrumentos legais para interferir nas instituições que pretendem dar estabilidade à ação empresarial: administra um aparato administrativo que expropria ou congela recursos privados, tem direitos irrestritos sobre toda propriedade não designada a particulares, um controle centralizado sobre tarifas aduaneiras e licenças de importação e exportação, controles de câmbio, controles de preço, controle sobre a maior parte da poupança e do crédito, e controle sobre os exportadores por via de acordos compensatórios e a atribuição de subsídios. Tem também controle sobre as compras e vendas dos monopólios estatais e, em resumo, praticamente todos os meios imagináveis e aparentemente inofensivos de discriminar e redistribuir os recursos do país com critérios políticos e arbitrários. [...] Para todo efeito prático, a maior parte da população não tem direitos que possam ser efetivamente defendidos frente ao Estado (De Soto, 1986, p. 289).

A afirmação de De Soto pode ser forte, e não necessariamente reproduz o cenário brasileiro atual tão bem quanto reproduzia o Peru na época de elaboração da obra, mas reflete uma dinâmica bastante real. A figura 2 apresenta um diagrama simplificado demonstrando como se dá o *feedback* da sociedade civil para o Estado tradicional. Dentro do regime democrático, esse *feedback* ocorre a partir do sistema eleitoral. A sociedade define seus representantes de acordo com as propostas apresentadas, e um *feedback* negativo pode ser percebido através do direcionamento dos votos. Caso um período eleitoral seja considerado insatisfatório, a população demonstrará essa perspectiva a partir da eleição de novos provedores, cujas propostas de solução sejam diferentes. Esse *feedback* será definido a partir de uma competição entre grupos da sociedade com diferentes alinhamentos — as coalizões redistributivas — de forma que os grupos maiores e melhor coordenados devem adquirir maior representatividade, enquanto os demais devem permanecer sub-representados.

Figura 2 - Diagrama simplificado de feedback institucional no modelo de Estado Tradicional



Fonte: Elaboração própria.

Desde o princípio, o embate na arena política já enfrenta o obstáculo da “tirania da maioria”. Representantes de grupos menores possuem pouco poder de barganha e frequentemente podem encontrar dificuldades significativas para aprovar legislações de acordo com os interesses de seu nicho eleitoral. Essa dinâmica pode incentivar práticas desviantes, como o “toma lá, dá cá” — uma oferta de troca de votos por parte dos partidos com maior poder de barganha, na qual os partidos de menor influência se vêem coagidos a votar contra seus princípios em determinadas legislações em troca da aprovação de pequenos projetos de autoria própria, necessários para potencializar as chances de reeleição.

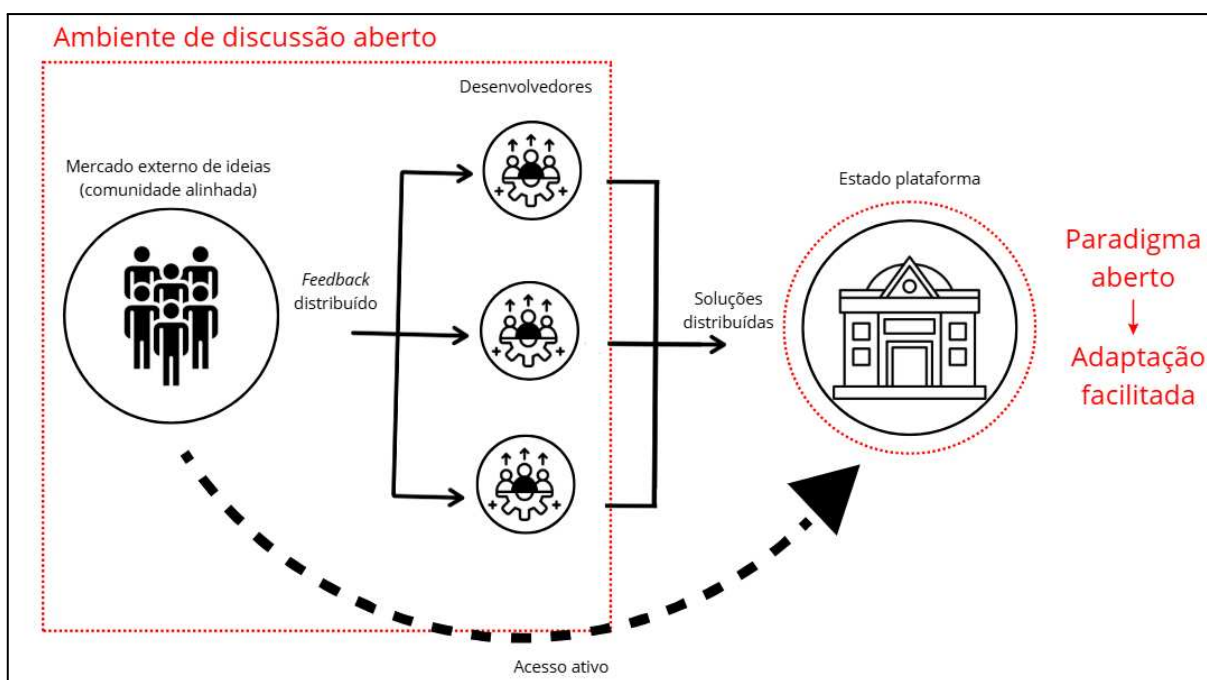
O segundo desafio enfrentado, como trabalham Aghion e Howitt (2009) e reforça De Soto (1986), diz respeito às pressões de instituições ou agentes externos que se beneficiam das práticas já implementadas e que utilizam seus recursos para subornar a classe política em troca de preservar esses benefícios, ainda que estes não sejam bem vistos ou benéficos para a sociedade como um todo.

Com base nesses desafios, podemos observar que a formulação de agenda, desde o princípio, possui vieses que distorcem o *feedback* da sociedade, antes mesmo de chegarem ao nível institucional no qual as políticas serão, de fato, elaboradas e implementadas. Ao atingirem esse nível, há ainda a distorção de avaliação provocada pela armadilha cognitiva. A lógica dominante da organização —

que, como determina Hall (1993), é a que mais influencia a mudança — deve diagnosticar o problema definido na agenda de acordo com suas pré-concepções, o que pode levar a instituição a ignorar informações que poderiam levar a políticas mais eficazes. Dessa forma, ainda que o *feedback* da sociedade seja negativo, como demonstra Hall (1993), é esperado que a organização insista nas mesmas práticas, o que deve intensificar a insatisfação pública até que esta atinja a proporção de uma crise de legitimidade. Essa dinâmica, por fim, leva à recessão e à estagnação que caracterizam a armadilha da não convergência.

Contudo, no contexto do Estado Plataforma, o *feedback* ocorre de maneira muito mais direta e passa por menores distorções. A figura 3 demonstra visualmente essa diferença:

Figura 3 - Diagrama simplificado de feedback institucional no modelo de Estado Plataforma



Fonte: Elaboração própria

Como demonstra a figura, há algumas diferenças significativas entre o modelo do Estado tradicional e do Estado plataforma. A primeira pode ser percebida através do ambiente de discussão, que substitui a arena política. A parte física das *Pop-up Cities* correspondem principalmente a essa arena de discussão compartilhada, na qual o mercado externo de ideias e os desenvolvedores — que representam o nível provedor — trabalham em equipe de forma orgânica para elaborar soluções para

problemas coletivos. É importante destacar que, no geral, o filtro das *Pop-up Cities* atualmente se foca em atrair indivíduos desenvolvedores, e o *feedback* vem principalmente através do consumo das ferramentas implementadas, das comunidades digitais e dos demais desenvolvedores presentes. Contudo, ainda há uma relação muito mais direta entre os usuários e os desenvolvedores, uma vez que o processo eleitoral é dispensado e a governança é totalmente descentralizada. Na prática, qualquer membro da sociedade pode se tornar um desenvolvedor caso possua um projeto em mente e capacidade de implementá-lo.

Uma vez que os desenvolvedores são diversos e não passam pelo filtro eleitoral, o problema da sub-representatividade de grupos minoritários é significativamente reduzido. Apenas um desenvolvedor apto — pertencente ou simpático ao grupo — é necessário para elaborar soluções efetivas. Nessa dinâmica, o Estado simboliza, literalmente, uma plataforma utilizada pela sociedade para coordenar essas ações. A plataforma possui ferramentas e mecanismos voltados à promover espaços de discussão, distribuição de recursos, *accountability*, acesso a soluções digitalizadas, dentre outros. No longo prazo, com a consolidação do modelo, espera-se que não existam grupos de indivíduos com controle sobre a plataforma. O relato do Participante 5 reforça também a maior qualidade do *feedback* em uma *Pop-up City*, comparando o cenário ao de outras organizações privadas entrantes, como *startups*:

Então, quando você constrói uma *startup*, soa muito técnico, e tudo que você consegue das pessoas é, tipo, um *feedback* de negócios. É, tipo, “que advogado você conhece?” ou “como você lida com esse problema técnico?”. Em *Pop-up Cities* é mais, tipo, “como você constrói para o futuro de um jeito que realmente ninguém pode trapacear e todos vão ser felizes?”. É mais para o futuro. Então, se as pessoas estão alinhadas, então você vai ter inputs muito bons, um feedback muito bom, porque todos tem a mesma visão de um futuro muito otimista. [...] É mais como uma *vibe* ou, tipo, um sentimento que você não está lá só pra aproveitar o cenário e a comida. Você está lá pra construir algo maior que apenas o seu pequeno ecossistema. (Participante 5, 2025, tradução nossa)

Reforça-se, porém, que a prática das *Pop-up Cities* demonstra elementos centralizadores de transição, ainda que a maioria busque minimizar esse poder. Espera-se que a principal forma de controle social sobre essa centralização seja o “voto com os pés”, que é aplicado de forma muito mais efetiva sobre as *Pop-up Cities* do que sobre o Estado tradicional, visto que o custo de abandonar uma *Pop-up City* é praticamente nulo. Assim como demonstra a teoria dos BCIP, a não responsividade das *Pop-up Cities* ao seu público as tornariam insustentáveis.

O modelo permite sobreposição de jurisdições tal como tratam Alesina e Spolaore (2003), não havendo necessidade de mudança física para trocar uma plataforma por outra. Contudo, tal como abordam os autores, a sobreposição de jurisdições apresenta consequências como a ineficiência nos ganhos de escala. Pela ótica de Chesbrough (2003), o ideal seria que cada política pública fosse prestada por organizações com modelos de negócios mais adequados — ou seja, se políticas de defesa se beneficiam da centralização, é mais benéfico que elas sejam prestadas pelo Estado tradicional do que pelas *Pop-up Cities*. O mesmo pode ser dito em relação ao desafio da ausência de um monopólio da coerção compartilhado, o que pode promover o *free-riding* sobre bens públicos que não sejam excludentes. Caberia, logo, ao Estado tradicional prover esses bens. Existem testes atualmente que buscam possibilitar a prestação de bens sobrepostos que geralmente não seriam viáveis por essa ótica, como a justiça. Na *Charter City* de Próspera, por exemplo, há a adoção do sistema legal policêntrico a partir da adoção do sistema Ulex, que utiliza governança não-territorial e *open-source* (Bell, 2020). O Ulex possibilita que as partes definam sob qual sistema legal determinado contrato deve ser julgado, sem se submeterem a leis territoriais por padrão.

Os autores também abordam outras consequências, mas que podem carecer de nova análise considerando-se a ascensão das novas tecnologias descentralizadas. Por exemplo, Alesina e Spolaore (2003) mencionam a grande complexidade administrativa provocada por jurisdições sobrepostas, e dão como exemplo um caso hipotético em que uma família utilizasse o sistema de ensino providenciado por uma jurisdição, mas o sistema monetário providenciado por outra. Na prática, seria necessário uma casa de câmbio dentro de cada escola para possibilitar essa relação. Contudo, essa problemática específica já não ocorreria no contexto atual, considerando a tecnologia disponível pela *blockchain*. Já existem cartões, como o disponibilizado pela organização Gnosis, que fazem a transferência monetária de acordo com aquele demandado pelo sistema. Caso você possua apenas dólares na carteira, mas queira comprar algo em euros, o próprio sistema do cartão consegue — sem depender do sistema bancário — adquirir euros pelo preço corrente e efetuar a compra de maneira imediata. Aplicando essa nova realidade ao exemplo de Alesina e Spolaore (2003), mesmo que uma família que pertença a uma diferente jurisdição monetária tente utilizar o sistema escolar de outra jurisdição, não haveria a necessidade de envolver uma casa de câmbio no sistema de pagamento.

Segundo Alesina e Spolaore (2003), as jurisdições sobrepostas seriam o modelo ideal de gestão caso não existissem barreiras de viabilidade como as apresentadas. Contudo, as novas ferramentas descentralizadas de governança podem viabilizar esse novo modelo, permitindo que modelos com jurisdições sobrepostas sejam utilizados ao menos para a prestação de determinados serviços que não são adequados a modelos centralizadores de gestão.

4.3.1 Impactos da *Pop-up City* sobre o paradigma institucional

A própria sociedade é capaz de promover *Pop-up Cities* e utilizar desse sistema para elaborarem soluções para as demandas do grupo, sem dependerem exclusivamente do Estado. Essa questão é importante devido à impossibilidade de garantir que o setor público sempre será responsivo às demandas de toda a sociedade. Além disso, a rigidez paradigmática torna improvável que a instituição estatal vá se descentralizar por conta própria. Tendo isso em vista, apenas a constituição de novas comunidades descentralizadas não é capaz de garantir uma transição gradual e pacífica a um sistema de governança mais adequado ao contexto democrático. As *Pop-up Cities* se assemelham às válvulas de escape descritas por De Soto (1986): elas criam um ambiente no qual indivíduos não satisfeitos com a atuação estatal podem buscar seus objetivos legítimos a partir de normas informais compartilhadas com grupos alinhados. Dessa forma, tal como em relação às organizações extralegais, o Estado pode optar por restringi-las a partir da regulamentação, controle e taxação das tecnologias emergentes, forçando-as à informalidade e potencializando os riscos da crise violenta.

Caso o setor público deseje, contudo, agir ativamente para promover uma transição pacífica, as *Pop-up Cities* podem simbolizar uma oportunidade. Ao contrário de *Charter Cities* ou Zonas Econômicas Especiais, cuja imposição *top-down* prejudica o poder de mudança devido à influência do modelo de negócios original (Chesbrough, 2003), a natureza *bottom-up* das *Pop-up Cities* permite que essas comunidades desenvolvam modelos de negócio completamente inovadores e não relacionados ao modelo tradicional do Estado. Além disso, a construção da comunidade ao redor de um princípio ou área temática compartilhados promove a oportunidade para que esse modelo de negócios seja propositalmente desenvolvido de forma a se adequar a demandas e políticas específicas.

É importante, todavia, ter em vista que as *Pop-up Cities* no formato atualmente preponderante possuem limitações significativas: (1) essas comunidades não possuem a mesma autonomia das *Charter Cities* e devem, portanto, se submeter aos formalismos e burocracias do Estado ou se condenarem à informalidade; (2) além disso, elas possuem uma capacidade limitada de desenvolver soluções voltadas a políticas que se beneficiam da centralização e dos ganhos de escala, como a segurança reativa; (3) elas possuem desafios significativos relacionados à sustentabilidade financeira, o que cria barreiras à democratização do modelo, de forma que há uma tendência à elitização não intencional das comunidades; (4) além da questão financeira, a natureza internacional e móvel das *Pop-up Cities* também restringem o público que pode frequentar as comunidades, promovendo uma concentração de nômades digitais e reduzindo o potencial de diversificação econômica dos agrupamentos.

Essas características podem ser barreiras para que as comunidades se fixem no futuro, como é a intenção de muitas delas. Por outro lado, de forma alguma representam uma limitação ao uso do modelo por parte do Estado, uma vez que o envolvimento ativo do ente público pode possibilitar a solução de obstáculos chave, assim como torna outras barreiras irrelevantes. A seguir, serão apresentadas sugestões de aplicação do modelo das *Pop-up Cities* por parte do poder público, assim como sugestões de iniciativas que podem potencializar o poder de influência do movimento sobre o paradigma estatal.

4.3.2 Possibilidades de aplicação do modelo

A princípio, esta pesquisa pode apontar para três potenciais formas de aplicação das *Pop-up Cities* por parte do poder público:

1) Atração passiva estratégica

A forma mais simples e rápida por meio da qual o poder público pode se aproveitar do modelo das *Pop-up Cities* é a partir da atração passiva e estratégica de uma *Pop-up City* a uma determinada região historicamente negligenciada.

Por exemplo, suponha que o Estado deseje solucionar um problema de moradias informais em determinada região periférica. Devido às barreiras formais para se construir moradias, diversas pessoas ativamente construíram habitações informais com baixos padrões de segurança e higiene, tornando necessária a

reconstrução das habitações ou a transferência dos moradores para fora da região. A primeira opção exige recursos orçamentários e políticos improváveis de se adquirir para uma região periférica onde os habitantes não possuem coalizões redistributivas fortes, enquanto a segunda opção é social e eticamente problemática. Nesse caso, o Estado poderia estabelecer conexões e convidar indivíduos alinhados a constituírem uma *Pop-up City* cuja área temática fosse moradia social.

Em um primeiro momento, a comunidade se desenvolve digitalmente e tanto os fundadores da *Pop-up City* quanto o Estado podem agir ativamente para buscar desenvolvedores e participantes que sejam especialistas e/ou interessados no tema, incluindo os próprios moradores da comunidade periférica. É neste momento em que a comunidade começa a discutir e pensar soluções para os problemas de moradia na região.

A seguir, quando a comunidade estiver consolidada, o próprio poder público pode ceder um imóvel próximo à comunidade para funcionar como sede do movimento — caso a própria comunidade não crie essa solução por conta própria. Nesse ambiente, os próprios desenvolvedores devem arcar com os custos de viajar por conta própria, enquanto os membros da comunidade não precisarão arcar com esse valor devido à proximidade física. Essa convivência temporária deve potencializar o trabalho em equipe entre os desenvolvedores e acelerar o *feedback* por parte da comunidade. A própria *Pop-up City* deve desenvolver o modelo de negócios adequado para solucionar os problemas de moradia. A partir daí, caso o Estado não possua a capacidade de ceder recursos, a própria comunidade pode elaborar soluções de arrecadação, como doações e patrocínio, para solucionar as questões.

Ainda que o problema da moradia especificamente careça de muitos recursos e não possa ser solucionado em um primeiro momento, a comunidade irá empoderar a comunidade, e diversos outros desafios que não foram captados pelo poder público podem ser identificados e solucionados por conta da própria comunidade. Dessa forma, o impacto da *Pop-up City* é positivo ainda que a armadilha cognitiva do Estado impeça o poder público de identificar questões problemáticas.

A atração passiva estratégia soluciona o problema do viés de seleção e promove a diversificação temática ao incentivar a criação de *Pop-up Cities* com objetivos estratégicos e em regiões favoráveis à participação da população que se deseja beneficiar. Contudo, os problemas relacionados à sustentabilidade financeira

e a inadequação para prover soluções a problemas orientados à centralização permanecem, assim como a falta de autonomia da comunidade.

2) Implementação ativa descentralizada

A segunda forma possível por meio da qual o setor público pode se aproveitar de uma *Pop-up City* é a partir da implementação da comunidade por parte da própria burocracia. Assim como no caso anterior, é comum que o setor público deseje solucionar problemas reconhecidos, mas não seja capaz de atingir os resultados necessários, não por falta de orçamento, mas por má implementação. Nesses casos, é possível que a armadilha cognitiva esteja atuando de forma a ocultar do setor público informações que poderiam levar a soluções mais adequadas.

Como as *Pop-up Cities* são comunidades comuns e não necessitam passar por formalidades para serem constituídas, um único burocrata ou uma equipe podem implementar uma *Pop-up City* relacionada à sua área de atuação por conta própria, convidando especialistas e interessados na área, assim como cidadãos pertencentes aos grupos ou regiões que são público alvo do programa. Caso a equipe ou burocrata fundador se atenham aos princípios da governança descentralizada da comunidade, ela deve ser autossuficiente mesmo sem a participação direta da máquina estatal, e os membros podem atuar para desenvolver projetos direcionados a solucionar o problema alvo a partir de um modelo de negócios próprio e não relacionado ao paradigma estatal.

Nesse caso, um possível desvio que deve ser evitado é a participação excessiva de burocratas e servidores públicos na comunidade, uma vez que esse viés de seleção pode induzir à construção de um modelo de negócios similar ao paradigma centralizador ou transferir a armadilha cognitiva para dentro do ambiente de convivência. Sugere-se, nesse sentido, que mesmo fundadores burocratas se atenham rigidamente aos princípios de descentralização e assumam uma posição passiva na comunidade, permitindo que os agentes externos contribuam com suas diferentes perspectivas e aprendendo com os conhecimentos que esses indivíduos podem trazer da posição de cidadãos.

Mesmo que a *Pop-up City* não possua orçamento, o próprio Estado pode estabelecer uma parceria com a comunidade e disponibilizar um valor financeiro para que as soluções desenvolvidas possam ser implementadas. Caso o problema também se beneficie do modelo de negócios estatal e apenas o diagnóstico não

estava sendo bem elaborado, o Estado também pode absorver as soluções desenvolvidas e aplicá-las por conta própria. Essa forma de aplicação possui ainda o benefício extra de influenciar os agentes públicos a partir da convivência e da troca de ideias com agentes externos, potencializando o impacto sobre a eficiência adaptativa da instituição. Além disso, ela soluciona a questão da sustentabilidade financeira ao permitir que o Estado invista nas soluções desenvolvidas pela comunidade, assim como resolve a questão da inadequação para problemas orientados à centralização, pois o próprio ente público pode absorver os projetos. Por outro lado, a implementação interna eleva a possibilidade que o modelo de negócios tradicional influencie no modelo de negócios da *Pop-up City* — uma questão que deve ser tratada com cautela. As chances de haver um viés de seleção, dada a participação ativa do setor público na atração de participantes, também se eleva em relação ao método anterior. A autonomia da comunidade também permanece limitada.

3) Combinação de *Pop-up City* com *Sandbox* regulatório

Com base no TCU (2022, p. 1), o *Sandbox* regulatório é um ambiente “ambiente regulatório experimental, criado com a finalidade de suspender temporariamente a obrigatoriedade de cumprimento de normas exigidas para atuação em determinados setores”. Segundo a cartilha desenvolvida pelo tribunal, esse ambiente permite que participantes recebam “autorizações temporárias e condicionadas para desenvolver um modelo de negócio inovador, que consista em atividades que utilizam tecnologia inovadora ou que façam uso inovador de tecnologias já existentes” (*ibidem*). Enquanto, no Brasil, apenas organizações do setor financeiro utilizam esse sistema, não existem limitações para que outras organizações sejam envolvidas na política (TCU, 2022).

Caso seja de interesse do poder público, é possível atrair e instalar a comunidade de uma *Pop-up City* para um território em que seja constituído um *sandbox* regulatório. Esse modo de aplicação pode ser usado em conjunto com os dois anteriores, e serve apenas para potencializar as capacidades da *Pop-up City* ao solucionar o problema da autonomia. É importante ressaltar que as exigências para a participação no *sandbox* regulatório podem ser barreiras significativas. Por exemplo, como no caso de organizações do setor financeiro, pode haver exigência não apenas que a comunidade constitua um CNPJ formal, mas também que

estabeleça um modelo de negócios financeiramente sustentável e construa projetos antes da sua implementação física, o que limitaria consideravelmente o potencial de construção colaborativa dos desenvolvedores, além de forçar uma elitização da comunidade. Contudo, as regras que atualmente existem para a participação de *startups* são superficiais. Segundo o TCU:

Essa lei não trata do tema com profundidade, estabelecendo apenas que os órgãos e entidades da administração pública com competência regulatório [sic] poderão estabelecer critérios para seleção ou qualificação do regulado, além de duração e alcance da suspensão de incidência das normas e quais serão as normas abrangidas (TCU, 2022, p. 7).

Dessa forma, pode ser possível e viável que o setor público faça essa aplicação das *Pop-up Cities*, mas certamente será uma tarefa mais desafiadora e poderá criar restrições e barreiras imprevistas que não existem no caso das *Pop-up Cities* casuais, não formalizadas.

4.3.3 Políticas para potencialização dos resultados

Com base nos modos de aplicação demonstrados, o Estado pode atuar da seguinte forma para potencializar a influência das *Pop-up Cities* no longo prazo:

- 1) Incentivar a participação passiva de agentes públicos em *Pop-up Cities* constituídas espontaneamente. Essa é a principal sugestão e potencializa os efeitos da inovação aberta, permitindo que a convivência dos burocratas com a sociedade civil atue diretamente para influenciar as ideias aplicadas ao setor público.
- 2) Preservar a flexibilidade e a desregulamentação das tecnologias emergentes, removendo barreiras ao acesso e uso das principais ferramentas de governança utilizadas por essas comunidades. Mesmo as normas relacionadas à proteção de dados podem ser problemáticas caso possam ser aplicadas ao uso da *blockchain*, que utiliza dados abertos para possibilitar a fiscalização ponto-a-ponto.
- 3) Aplicar os princípios de *open government*, elevando o acesso da sociedade civil a dados públicos que possam potencializar a elaboração externa de soluções.
- 4) Promover a desburocratização e a desregulamentação dos meios de comunicação digital e do setor de transportes, potencializando a liberdade de expressão digital e a liberdade de movimento, o que pode

facilitar a implementação das *Pop-up Cities* tanto na fase digital quanto na fase física.

É importante ressaltar que as sugestões dispostas nesta seção consideram estritamente ações que podem incentivar e democratizar as *Pop-up Cities*, e não constituem sugestões ponderadas de políticas. Todas as atividades mencionadas podem acarretar também em impactos negativos e devem ser estudadas cuidadosamente pelo setor público antes de serem implementadas. Não faz parte do escopo deste trabalho estudar a aplicação das políticas mencionadas e o benefício identificado para as *Pop-up Cities* é teórico e leva em conta exclusivamente as características das *Pop-up Cities* apuradas a partir desta pesquisa. Mais trabalhos podem e devem ser desenvolvidos no futuro para possibilitar uma análise ponderada de cada sugestão.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa partiu de uma inquietação central: por que Estados democráticos, apesar de reconhecerem a necessidade de se adaptarem a contextos sociais cada vez mais dinâmicos e heterogêneos, fracassam sistematicamente em promover mudanças institucionais profundas sem que sejam forçados a isso por crises? A investigação conduzida ao longo deste trabalho permite, agora, oferecer uma resposta articulada a essa pergunta, bem como apontar caminhos para a superação desse impasse.

5.1 Síntese dos principais achados

A primeira constatação desta pesquisa reside na identificação da causa fundamental das crises de adaptação do Estado moderno. No que diz respeito às crises, estas são, em sua essência, resultado da resistência institucional à mudança — uma resistência que não é acidental, mas estrutural. Essa rigidez é consequência da dependência de trajetória e da armadilha cognitiva, a partir das quais a lógica dominante do Estado, forjada em um passado autoritário e centralizador, se torna um filtro que rejeita sistematicamente informações e inovações necessárias para promover a eficiência adaptativa.

O Estado tradicional opera sob o que esta pesquisa classificou como o Paradigma "Catedral": um modelo de negócios fechado, autocentrado, hierárquico e coordenado, além de estruturalmente voltado à extração de renda e à manutenção da própria organização. Esse modelo foi funcional em contextos de baixa complexidade e mercados previsíveis — o "jogo de xadrez" de Chesbrough (2003) —, mas se torna progressivamente inadequado à medida que a sociedade se democratiza, os mercados se tornam mais dinâmicos e imprevisíveis, e os custos de heterogeneidade se elevam. A rigidez do modelo é mantida e reforçada por coalizões redistributivas — grupos de interesse que se beneficiam do *status quo* e utilizam o poder econômico e político conquistado para negociar a permanência do paradigma vigente.

A análise comparativa dos modelos de negócios do Estado Tradicional e do Estado Disfuncional revelou que a resistência do paradigma "Catedral" não apenas impede a inovação, mas compromete a própria capacidade do Estado de cumprir sua proposição de valor democrática — atender ao interesse público de forma

responsiva e equitativa. Dessa forma, no contexto democrático, no qual a legitimidade é dada a partir da percepção de que o Estado deve trabalhar em função da população, essa dinâmica leva à criação de um modelo de negócios disfuncional, que luta para se preservar perante às pressões ocasionadas pela mudança de contexto e não é capaz de produzir adequadamente as políticas complexas exigidas pela sociedade civil.

A falta de eficiência adaptativa do Estado afeta sua sustentabilidade perante a lógica dos BCIP, mas o monopólio da coerção permite à organização preservar a sua existência forçosamente. Essa dinâmica pode se manter indefinidamente até que a insatisfação popular seja forte o suficiente para levar a uma crise de legitimidade acompanhada de revolta violenta, a qual altera o *locus* de autoridade da instituição para o mercado externo de ideias, forçando a mudança institucional.

A segunda principal descoberta, logo, diz respeito à identificação da mudança do *locus* de autoridade para o mercado externo como o principal fator responsável pela mudança institucional. Esse *insight* possibilita a elaboração de novas soluções pacíficas e graduais para a promoção da inovação paradigmática disruptiva (de terceira ordem) e, portanto, da eficiência adaptativa. A partir dessa perspectiva, reforça-se a concepção de que a descentralização e democratização do poder como alguns dos métodos mais eficazes para promover essa mudança.

Dada a resistência do Estado à mudança, esta pesquisa sugere a implementação de práticas da inovação aberta, que permitem à organização preservar o seu modelo de negócios em um primeiro momento enquanto se beneficia da atuação de instituições externas com modelos de negócios mais adequados para descentralizar funções que o Estado — sob a influência dos agrupamentos de *rent seeking* — não possui interesse em assumir ou financiar por conta própria. A estratégia do *spin-off* externo é a mais recomendada devido à tendência disruptiva, possibilitando o desenvolvimento de modelos de negócio inovadores e adequados à resolver problemas complexos, com base em uma natureza policêntrica.

Outra conclusão retirada a partir deste trabalho é a potencialidade do modelo das *Pop-up Cities* como laboratórios de inovação institucional, dada a sua orientação produtora e o seu modelo de negócios principalmente descentralizado, construindo uma comunidade cujo *locus* de autoridade está constantemente colocado sobre o mercado externo de ideias. Ademais, a análise pela perspectiva de Chesbrough

(2003) revela que o modelo similar ao de uma *startup* de *venture capital* é mais adequado ao contexto de sociedades democráticas complexas e imprevisíveis, de mercados mais dinâmicos.

5.2 Contribuições teóricas

Uma das principais contribuições desta pesquisa foi a aplicação do *framework* da Inovação Aberta de Chesbrough (2003) ao setor público, tratando a rigidez institucional não como um problema meramente cultural ou político, mas como um problema de modelo de negócios. Essa abordagem permitiu estruturar o paradigma institucional em componentes analisáveis — segmento de mercado, proposição de valor, corrente de valor, sustentabilidade financeira, rede de valor e estratégia competitiva — e identificar, em cada um deles, os pontos de desalinhamento entre o modelo tradicional e as demandas do contexto democrático contemporâneo.

A pesquisa também utilizou o *framework* dos Bens Comuns de Informação Policêntrica (BCIP), desenvolvido por Mindel (2018) e aplicado por Carvalho et al. (2020), para analisar a sustentabilidade dos sistemas de governança. Essa lente analítica demonstrou que a sustentabilidade do Estado moderno, inserido em um contexto social naturalmente descentralizado ("Bazar"), depende de fatores como *accountability* compartilhado, equidade, provisão contínua e adaptação incremental. A fragilidade do Estado Disfuncional em todos esses fatores — revelada pela análise das entrevistas e pela comparação com o modelo ideal — explica as recorrentes crises de legitimidade que pressionam pela descentralização ou, em casos extremos, pela ruptura institucional, como demonstrado no estudo de caso do Nepal.

O estudo aqui apresentado também tem um papel significativo na introdução das *Pop-up Cities* à comunidade acadêmica, abrindo um amplo leque de possibilidades para futuras pesquisas. As *Pop-up Cities* são manifestações práticas da Inovação Aberta. Por serem organizações entrantes, elas não possuem incentivos para preservar o *status quo* e operam com um modelo *bottom-up* que dispensa a rigidez da máquina estatal. Diferentemente de modelos *top-down* como as Zonas Econômicas Especiais (ZEES) e as *Charter Cities*, que fracassam ou geram resultados subótimos por estarem sujeitos à influência do modelo de negócios incumbente, as *Pop-up Cities* desenvolvem modelos de negócios completamente inovadores e não relacionados ao paradigma tradicional do Estado.

Ao contrário do Estado, onde a mudança se concentra no nível político (provedor), as *Pop-up Cities* são orientadas ao produtor. Seu foco está em inovar na estrutura institucional — a governança —, e não apenas em políticas instrumentais. Essa orientação às torna laboratórios adequados para a real necessidade do setor público: a mudança de terceira ordem, que atinge o paradigma institucional.

O modelo das *Pop-up Cities* utiliza tecnologias descentralizadas, como a *blockchain*, para criar um ambiente de coordenação orgânica ("Bazar") que, ao mesmo tempo, oferece ferramentas de *accountability* e controle (*trustless infrastructure*), minimizando o risco de corrupção e desvio de recursos observado no Estado disfuncional. A governança horizontal, apoiada por infraestrutura independente de confiança, permite que essas comunidades alcancem coordenação eficiente sem recorrer à centralização que caracteriza — e aprisiona — o Estado tradicional. Essas comunidades alteram os limites e as potencialidades reconhecidos para a gestão policêntrica e as jurisdições sobrepostas.

A estratégia competitiva das *Pop-up Cities* é baseada na adaptabilidade, flexibilidade e antifragilidade. Elas garantem sua sustentabilidade através da legitimidade perante os participantes — um sistema *opt-in* — em forte contraste com o Estado, que depende do monopólio da coerção. Sem esse monopólio, uma *Pop-up City* que trabalhe visando ao próprio benefício, em detrimento de seus membros, não possui força para se preservar. Essa estrutura cria um incentivo estrutural para que a comunidade vise sempre aos interesses coletivos.

O achado mais relevante em termos de política pública é a proposição de que as *Pop-up Cities* devem ser utilizadas como *spin-offs* externos — a estratégia recomendada por Chesbrough (2003) para tecnologias disruptivas cujo modelo de negócios é incompatível com o da organização incumbente. Ao atrair passivamente essas comunidades, incentivar sua constituição em torno de temáticas estratégicas, ou mesmo implementá-las de forma descentralizada, o Estado pode se aproveitar de modelos de negócios inovadores para testar e desenvolver soluções de governança para políticas sociais complexas, especialmente para nichos populacionais sub-representados que não encontram resposta adequada no modelo centralizado.

A análise demonstrou três possibilidades de aplicação do modelo pelo poder público: (1) atração passiva estratégica, na qual o Estado incentiva a constituição de *Pop-up Cities* em torno de temáticas e regiões prioritárias; (2) implementação ativa descentralizada, na qual burocratas ou equipes implementam *Pop-up Cities*

relacionadas à sua área de atuação, convidando especialistas e cidadãos para desenvolver soluções de forma colaborativa; e (3) combinação com *sandboxes* regulatórios, que potencializa as capacidades da *Pop-up City* ao oferecer autonomia regulatória temporária para testar modelos de negócios inovadores.

Por fim, a pesquisa também contribui para preencher uma lacuna significativa da mudança institucional identificada por North (1997), identificando fatores de mudança que não dependem do interesse da autoridade centralizadora estatal para atuarem. As *Pop-up Cities* e as demais organizações descentralizadas autônomas possuem a capacidade de promover mudanças a partir da iniciativa *bottom-up*, e podem ser utilizadas pelos próprios agrupamentos informais para permitir uma organização e coordenação mais sofisticada, potencializando a influência de indivíduos historicamente negligenciados pelo poder Estatal devido ao seu restrito poder de barganha. Além disso, as *Pop-up Cities* podem ser iniciadas pela própria classe burocrática, empoderando agentes do setor público que se vêem tradicionalmente limitados perante as restrições contínuas e muitas vezes arbitrárias impostas pelos órgãos de controle e outros agentes públicos com maior poder de barganha. As *Pop-up Cities* revelam à sociedade civil que as tecnologias emergentes criam novas alternativas para que agrupamentos minoritários possam elaborar soluções e coordenar ações voltadas a atender interesses privados compartilhados a custos muito mais acessíveis do que no passado.

5.3 Limitações de pesquisa

É necessário reconhecer as limitações que circunscrevem os achados desta pesquisa. Em primeiro lugar, o caráter exploratório e teórico-conceitual do trabalho implica que os resultados não são generalizáveis, mas sim indicativos de direções promissoras para investigações futuras. A pesquisa buscou gerar *insights* teóricos e abrir caminho para estudos mais aprofundados — não esgotar o tema. Além disso, por ser uma exploração inicial, muitas estratégias que poderiam tornar a pesquisa mais robusta apenas foram adquiridas à partir da experiência. Por exemplo, sugere-se para trabalhos futuros que a seleção de entrevistados busque diferenciar aqueles que possuem um maior viés produtor daqueles que possuem um viés provedor — em outras palavras, aqueles que possuem uma perspectiva mais voltada ao nível institucional e aqueles que são mais atentos ao nível político. A diferença de viés pode tornar a fonte mais adequada para responder certas

questões do que outras. Nesta pesquisa, buscou-se compensar essas limitações utilizando a bibliografia para sustentar as informações adquiridas. A pesquisa exploratória também exigiu que este trabalho buscasse integrar bibliografias de áreas diversas, o que é sempre desafiador. Dada a novidade do tema, ainda não existe bibliografia que consolide todos os seus aspectos. Um maior aprofundamento investigativo deve ficar a cargo de novas pesquisas no futuro.

Em segundo lugar, a amostra baseada em uma única *Pop-up City* (Ipê City), com participantes alinhados ao ecossistema cripto e com perfil de nômades digitais, pode ter introduzido um viés de seleção. Embora a triangulação de papéis tenha sido utilizada para mitigar esse risco, futuras pesquisas devem buscar triangular também a experiência em *Pop-up Cities* diversas, verificando se a conformidade nas respostas se mantém entre indivíduos que não compartilham dos mesmos interesses. O fato de todos os entrevistados terem frequentado a mesma *Pop-up City* pode ter resultado em um viés de seleção, uma vez que, como demonstrado no capítulo 4, as *Pop-up Cities* investem muito esforço para selecionar seus participantes, garantindo o máximo de alinhamento dentro da comunidade. Além disso, a natureza emergente do fenômeno também impacta na restrição de material acadêmico disponível para investigá-lo. O mesmo problema se estende, por exemplo, ao estudo de caso do Nepal.

Em terceiro lugar, a aplicação analógica do *framework* de Chesbrough ao setor público representa uma adaptação conceitual que, embora teoricamente justificada, não foi empiricamente validada. Recomenda-se que pesquisas futuras aprofundem essa validação, testando a adequação do modelo de negócios como ferramenta de diagnóstico em diferentes contextos institucionais.

Por fim, a dimensão do Estado implica grande diversidade interna. O modelo de negócios construído no nível macro institucional não necessariamente representa o paradigma de setores micro, como secretarias, unidades ou as chamadas "ilhas de excelência". É esperado que setores mais próximos das áreas finalísticas e do nível de rua sejam mais conectados à realidade local, o que poderia resultar em maior adequação paradigmática. É importante ressaltar que as entrevistas relativas ao modelo de negócios do Estado Disfuncional têm em conta a experiência de profissionais brasileiros de Minas Gerais, e não necessariamente representará adequadamente a experiência de outros países ou mesmo outros Estados

brasileiros, não obstante a comparação com a bibliografia visando ao máximo permitir a generalização.

5.4 Agendas de pesquisa futuras

Os achados desta pesquisa apontam para diversas direções promissoras de investigação:

1) Economia Comportamental e Resistência Institucional.

Como menciona Chesbrough (2003), a maior dificuldade na implementação da inovação aberta não é técnica, mas cognitiva. Segundo o autor, o problema mais difícil que a instituição terá ao decidir descentralizar, ou não, a partir das práticas de inovação aberta, não será identificar qual a estrutura mais adequada para o projeto — “ao invés disso, será a reação alérgica do lado burocrático da sua organização em relação a atuar para fora, em absoluto”⁶¹ (Chesbrough, 2003, p. 186, tradução nossa). Sugere-se aprofundar a pesquisa buscando conectar a inovação aberta à economia comportamental, como o método Nudge, identificando maneiras de contrabalancear a resistência ao invés de enfrentá-la diretamente.

2) Instituições Formais e Rigidez Jurídica.

Pela perspectiva de North (1997), a rigidez institucional não se limita ao paradigma e à cultura organizacional (instituições informais). A perspectiva jurídica e legal (instituições formais) também é especialmente crítica quando se trata da evolução institucional no setor público. Chesbrough (2003) aborda a inadequação do jurídico para participar em certas tomadas de decisão na iniciativa privada, mas esse afastamento não é possível dentro do Estado. Leis antigas representam uma consolidação de paradigmas ultrapassados, e sua renovação é lenta e custosa. Sugere-se que novas investigações identifiquem o potencial da inovação aberta para promover uma atuação mais flexível por parte do judiciário, assim como o papel dos *sandboxes* regulatórios como ferramentas complementares para superar a rigidez institucional-legal.

3) Public Choice e Teoria dos Jogos.

⁶¹ A frase original de Chesbrough (2003) utiliza o termo “*business side*”, que no contexto da iniciativa privada é mais naturalmente traduzido como “lado dos negócios”, ainda que “lado burocrático” ainda seja uma tradução adequada. No contexto, optou-se pelo uso do termo “lado burocrático” pois a burocracia estatal corresponde, em essência, ao lado dos negócios identificados na iniciativa privada — ambos são os setores responsáveis por preservar o *status quo*.

A análise das coalizões redistributivas e do comportamento dos agentes institucionais pode ser enriquecida pela aplicação mais formal da Teoria dos Jogos e da Public Choice, modelando as estratégias de *rent seeking* e identificando pontos de alavancagem para a mudança.

4) Ciclo de Políticas Públicas.

Sugere-se o aprofundamento da análise comparativa entre o processo de *feedback* do Estado Tradicional e do Estado Plataforma a partir da aplicação conjunta do *framework* do ciclo das políticas públicas. O modelo apresentado neste trabalho foi uma simplificação a partir da análise que era possibilitada pela bibliografia disponível, mas a literatura possui estudos muito mais profundos a respeito do processo de tomada de decisão e implementação de políticas públicas. Ambas as bibliografias podem ser agregadas para estabelecer conexões mais significativas e possivelmente identificar insights mais significativos em relação ao sistema de *feedback* em ambos os sistemas.

5) Mapeamento de Impacto.

É necessário mapear casos em que *Pop-up Cities* ou comunidades similares influenciaram, direta ou indiretamente, políticas públicas nos diferentes níveis de governo, construindo evidências empíricas sobre o potencial transformador desses laboratórios e de seus produtos. Por exemplo, as comunidades descentralizadas autônomas foram capazes de impactar significativamente o setor estatal a partir da implementação das criptomoedas, que atualmente estão em fase de institucionalização. Uma pesquisa nessa linha deve evidenciar as influências do movimento mesmo em cenários nos quais o setor público não se posiciona favoravelmente a essas comunidades.

5.5 Considerações de encerramento

Se todos os modelos estão errados, mas alguns são úteis (Box, 1976), este trabalho sugere que o modelo do Estado como Catedral centralizadora se tornou menos útil do que o modelo do Bazar policêntrico, tanto para compreender quanto para transformar a realidade institucional contemporânea.

As *Pop-up Cities* não são uma solução pronta, nem pretendem substituir o Estado. Elas são, antes, manifestações de uma sociedade que já não espera pela autorização do Estado para inovar. Quando o paradigma fechado impede que a

instituição se adapte às demandas democráticas, a sociedade cria seus próprios laboratórios — e esses laboratórios, como demonstrou esta pesquisa, podem produzir modelos de governança mais alinhados aos princípios que o próprio Estado democrático deveria defender: *accountability*, participação, responsividade e equidade.

Cabe ao Estado decidir se irá resistir a esse movimento — e enfrentar as crises decorrentes dessa resistência — ou se irá aprender a colaborar com ele. A inovação aberta oferece um caminho: reconhecer as próprias limitações cognitivas, abrir-se para tecnologias e modelos desenvolvidos externamente, e utilizar comunidades descentralizadas como *spin-offs* capazes de testar arranjos institucionais que a máquina pública, por sua natureza, não consegue desenvolver sozinha.

A adoção de um paradigma aberto, que promove a colaboração com a sociedade civil, não é apenas uma opção entre outras — é uma necessidade para a evolução pacífica e a adaptação das instituições estatais no século XXI. As *Pop-up Cities* apontam para a direção em que a inovação institucional parece emergir de forma mais orgânica: aberta, distribuída e, sobretudo, construída a partir da sociedade.

REFERÊNCIAS

AGHION, Philippe; HOWITT, Peter; BURSZTYN, Leonardo (colaborador). **The economics of growth**. Cambridge, MA: The MIT Press, 2009.

ALESINA, Alberto; SPOLAORE, Enrico. **The size of nations**. Cambridge, MA: MIT Press, 2003.

ARROW, Kenneth J. The economic implications of learning by doing. **Review of Economic Studies**, v. 29, p. 155-173, 1962.

BARRELLA, Henrique Guazzelli. **A tributação sobre o consumo e sobre a renda no Brasil: regressividade tributária e aumento da desigualdade social**. 2025. 83 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Franca, 2025.

BELL, Tom W. **Ulex: open source law for non-territorial governance**. *Journal of Special Jurisdictions*, v. 4, n. 1, p. 1-15, 2020. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=3605807>. Acesso em: 27 out. 2025.

BOX, George E. P. Science and statistics. **The American Economic Review**, v. 71, n. 356, p. 791-799, 1976.

BRETTTHAUER, David. **Open source software: a history**. 2001. Publicado em: *Published Works*. 7. Disponível em: https://opencommons.uconn.edu/libr_pubs/7. Acesso em: 27 out. 2025.

BRIMEN, Erick; GOFF, Trey; DRANIAS, Nicholas. Creating the first Honduran ZEDE: lessons in political economy, institutional design, and governance systems. **Journal of Special Jurisdictions**, v. 1, n. 2, p. 159-195, 2021.

BUTERIN, Vitalik. Why I built Zuzalu. **Palladium Magazine**, 6 out. 2023. Disponível em: <https://www.palladiummag.com/2023/10/06/why-i-built-zuzalu>. Acesso em: 27 out. 2025.

CARVALHO, Arthur; SAMBHARA, Chaitanya; YOUNG, Patrick. What the history of Linux says about the future of cryptocurrencies. **Communications of the Association for Information Systems**, v. 46, p. 18-29, 2020. <https://doi.org/10.17705/1CAIS.04602>

CASTLE-MILLER, Michael. The Law and Policy of Refugee Cities: Special Economic Zones for Migrants. **Chapman Law Review**, Orange, CA, v. 21, n. 2, p. 303-328, 2018. Disponível em: <https://digitalcommons.chapman.edu/chapman-law-review/vol21/iss2/3>. Acesso em: 29 out. 2025.

CHARTER CITIES INSTITUTE. **Ciudad Morazán: a libertarian city without any libertarians**. 29 abr. 2024. Disponível em: <https://chartercitiesinstitute.org/blog-posts/ciudad-morazan-a-libertarian-city-without-a-ny-libertarians/>. Acesso em: 25 set. 2025.

CHANDRA, Atul; POKHAREL, Pramesh. Nepal: por que a geração Z se amotinou. Instituto Humanitas Unisinos - IHU, 20 out. 2025. Disponível em: <https://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/650059-nepal-por-que-a-geracao-z-se-amotinou>. Acesso em: 27 out. 2025.

CHESBROUGH, H. W. **Open innovation: the new imperative for creating and profiting from technology**. Boston: Harvard Business School Press, 2003.

CHESBROUGH, Henry; VANHAVERBEKE, Wim. **Open innovation and public policy in Europe**. [Barcelona]: ESADE Business School; Science|Business Innovation Board AISBL; Science|Business Publishing, 2011. 34 p.

COASE, Ronald H. The problem of social cost. **Journal of Law and Economics**, Chicago, v. 3, p. 1-44, Oct. 1960.

DE SOTO, Hernando. **El otro sendero: la revolución informal**. Prólogo de Mario Vargas Llosa. Lima: Instituto Libertad y Democracia, 1986.

EVANS, Peter. O Estado como problema e solução. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, v. 28/29, p. 119-144, 1993.

FALCÃO, Márcio; NEIVA, Elaine da Silva. A inovação como elemento essencial para a gestão pública contemporânea. **Revista Direito e Desenvolvimento**, ISSN 2177-0026, v. 7, n. 13, p. 237-258, 2016.

FRICK, Susanne A.; RODRÍGUEZ-POSE, Andrés; WONG, Michael D. Toward economically dynamic special economic zones in emerging countries. **Economic Geography**, v. 95, n. 1, p. 30-64, 2019.

GAUTAM, Roman. Causas e consequências da "revolução" nepalesa. Instituto Humanitas Unisinos - IHU, 11 set. 2025. Disponível em: <https://ihu.unisinos.br/categorias/657179-causas-e-consequencias-da-revolucao-nepalesa-artigo-de-roman-gautam>. Acesso em: 27 out. 2025.

HALL, Peter A. Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain. **Comparative Politics**, New York, v. 25, n. 3, p. 275-296, abr. 1993. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/422246>. Acesso em: 15 set. 2025.

HARARI, Yuval Noah. **Sapiens: uma breve história da humanidade**. Tradução de Janaína Marcoantonio. 1. ed. Porto Alegre: L&PM, 2015. ISBN 978-85-254-3240-7.

HAYEK, F. A. The use of knowledge in society. **The American Economic Review**, Chicago, v. 35, n. 4, p. 519-530, 1945. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1809376>. Acesso em: 15 set. 2025.

HAYEK, F. A. **A pretensão do conhecimento**. Discurso do Nobel, 1974.

HSIEH, Ying-Ying; VERGNE, Jean-Philippe; ANDERSON, Philip; LAKHANI, Karim; REITZIG, Markus. **Bitcoin and the rise of decentralized autonomous organizations**. **Journal of Organization Design**, v. 7, n. 14, p. 1-16, nov. 2018. <https://doi.org/10.1186/s41469-018-0038-1>

KLINGNER, Bruce. **China–Russia–North Korea solidarity poses risk to the U.S. and its allies**. Washington, DC: The Heritage Foundation, 5 abr. 2024. (Backgrounder, n. 3823). Disponível em: <https://report.heritage.org/bg3823>. Acesso em: 27 out. 2025.

LUTTER, Mark (Produtor/Entrevistador). **Charter Cities Podcast Episode 57: International hubs and the future of living with Vitalik Buterin**. [Podcast]. Charter Cities Institute, 4 out. 2023. Disponível em:

<https://chartercitiesinstitute.org/podcast/charter-cities-podcast-international-hubs-and-the-future-of-living-with-vitalik-buterin/>. Acesso em: 27 out. 2025.

MINDEL, Vitali. **Polycentric information commons: a theory development and empirical investigation**. 2018. 208 f. Tese (Doutorado em Administração de Negócios) – Georgia State University, Atlanta, 2018.

MOBERG, Lotta; TARKO, Vlad. Special economic zones and liberalization avalanches. **Journal of Entrepreneurship and Public Policy**, v. 10, n. 1, p. 120-139, 2021.

MOKYR, Joel. **The gifts of Athena: historical origins of the knowledge economy**. Princeton, NJ; Oxford: Princeton University Press, 2002.

MULMI, Amish Raj. From streets to discord: how Nepal's Gen Z toppled a government. Carnegie Endowment for International Peace, 17 out. 2025. Disponível em: <https://carnegieendowment.org/research/2025/09/nepal-gen-z-topple-government?lang=en>. Acesso em: 27 out. 2025.

NIRAULA, Sushav. Nepali bureaucracy: the powerful establishment. **Review of Democracy**, Central European University, 24 mai. 2024. Disponível em: <https://revdem.ceu.edu/2024/05/24/nepali-bureaucracy-the-powerful-establishment/>. Acesso em: 27 set. 2025.

NOBEL PRIZE OUTREACH. **Scientific background to the Sveriges Riksbank Prize in Economic Sciences in Memory of Alfred Nobel 2025: sustained economic growth through technological progress**. Stockholm: The Royal Swedish Academy of Sciences, 13 out. 2025. Disponível em: https://www.nobelprize.org/uploads/2025/10/scientific_background_economic_sciences_2025.pdf. Acesso em: 27 out. 2025.

NORTH, Douglass C. **The contribution of the new institutional economics to an understanding of the transition problem**. Helsinki: UNU World Institute for Development Economics Research, 1997. (WIDER Annual Lectures, 1).

OLSON, Mancur. **The rise and decline of nations: economic growth, stagflation and social rigidities**. New Haven: Yale University, 1982. ISBN 0-300-02307-3.

OLSON, Mancur; ZECKHAUSER, Richard. **An economic theory of alliances**. Santa Monica: RAND Corporation, 1966. Memorandum RM-4297-ISA. Patrocinado pelo Departamento de Defesa dos EUA/Assuntos de Segurança Internacional.

OLSON, Mancur; ZECKHAUSER, Richard. **Collective goods, comparative advantage, and alliance efficiency**. In: McKEAN, Roland N. (Ed.). *Issues in defense economics*. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, 1967. p. 25-63. (NBER, c5159).

OSTROM, Elinor. Polycentric systems for coping with collective action and global environmental change. **Global Environmental Change**, v. 20, n. 4, p. 550-557, 2010.

OSTROM, Elinor. **Governing the commons: the evolution of institutions for collective action**. New York: Cambridge University Press, 1990. 281 p. ISBN 0-521-40599-8.

OSTROM, Elinor. **Understanding institutional diversity**. Princeton: Princeton University Press, 2005.

OSTROM V.; TIEBOUT C. M; WARREN R. **The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry**. The American Political Science Review, Vol. 55, No. 4, 1961, pp. 831-842. doi:10.2307/1952530.

PARRA, Juan Fernando Restrepo. **Análisis de la influencia del Partido Comunista de Nepal Maoísta (PCN-M) sobre el proceso de transición democrática de la República Federal y Democrática de Nepal: período 1996-2012**. 2013. Trabalho de Graduação (Graduação em Relações Internacionais) – Universidad del Rosario, Bogotá, 2013.

ROMER, Paul. **Technologies, rules, and progress: the case for charter cities**. 2010. Disponível em: <https://www.paulromer.net/>. Acesso em: 27 out. 2025.

SILVA, Luísa Beatriz Ribeiro. Geração Z em chamás: o Nepal que se levanta. In: PET-REL – Programa de Educação Tutorial em Relações Internacionais da Universidade de Brasília. PET-REL, 2025. Disponível em: <https://www.petrel.net.br/post/geracao-z-em-chamas-o-nepal-que-se-levanta>. Acesso em: 27 out. 2025.

SOUSA, M. de M. et al. Portraying innovation in the public service of Brazil: frameworks, systematization and characterization. **Revista de Administração** (São Paulo), v. 50, n. 4, p. 460–476, out. 2015.

SRINIVASAN, Balaji S. **The network state: how to start a new country**. 2022. Disponível em: <https://thenetworkstate.com>. Acesso em: 25 set. 2025.

TIEBOUT, Charles M. A pure theory of local expenditures. **The Journal of Political Economy**, Chicago, v. 64, n. 5, p. 416-424, Oct. 1956. Disponível em: <http://www.jstor.org>. Acesso em: 17 jun. 2025.

TCU. **Sandbox Regulatório**. Brasília, DF, 2022. Cartilha. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/publicacoes-institucionais/cartilha-manual-ou-tutorial/sandbox-regulatorio>. Acesso em: 27 out. 2025.

WEBER, Max. **Ciência e política: duas vocações**. Tradução de Leonidas Hegenberg e Octany Silveira da Mota. São Paulo: Editora Cultrix, 1967. 240 p.