

Cultivando a Região: Inovadora Inovação Participativa, Cidadania e Estado na Valônia¹

Hadrien Macq*

*Technische Universität München 

RESUMO

A Inovação está se tornando cada vez mais participativa. Discurso insistindo na desejável participação de usuários e cidadãos leigos nos processos de inovação tem proliferado ao redor do mundo. Esse fenômeno é frequentemente promovido e apoiado por estudiosos da inovação, cujos estudos sobre e apelos por formas mais abertas e participativas de inovação ganharam recentemente destaque entre as autoridades públicas. No entanto, dado que a apropriação desse trabalho acadêmico por autoridades públicas é um fenômeno recente, ainda há muito a ser descoberto sobre as interações entre os modelos de inovação participativa e os contextos políticos em que emergem. Em particular, este artigo oferece uma análise das relações e da alocação de poder entre o Estado e os cidadãos que se desenvolvem por meio de políticas de inovação participativa. Ao adotar uma abordagem sensível ao contexto para estudar o caso da Valônia, uma das regiões federais da Bélgica, analiso a inovação participativa como um modo específico de governança através do qual as autoridades públicas (re)inventam a si mesmas e a sociedade que governam. Demonstro que o que importa para as autoridades públicas da Valônia, ao promover e implementar práticas de inovação participativa, não são apenas os resultados dessas práticas em termos de produtos inovadores, mas também, e talvez ainda mais importante, a formação de cidadãos empreendedores e da Região que se espera que se desenvolva de acordo. Em última análise, essa abordagem permite uma análise crítica da política de inovação e da ordem democrática que ela contribui para produzir em uma região economicamente periférica que busca (re)desenvolver-se rapidamente para se afirmar na competição econômica global.

Palavras-chave: Inovação Participativa; Políticas de Inovação; Participação Pública em Ciência, Tecnologia e Inovação; Inovação Regional; Valônia.

Proposta submetida em 29 de setembro de 2020; artigo recebido em 1 de julho de 2021; avaliações entregues em 25 de novembro de 2021; revisado em 13 de abril de 2022; aceito em 10 de junho de 2022; disponível online em 5 de setembro de 2022.

¹ Os argumentos apresentados neste artigo se beneficiaram do feedback construtivo de diversas pessoas ao longo dos últimos anos. Gostaria de agradecer a Pierre Delvenne, Benjamin Lipp e aos membros do projeto financiado pela DFG "Understanding Regional Innovation Cultures" da Universidade Técnica de Munique, por suas perguntas perspicazes, análises críticas e sugestões valiosas. Também agradeço aos editores desta edição especial, assim como a dois revisores, por seus comentários construtivos sobre versões anteriores deste texto.



INTRODUÇÃO

1933. No auge da Grande Depressão, a Exposição Mundial de Chicago apresentou um futuro utópico repleto de tecnologias brilhantes e impulsionado pela inovação. O lema dessa Exposição era: "A Ciência Descobre, a Indústria Aplica, o Homem se Adapta". Esse lema sintetizava uma concepção amplamente compartilhada de inovação: um processo linear que envolve um número restrito de atores e deixa a maior parte da sociedade (aqui chamada de 'Homem') com o único papel de se adaptar ao desenvolvimento tecnológico. Por muito tempo, essa visão evoluiu gradualmente por meio do surgimento de diferentes modelos de inovação que enfatizavam as múltiplas interações entre academia e indústria, assim como o papel do Estado em fomentar essas interações. No entanto, a suposição básica de que a produção de inovação envolvia um número limitado de atores, excluindo a sociedade, permaneceu influente por um longo período.

No início do século XXI, uma série de novas abordagens se opôs a essa visão da sociedade como exterior ao processo de inovação. Essas abordagens retratavam a inovação como um processo "aberto" (Chesbrough, 2003), "distribuído" (Lakhani & Panetta, 2007), "democratizado" (von Hippel, 2005) ou "participativo" (Buur & Matthews, 2008). Na virada da década de 2010, essas abordagens se desenvolveram e ganharam força como parte de um discurso alternativo que desafiava a concepção monolítica das políticas de inovação baseadas na centralização (Joly *et al.*, 2010). De fato, seu ponto em comum, e o que as diferencia do lema da Exposição Mundial de 1933, é que a produção de inovação não diz respeito apenas à ciência e à indústria, mas também envolve atores fora dessas esferas, como consumidores, usuários finais ou cidadãos leigos.

Além do trabalho acadêmico, essas abordagens foram progressivamente adotadas por autoridades públicas e incorporadas nas políticas públicas. O fato de que essas novas formas de inovação estão longe de ser restritas ao status de alternativas às políticas de inovação dominantes, mas estão cada vez mais sendo reconhecidas e promovidas em nível político (Macq *et al.*, 2020), exige análises que desconstruam criticamente o apoio a formas participativas de inovação por parte das autoridades públicas. Na literatura existente, termos como "inovação aberta", juntamente com "inovação social", "inovação responsável" ou "inovação sustentável", foram agrupados sob o termo abrangente "X-Inovação", cuja emergência é descrita como um desafio à "conotação hegemônica da inovação tecnológica" (Gaglio *et al.*, 2019). O reconhecimento do "papel ativo do usuário na co-produção" é frequentemente visto como um meio de ampliar a invocação da inovação para propósitos não econômicos (Alcaud & Brillet, 2007). A abertura dos processos de inovação a outros atores deve, de fato, estar ligada a uma melhoria na qualidade do processo de tomada de decisão e na robustez social dos produtos inovadores (Bacqué *et al.*, 2005; Callon *et al.*, 2009). No entanto, ainda há muito a ser descoberto sobre o que motiva as autoridades públicas a promover e patrocinar formas de inovação

participativa e como estas se desenrolam quando impulsionadas publicamente. Em particular, este artigo oferece uma análise das relações e da alocação de poder entre o Estado e os cidadãos que se desenvolvem por meio de políticas de inovação participativa. As principais questões que aborda são: por que e como as formas participativas de inovação se tornaram populares a ponto de serem incorporadas nas políticas de inovação do Estado? E o que isso nos diz sobre as (re)configurações das relações entre o Estado e os cidadãos por meio das políticas de inovação?

Ao focar em uma entidade política onde a inovação participativa foi integrada como um componente central das políticas econômicas e de inovação (Valônia, Bélgica), desenvolvo uma análise da inovação participativa como um modo específico de governança, por meio do qual as autoridades públicas (re)inventam a si mesmas e a sociedade que governam. Como mostro, a Valônia promoveu e implementou a inovação participativa tanto como uma ferramenta quanto como um objetivo em si: essa forma particular de inovação foi vista como uma maneira de revitalizar sua economia — transformando-a em uma economia “criativa” — e de construir a identidade da região como um espaço político — ao apresentá-la como inovadora. Nesse contexto, os cidadãos foram concebidos como um recurso a ser cultivado: ao serem percebidos como importantes fornecedores de ideias criativas que podem ser transformadas em produtos e serviços inovadores, sua mentalidade criativa e inovadora deveria ser incentivada. As autoridades públicas, portanto, mudaram seu papel tradicional nas políticas de inovação para um papel que faz surgir o cidadão criativo da Valônia e o coloca nas condições adequadas para realizar seu potencial inovador.

Nas seções seguintes, começo descrevendo a abordagem da inovação participativa que guiou esta pesquisa. Em seguida, introduzo o caso e os métodos que utilizei para coletar e analisar o material empírico. Na seção empírica, localizo as políticas de inovação participativa na história mais ampla das políticas de inovação na Valônia antes de me aprofundar na concepção específica de inovação participativa que foi inscrita nas políticas regionais. Para observar como as políticas, associadas às visões de inovação participativa, evoluíram, concentro-me na criação de *Centros Criativos* como locais-chave para a implementação da inovação participativa na região. Em seguida, participo de uma discussão em torno de dois pontos principais. O primeiro refere-se à análise crítica que pode ser desenvolvida ao desconstruir as conexões entre inovação participativa, cidadãos e o Estado, enquanto o segundo está relacionado à especificidade e comparabilidade da Valônia como um contexto particular. Finalmente, retomo as principais lições deste artigo na conclusão.

UMA ABORDAGEM SENSÍVEL AO CONTEXTO PARA A CO-PRODUÇÃO DA INOVAÇÃO PARTICIPATIVA E DA SOBERANIA ESTATAL

A pesquisa em Estudos de Ciência e Tecnologia (STS) possui uma longa trajetória na análise da participação pública em questões relacionadas à ciência e tecnologia. Parte dessa literatura enfatizou a necessidade de conectar processos participativos à estrutura política mais ampla, a fim de compreendê-los em um contexto mais amplo (Felt & Fochler, 2010; Jasanoff, 2011; Laurent, 2016; Lezaun *et al.*, 2017). Esses trabalhos destacaram a importância crucial de questões como: por que a participação é considerada desejável, quais públicos se espera envolver, qual é o objeto da participação e como esta é organizada (Delvenne & Macq, 2020; Macq *et al.*, 2020). Publicações recentes mostraram que as práticas de inovação participativa estão sendo cada vez mais apoiadas por autoridades públicas como meios para alcançar diferentes objetivos: (re)desenvolver suas economias e/ou sistemas energéticos (Pallesen & Jacobsen, 2021), (re)configurar a forma como governam por meio de experimentos (Tironi & Valderrama, 2021) ou (re)configurar o engajamento dos cidadãos com a cultura (Spronck *et al.*, 2021). Nesse mesmo sentido, Delvenne e Macq (2020) mostraram que os experimentos participativos frequentemente são organizados como eventos intensos que buscam extrair o máximo valor possível dos participantes. Engels *et al.* (2019) observaram que experimentos participativos específicos – campos de testes – são realizados para testar e reconfigurar a sociedade em uma escala local em torno de um novo conjunto de tecnologias, futuros imaginados e modos de governança associados. Essas análises oferecem insights valiosos sobre como diferentes objetivos moldam ambientes participativos de maneiras específicas.

No entanto, essa literatura emergente tende a focar em experiências pontuais de participação na inovação, com um vínculo explícito limitado sobre como essas experiências se encaixam em programas políticos coordenados mais amplos e nas concepções relacionadas ao papel do Estado nas políticas de inovação. Como observado por Pfotenhauer e Juhl (2017), a literatura sobre políticas de inovação tem negligenciado amplamente como a soberania estatal está sendo concebida, implementada e operacionalizada por meio de projetos de inovação. Contudo, a inovação não é apenas uma ferramenta para promover o desenvolvimento tecnoeconômico; “é também um meio de governar a sociedade por meio de projetos nacionais, da racionalização da ação estatal e da formação da identidade nacional” (Pfotenhauer & Juhl, 2017, p. 83; veja também Jasanoff & Kim, 2015). Portanto, neste artigo, busco desenvolver uma análise que aborde a co-produção (Jasanoff, 2004) da inovação e da soberania estatal, a fim de examinar a formação de agendas de inovação e as relações e a alocação de poder entre o Estado e seus cidadãos.

Para investigar o desenvolvimento das políticas de inovação participativa na Valônia, desenvolvo uma análise 'sensível ao contexto' que considera "as maneiras como atores situados percebem e concebem políticas específicas" em um contexto particular (Haddad & Benner, 2021, p. 4). Para isso, analiso diferentes escalas (a Valônia como uma entidade política, sua localização nas economias globais e também as escalas específicas nas quais as práticas de inovação participativa se desenrolam) e locais (por meio da análise dos chamados 'Centros Criativos' como locais privilegiados para observar como as políticas se traduzem em prática). Analisar os múltiplos entrelaçamentos entre locais e escalas em jogo na inovação participativa permite compreender como a inovação e os contextos nos quais ela é concebida e realizada se relacionam. Essa análise é também um recurso poderoso para investigar como motivações e visões potencialmente divergentes de inovação emergem por meio desses entrelaçamentos, criando 'fricções' entre as diferentes visões sustentadas por diferentes atores (Macq *et al.*, 2021). Em última análise, considerar essas fricções leva a uma atenção às assimetrias de poder entre atores e instituições. Assim, uma análise sensível ao contexto da inovação também permite observar quais atores são capazes de moldar definições autoritativas das formas e práticas desejáveis de inovação, fornecendo, assim, insights cruciais sobre a política da (inovação participativa) (veja também Haddad & Benner, 2021).

CASO E MÉTODOS

Para desenvolver essa abordagem sensível ao contexto, foco na Valônia como uma entidade política específica que, desde 2010, implementou um programa político voltado para promover a inovação participativa. A Valônia é uma das três regiões federais da Bélgica, juntamente com Flandres e Bruxelas-Capital. Recebeu competências executivas e legislativas em 1980, quando o Parlamento e o Governo da Valônia foram criados. Com a descentralização política da Bélgica, a Valônia se tornou competente em uma ampla gama de domínios políticos, incluindo emprego, energia, meio ambiente, economia, pesquisa e inovação, e saúde.

Para coletar e analisar os dados utilizados na pesquisa, adotei uma abordagem indutiva e qualitativa. A análise apresentada neste artigo baseia-se em material empírico composto por documentos políticos, observações diretas em locais de inovação participativa e 29 entrevistas semi-estruturadas com um total de 37 atores-chave (formuladores de políticas e coordenadores de locais de inovação participativa) realizadas entre abril de 2017 e dezembro de 2018. Por meio dessas entrevistas, prestou-se atenção específica a como os atores interpretam as políticas e práticas. Os entrevistados foram questionados sobre o que consideravam como o propósito da (inovação) participativa, os públicos a serem envolvidos e o tipo de atividades a serem

desenvolvidas. Também foram perguntados sobre como viam suas atividades se inserindo no contexto em que operavam, seja na região como um todo, em uma cidade específica ou em uma comunidade social. Todas as entrevistas foram integralmente gravadas e transcritas *ad verbatim*.

Todos os dados foram analisados com o software Nvivo, utilizando uma combinação de análise de discurso (Fairclough, 2003) e análise temática (Braun & Clarke, 2006). A interpretação é um processo complexo com várias facetas: trata-se, em parte, de compreender o que os falantes ou escritores querem dizer, mas também envolve julgamento e avaliação (Fairclough, 2003, p. 11). Para realizar a interpretação neste caso, os dados foram inicialmente codificados com uma lista de termos descritivos a fim de obter uma visão geral sobre o conteúdo das políticas e como os atores descreveram e interpretaram suas atividades. Essas codificações foram reorganizadas por meio de várias fases de recodificação: novas codificações foram criadas e as existentes foram modificadas à medida que o conhecimento sobre o caso se aprofundava. Por meio dessas fases de recodificação, códigos interpretativos mais complexos foram desenvolvidos (Braun & Clarke, 2006) à medida que a análise se tornava mais profunda.

LOCALIZANDO A INOVAÇÃO PARTICIPATIVA NAS POLÍTICAS DA VALÔNIA

Como resultado do processo de descentralização política da Bélgica, a Valônia gradualmente obteve mais recursos para o desenvolvimento tecnológico em seu território. Assim que as instituições regionais da Valônia foram estabelecidas, as autoridades públicas começaram a proferir discursos que vinculavam intimamente o progresso econômico à inovação tecnológica. A evolução das políticas de pesquisa e inovação na região revela o surgimento de uma política regional de pesquisa e inovação própria, inserida em uma estratégia de (re)desenvolvimento econômico que se apresenta como um componente central do projeto político da Valônia. Desde a fundação da Valônia, os tomadores de decisão públicos regionais desenvolveram políticas que posicionam a Valônia como uma entidade política com grandes ambições voltadas para a inovação. Por meio dessas políticas, são feitas promessas significativas de desenvolvimento futuro em uma região que se vê como 'atrasada' em comparação a Flandres (a outra principal região da Bélgica) e às economias internacionais (van Oudheusden *et al.*, 2019).

O exemplo mais marcante dessa dinâmica foi o programa "Ações Prioritárias para o Futuro da Valônia", desenvolvido e apresentado pelo Governo da Valônia em 2005. Essas ações foram agrupadas em um programa global, que rapidamente passou a ser conhecido na Valônia como o "Plano Marshall". Esse apelido foi uma forma de as autoridades públicas da Valônia associar a situação da região em 2005 à da Europa

após o fim da Segunda Guerra Mundial. Em ambas as situações, um grande plano foi considerado necessário para ajudar a sociedade a se recuperar de uma circunstância crítica. O "Plano Marshall" da Valônia, portanto, nasceu do temor de um colapso econômico da região após a federalização da Bélgica (Accaputo *et al.*, 2006). O plano incluía um conjunto de medidas para promover o crescimento econômico, o empreendedorismo e a criação de empregos, com foco na inovação empresarial regional e no estabelecimento de 'clusters de competitividade' que fomentavam parcerias entre universidades e empresas. O objetivo dessas medidas era alcançar uma recuperação econômica sustentável na Valônia, aproveitando os recursos da região para restaurá-la entre as mais competitivas da Europa. Como notado por Fallon e Delvenne (2009), o modelo de inovação desenvolvido era estruturado em uma lógica instrumental. Dentro dessa lógica, a produção de inovações dependia essencialmente da colaboração entre três tipos de atores: a academia, as indústrias e as autoridades públicas. A "sociedade" deveria se beneficiar das inovações esperadas desses atores, mas não tinha um papel específico nesse desenvolvimento. Essa situação evoluiu ainda mais na virada da década de 2010, quando o Ministro responsável pela Economia² (doravante "o Ministro") iniciou um novo programa-quadro para economia e inovação, buscando complementar o Plano Marshall: a *Valônia Criativa*.

A 'Virada Criativa' e o Envolvimento dos Cidadãos na Produção de Inovações

Conforme descrito na introdução do programa, a *Valônia Criativa* tinha como objetivo ser "uma etapa adicional na transformação da indústria da Valônia, a fim de responder cada vez melhor aos desafios impostos por um mundo global e digital, cuja única constante é a mudança permanente" (Gabinete do Ministro da Economia, 2010, p. 11). Nesse contexto, a criatividade e a inovação foram posicionadas "no cerne do projeto da Valônia, a ponto de se tornarem sua marca registrada" (*ibidem*). Este novo programa foi concebido em um cenário marcado por um desafio considerado significativo: após a crise econômica de 2008, a economia global foi avaliada como em constante transformação a um ritmo cada vez mais acelerado, tornando a inovação uma necessidade urgente para não ficar atrás na competição global entre os territórios. Assim, o programa foi projetado para ser "a resposta mais adequada no contexto de uma economia global, aberta e em constante mudança (...) onde os mercados se renovam continuamente, novos atores surgem incessantemente e as empresas agora precisam ter a capacidade de se regenerar continuamente" (Cabinet of the Minister of Economy, 2010, p. 8).

² Este Ministro (Partido Socialista) foi responsável pela Economia e outros temas de 2004 a 2017. Tornou-se responsável pela Economia e Emprego em julho de 2004, cargo que ocupou até outubro de 2005. Em outubro de 2005, a sua pasta foi alargada a "Ministro da Economia, do Emprego e do Comércio Externo da Valônia". De julho de 2007 a julho de 2009, a sua pasta passou a ser "Ministro Valão da Economia, do Emprego, do Comércio Externo e do Património". A partir de julho de 2009, passou a ser "Ministro Valão da Economia, das PME, do Comércio Externo e das Novas Tecnologias". Foi reconduzido pela última vez em julho de 2014, com a seguinte pasta: "Ministro Valão da Economia, da Indústria, da Inovação e da Digitalização", cargo que ocupou até julho de 2017.

Para complementar as políticas anteriores, a principal ideia por trás da *Valônia Criativa* era expandir as políticas de inovação da Valônia para incluir atores além dos centros de pesquisa acadêmica e das empresas. Como o Ministro lembrou, isso estava relacionado à ampliação do escopo das 'inovações' abordadas pelas políticas regionais:

"Quando me tornei Ministro da Economia em 2004, o objetivo era reindustrializar a Valônia (...) Rapidamente estabelecemos a política de clusters de competitividade, cujo objetivo era alterar a base industrial da Valônia (...) Em pouco tempo, percebemos que havia um viés metodológico nisso, pois focamos na inovação tecnológica. No entanto, sabemos que a inovação não tecnológica, a criatividade, representa entre 70% e 80% de todas as inovações, e assim começamos a pensar em um programa que foi lançado em 2009, a *Valônia Criativa*. E a *Valônia Criativa* realmente se trata de dizer: 'precisamos gerar criatividade'." (Entrevista pessoal, dezembro de 2018)³

A *Valônia Criativa*, portanto, surge de uma vontade de ativar um reservatório de inovação ainda não explorado: a criatividade, apresentada como uma forma de inovação 'não tecnológica'. A criatividade é vista como um ativo essencial na competição econômica global entre os territórios. Para as autoridades públicas da Valônia, a criatividade é um recurso disseminado entre todos os cidadãos. Assim, a principal ambição do programa é "envolver o maior número possível de cidadãos valônicos em uma dinâmica inovadora" (Cabinet of the Minister of Economy, 2010). Como resume o chefe de gabinete do então Ministro:

"A ideia era (...) algo como 'semear as sementes da criatividade para desenvolver a inovação em todo o território', ou seja, trata-se de empoderar as pessoas, essa noção de empoderamento, porque todos são criativos. Não se trata apenas de dizer 'é criatividade para universidades' ou 'é criatividade para empresas', mas sim de fortalecer as capacidades criativas dos cidadãos valônicos para que possamos ver os resultados em termos de produção de inovações." (Entrevista pessoal, julho de 2017)

Como expressa essa citação, o empoderamento foi recodificado como a capacidade de proporcionar aos cidadãos a habilidade de serem inovadores. Essa visão particular foi fortemente influenciada por pesquisas acadêmicas no campo da 'gestão da criatividade'. Em particular, baseou-se no trabalho de pesquisadores da HEC Montreal – a Escola de Negócios da Universidade de Montreal – que desenvolveram teorias e boas práticas em torno da noção de 'economia criativa', especialmente em áreas urbanas. Uma das principais ideias desses trabalhos é que a criação de valor deve ocorrer cada vez mais nas fases iniciais dos processos, particularmente nas etapas de ideação, concepção e design. As organizações que conseguem desenvolver sua capacidade criativa teriam, assim, uma vantagem significativa na competição econômica (Simon, 2009). A abordagem desenvolvida por Cohendet e Simon também visava investigar os atores dos processos criativos e os modos de transmissão da criatividade do "solo fértil" da cidade para o mundo dos negócios (Cohendet & Simon, 2008). Em particular,

³ Todas as entrevistas foram realizadas em francês. As traduções são de minha responsabilidade.

Laurent Simon teorizou as conexões entre *Upperground*, *Middleground* e *Underground* no que ele chama de "cidades criativas". Como descreve em um de seus artigos:

"As cidades criativas são estruturadas em três estratos ativos. As empresas – *Upperground* – absorvem o conhecimento que emerge das atividades criativas da cidade, enquanto os atores do *Underground* exploram e propõem novas avenidas criativas. Nesse contexto, os coletivos criativos do *Middleground* assumem uma função de integração e transferência de conhecimento entre o *Underground* e o *Upperground*." (Simon, 2009, p. 37)

Ao se referir a esse quadro, um membro do Creative Wallonia Engine, a entidade responsável pela coordenação da implementação do programa na região, descreve o 'Underground' como composto por todos os cidadãos valônicos e o compara a um "berçário" cujo "potencial" deve ser "explorado" para gerar valor na forma de inovações (Entrevista pessoal, abril de 2017). A tarefa das autoridades públicas, nesse contexto, é tanto cultivar a mentalidade e as capacidades criativas do 'underground' quanto estabelecer um 'middleground' que permita que as ideias criativas cheguem ao mercado e desenvolvam a economia. Para realizar tal tarefa, a *Valônia Criativa* é dividida em três eixos principais, cada um correspondendo a uma temporalidade específica do processo de produção de inovações.

O primeiro eixo é denominado "Promover a sociedade da criatividade" e é dedicado a disseminar a cultura da criatividade entre a população. Ele visa especificamente transformar os métodos de formação, tanto na educação obrigatória quanto na formação de professores, para abri-los à criatividade. Além disso, inclui medidas destinadas a incentivar a criatividade dos cidadãos além dos ambientes educacionais, como a criação de uma 'Semana da Criatividade' anual, um evento público dedicado a promover a cultura da criatividade para um grande público de visitantes.

O segundo eixo, "Fertilizando práticas inovadoras", é voltado para o aprimoramento das práticas de inovação entre indivíduos criativos. Ele promove, de maneira específica, o networking como uma forma de organização do trabalho, principalmente por meio da criação de espaços de co-working e clubes de inovadores na região. A ambição geral é criar as condições propícias para o surgimento de "verdadeiros ecossistemas inovadores⁴", baseados no modelo de *Silicon Valley* (Cabinet of the Minister of Economy, 2010, p. 13). Também inclui iniciativas como a criação de um 'Observatório de tendências', com o objetivo de ir buscar tendências fora do país e reinjectá-las no tecido económico da Valônia. Finalmente, para demonstrar o sucesso da cultura de inovação na Valônia, este eixo também contempla o estabelecimento de prêmios de inovação, chamados "Zénobes"⁵.

⁴A bold no texto.

⁵O nome desses prêmios faz uma referência direta a Zénobe Gramme, um belga nascido em uma região que atualmente pertence à Valônia. Ele era um carpinteiro destacado por sua inventividade, conhecido por ter criado a Máquina Gramme, um gerador elétrico que produzia corrente contínua. Com essa denominação, os formuladores de políticas estabelecem uma conexão clara com o passado glorioso da Valônia e reafirmam sua intenção de promover a criatividade no território.

Por fim, o terceiro eixo do programa é intitulado "Apoiar a produção inovadora". Ele visa estender os esforços da *Valônia Criativa* até a fase em que as inovações são lançadas no mercado. Em particular, este eixo se concentra em "apoiar a transição do status de protótipo inovador⁶ para o de produto ou serviço comercializado, tanto no setor tecnológico quanto no de design" (Gabinete do Ministro da Economia, 2010, p. 14). Para isso, este eixo específico levou à criação de diversos espaços de inovação participativa, como 'living labs', 'fab labs' e 'creative hubs'.

Por meio desses três eixos, a *Valônia Criativa* articula de forma ainda mais clara a relação entre criatividade, inovação e os públicos participantes. O programa visa impulsionar a inovação através de (1) o desenvolvimento de uma cultura específica – centrada na criatividade e na inovação – entre a população, (2) o aprimoramento das práticas inovadoras entre indivíduos dentro de ecossistemas, e (3) a criação de espaços de inovação participativa, nos quais os cidadãos serão apoiados para transformar seus protótipos inovadores em produtos ou serviços comercializáveis.

Mas quem exatamente são esses 'cidadãos'? Ao longo do programa, os cidadãos são apresentados como o motor do (re)desenvolvimento regional por meio da inovação. Embora o programa os descreva como intrinsecamente criativos, ele permanece vago sobre quem são, de fato, esses cidadãos que devem participar do processo de inovação. No entanto, o Ministro esclarece ao vincular suas políticas ao empreendedorismo:

"O que observei é que se diz que o empreendedorismo não é suficientemente forte em nossa região. Qual é a causa disso? Globalmente, carregamos nosso passado como se tivéssemos nascido com a memória de nossos antecessores (...) E, portanto, meu objetivo era apoiar o empreendedorismo, e empreender significa tomar as rédeas da própria vida, não é necessariamente criar uma empresa, é realmente um estado de espírito. E o desejo era dizer: 'como podemos gerar essa criatividade e quebrar os códigos tradicionais que dizem que não há futuro na Valônia?' (Entrevista pessoal, dezembro de 2018)

Sob essa perspectiva, a *Valônia Criativa* também emerge como um projeto antropológico. De fato, trata-se de uma política que promove uma cultura de cidadania empreendedora, que, conforme descrito por Irani (2019), "promete que os cidadãos podem construir mercados, gerar valor e contribuir para a construção da nação, tudo ao mesmo tempo" (p. 2). Como expressa a citação, o apoio ao empreendedorismo está diretamente ligado ao futuro da Valônia: empreendedores criativos e inovadores são vistos como essenciais para o desenvolvimento econômico e, consequentemente, para o futuro da Valônia como uma entidade política. Neste ponto, vale notar que o Ministro adota uma perspectiva bastante ampla sobre o que é ser um empreendedor, situando-o além do empreendedorismo estritamente econômico. Contudo, na seção seguinte, mostro que a implementação prática da *Valônia Criativa* tendeu a restringir essa concepção, focando predominantemente em empreendedores como criadores de empresas.

⁶A bold no texto.

Para compreender melhor como as políticas de inovação participativa se desenvolveram na prática, a análise agora se volta para a primeira série de espaços de inovação participativa estabelecidos na Valônia: os Creative Hubs. Os Creative Hubs são particularmente interessantes porque foram concebidos pelas autoridades públicas da Valônia como o componente central do ecossistema de inovação a ser desenvolvido na região. No contexto do jargão da economia criativa, eles foram considerados fundamentais para dar vida ao *Middleground*, assegurando a transferência de ideias entre o *Underground* e o *Upperground*.

Promovendo a inovação participativa através dos ‘Creative Hubs’

O edital para o financiamento dos Creative Hubs foi publicado pela administração da Valônia em 2014. Nesse edital, os Creative Hubs são descritos como "plataformas organizacionais voltadas para a transformação da economia tradicional em uma economia criativa, por meio do empoderamento dos atores, promovendo a inovação aberta, a hibridização transdisciplinar e a inteligência colaborativa". Para esclarecer essa definição oficial, um responsável por políticas, encarregado de coordenar as ações de todos os Creative Hubs no nível regional, os classificou sob o rótulo de "terceiros lugares de inovação"⁷. Esse responsável enfatiza as sinergias que esses espaços possibilitam criar, especialmente através do uso de ferramentas de criatividade:

Eles são espaços de encontros improváveis, onde você reúne pessoas que não se encontrariam se permanecessem em seus ambientes de trabalho habituais. Esses encontros são estimulados por uma variedade de ferramentas de criatividade, como *hackathons*, workshops criativos, *pecha-kucha*, e outras atividades semelhantes que permitem o compartilhamento e a estimulação criativa nesses terceiros lugares. (Entrevista pessoal, abril de 2017)

Por meio dessa citação, os hubs criativos emergem como espaços projetados para atuar como 'catalisadores', conforme também expresso na mesma entrevista: são ambientes onde um ecossistema de diferentes instituições, métodos e públicos é dinamizado para fomentar e impulsionar projetos inovadores. Alinhados com as políticas regionais, os públicos que devem se envolver e participar na criação de inovações nesses espaços são definidos de maneira vaga e abrangente: eles são considerados como "pessoas", o que, em essência, se aplica a qualquer cidadão. Definida em termos tão amplos, a inovação participativa é apresentada como responsabilidade de todos na Valônia. No entanto, ao examinar como os atores que organizam as atividades desses locais concebem o que os espaços devem ser, quais atividades devem desenvolver e quais públicos devem envolver, a questão se torna mais complexa.

⁷ O termo "terceiro lugar" deriva de um livro intitulado *Celebrating the Third Place* (Oldenburg, 2000), que é uma continuação da obra *The Great Good Place* (Oldenburg, 1989). Nesses livros, Ray Oldenburg, Professor Emérito de Sociologia Urbana na Universidade de Pensacola, na Flórida, refere-se a ambientes sociais que não são nem a casa nem o local de trabalho. Esses "terceiros lugares" — dos quais os cafés Starbucks são considerados os representantes mais proeminentes — servem como espaços para a vida social da comunidade, onde os indivíduos podem se encontrar, se reunir e trocar ideias de forma informal.

Para explorar melhor as diferentes concepções que permeiam os Creative Hubs, focarei em um Hub específico: o TRAKK, localizado na cidade de Namur. O TRAKK foi um dos primeiros Hubs criados na Valônia. Ele foi estabelecido por meio de uma parceria entre três entidades: (1) a Universidade de Namur, (2) o Escritório Econômico da Província de Namur (BEP) – uma organização pública que orienta projetos com potencial econômico, ajudando-os a amadurecer e alcançar o mercado –, e (3) KIKK – uma associação sem fins lucrativos que busca construir pontes entre as artes, ciências, design e novas tecnologias. Essa parceria se organiza através de uma divisão de trabalho: a Universidade de Namur é responsável por estudar e fornecer métodos criativos para o local; o BEP é responsável por orientar potenciais empreendedores; e o KIKK é encarregado de coordenar o fab lab, um espaço no Hub aberto a todos, onde os indivíduos podem experimentar com máquinas de prototipagem rápida. O interessante aqui é que essa divisão de trabalho, assim como as diferentes atividades nas quais os parceiros se concentram, estão vinculadas a distintas visões do Hub e dos públicos que ele deve envolver. Isso é especialmente evidente entre o BEP e o KIKK.

Dentro do BEP, o Creative Hub é coordenado pelo Departamento de Desenvolvimento Econômico. Desde o início, o Hub foi concebido como uma ferramenta para desenvolver novos métodos de orientação para empresas e incorporá-los nos diferentes serviços oferecidos pelo BEP como centro de negócios e inovação. Esse foco nas empresas é detalhado pelo Diretor do Departamento:

Para nós, o TRAKK é realmente uma ferramenta que nos permite iniciar processos de inovação em empresas por meio de processos criativos, ou ver como esses processos criativos podem gerar ideias que serão desenvolvidas em um processo de inovação; ou ainda, ver como, quando um processo de inovação está estagnado ou não se desenvolve adequadamente, podemos impulsioná-lo com ferramentas criativas. (Entrevista pessoal, outubro de 2018)

Essa visão contrasta com a do KIKK, que enxerga o Hub como uma forma de democratizar o acesso a tecnologias emergentes para um público amplo. Para os membros da associação, é essencial não focar exclusivamente na produção de valor econômico, para não perder a essência do que esse tipo de espaço pode oferecer. Eles enfatizam que o TRAKK é, acima de tudo, um espaço de intercâmbio entre diferentes tipos de pessoas, um ambiente que possui uma dimensão social importante, ao promover a coesão social e o bem-estar das pessoas:

Para mim, o valor de terceiros lugares como o TRAKK reside na dimensão social, nos encontros... Se queremos construir pontes entre disciplinas, entre pessoas... Isso não é possível a menos que abramos as portas para o maior número de pessoas possível. Se formos muito restritivos, perderemos esse aspecto de encontros improváveis e a abertura das barreiras da criação. (Entrevista pessoal, novembro de 2018)

Ao especificar os públicos que consideram centrais nas atividades do TRAKK, os membros do KIKK referem-se a eles como 'makers': indivíduos que exploram novas tecnologias digitais, motivados principalmente pelo desejo de expressar sua criatividade e ver o que conseguem criar, *a priori*, sem nenhum outro objetivo. Um público cujo foco não é a produção de valor econômico, o que é visto como problemático pelo BEP:

Nossa principal preocupação é como posicionar o Hub em relação a toda essa lógica de makers, de experimentação... Mas isso não gerará receitas suficientes para garantir a sustentabilidade financeira do Hub. Além disso, em termos de retorno sobre o investimento, estamos lidando com dinheiro público, e os makers... Bem, precisamos entender até que ponto eles podem gerar valor no território, pois nosso objetivo é gerar valor, emprego, e agregar valor. Então, o Hub deve focar nos makers ou nas startups que gerarão retornos, empregos e crescimento econômico? E como equilibrar as duas coisas? Como garantir que ambas coexistam? Eu realmente não sei... (Entrevista pessoal, outubro de 2018)

Como essa citação sugere, alcançar o equilíbrio entre as duas concepções de o que o Hub deve ser e quais públicos ele deve envolver é uma tarefa difícil. Esse equilíbrio é ainda mais complicado por outro fator: a forma como os Creative Hubs foram financiados na Valônia. De fato, para ampliar a implementação do *Creative Wallonia* e a disseminação dos Creative Hubs em toda a região, o Governo, operando com recursos financeiros limitados, decidiu financiá-los através do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER). Como parte do edital de projetos, o gabinete do Ministro da Economia pediu especificamente que os diferentes projetos de Hub se candidatassem ao período de programação do FEDER 2014-2020.

Financiando os Creative Hubs por meio do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional

O Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) financia programas por meio de colaborações entre a Comissão Europeia e as autoridades nacionais e regionais dos Estados-Membros da União Europeia (UE). O objetivo específico do fundo é fortalecer a coesão econômica, social e territorial na UE, corrigindo os desequilíbrios percebidos entre as suas regiões. Para alcançar esse objetivo, os investimentos são focados em várias áreas prioritárias definidas pela Comissão Europeia. Dentro dessas áreas, cada região negocia com a Comissão as medidas específicas que deseja desenvolver. Enquanto as autoridades regionais da Valônia desenvolviam o programa *Creative Wallonia* e promoviam a inovação participativa como um meio de fomentar o desenvolvimento econômico por meio da inovação, elas também conseguiram tornar a 'criatividade' um componente-chave da área de 'inovação e pesquisa' no programa específico do FEDER para a Valônia. Como relata o Ministro, garantir o financiamento dos Creative Hubs e outros locais de inovação participativa pelo FEDER foi fundamental para que a Valônia pudesse arcar financeiramente com suas ambições:

"Eu diria... os fundos europeus foram como uma bênção financeira em que a Valônia precisou colocar apenas 50% do dinheiro, e a Comissão Europeia colocaria 40%, então usamos isso como uma alavancas para implementar nossas diferentes iniciativas." (Entrevista pessoal, dezembro de 2018)

Dessa forma, a inovação participativa foi considerada um elemento-chave no desenvolvimento econômico de uma região considerada em situação de desequilíbrio em comparação com regiões mais desenvolvidas da UE. Através de seu financiamento pelo FEDER, os Creative Hubs se tornaram de fato meios para a Valônia alcançar as economias líderes europeias, tornando mais difícil assegurar um equilíbrio adequado com os objetivos de coesão social.

Na prática, os Creative Hubs foram financiados pela Ação 2.3 do programa FEDER 2014-2020. O principal objetivo dessa ação era "aumentar o número de produtos e serviços inovadores por meio da intensificação da inovação aberta e da pesquisa e desenvolvimento nas empresas". Esta ação envolveu um único indicador para avaliar as iniciativas desenvolvidas nos locais financiados: o número de empresas que se beneficiam dos serviços dos Hubs. Isso teve importantes consequências sobre o funcionamento desses espaços na prática, como recorda um membro da administração pública:

"De fato, o modo de financiamento influencia muito tudo o que acontece depois. O exemplo mais evidente são os Hubs e o FEDER (...) Nesse caso, sim, realmente condicionou o restante, especialmente o aspecto dos indicadores, porque com o FEDER agora estamos em um eixo mais voltado para a inovação tecnológica, com um foco maior em apoiar empresas, em gerar valor econômico... em vez dos aspectos mais sociais." (Entrevista pessoal, novembro de 2018)

Como resultado, o financiamento pelo FEDER restringiu o escopo dos Creative Hubs e os transformou em elementos de uma cadeia de operadores destinada a viabilizar o desenvolvimento de um projeto empresarial tecnológico, como descreve um oficial de políticas:

"Digamos que eu sou um Creative Hub, tenho um portador de projeto que considero maduro o suficiente para criar seu plano de negócios e ser acompanhado. Bem, passo a tocha para uma entidade que faz o acompanhamento empresarial. E o contrário também: um operador como esse que vê uma empresa que precisa de uma sessão de ideação ou co-criação, bem, ele pode solicitar os serviços de um Hub para esse tipo de abordagem." (Entrevista pessoal, outubro de 2018)

Essa visão dos Creative Hubs está bem alinhada com a do BEP, detalhada anteriormente, mas está muito menos alinhada com a forma como o KIKK concebe o local e seus públicos. O foco em um único indicador quantitativo relacionado apenas a empresas é criticado pelos membros da associação como limitador de suas atividades e não refletindo o que realmente importa em um local como esse: as histórias humanas:

"No início, havia a vontade de recorrer ao Fundo Social Europeu em vez do FEDER, justamente para ter uma dimensão mais social. Mas, na minha opinião, isso teria criado um descompasso com a visão do BEP, que seria parceiro nesta iniciativa. O que acho difícil é a compatibilidade entre o modo de financiamento do FEDER e suas restrições, em relação à plasticidade e flexibilidade que a criatividade exige. No final, tentamos nos encaixar nas caixas exigidas, mas muitas vezes é artificial. Além disso, acho que aqui, de certa forma, gostaríamos de desenvolver essa ou aquela ação, mas temos que pensar 'o que isso nos traria efetivamente em termos de indicadores?' Para mim, indicadores não significam nada, são apenas números. Para mim, um número não representa nada, o que importa são as histórias por trás dos números. Quando ouvimos as histórias, vemos que isso não gera diretamente valor econômico. (...) Acho que por trás de toda essa questão de valor econômico, você encontra seres humanos, e seres humanos

não podem ser pensados de uma única maneira. E, portanto, promover apenas o aspecto econômico em detrimento dos outros, não vejo como isso poderia funcionar." (Entrevista pessoal, novembro de 2018)

O financiamento dos Creative Hubs através do FEDER é ilustrativo e reforça o foco dos locais de inovação participativa na Valônia no empreendedorismo econômico, tanto em termos de atividades quanto de públicos. Curiosamente, esse estreitamento das políticas de inovação participativa é destacado e criticado pelo ex-Chefe de Gabinete do Ministro, que redigiu o programa-quadro originalmente. Na época da nossa entrevista, em julho de 2017, ele afirmou que, para ele, o programa já não existia mais, pelo menos não como ele o concebera originalmente, precisamente porque, em sua visão, a dimensão do empreendedorismo era a única que restava:

"Para mim, o *Creative Wallonia* não existe mais. Então, existe uma dimensão que sobreviveu e continua a se desenvolver, que é o aspecto das *start-ups*, empresas inovadoras, e o resto, infelizmente, foi mais ou menos abafado (...) se você pegar uma fotografia de 2014, não era só isso, eram Creative Hubs onde queríamos garantir que os atores do Plano Marshall, universidades, empresas, centros de pesquisa, pudessem entrar em contato com o tecido local, em cada um dos Hubs geográficos, que essas pessoas tivessem um Fab Lab à sua disposição, que houvesse oportunidades para experimentar na economia social, etc. Tudo isso ficou muito em letra morta, foi desviado. Houve realmente uma captura pelo aspecto econômico." (Entrevista pessoal, julho de 2017)

Como sugere essa última citação e o caso do TRAKK, o foco econômico no tecnoempreendedorismo que gradualmente se desenvolveu e se consolidou nas políticas de inovação participativa levou a fricções entre atores cujas concepções sobre o que significa 'abrir' a inovação divergem. Uma leitura dessas fricções pode levar a considerá-las como indicativas de um fracasso das políticas de inovação participativa: ao restringir as atividades ao empreendedorismo econômico, o *Creative Wallonia* e os Creative Hubs associados falharam em proporcionar uma participação ampla e uma verdadeira abertura do processo de inovação. Nessa perspectiva, o valor agregado de analisar essas fricções seria identificá-las para encontrar maneiras de repará-las e garantir o desenvolvimento de uma 'verdadeira' inovação participativa. A abordagem que desenvolvo neste artigo leva a uma outra interpretação dessas fricções. De fato, ao prestar atenção em como diferentes atores sustentam diferentes visões da mesma política e das atividades resultantes, mostra-se que as fricções são simplesmente inevitáveis. A mesma política será, portanto, considerada um fracasso e/ou um sucesso dependendo de qual ator está falando. Mais do que indícios de fracasso ou sucesso, essas fricções indicam "quais interesses particulares, valores e visões de uma sociedade boa e desejável, bem como escolhas políticas" são inscritos nas agendas de políticas de inovação, e quais visões alternativas são minimizadas (Haddad & Benner, 2021, p. 8). Em última análise, prestar atenção às fricções é uma maneira de prestar atenção crítica à política de inovação e à (re)produção de regimes de governança mais amplos e relações de poder em um determinado Estado por meio de políticas de inovação.

DISCUSSÃO

Nesta discussão, pretendo considerar dois pontos principais relacionados à política de inovação participativa analisada neste artigo. O primeiro refere-se à análise crítica que pode ser desenvolvida ao desvendar os vínculos entre criatividade, inovação, cidadãos e o Estado nas políticas da Valônia. O segundo está relacionado à especificidade da Valônia como um contexto particular e como isso pode informar análises mais amplas sobre a inovação (participativa).

Desvendando os vínculos entre criatividade, inovação, cidadãos e o Estado

A própria noção do que se entende por "criatividade" parece ambígua nas políticas da Valônia. De fato, enquanto demonstrei na seção anterior que o Ministro da Economia tende a apresentá-la como uma maneira de ir além do foco tradicional na inovação tecnológica, ela se insere no programa *Criativa Valônia* como um meio tanto de enriquecer quanto de fomentar a inovação nos setores tecnológicos considerados cruciais para o desenvolvimento econômico – principalmente nas tecnologias da informação e comunicação. À medida que o programa evoluiu e os locais de inovação foram estabelecidos, esse foco na inovação tecnológica se intensificou. Portanto, longe de representar uma mudança radical da inovação tecnológica para uma alternativa conhecida como "X-inovação" (Gaglio *et al.*, 2019), a criatividade e a inovação participativa nas políticas regionais da Valônia aparecem como formas de realizar mais inovação tecnológica por outros meios.

Na realidade, a inovação participativa é concebida e promovida pelas autoridades públicas como necessária em um mundo onde essas autoridades enfrentam diversas restrições. Por um lado, a incerteza tecno-científica está aumentando, a participação pública tornou-se parte da agenda pública e os modos de inovação evoluíram de tal maneira que a inovação não é mais percebida como o trabalho de um único ator isolado (Callon *et al.*, 2009). Por outro lado, no contexto pós-crise econômica de 2008, as autoridades públicas devem propor incansavelmente respostas eficazes para problemas como desemprego ou perda de competitividade (Joly *et al.*, 2010). Governar por meio da inovação participativa é, portanto, uma maneira de desenvolver políticas industriais e de inovação que levem em conta essas restrições. Sob essa perspectiva, a inovação participativa surge como um meio de fomentar o desenvolvimento territorial através da inovação, enquanto delega aos cidadãos a delicada tarefa de cocriar as inovações do futuro.

Analizar a relação entre criatividade, inovação e cidadãos é, portanto, fundamental. Em certo sentido, ao promover a inovação participativa, as autoridades públicas da Valônia recriam uma visão da inovação como um processo linear: quando envolvidos, cidadãos criativos gerarão novas ideias que – uma vez devidamente nutritas e valorizadas

através de projetos empreendedores – resultarão em produtos e serviços inovadores. Nesse processo linear, o papel do Estado é ajudar as ideias criativas a emergirem e se desenvolverem, cultivando a atitude empreendedora dos cidadãos e estabelecendo locais de inovação participativa dentro de "ecossistemas inovadores" para preencher a lacuna entre ideias e aplicações de mercado.

Examinar esse processo linear reconstruído de inovação permite desvendar quem é considerado um contribuinte relevante para a criação de inovação na Valônia e como a participação desse público relevante é configurada. No que diz respeito aos públicos que devem ser envolvidos na criação de inovação, a visão instrumental da Valônia sobre a inovação participativa baseia-se na suposição de que "todos são criativos", que também está no cerne das abordagens de cocriação (Sanders & Stappers, 2008). Nos documentos e discursos oficiais, o termo "criatividade" parece descrever apenas a capacidade de alguém de ter novas ideias. Concebida dessa forma, é um poderoso instrumento de mobilização: qualquer pessoa pode, de fato, ter novas ideias, portanto, qualquer cidadão pode fazer parte do futuro da Valônia. No entanto, mostrei que a "Criativa Valônia" que se espera desenvolver não é apenas uma sociedade onde novas ideias surgem. É uma sociedade onde novas ideias se transformam em produtos e serviços inovadores, com o empreendedorismo como o caminho preferido para valorizar essas inovações. Portanto, o Estado não delega realmente aos cidadãos a tarefa de cocriar *livremente* as inovações do futuro. Como a implementação prática das políticas de inovação participativa demonstra, o papel do Estado vai além de simplesmente "ajudar" as ideias criativas a se tornarem produtos e serviços inovadores. Notavelmente, mostrei que a forma como o Estado financia (ou faz com que outras entidades financiem) os locais de inovação participativa desempenha um papel crucial na definição da direção das práticas de inovação participativa, moldando tanto os resultados esperados da inovação participativa quanto a natureza dos públicos que devem estar envolvidos nessas práticas.

De maneira geral, as políticas de inovação participativa na Valônia revelam uma remodelação da "relação biopolítica" (Pfotenhauer & Juhl, 2017, p. 82; ver também Jasianoff, 2011) entre cidadãos e o Estado, no qual este último exerce seu poder ao conduzir a conduta do primeiro (Foucault, 1982) para gerar cidadãos inovadores. Colocar o Estado no centro das análises da inovação participativa permite, portanto, examinar criticamente a ordem democrática moldada pelas políticas de inovação participativa como instrumentos de governo.

Nesse sentido, as políticas da Valônia tendem a se referir a cidadãos, usuários, consumidores e empreendedores como um conjunto global de públicos a serem envolvidos na inovação. No entanto, conceber os públicos participantes em termos de usuários, consumidores e empreendedores reflete uma visão profundamente individualista da cidadania (Barber, 1998). O potencial de democratizar a governança da inovação por

meio de políticas participativas deve, portanto, ser examinado criticamente. A inovação participativa, conforme promovida e implementada através do *Criativa Valônia*, apresenta o que Swyngedouw (2005) chamou de "Rosto de Janus" das políticas participativas: ela realmente possibilitou novas formas de participação dos cidadãos em uma produção de inovação, de certo modo, democratizada. No entanto, também se desenvolveu com um foco econômico no tecnoempreendedorismo, que valoriza a individuação e a autorrealização por meio do sucesso no mercado, em vez de um empoderamento mais profundo e coletivo da sociedade civil.

Isso também está diretamente enraizado na reconceituação do cidadão valorizado como criativo. Como analisado criticamente por Peck (2010), a "classe criativa" (Florida, 2002), tão almejada pelas autoridades públicas, aparece como "um sujeito atomizado, com preferência por relacionamentos intensos, mas superficiais e evasivos, que ocorrem principalmente na esfera do consumo" (p. 198). A "classe criativa", portanto, tem pouca capacidade de significado coletivo. Além disso, como observa Peck (2010), assumir a existência de uma "classe criativa" equivale a pressupor a existência de uma população "não criativa", que seria convidada a observar passivamente e esperar que a classe criativa gerasse uma nova ordem socioeconômica por conta própria e para si mesma. Essa desigualdade entre pessoas criativas e não criativas é pouco problematizada na institucionalização da inovação participativa. No entanto, é crucial analisá-la criticamente para não simplesmente aumentar a desigualdade social e econômica. Peck resume perfeitamente as expectativas da classe criativa e o potencial perigo dessa visão:

Assim, enquanto todos são criativos, alguns são obviamente mais criativos do que outros, e ainda há aqueles que "simplesmente não entendem". Em outras palavras, a classe criativa gera crescimento; os outros vivem dos despojos. (...) O problema é que a classe criativa, que se tornou um fator de produção particularmente inquieto, motivado por recompensas extrínsecas e pela busca da felicidade, parece constituir-se em enclaves de pessoas com interesses semelhantes, sem preocupação com as consequências sociais mais amplas, talvez até sem preocupação com a sociedade em geral. (Peck, 2010, p. 210-212)

O risco, portanto, é grande, por meio dessas políticas públicas, de observar a (re)criação de uma elite urbana, que, ao participar dos processos de inovação participativa, preside a definição de um certo bem comum, mas, ainda assim, incapaz de pensar além dos interesses da soma dos indivíduos que a compõem. A promoção e implementação da inovação participativa em territórios com o objetivo de (re)desenvolvimento regional correm o risco de aumentar as desigualdades entre os cidadãos que os habitam, além de reduzir drasticamente a possível abertura das escolhas científicas e tecnológicas.

Seguindo a abordagem sensível ao contexto desenvolvida neste artigo, essa análise crítica está intrinsecamente ligada a um território específico. Na segunda parte desta discussão, reflito sobre o que potencialmente torna esse território tanto singular quanto comparável a outros.

Uma agenda de pesquisa para a análise sensível ao contexto da inovação na periferia

Como demonstrado na seção empírica, para entender por que a inovação participativa ganhou força e foi integrada nas políticas da Valônia, é fundamental considerar a especificidade da Valônia como uma entidade política. Desde o inicio de sua existência, a Valônia fez da inovação um componente central de um projeto político de construção de identidade por meio do (re)desenvolvimento econômico. O desenvolvimento desse projeto foi crucial para a Valônia, que se vê como um território atrasado na competição econômica global. Essa percepção se tornou ainda mais urgente para as autoridades regionais após a crise econômica de 2008, quando a economia global se mostrava cada vez mais incerta, caracterizada por mudanças rápidas e imprevisíveis.

Nesse contexto específico, as autoridades wallonenses buscaram modelos de inovação que lhes permitissem ir além das políticas existentes, com o objetivo de mobilizar novos recursos para gerar mais inovação no território. A nova política resultante foi fortemente influenciada por diversos modelos: as cidades criativas de Montreal, os ecossistemas de inovação do Vale do Silício e os laboratórios vivos do MIT.

A observação de que modelos de políticas (de inovação) circulam e são adaptados em diferentes contextos é uma constatação nas literaturas de Estudos de Ciência e Tecnologia (Pfotenhauer & Jasanoff, 2017) e de economia política (Peck & Theodore, 2015), e em uma variedade de contextos distintos. O que parece ser mais específico no caso da Valônia é a necessidade percebida pelos formuladores de políticas de encontrar novas melhores práticas para enfrentar uma situação considerada crítica. Nesse sentido, a análise aqui desenvolvida é pelo menos parcialmente a de formuladores que tentaram imitar modelos estrangeiros vistos como soluções prontas, uma tendência comum em muitos países e regiões periféricas (Brandão & Bagattolli, 2017; Haddad & Benner, 2021; Kuhlmann & Matamoros, 2017). Nessa perspectiva, o foco na Valônia contribui para avançar uma agenda de inovação que sugere investigar a "inovação na periferia", em contraste com regiões centrais bem-sucedidas (Eder, 2019).

No entanto, mais do que apenas imitar modelos estrangeiros, as autoridades wallonenses traduziram esses modelos e, ao fazê-lo, adaptaram-nos à especificidade local da Valônia. Para avançar nesta agenda de estudo da inovação na periferia, argumento que as análises precisam considerar tanto quais modelos são imitados e por que, quanto como esses modelos são transformados durante o processo de imitação. Em consonância com o que Irwin *et al.* (2021) sugerem, a abordagem sensível ao contexto adotada neste artigo permite desenvolver um foco tanto no isomorfismo quanto na diferença nas políticas de inovação. Nesse processo de adaptação dos modelos estrangeiros de inovação participativa, mostrei que um elemento-chave a ser considerado é o instrumento de financiamento específico utilizado pelas autoridades wallonenses. Como descrito na seção empírica, a Valônia decidiu que sua política seria parcialmente

financiada pelo FEDER, um fundo do qual poderia se beneficiar como uma região cuja renda per capita é inferior à média da UE. Essa decisão permitiu que as autoridades wallonenses estabelecessem espaços de inovação participativa – possibilitando a existência desses espaços e garantindo sete anos de financiamento – ao mesmo tempo em que restringiu consideravelmente as atividades desses espaços. De fato, embora permitisse que a Valônia desenvolvesse iniciativas locais, o FEDER atuou como um vetor de "isomorfismo coercitivo" (Irwin *et al.*, 2021, p. 2): forçou as iniciativas locais a se alinharem a padrões globais – europeus – voltados para empresas empreendedoras e oportunidades, em vez de priorizar a participação ampla dos cidadãos wallonenses. Nesse caso, a natureza periférica da Valônia influenciou tanto sua busca por modelos estrangeiros quanto a forma como esses modelos foram adaptados ao seu contexto específico.

Como argumentado ao longo deste artigo, as políticas, visões e atores analisados devem ser interpretados à luz do contexto particular em que se desenrolam. No entanto, a natureza "atrasada" da Valônia é tanto o que a torna específica quanto comparável a outras regiões. Nesse sentido, abre caminhos frutíferos para análises sensíveis ao contexto que comparam estudos de caso entre regiões, uma tarefa que está além do escopo deste trabalho.

CONCLUSÃO

Neste artigo, procurei esclarecer por que e como a inovação participativa se tornou uma tendência em toda uma entidade política, sendo incorporada nas políticas regionais de economia e inovação. Ao analisar a inovação participativa conforme é concebida, promovida e implementada na Valônia, demonstrei que a inclusão de diversos públicos no processo de inovação ganhou força entre os formuladores de políticas como uma estratégia para impulsionar a inovação no território, que é visto como necessitando de (re)desenvolvimento econômico. Como argumentado, colocar o Estado (regional) na vanguarda da análise permite um exame crítico das maneiras pelas quais a inovação participativa serve a propósitos que vão além da simples ampliação de perspectivas na produção de inovação. Essa análise crítica destaca uma política particular de inovação participativa, na qual visões conflitantes se entrelaçam, resultando em algumas delas ganhando mais força do que outras. Nesse contexto, analisei a institucionalização e o desenvolvimento da inovação participativa como uma reconfiguração das relações entre o Estado e os cidadãos. A inovação participativa se apresenta como um modo de governança pelo qual as autoridades wallonenses buscam cultivar cidadãos criativos e inovadores em prol de uma Região que valoriza a criatividade e a inovação. Como mostrado, esse modo de governança tende a enfatizar o techno-empreendedorismo econômico como a forma de cidadania mais valorizada para o desenvolvimento do território. Assim, longe de representar uma mudança radical em relação à inovação

tecnológica, a inovação participativa nas políticas regionais da Valônia parece ser uma maneira de realizar mais inovação tecnológica por outros meios. Em última análise, como discutido, o caso específico da Valônia exige análises mais aprofundadas sobre como a inovação participativa se desenvolve em regiões periféricas.

REFERÊNCIAS

- Accaputo, A., Bayenet, B., & Pagano, G. (2006). Le plan Marshall pour la Wallonie. *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 1919-1920(14), 5-73.
- Alcaud, D., & Brillet, E. (2007). La gouvernance de l'innovation: Quels enjeux pour la dynamique territoriale? Le cas de Paris et de l'Ile-de-France. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 20(3), 263-286.
- Bacqué, M.-H., Rey, H., & Sintomer, Y. (eds.). (2005). *Gestion de proximité et démocratie participative: Une perspective comparative*. Découverte.
- Barber, B. (1998). *A Place for Us: How to Make Society Civil and Democracy Strong*. Hill and Wang.
- Brandão, T., & Bagattolli, C. (2017). «Best practices» as mimesis? Innovation policies in peripheral countries. In B. Godin & D. Vinck (eds.), *Critical Studies of Innovation: Alternative Approaches to the Pro-innovation Bias* (p. 48-67). Edward Elgar.
- Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77-101.
- Buur, J., & Matthews, B. (2008). Participatory innovation. *International Journal of Innovation Management*, 12(03), 255-273.
- Callon, M., Lascoumes, P., & Barthe, Y. (2009). *Acting in an Uncertain World*. MIT Press.
- Charlier, N. (2018). *Gouverner la recherche entre excellence scientifique et pertinence sociétale* [Thèse présentée en vue de l'obtention du titre de docteur en sciences politiques et sociales]. Université de Liège.
- Chesbrough, H. W. (2003). *Open innovation: The new imperative for creating and profiting from technology*. Harvard Business School Press.
- Cohendet, P., & Simon, L. (2008). Knowledge Intensive Firms, Communities and Creative Cities. In A. Amin & J. Roberts (eds.), *Community, Economic Creativity, and Organization*. Oxford University Press.
- Delvenne, P., & Macq, H. (2020). Breaking Bad with the Participatory Turn? Accelerating Time and Intensifying Value in Participatory Experiments. *Science as Culture*, 29(2), 245-268.
- Eder, J. (2019). Innovation in the Periphery: A Critical Survey and Research Agenda. *International Regional Science Review*, 42(2), 119-146.
- Engels, F., Wentland, A., & Pfotenhauer, S. M. (2019). Testing future societies? Developing a framework for test beds and living labs as instruments of innovation governance. *Research Policy*, 48(9), 103826.
- Fairclough, N. (2003). *Analysing Discourse : Textual analysis for social research*. Routledge.
- Fallon, C., & Delvenne, P. (2009). Les transformations actuelles du régime de l'innovation en Wallonie : Une analyse des pôles de compétitivité. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 22(4), 411-425.
- Felt, U., & Fochler, M. (2010). Machineries for Making Publics: Inscribing and De-scribing Publics in Public Engagement. *Minerva*, 48(3), 219-238.

- Florida, R. L. (2002). *The Rise of the Creative Class*. Basic Books.
- Foucault, M. (1982). The Subject and Power. *Critical Inquiry*, 8(4), 777-795.
- Gaglio, G., Godin, B., & Pfotenhauer, S. (2019). X-Innovation: Re-Inventing Innovation Again and Again. *NOvation-Critical Studies of Innovation*, 1(2019), 1-17.
- Haddad, C., & Benner, M. (2021). Situating innovation policy in Mediterranean Arab countries: A research agenda for context sensitivity. *Research Policy*, 50(7), 104273.
- Irani, L. (2019). *Chasing Innovation: Making Entrepreneurial Citizens in Modern India*. Princeton University Press.
- Irwin, A., Vedel, J. B., & Vikkelsø, S. (2021). Isomorphic difference: Familiarity and distinctiveness in national research and innovation policies. *Research Policy*, 50(4), 104220.
- Jasanoff, S. (Ed.). (2004). *States of Knowledge: The Co-Production of Science and the Social Order*. Routledge.
- Jasanoff, S. (2011). Constitutional moments in governing science and technology. *Science and Engineering Ethics*, 17(4), 621-638.
- Jasanoff, S., & Kim, S.-H. (2015). *Dreamscapes of Modernity: Sociotechnical Imaginaries and the Fabrication of Power*. The University of Chicago Press.
- Joly, P.-B., Rip, A., & Callon, M. (2010). Re-inventing innovation. In *Governance of Innovation: Firms, Clusters and Institutions in a Changing Setting* (p. 1-14). Edward Elgar.
- Kuhlmann, S., & Matamoros, H. G. O. (2017). Introduction: Governance of innovation in emerging countries: understanding failures and exploring options. *Research Handbook on Innovation Governance for Emerging Economies: Towards Better Models* (p. 1-34). Edward Elgar.
- Lakhani, K. R., & Panetta, J. A. (2007). The Principles of Distributed Innovation. *Innovations: Technology, Governance, Globalization*, 2(3), 97-112.
- Laurent, B. (2016). Political experiments that matter: Ordering democracy from experimental sites. *Social Studies of Science*, 46(5), 773-794.
- Lezaun, J., Marres, N., & Tironi, M. (2017). Experiments in Participation. In U. Felt, R. Fouché, C. A. Miller, & Smith-Doerr, Laurel (eds.), *The Handbook of Science and Technology Studies: Fourth Edition* (p. 195-221). MIT Press.
- Macq, H., Parotte, C., & Delvenne, P. (2021). Exploring Frictions of Participatory Innovation between Sites and Scales. *Science as Culture*, 30(2), 161-171.
- Macq, H., Tancoigne, É., & Strasser, B. J. (2020). From Deliberation to Production: Public Participation in Science and Technology Policies of the European Commission (1998-2019). *Minerva*, 58(4), 489-512.
- Pallesen, T., & Jacobsen, P. H. (2021). Demonstrating a Flexible Electricity Consumer: Keeping Sight of Sites in a Real-world Experiment. *Science as Culture*, 30(2), 172-191.
- Peck, J. (2010). *Constructions of Neoliberal Reason*. Oxford University Press.
- Peck, J., & Theodore, N. (2015). *Fast policy: Experimental statecraft at the thresholds of neoliberalism*. University of Minnesota Press.
- Pfotenhauer, S., & Jasanoff, S. (2017). Traveling imaginaries: The «practice turn» in innovation policy and the global circulation of innovation models. In D. Tyfield, S. Randalls, R. Lave & C. Thorpe (eds.), *The Routledge Handbook of the Political Economy of Science* (p. 416-428). Routledge.
- Pfotenhauer, S., & Juhl, J. (2017). Innovation and the political state: Beyond the myth of technologies and market. In B. Godin & D. Vinck (eds.), *Critical Studies of Innovation: Alternative Approaches to the Pro-Innovation Bias*. Edward Elgar.

- Sanders, E. B.-N., & Stappers, P. J. (2008). Co-creation and the new landscapes of design. *CoDesign*, 4(1), 5-18.
- Simon, L. (2009). Underground, upperground et middle-ground : Les collectifs créatifs et la capacité créative de la ville. *Management international/Gestión Internacional/International Management*, 13, 37-51.
- Spronck, V., Peters, P., & Werff, T. van de. (2021). Empty Minds: Innovating Audience Participation in Symphonic Practice. *Science as Culture*, 30(2), 216-236.
- Swyngedouw, E. (2005). Governance Innovation and the Citizen: The Janus Face of Governance-beyond-the-State. *Urban Studies*, 42(11), 1991-2006.
- Tironi, M., & Valderrama, M. (2021). Experimenting with the Social Life of Homes: Sensor Governmentality and Its Frictions. *Science as Culture*, 30(2), 192-215.
- van Oudheusden, M. V., Charlier, N., & Delvenne, P. (2019). Flanders Ahead, Wallonia Behind (But Catching Up): Reconstructing Communities Through Science, Technology, and Innovation Policy Making. *Bulletin of Science, Technology & Society*, 37(4), 185-198.
- von Hippel, E. (2005). *Democratizing Innovation*. MIT Press.