

Descobrimo e Caracterizando os Laboratórios de Inovação em Governo: Um Estudo no Contexto Sul-Americano

Autoria

Alessandro Carlos da Silva Junior - alessandro.ufvadm@gmail.com

Programa de Pós-Graduação em Administração - PPGAdm / UFV - Universidade Federal de Viçosa

Magnus Luiz Emmendoerfer - magnus@ufv.br

Programa de Pós-Graduação em Administração - PPGAdm / UFV - Universidade Federal de Viçosa

Agradecimentos

Agradecemos à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES - Financiamento 001) e ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq - Processo: 408437/2016-2)

Resumo

O objetivo deste artigo é mapear e caracterizar os laboratórios de inovação em governo na América do Sul. Para isto, utilizou-se de uma abordagem qualitativa e estudo de casos múltiplos, a partir de dados documentais, bibliográficos e questionários estruturados, com questões abertas e fechadas. Para a análise dos dados utilizou-se a Análise de Conteúdo. Os resultados demonstram uma predominância de laboratórios governamentais no Brasil e em nível subnacional, orientados ao nível organizacional. Observa-se também, que a maioria dos laboratórios têm atuado como educadores (78,95%) e criadores e desenvolvedores de inovação (73,68%), atuando principalmente em inovações em serviços, processos administrativos, conceituais e em políticas públicas. Como contribuições, destaca-se as possibilidades dos laboratórios de inovação em governo na geração de transformações sistêmicas no setor público, aumentando a capacidade de oferecer respostas eficientes e eficazes aos problemas complexos, bem como as distintas configurações possíveis para a criação destes espaços em governos.

Descobrimo e Caracterizando os Laboratórios de Inovação em Governo: Um Estudo no Contexto Sul-Americano

Resumo

O objetivo deste artigo é mapear e caracterizar os laboratórios de inovação em governo na América do Sul. Para isto, utilizou-se de uma abordagem qualitativa e estudo de casos múltiplos, a partir de dados documentais, bibliográficos e questionários estruturados, com questões abertas e fechadas. Para a análise dos dados utilizou-se a Análise de Conteúdo. Os resultados demonstram uma predominância de laboratórios governamentais no Brasil e em nível subnacional, orientados ao nível organizacional. Observa-se também, que a maioria dos laboratórios têm atuado como educadores (78,95%) e criadores e desenvolvedores de inovação (73,68%), atuando principalmente em inovações em serviços, processos administrativos, conceituais e em políticas públicas. Como contribuições, destaca-se as possibilidades dos laboratórios de inovação em governo na geração de transformações sistêmicas no setor público, aumentando a capacidade de oferecer respostas eficientes e eficazes aos problemas complexos, bem como as distintas configurações possíveis para a criação destes espaços em governos.

Palavras-chave: Laboratórios de Inovação em Governo. Inovação Pública. Mapeamento.

1. Introdução

O final do século XX e início do século XXI é marcado por importantes transformações econômicas, sociais, ambientais, políticas e tecnológicas, impulsionadas pelo cenário mundial globalizado e em rede (CASTELLS, 1999). Essas transformações, ensejadas por maiores expectativas dos cidadãos, problemas complexos e orçamentos menores, tem pressionado os governos de todo o mundo em desenvolver respostas mais eficientes e eficazes, questionando a capacidade das burocracias tradicionais de prestar serviços e implementar políticas públicas assertivas (TESSAROLO *et al.*, 2021). Neste contexto, importantes mudanças com relação ao papel do Estado ocorreram, migrando de uma concepção centralizadora, burocrática e individualizada, para uma estrutura mais democrática e aberta à colaboração de atores externos, orientados por princípios de governança e inovação, visando o cumprimento da sua missão de gerar valor público (HUPE; POLLITT, 2010).

Neste contexto, a inovação pública tem sido um importante instrumento para os governos nacionais e internacionais reagir com eficiência às transformações complexas, buscando reestruturar os processos da administração pública e minimizar a desconfiança nas estruturas burocráticas tradicionais (CAVALCANTE, 2021). Mulgan e Albury (2003) definem a inovação no setor público como a criação e a implementação de novos processos, produtos, serviços e métodos de desenvolvimento e entrega, que resultam na melhoria da eficiência, eficácia e qualidade dos resultados, em resposta aos problemas complexos que as soluções padrões falham em resolver.

No cerne do discurso da inovação no setor público, observa-se uma crescente preocupação dos governos em criar ambientes de experimentação e cocriação, sobretudo em interface à ideia de governo aberto e inovação colaborativa (TÔNURIST; KATTEL; LEMBER, 2017). Dentre esses ambientes, destacam-se os Laboratórios de Inovação em Governo (ACEVEDO; DASSEN, 2016; LEWIS; MCGANN; BLOMKAMP, 2020; SANO, 2020; SILVA-JUNIOR *et al.*, 2021), sendo compreendidos como espaços ou organizações públicas abertas à participação e à colaboração da sociedade para o desenvolvimento de ideias, ferramentas e métodos inovadores para a gestão pública, voltados a prestação de serviços e o controle social (BRASIL, 2021).

A implementação de laboratórios em governos na América Sul e no Brasil é um fenômeno em ascensão, sobretudo nos últimos cinco anos, conforme Sano (2020). Nestes

espaços são desenvolvidas diferentes alternativas que buscam municiar o sistema estatal e seus funcionários com ferramentas e conhecimentos capazes de confrontar questões complexas da administração pública, com a incorporação e melhor aproveitamento de tecnologias da informação na gestão (GALHARDO, 2019). Além disso, procuram implementar uma cultura de inovação no setor público e renovar os processos, tornando as ações governamentais mais flexíveis, ágeis e responsivas, desenvolvendo maiores capacidades de resposta aos problemas que permeiam o âmbito público (FERREIRA; BOTERO, 2020).

Embora haja uma crescente nos estudos sobre os laboratórios de inovação na América do Sul, muitos deles são limitados a relatórios técnicos e não apresentam uma visão completa deste fenômeno, abordando as suas particularidades para contextos de subdesenvolvimento, como o cenário sul-americano (SANO, 2020). Neste sentido, lacunas de pesquisa precisam ser exploradas, principalmente no sentido de evidenciar e caracterizar esses ambientes, buscando uma compreensão mais holística e estimular novos conhecimentos. Neste sentido, a presente pesquisa busca responder aos seguintes questionamentos: quais são as evidências empíricas de laboratórios de inovação em governos em países em desenvolvimento, como os da América do Sul? Quais as principais características desses ambientes?

Neste sentido, o objetivo deste artigo é mapear e caracterizar os laboratórios de inovação em governo na América do Sul. Este trabalho, em âmbito internacional, se justifica pela América do Sul atravessar um período de mudanças tecnológicas e políticas, potencializadas por novas demandas cidadãs que geram pressões sobre os governos para desenvolver estratégias de modernização, abertura e transparência, requerendo altos níveis de inovação (ACEVEDO; DASSEN, 2016; FERREIRA; BOTERO, 2020). Soma-se a isso, aspectos relacionados à significativa expansão dos papéis do Estado frente a sociedade, escassez de recursos e descrédito das organizações públicas em promover o bem-comum, que desafiam os governos sul-americanos e reforçam a necessidade de uma cultura de inovação no setor público, impulsionada pela recente ascensão de laboratórios e equipes de inovação em governos locais, regionais e nacionais (OSORIO *et al.*, 2020).

Estudar os laboratórios de inovação é relevante e necessário, dada a incipiência de estudos identificados na literatura, muitas vezes se restringindo a relatórios técnicos produzidos por órgãos internacionais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o *National Endowment for Science, Technology and the Arts* (NESTA). Além disso, há uma predominância de estudos que envolvem laboratórios em países desenvolvidos, demonstrando haver lacunas a serem exploradas em países emergentes, sobretudo em relação ao seu alcance, aspirações e potencialidades (EMMENDOERFER, 2020), em face das particularidades institucionais, sociais, econômicas e políticas, vivenciadas neste contexto.

2. Revisão de Literatura

2.1. Inovação no Setor Público

A inovação no setor público é um assunto que vem ganhando notoriedade no cenário nacional e internacional, em virtude do interesse de políticos e governantes em modernizar as organizações públicas, para lidar com os desafios complexos que desafiam as estruturas burocráticas tradicionais (EMMENDOERFER, 2019). Esses desafios, de acordo com Cavalcante e Cunha (2017), são de cunho econômico, político, social, organizacional e tecnológico, e se potencializaram com o cenário mundial globalizado e em rede, bem como por mudanças nas expectativas dos cidadãos e orçamentos menores.

A inovação, enquanto resultado de ações do Estado para a melhoria e maior eficiência no seu propósito fundamental de prestar serviços à população, pode ser definida como a criação e a implementação de novos processos, produtos, serviços e métodos de entrega de serviços, que resultam na melhoria da eficiência, eficácia e qualidade dos resultados (MULGAN; ALBURY, 2003). Para Osborne e Brown (2005) está relacionada com a inserção de novos

elementos, na forma de um novo conhecimento, uma nova organização e/ou novas habilidades processuais, que envolve “a criação, desenvolvimento e implementação de ideias práticas que alcancem um benefício público” (MULGAN, 2014, p. 5).

As práticas inovadoras podem ser classificadas de diferentes formas. Quanto ao tipo, elas podem ocorrer em processos administrativos, processos tecnológicos, produtos ou serviços, estratégias de governança, novos conceitos e visões, e em políticas públicas (BEKKERS; EDELENBOS; STEIJN, 2011; BLOCH, 2011; DE VRIES; BEKKERS; TUMMERS, 2016; ISIDRO, 2018; SANO, 2020), conforme apresentado no Quadro 1.

Quadro 1: Classificação da inovação no setor público quanto às suas tipologias

TIPOLOGIAS DE INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO	
Tipo de Inovação	Descrição
Processos Administrativos	Criação de novas formas organizacionais, assim como a introdução de novos métodos administrativos, de gestão e métodos de trabalho, significativamente diferentes em relação aos já existentes (BLOCH, 2011; ISIDRO, 2018).
Processos Tecnológicos	Criação de novas tecnologias para auxiliar na prestação de serviços aos usuários e cidadãos, e nas atividades governamentais (DE VRIES; BEKKERS; TUMMERS, 2016).
Produtos ou Serviços	Introdução de um serviço ou produto novo ou significativamente melhorado, em comparação com os serviços e bens já existentes na organização, resultando em novas formas de acesso e entrega (BLOCH, 2011).
Conceitual	Desenvolvimento de novos conceitos, novas visões de mundo, quadros de referência e novos paradigmas que questionam concepções prévias, e irão direcionar o processo de reformulação da natureza de problemas específicos e englobar as possíveis soluções para o contexto do setor público (BEKKERS EDELENBOS; STEIJN, 2011; ISIDRO, 2018).
Governança	Introdução de novas formas e processos de engajamento e relacionamento com os atores no processo de tomada de decisão. Pode ser interno ou externo à organização, no relacionamento com outros órgãos públicos, cidadãos, ONGs e o setor privado, para abordar problemas públicos específicos (SANO, 2020).
Políticas Públicas	Mudanças nas políticas públicas, podendo ser resultante também de inovações conceituais (SANO, 2020).

Fonte: Adaptado a partir de Sano (2020).

Observa-se que existem diferentes tipos de inovação no setor público, tangenciando os mais variados aspectos das organizações públicas, desde uma perspectiva mais interna, através dos processos administrativos e tecnológicos e mudanças na ação dos servidores públicos, até uma perspectiva mais externa, em novos métodos de governança e entregas, como serviços e políticas públicas. Diante disso, a inovação deve ser institucionalizada e incorporada no dia a dia das organizações públicas, de modo que ao cooperarem com os cidadãos e demais organizações não governamentais (privadas e do terceiro setor), se construa um setor público mais eficiente, legítimo e reconhecido como tal, aumentando a credibilidade e a confiança da sociedade para com o Estado (ISIDRO, 2018). Além disso, o uso de recursos e tecnologias para o acompanhamento e atendimento das demandas locais, auxiliam no aumento da eficiência dos serviços públicos e na redução de custos (MULGAN; ALBURY, 2003).

Além dos elementos já apresentados, para Borins (2006) o sucesso da inovação no setor público envolve cinco aspectos: a) uso de uma abordagem sistêmica; b) uso de tecnologias da informação; c) melhorias de processo; d) envolvimento com organizações privadas e voluntários; e) empoderamento das comunidades, dos cidadãos e dos funcionários. De modo resumido, a abordagem sistêmica está associada à colaboração e compartilhamento de aprendizagens e informações entre diferentes atores e organizações do setor público, objetivando tornar a inovação um valor público e um imperativo, como alternativa para a maximizar os resultados e gerar serviços mais eficientes e eficazes (ISIDRO, 2018).

As tecnologias da informação, através de mecanismos de retroalimentação, *web analytics* e big datas, contribuem para a incorporação de novos sistemas e processos de gestão que irão contribuir na consecução e implementação de políticas públicas, bem como na melhoria dos processos organizacionais (OLIVEIRA; SANTANA; GOMES, 2014). Já o envolvimento de organizações privadas e o empoderamento das comunidades, estão envolvidos nas ideias de inovação aberta e colaborativa, permitindo o desenvolvimento de novas capacidades através da cooperação, de modo a dissolver as fronteiras organizacionais e construir coalizações, para resolver os desafios de forma compartilhada (TORFING, 2018). Esse processo envolve, também, enxergar os problemas públicos aos olhos dos cidadãos, de modo que eles possam contribuir na construção de soluções mais assertivas para os problemas vivenciados por eles.

Como alternativa para a incorporação da inovação no setor público, a partir de uma perspectiva colaborativa e cocriada com organizações privadas e a sociedade civil, emergem os laboratórios de inovação em governo, a serem abordados na próxima seção.

2.2. Laboratórios de Inovação em Governo

Os laboratórios de inovação não são um assunto relativamente novo, uma vez que existiram movimentos semelhantes durante o processo de “reinvenção” do governo dos Estados Unidos, nos anos 1990 (TÔNURIST; KATTEL; LEMBER, 2017). No cenário latino-americano e global, os laboratórios de inovação passaram a fazer parte das agendas políticas, sobretudo por serem considerados organizações dinâmicas e capazes de internalizar os riscos (ACEVEDO; DASSEN, 2016). Isto, na concepção de Feitoza (2018), se deve ao fato de estarem inseridos em organizações tradicionais e burocráticas do setor público, no qual a mudança e alterações nas políticas implicam em riscos e dificuldades.

Os laboratórios podem ter distintas possibilidades de configuração, uma vez que cada unidade possui peculiaridades e responde a um contexto específico. Eles podem variar em suas metodologias, arranjo institucional, equipe, tipos de projeto, nível de autonomia, além dos distintos elementos institucionais e organizacionais particulares de cada região, que influenciam na sua capacidade de atuação e no alcance dos resultados possíveis (FERRAREZI; LEMOS; BRANDALIZE, 2018). Essas diferentes configurações, acarretam também em diferentes denominações para tratar os laboratórios de inovação no setor público, podendo ser considerados um termo polissêmico e intercambiável (FEITOZA, 2018). De acordo com McGann, Blomkamp e Lewis (2018), os laboratórios podem ser denominados como: a) Laboratório de inovação no setor público; b) Laboratório de inovação em governo; c) Laboratório de inovação social; d) Laboratório de inovação pública e social; e) Laboratório de mudança; f) Laboratório de política; g) Laboratório de design; h) Laboratório cidadão; i) Equipes de inovação.

A implementação de laboratórios, por parte dos governos, tem sido motivada pelas deficiências que são identificadas na abordagem tradicional da política e no *design* dos serviços públicos (MCGANN; BLOMKAMP; LEWIS, 2018). Ao observar as características contextuais do setor público, Tõnurist, Kattel e Lember (2017) identificaram seis razões pelas quais os laboratórios de inovação podem ser criados: complexidade do ambiente externo; tecnologia; concorrência entre estruturas clássicas e novas; emulação; consolidação de expertise e de aprendizado. Estas razões estão envoltas no discurso de promoção da inovação no setor público, enquanto um imperativo para as organizações (EMMENDOERFER, 2019).

Sano (2020, p. 18) define os laboratórios de inovação em governo, como “ambientes colaborativos que buscam fomentar a criatividade, a experimentação e a inovação, por meio da adoção de metodologias ativas e da cocriação na resolução de problemas” (SANO, 2020, p. 18). Dada essa definição, Karo e Kattel (2016) entendem que os laboratórios de inovação, enquanto espaços separados, mas adjacentes ao restante das organizações, são compreendidos como uma

nova forma de fomentar a capacidade de inovação e minimizar determinadas barreiras ao comportamento inovador, sem interromper a estrutura tradicional burocrática e respeitando as regras e procedimentos públicos.

Para Rodríguez e Grandinetti (2018) no contexto latino-americano dois tipos de laboratórios de inovação se destacam, os laboratórios de governo e os laboratórios cidadãos (Figura 1). Os laboratórios de governo possuem uma orientação mais interna, voltada aos processos e serviços prestados pelas organizações públicas, funcionando como um motor para a inovação através dos conhecimentos e expertises dos funcionários públicos. Já os laboratórios cidadãos agem sob uma perspectiva mais externa, em que as organizações e os servidores públicos atuam como facilitadores do processo de desenvolvimento de soluções inovadoras, oferecendo instâncias de teste e aplicação de soluções experimentais. Neste sentido, os laboratórios cidadãos buscam atuar em inovações sociais, orientadas ao princípio da coprodução, na qual os cidadãos desenvolvem experimentos e protótipos voltados para o incremento da cidadania, gerando soluções para diferentes problemas e desafios sociais (ARAÚJO; PENTEADO; SANTOS, 2021).

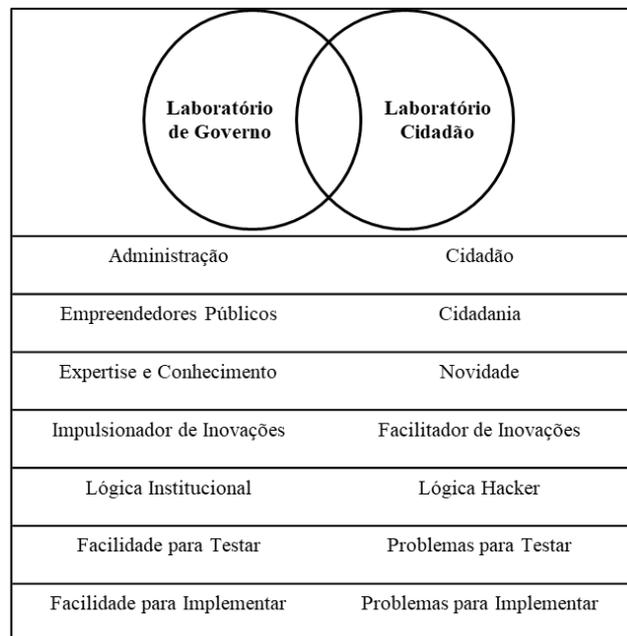


Figura 1: Características dos Laboratórios de Governo e Laboratórios Cidadãos

Fonte: Adaptado a partir de Rojas-Martín e Stan (2018) *apud* Rodríguez e Grandinetti (2018).

Embora sejam classificados sob enfoques diferentes, Rojas-Martín e Stan (2018) *apud* Rodríguez e Grandinetti (2018) apontam que a inovação cidadã e inovação governamental não necessariamente são ideias excludentes, e que um laboratório de inovação para ser eficiente e obter resultados ótimos deve saber funcionar sob ambos os enfoques. Neste sentido, acredita-se ser mais pertinente, enquanto definições para os laboratórios de inovação em governo, classifica-los como organizacionais ou cidadãos.

Assim, os laboratórios organizacionais são definidos como ambientes de experimentação no governo, voltados à introdução de novas alternativas na gestão, melhoria de serviços e políticas públicas, provocando mudanças comportamentais individuais e coletivas (PUTTICK; BAECK; COLLIGAN, 2014). Enquanto os laboratórios cidadãos, são considerados “espaços com ênfase experimental que propõem novas formas de participação e que através do trabalho colaborativo, integram e promovem projetos e iniciativas dos cidadãos na busca de soluções inovadoras” (CANZANI *et al.*, 2019, p. 121).

Neste sentido, os laboratórios de inovação em governo (organizacionais e/ou cidadãos) possuem sete objetivos principais: a) fomentar um ambiente inovador na administração pública; b) desenvolver inovações específicas; c) introduzir tecnologias na administração pública; d) modernizar os processos da administração pública; e) criar novos mecanismos de participação cidadã; f) introduzir novos métodos de comunicação na administração pública; g) abrir os dados da administração pública (ACEVEDO; DASSEN, 2016). Dado os seus objetivos, verifica-se a necessidade de transformar e modernizar as organizações públicas, em face de transformações tecnológicas, culturais, econômicas e políticas complexas, introduzindo novos elementos e comportamentos para modificar a maneira do governo operar (MANZINI; STASZOWSKI, 2013).

Além da classificação quanto a sua dimensão institucional, os laboratórios de inovação em governo podem ser classificados quanto aos seus objetivos (Figura 2). De acordo com Acevedo e Dassen (2016), Puttick, Baeck e Colligan (2014) e Sano (2020), esses laboratórios podem ser: 1) Desenvolvedores e Criadores de Inovação; 2) Facilitadores; 3) Educadores; 4) Arquitetos.

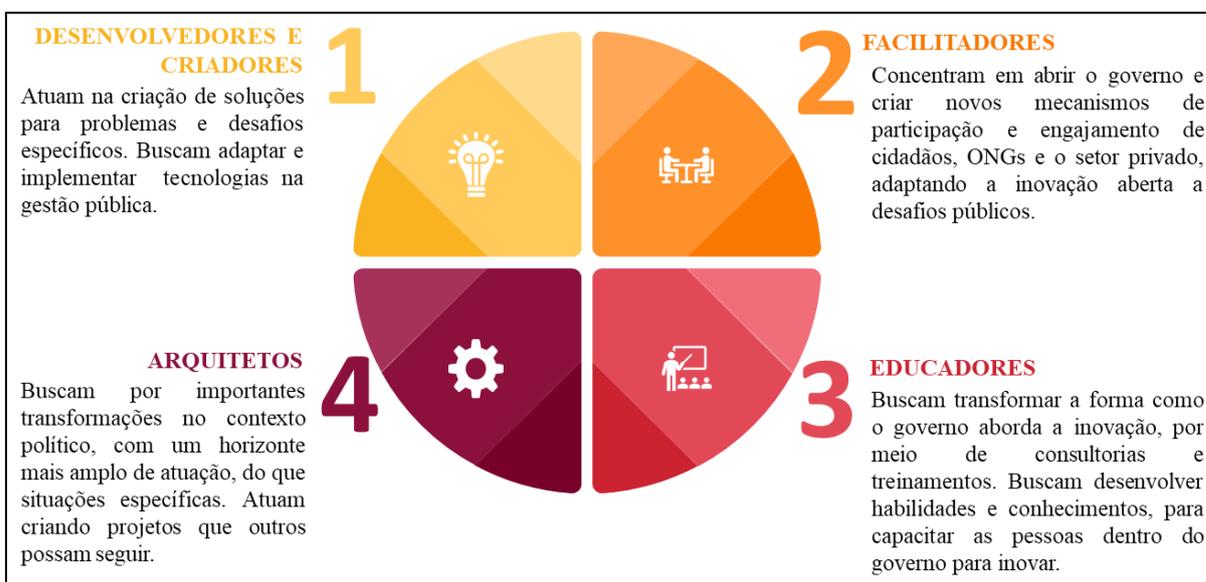


Figura 2: Tipos de Laboratórios de Inovação quanto aos Objetivos

Fonte: Elaboração própria, com base em Puttick, Baeck e Colligan (2014, p. 6).

Observa-se que os laboratórios de inovação podem atuar na criação e desenvolvimento de soluções inovadoras para o setor público, incitando a criatividade dos servidores públicos para a proposição de projetos que envolvam aspectos tecnológicos ou não, e para lidar com os desafios complexos que permeiam o âmbito público. Além disso, os laboratórios podem atuar no engajamento e orientação de atores privados e dos cidadãos na construção coletiva de ideias que poderão ser desenvolvidas e implementadas pelas organizações públicas. A cooperação e a formação de redes de contato fazem dos laboratórios importantes mecanismos de participação social e governança (UNCETA; BARANDIARAN; LAKIDAIN, 2021).

Dentre os objetivos dos laboratórios de inovação, destaca-se ainda o papel de educadores, em que procuram modificar as formas de se pensar e fazer serviços e políticas públicas, tendo em vista que as estruturas burocráticas não são consideradas eficientes para lidar com as transformações do ambiente complexo. Estes laboratórios têm buscado desenvolver novas mentalidades e capacidades nos servidores públicos, sobretudo a partir do uso de técnicas orientadas ao *design* de políticas públicas, como o *design thinking* e o *design etnográfico*, além de metodologias ágeis e o uso de ciências comportamentais e de dados, para

uma compreensão mais ampla do contexto em que se inserem e responder com rapidez e dinamismo às transformações do ambiente (ACEVEDO; DASSEN, 2016; CRIADO *et al.*, 2021; LEWIS; MCGANN; BLOMKAMP, 2020).

Por fim, os laboratórios podem ser arquitetos, atuando em um horizonte temporal mais amplo e sob diferentes enfoques, não se restringindo apenas a uma determinada área ou campo de atuação, como saúde, educação, mobilidade urbana, gestão, entre outros. Os arquitetos procuram também oferecer diferentes perspectivas e abordagens de inovação, através de espaços de *coworking*, *hackatons*, maratonas *hacker*, residência em tecnologia da inovação, além de oferecerem mentoria e consultoria para outros laboratórios iniciantes (PUTTICK; BAECK; COLLIGAN, 2014).

Dadas as suas características e objetivos, os laboratórios de inovação, então, se posicionam como “espaços de fronteira”, em que a experimentação e o erro em baixa escala permitem que as organizações públicas desenvolvam novos aprendizados, construindo soluções colaborativas para problemas públicos. Dessa forma, procuram validar boas ideias e descartar ideias ruins antes de serem aplicadas e disseminadas, tornando o processo mais eficaz e legitimando a intervenção governamental em cenários complexos (LONG, 2020).

3. Procedimentos Metodológicos

Tendo em vista o objetivo geral que norteia a presente pesquisa, de mapear e caracterizar os laboratórios de inovação em governo na América do Sul, utilizou-se de uma abordagem qualitativa, de cunho exploratório e descritivo. Como estratégia de pesquisa, utilizou-se o estudo de casos múltiplos, do tipo exploratório e holístico. Neste tipo de estudo, cada caso deve ser selecionado de forma individual e busca-se identificar características semelhantes e/ou contrastantes, entendendo os casos como parte integrante de um sistema (YIN, 2015). Segundo o mesmo autor, o estudo de caso é recomendado para situações em que o pesquisador tem pouco controle sobre os eventos e quando o foco se concentra em fenômenos contemporâneos, inseridos no seu contexto real.

A coleta de dados foi operacionalizada a partir de dados primários e secundários, utilizando-se de fontes documentais, bibliográficas e questionários estruturados, compostos por questões abertas e fechadas. A pesquisa documental e bibliográfica foi desenvolvida a partir de documentos de acesso público (livros, artigos científicos, regimentos, legislações, decretos, etc.), coletados nos sítios institucionais dos laboratórios, nas redes sociais oficiais (Facebook, Instagram, Twitter ou LinkedIn) e em base de dados científicos como *Google Scholar*, que permitissem atender ao desta pesquisa.

Além disso, foram utilizadas três bases de dados sobre laboratórios e práticas de inovação no setor público. A primeira delas é o projeto *Innovación Ciudadana* (<https://www.innovacionciudadana.org/en/>), promovido pela Secretaria Geral Ibero-Americana (SEGIB) com o objetivo de fomentar a inovação cidadã e impulsionar a transformação social, a governabilidade democrática e o desenvolvimento social, cultural e econômico, nos países ibero-americanos. A segunda foi a Associação Apolitical (<https://apolitical.co/government-innovation-lab-directory/>), que é uma organização sem fins lucrativos e tem o objetivo de tornar os governos no mundo mais eficientes, através da liderança política. A associação disponibiliza um levantamento dos laboratórios de inovação em governo no mundo.

Utilizou-se, ainda, a base *Latinno* (<https://www.latinno.net/es/>) considerada a primeira base de dados completa e sistemática sobre novas formas de participação cidadã e inovação democrática, desenvolvidas na América Latina. Por fim, foram realizadas buscas em trabalhos bibliográficos anteriores que buscaram mapear as evidências de laboratórios de inovação no setor público na América Latina e no mundo. Essa busca foi feita no intuito de reunir novas informações, não disponíveis nas bases consultadas, e validar algumas evidências identificadas.

As buscas resultaram em um total de 24 laboratórios de inovação em governo atuantes na América do Sul.

A partir do mapeamento, foram enviados questionários estruturados (em português ou espanhol) para todos os laboratórios identificados e os membros que foi possível identificar os contatos, no intuito de validar as informações documentais e bibliográficas e coletar novas informações para caracterização e análise dos mesmos. Essa etapa resultou em 23 respondentes, contemplando 19 laboratórios de inovação em governo na América do Sul, conforme Quadro 2. O questionário foi composto por 41 questões abertas e fechadas, sendo a Parte II utilizada para a realização desta pesquisa¹. Vale-se destacar que o envio do questionário só ocorreu após a aprovação do trabalho no Comitê de Ética em Pesquisa.

Quadro 2: Codificação dos Participantes da Pesquisa

Participante da Pesquisa	Código	País	Laboratório de Inovação
Participante da Pesquisa 1	PP1	Brasil	(011).Lab - Laboratório de Inovação em Governo da Prefeitura de São Paulo
Participante da Pesquisa 2	PP2	Brasil	LA-BORA!gov – Laboratório de Gestão Inovadora da Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal do Ministério da Economia
Participante da Pesquisa 3	PP3	Argentina	LabBahia - Laboratorio de Gobierno para la Participación Ciudadana y la Innovación Democrática
Participante da Pesquisa 4	PP4	Uruguai	MvdLab - Laboratorio de Innovación Ciudadana de Montevideo
Participante da Pesquisa 5	PP5		
Participante da Pesquisa 6	PP6	Brasil	GNova - Laboratório de Inovação do Governo Federal brasileiro
Participante da Pesquisa 7	PP7		
Participante da Pesquisa 8	PP8		
Participante da Pesquisa 9	PP9	Brasil	Lab.MG – Laboratório de Inovação em Governo de Minas Gerais
Participante da Pesquisa 10	PP10		
Participante da Pesquisa 11	PP11	Brasil	PequiLab – Laboratório de Inovação em Governo de Goiás
Participante da Pesquisa 12	PP12	Brasil	LAB.ges – Laboratório de Inovação na Gestão do Governo do Espírito Santo
Participante da Pesquisa 13	PP13	Chile	Laboratorio de Gobierno – Laboratorio de Gobierno del Estado de Chile
Participante da Pesquisa 14	PP14	Argentina	NQNLab - Laboratorio de Innovación Ciudadana de Neuquén
Participante da Pesquisa 15	PP15	Brasil	LineGov – Laboratório de Inovação e Estratégia em Governo
Participante da Pesquisa 16	PP16	Brasil	CEMICAP – Centro de Inovação e Capacitação Municipal de Arcos
Participante da Pesquisa 17	PP17	Colômbia	LabTeusaquillo – Laboratorio de Innovación de Teusaquillo
Participante da Pesquisa 18	PP18	Brasil	LABNit – Laboratório de Inovação da Prefeitura de Niterói
Participante da Pesquisa 19	PP19	Colômbia	EiP – Equipo de Innovación Pública de Colombia
Participante da Pesquisa 20	PP20	Brasil	Nidus – Laboratório de Inovação do Governo de Santa Catarina
Participante da Pesquisa 21	PP21	Colômbia	iBO – Laboratorio de Innovación Pública de Bogotá
Participante da Pesquisa 22	PP22	Brasil	Íris – Laboratório de Inovação e Dados do Governo do Ceará
Participante da Pesquisa 23	PP23	Colômbia	SubaLab – Laboratorio de Innovación de la localidad de Suba

Fonte: Elaboração própria.

Para a análise dos dados documentais e bibliográficos, utilizou-se a técnica da análise de conteúdo, por meio da análise temática, buscando identificar a presença ou frequência de

aparência de um determinado tema para caracterização do fenômeno investigado (BARDIN, 2011). A partir da análise, foi possível compreender e caracterizar os laboratórios governamentais e como eles atuam nas respectivas localidades, levando em consideração os seguintes elementos:

Quadro 3: Dimensões de Análise e Caracterização dos Laboratórios em Governos

DIMENSÃO	CATEGORIAS	OBJETIVO
Vinculação Institucional	Tipo de organização do setor público	Compreender a dimensão institucional dos laboratórios e o órgão do setor público ao qual está vinculado.
Objetivo	Organizacional Cidadão	Compreender como são definidos os laboratórios pelos órgãos e as pessoas que os compõem e o seu foco/escopo (Interno e/ou Externo).
Caracterização do Laboratório	Desenvolvedor e Criador de Inovação Facilitador Educador Arquiteto	Compreender as principais funções/dimensões de atuação dos laboratórios, buscando identificar a sua finalidade para o setor público.
Tipos de Projetos de Inovação	Processos Administrativos Processos Tecnológicos Serviços Governança Conceitual Políticas Públicas	Compreender quais os tipos de projetos de inovação desenvolvido pelos laboratórios para compreender a sua abrangência.

Fonte: Elaboração própria.

4. Resultados e Discussões

4.1. Mapeamento dos Laboratórios de Inovação em Governo na América do Sul

A pesquisa exploratória, realizada no intuito de identificar os laboratórios de inovação em governos atuantes na América do Sul, resultou em 24 laboratórios, conforme apresentado na Figura 3. Cabe-se destacar, que para fins desta pesquisa, considerou-se como laboratórios de inovação em governo àqueles vinculados ao poder executivo (secretarias e órgãos) e à administração pública direta, em nível local, regional e/ou nacional.



Figura 3: Mapeamento dos Laboratórios de Inovação em Governo na América do Sul
Fonte: Dados da pesquisa (2021).

A partir do mapa, observa-se que o Brasil, Colômbia e Argentina são os países com o maior número de laboratórios de inovação em governo. Observa-se também, que não foram identificados laboratórios no Paraguai, Bolívia, Equador, Guiana, Suriname e Guiana Francesa. Em relação aos 24 laboratórios atuantes na América do Sul, a Tabela 1 apresenta uma visão geral da sua distribuição quanto aos níveis de governo e os países nos quais estão sediados.

Tabela 1: Número de Laboratórios de Inovação Governamentais na América do Sul

País	Nacional/Federal		Provincial/Estadual		Local/Municipal		Total	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
Brasil	3	12,50%	6	25,00%	3	12,50%	12	50,00%
Colômbia	1	4,17%	1	4,17%	4	16,67%	6	25,00%
Argentina	-	-	1	4,17%	2	8,68%	3	12,50%
Chile	1	4,17%	-	-	-	-	1	4,17%
Uruguai	-	-	-	-	1	4,17%	1	4,17%
Peru	1	4,17%	-	-	-	-	1	4,17%
Total	6	25,00%	8	33,34%	10	41,67%	24	100%

Fonte: Dados da pesquisa (2021).

Quanto ao nível de governo, observa-se uma predominância de laboratórios em nível subnacional, com maior ênfase no nível local (municipal), compreendendo quase 42% do total

de laboratórios, demonstrando uma preocupação dos governos locais sul-americanos em prestar serviços públicos de maior qualidade e aumentar a eficiência das organizações públicas, estimulando uma cultura de inovação através de uma maior proximidade com as demandas e necessidades dos cidadãos.

Além disso, a partir dos dados coletados, observou-se que a maioria dos laboratórios de inovação são sediados em grandes cidades dos países sul-americanos, sobretudo em capitais dos estados ou províncias, o que pode estar associado a uma maior disponibilidade de recursos, mas também uma maior complexibilidade da gestão pública, demandando práticas inovadoras para lidar com os chamados *wicked-problems* (problemas perversos) e aumentar a capacidade estatal na proposição de soluções eficientes (TESSAROLO *et al.*, 2021). Espera-se que tais práticas, em grandes centros, possam inspirar a criação de laboratórios de inovação em outras localidades, com menos recursos disponíveis, para reconhecimento da inovação como prática legítima e que pode ser aplicada em todos os níveis de governo e em diferentes contextos, permitindo o intercâmbio de conhecimento e o aprimoramento da gestão pública.

Em relação ao ano de criação dos laboratórios (Figura 4), observa-se uma tendência de crescimento no contexto sul-americano a partir de 2017, conforme previsto por Acevedo e Dassen (2016).

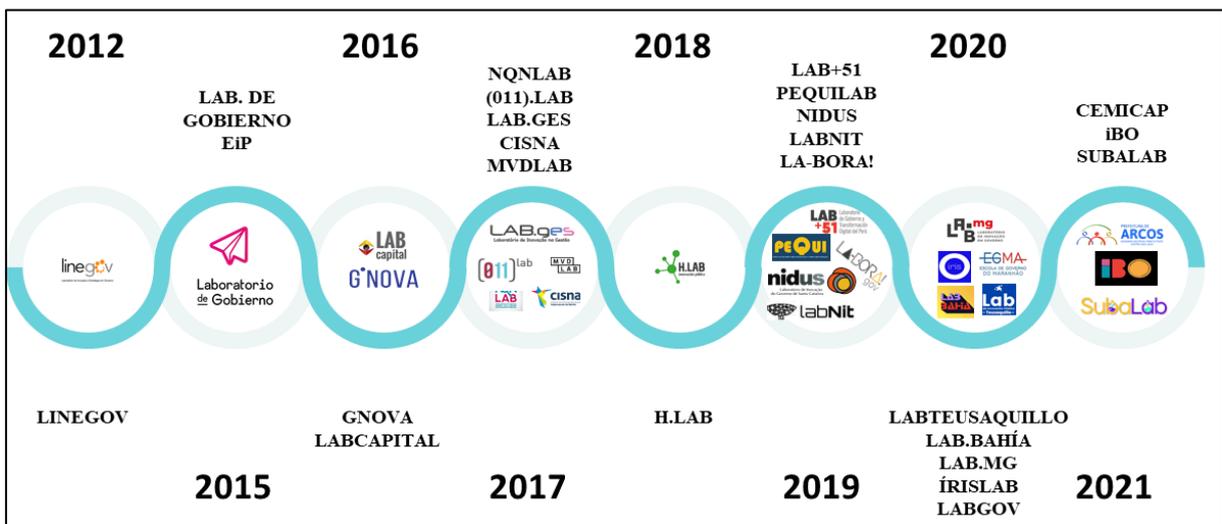


Figura 4: Linha do Tempo dos Laboratórios de Inovação em Governo na América do Sul
Fonte: Dados da pesquisa (2021).

Dos laboratórios identificados pela pesquisa, o pioneiro no contexto sul-americano foi o LineGov|UnB, criado em 2012. O laboratório surgiu com o objetivo de “oferecer subsídios para as organizações governamentais, por meio de atividades de ensino, pesquisa, consultoria e inovação” (PP15). O fato de estar vinculado a uma instituição de ensino superior, pode ser um fator que justifique o seu pioneirismo, visto que pesquisadores e estudantes têm buscado incorporar ideias e conhecimentos advindos de outros contextos, em países emergentes como o Brasil, tendo em vista os benefícios da inovação.

Em relação aos laboratórios criados por órgãos e secretarias governamentais, destacam-se como pioneiros o Laboratorio de Gobierno do Chile e a EiP da Colômbia, inaugurados no ano de 2015. A criação do laboratório chileno motivou-se pela necessidade de um ambiente voltado ao desenvolvimento de projetos inovadores, a partir do conhecimento, geração de ideias, protótipos e testes, inspirados em pensamentos de *design* para os serviços públicos (ISIDRO, 2018), despertando o interesse e curiosidade de outros países. A EiP emerge com a tarefa de “apoiar o *design* experimental de abordagens e processos que aumentam a capacidade

de criar políticas públicas eficazes, eficientes e centradas no usuário, que beneficiem os colombianos” (CHRISTIANSEN; LANDECKER, s/d).

O ano de 2016 foi marcado pela criação de 2 laboratórios influentes nos seus contextos, dentre eles o Gnova, oriundo de um acordo de apoio técnico com o MindLab da Dinamarca, que foi um dos primeiros laboratórios de inovação pública no mundo e que atuou no apoio e mentoria para outros contextos, e o LABCapital inspirado também no MindLab e nos laboratórios do Chile, Uruguai e México, sendo um instrumento de propagação da inovação pública na cidade de Bogotá e o primeiro laboratório em nível municipal criado no contexto sul-americano.

No ano de 2017 foram criados 5 laboratórios, sendo três deles oriundos do projeto Innovación Ciudadana, desenvolvido pela SEGIB em parceria com o Laboratório de Aragón e o Medialab Prado, com o objetivo de instituir laboratórios cidadãos para estimular a cooperação das organizações públicas e da sociedade no contexto sul-americano. No ano de 2018, destaca-se a criação de apenas 1 laboratório, em nível municipal na Argentina, e no ano de 2019 foram criados outros 5 laboratórios, sendo 2 em nível nacional (Brasil e Peru), outros 2 estaduais e 1 municipal, ambos no contexto brasileiro.

Já para o ano de 2020, também foram criados 5 laboratórios, 2 em nível municipal (Argentina e Colômbia) e 3 estaduais, ambos no Brasil. No ano de 2021 foram criados 3 laboratórios, todos em nível municipal, sendo 2 na Colômbia e 1 no Brasil. Esse período (2020-2021) é marcado pela instauração da pandemia COVID-19, o que leva a crer que os laboratórios possam ter sido criados para auxiliar, também, na proposta de soluções inovadoras para os problemas complexos causados pelo contexto pandêmico.

Nesta subseção, buscou-se apresentar os laboratórios de inovação em governo mapeados na América do Sul. Na próxima subseção, serão caracterizados os laboratórios convergentes à pesquisa, a partir dos seus principais objetivos, formas de atuação e tipologias de inovação trabalhadas.

5.2. Caracterização dos Laboratórios Convergentes à Pesquisa

Nesta subseção, tem-se o objetivo de caracterizar os laboratórios de inovação em governo participantes da pesquisa, no intuito de identificar particularidades e congruências entre eles. Conforme apresentado, nesta etapa foram contemplados 19 laboratórios, do total de 24 identificados no contexto sul-americano. Diante disso, por não responderem aos contatos, foram retirados da análise 5 laboratórios, sendo eles: LAB+51 (Peru); Laboratório de Inovação em Governo do Estado do Maranhão (LABGOV - Brasil); CISNA (Colômbia); H.LAB (Argentina); LABCapital (Colômbia).

No Quadro 4 são apresentados os laboratórios de inovação considerados pela pesquisa, juntamente com a sua vinculação institucional, orientação principal e foco de atuação.

Quadro 4: Laboratórios em Governos Considerados para a Pesquisa

País	Laboratório	Vinculação Institucional	Orientação Principal	Foco
Brasil 	Laboratório de Inovação em Governo (Gnova)	Escola Nacional de Administração Pública (ENAP)	Organizacional	Interno
	Laboratório de Gestão Inovadora de Pessoas (LA-BORA!gov)	Secretaria de Gestão e Desempenho Pessoal no Ministério da Economia	Organizacional	Interno
	Laboratório de Inovação e Estratégia em Governo (LineGov)	Universidade de Brasília (UnB)	Organizacional	Externo
	Ponto de Encontro para Qualificação e União	Escola de Governo do Estado de Goiás	Organizacional	Interno

	para a Inovação (PequiLab)			
	Laboratório de Inovação em Governo (LAB.MG)	Fundação João Pinheiro (FJP) e Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG)	Organizacional	Interno
	Laboratório de Inovação e Dados do Governo do Ceará (ÍrisLab)	Secretaria de Planejamento e Gestão (EGPCE)	Organizacional	Interno
	Laboratório de Inovação na Gestão (LAB.ges)	Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos (SEGER)	Organizacional	Interno/Externo
	Laboratório de Inovação do Governo do Estado de Santa Catarina (NIDUS)	Diretoria de Tecnologia e Inovação (DITI) da Secretaria de Estado de Administração	Organizacional	Interno/Externo
	Laboratório de Inovação da Prefeitura de Niterói (LABNit)	Escola de Gestão e Governo da Prefeitura Municipal de Niterói	Organizacional	Interno
	Laboratório de Inovação em Governo da Secretaria Municipal de Inovação e Tecnologia de São Paulo – [(011).Lab]	Secretaria Municipal de Inovação e Tecnologia (SMIT)	Organizacional	Interno/Externo
	Centro de Inovação e Capacitação Municipal de Arcos (CEMICAP)	Secretaria Municipal de Educação (SEMED)	Organizacional	Interno
Colômbia 	Equipo de Innovación Pública (EiP)	Departamento Nacional Planeación (DNP)	Organizacional	Interno
	Laboratorio de Innovación Pública de Teusaquillo (LABTeusaquillo)	Alcaldía Local de Teusaquillo	Cidadão	Externo
	Laboratorio de Innovación Pública de Bogotá (iBO)	Secretaría General de la Alcaldía Mayor	Cidadão	Externo
	Laboratorio de Innovación de la localidad de Suba (SubaLab)	Alcaldía Local de Suba	Cidadão	Externo
Argentina 	Laboratorio de Innovación Pública del Neuquen (NQNLab)	Ministerio de la Ciudadanía	Cidadão	Externo
	Laboratorio para la Participación Ciudadana y Gobierno Abierto en Bahía Blanca (LabBahía)	Subsecretaría de Innovación Pública y Comunicación	Cidadão	Externo
Chile 	Laboratorio de Gobierno (Lab. Gobierno)	Secretaria Geral do Ministério da Presidência	Organizacional	Interno
Uruguai 	Laboratorio de Innovación Ciudadana de Montevideo (MvdLab)	Asesoría de Desarrollo Municipal y Participación	Cidadão	Externo

Fonte: Elaboração própria.

Em relação à orientação principal, os laboratórios de inovação em governo, a partir da análise da sua missão, objetivos e projetos desenvolvidos, foram classificados sob duas perspectivas: organizacional ou cidadão. Dos 19 laboratórios, 13 deles (68,42%) possuem uma

orientação mais direcionada ao âmbito organizacional, focado no desenvolvimento de projetos e serviços públicos inovadores propostos, em sua maioria, pelos próprios servidores, objetivando melhorar a gestão e a eficiência organizacional. Esses laboratórios buscam introduzir e desenvolver novas metodologias e competências, com o objetivo de preparar e capacitar os servidores na formulação de respostas rápidas aos problemas complexos. Além disso, procuram auxiliar e assessorar outras secretarias e órgãos do setor público (legislativo, judiciário e administração indireta) na proposição de projetos de inovação.

Dentre os principais objetivos comuns dos laboratórios organizacionais, destacam-se: a) Gerar ideias úteis para o desenho e melhoria de serviços e políticas públicas; b) Aprimorar os processos internos de gestão; c) Articular esforços e estimular a formação de parcerias para a potencialização das iniciativas de inovação na gestão; d) Impulsionar o processo de mudança na relação dos servidores públicos com seu trabalho; e) Desenvolver aprendizagens do tipo *learning by doing* (aprender fazendo) e projetos de capacitação dos servidores públicos; f) Gerar capacidade institucional para a inovação; g) Dotar pessoas de ferramentas e habilidades para se empreender e inovar; h) Disseminar conceitos, métodos e práticas no intuito de fomentar uma cultura da inovação e empreendedorismo no setor público.

Dentro da orientação organizacional, destacam-se algumas características específicas para determinados laboratórios. No caso do ÍrisLab, observam-se ações e processos voltados à transformação digital e incorporação de tecnologias pelo governo, utilizando-se de ferramentas e tecnologias emergentes, como o Big Data e Gestão Analítica, para implementar processos mais ágeis e atuar na digitalização dos serviços. Para o Nidus, o LAB.ges e (011).Lab, observam-se ações voltadas à inovação aberta (Externa), em que os laboratórios atuam na ativação do Ecossistema de Inovação, cooperando com instituições de pesquisas, startups e empresas que realizam investimentos em pesquisa e desenvolvimento tecnológico, para a construção conjunta de soluções para os problemas públicos.

Em relação ao LineGov da Universidade de Brasília (UnB), o laboratório foi classificado como organizacional, mas voltado somente ao âmbito externo. Isto ocorre, pois o laboratório auxilia outras organizações públicas, em diferentes níveis de governo, na proposição de projetos de inovação, através de atividades de Pesquisa, Ensino, Extensão e Consultoria. Dessa forma, o foco não está em desenvolver e apoiar ações da Universidade, mas de organizações públicas externas.

Já em relação aos laboratórios Cidadãos, representados por 6 unidades (31,58%), observa-se uma interrelação direta com a sociedade, buscando estimular a participação cidadã no desenvolvimento e implementação de projetos coletivos. Esses laboratórios podem ser definidos como: espaços dedicados a facilitar o intercâmbio e a interação entre cidadãos e governos, para produzir, experimentar e disseminar projetos inovadores e políticas públicas, oriundos da sociedade, objetivando melhorar a qualidade de vida dos cidadãos (INNOVACIÓN CIUDADANA, 2021).

Dentre os objetivos comuns desses laboratórios, destacam-se: a) Construir aprendizagem e inteligência coletiva por meio da cooperação com os cidadãos; b) Ativar a comunidade em torno de um propósito comum; c) Valorizar as capacidades individuais; d) Fomentar um espaço de troca, fortalecimento de laços e democratização das decisões públicas; e) Proporcionar uma cultura colaborativa no setor público; f) Reconhecer e estimular os cidadãos como agentes de mudança e motor da transformação social.

Os laboratórios cidadãos atuam em interface direta com inovações sociais, relacionadas a assuntos como inclusão de gênero, mobilidade urbana para pessoas com deficiências e inclusão de estrangeiros, além de ações orientadas aos Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organizações das Nações Unidas (ONU), sem deixar de se preocupar com a melhoria dos processos organizacionais internos. Uma característica comum e peculiar aos laboratórios cidadãos está na atuação por meio de laboratórios temporários em diferentes

localidades, de formato flexível e por tempo determinado, buscando a construção de soluções para um problema comum, ao gerar e explorar diversas ideias, introduzir e educar os participantes sobre o valor da inovação (LABCAPITAL, 2020).

Além da classificação quanto a dimensão principal e o foco, os laboratórios podem ser categorizados quanto a sua tipologia (eixo). A partir dos resultados apresentados na Tabela 2, todos os laboratórios, exceto o LabBahía e o LA-BORA!gov, foram caracterizados em mais de uma tipologia, demonstrando a heterogeneidade e dinamicidade desses ambientes.

Tabela 2: Classificação dos Laboratórios de Inovação em Governos

CLASSIFICAÇÃO DOS LABORATÓRIOS DE INOVAÇÃO					
País	Laboratório	Desenvolvedor e Criador	Facilitador	Educador	Arquiteto
Brasil	Gnova	⊙		⊙	⊙
	LA-BORA!gov				⊙
	LineGov	⊙	⊙	⊙	
	PequiLab		⊙	⊙	
	LAB.MG	⊙		⊙	
	ÍrisLab	⊙		⊙	
	LAB.ges	⊙	⊙	⊙	
	NIDUS	⊙		⊙	
	LABNit	⊙	⊙	⊙	
	(011).Lab	⊙	⊙	⊙	⊙
CEMICAP	⊙	⊙	⊙	⊙	
Colômbia	EiP		⊙	⊙	
	LABTeusaquillo	⊙	⊙	⊙	⊙
	iBO	⊙	⊙	⊙	
	SubaLab	⊙	⊙	⊙	
Argentina	NQNLab	⊙			⊙
	LabBahía		⊙		
Chile	Laboratorio de Gobierno	⊙		⊙	⊙
Uruguai	MvdLab		⊙		⊙
TOTAL		14	12	15	8
FREQUÊNCIA		73,68%	63,19%	78,95%	42,11%

Fonte: Dados da pesquisa (2021).

Do total de laboratórios, a maioria deles atuam como Educadores (78,95%) e Desenvolvedores e Criadores (73,68%). Os laboratórios Educadores buscam transformar a forma com os indivíduos e as organizações lidam com a inovação, desenvolvendo novas habilidades e competências. Dentre as atividades de capacitação desenvolvidas, destacam-se os eventos, *meetups* e oficinas temáticas relacionadas a inovação, envolvendo temas como: *Design Thinking*, experiência do usuário, empatia, alfabetização de dados, criatividade, prototipação, *Lean Inception*, gestão de processos, entre outros.

Além disso, alguns laboratórios oferecem cursos preparatórios e programas de desenvolvimento, em parceria com Escolas de Governo e instituições de pesquisa, ou contam com a própria escola de capacitação, como é o caso do NQNLab, por meio da Escuela de Facilitadores de la Innovación Pública Abierta de Neuquén e do SubaLab, com a Escuela SubaLab, criados para a capacitação de servidores e cidadãos para a inovação aberta, instrumentos tecnológicos e capacidades teóricas e práticas para a experimentação. Neste sentido, a atuação enquanto educadores pode envolver a capacitação interna, envolvendo os membros dos laboratórios e servidores de órgãos e secretarias públicas, como também, para alguns casos, podem ser externas, capacitando também os cidadãos.

Outra importante forma de capacitação é o envolvimento dos próprios servidores nos projetos, caracterizados como aprendizagem do tipo *learning by doing*, em que os indivíduos

adquirem conhecimento prático para lidar com os problemas públicos. Por fim, destaca-se o Programa de Aceleração de Projetos Públicos, desenvolvido pelo LAB.ges, em parceria com Secretaria Estadual de Gestão e Recursos Humanos (SEGER) e a Fundação de Amparo à Pesquisa do Espírito Santo (FAPES), cujo objetivo é oferecer “mentorias, capacitações, métodos e suporte de monitoramento para acelerar o atingimento dos resultados” (PP12).

Como Desenvolvedores e Criadores, os laboratórios contam com ferramentas e metodologias que estimulam os atores públicos e/ou privados a colocarem em prática ideias criativas, que confrontam os problemas públicos e buscam dar maior legitimidade ao aparelho Estatal na proposição de ações (UNCETA; BARANDIARAN; LAKIDAIN, 2021). Dentre os projetos de inovação desenvolvidos, destacam-se: transformação e melhoria de processos; criação de aplicativos e reformulação de portais institucionais; novas formas de prestar serviços públicos; criação de políticas públicas em diversas áreas, como mobilidade urbana, saúde, educação, inclusão, etc.; simplificação de legislações e regulamentos; além de novas formas de participação e controle social, orientadas aos princípios do Governo Aberto.

Além das tipologias apresentadas, 63,19% dos laboratórios atuam como Facilitadores, auxiliando servidores públicos, cidadãos, empresas privadas e outras organizações no desenvolvimento conjunto de soluções inovadoras. Esse engajamento decorre de diferentes estratégias, sejam em momentos específicos, como eventos e oficinas de socialização destinados à construção coletiva de soluções, como também no acionamento dos ecossistemas de inovação pública, orientados à cooperação entre organizações de um mesmo país ou continente. As trocas informacionais entre os atores permitem que práticas bem-sucedidas em determinados contextos, possam ser adaptadas e implementadas em outros contextos, seja dentro de um mesmo órgão ou entre organizações, como é o caso do Programa Linguagem Simples, bastante difundido entre os laboratórios brasileiros. Neste sentido, o laboratório auxilia em todo o processo de implementação das práticas, no intuito de facilitar a adaptação.

Por fim, 42,11% dos laboratórios governamentais foram classificados como arquitetos. Os laboratórios arquitetos buscam transformações sistêmicas, inspirando e assessorando outras organizações a se desenvolverem. Além disso, esses laboratórios também atuam no gerenciamento de redes de inovadores públicos, facilitando a cooperação e colaboração dos atores que formam os Ecossistemas de Inovação Pública de cada localidade. Com exceção do CEMICAP, todos os demais laboratórios arquitetos possuem um horizonte temporal de pelo menos 3 anos de atuação. A longevidade é um fator importante para os laboratórios arquitetos, visto que são considerados inspiradores e disseminadores de práticas bem-sucedidas (PUTTICK; BAECK; COLLIGAN, 2014). Outro ponto de destaque dos arquitetos, está na atuação sob diferentes enfoques e áreas do governo, como saúde, educação, mobilidade, captação financeira e gestão de pessoas, não se restringindo a um único foco, colaborando com diferentes secretarias e órgãos do setor público.

Além das tipologias apresentadas, três novas tipologias foram mencionadas pelos participantes da pesquisa. A primeira delas é chamada de “*Head of Design: Acelerando as transformações do Estado para as pessoas*” (PP 13), atribuída ao Laboratorio de Gobierno e que destaca o papel dos laboratórios enquanto percussores do *design* no setor público. A segunda tipologia foi a de ‘Fomentador do Ecossistema de Inovação’, em que o laboratório atua estimulando a inovação aberta com startups, atribuída ao Laboratório de Inovação na Gestão (LAB.ges) e que também é observado nos objetivos do NIDUS, a partir do Decreto 1.098 de 13/01/2021 (SANTA CATARINA, 2021) e no (011).Lab, por meio do programa PITCHSAMPA, que consiste em um “programa de inovação aberta que busca resolver desafios públicos em parceria com o ecossistema de inovação da cidade de São Paulo (011.LAB, 2022). Por fim, destaca-se a função de ‘Habilitador’, cujo objetivo é “promover instrumentos de políticas públicas no campo da inovação, criar/promover condições para que a mentalidade,

processos e soluções inovadoras se materializarem” (PP19). Sob este enfoque, destaca-se o papel dos laboratórios como potencializadores dos resultados de políticas públicas.

Como observado, os laboratórios de inovação podem atuar sob diferentes enfoques, desenvolvendo projetos com diferentes finalidades e orientações. Neste sentido, a partir dos dados apresentados na Tabela 3, buscou-se analisar quais tipologias de inovação têm sido trabalhadas pelos laboratórios governamentais.

Tabela 3: Tipologias de Inovação Trabalhadas pelos Laboratórios

TIPOLOGIAS DE INOVAÇÃO DESENVOLVIDAS PELOS LABORATÓRIOS						
Laboratórios	Processos Administrativos	Processos Tecnológicos	Serviços	Conceitual	Governança	Políticas Públicas
 Gnova	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙
 LA-BORA!gov	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙
 LineGov	⊙	⊙	⊙			
 PequiLab	⊙		⊙	⊙		
 LAB.MG	⊙		⊙		⊙	⊙
 ÍrisLab	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙
 LAB.ges	⊙	⊙	⊙		⊙	⊙
 NIDUS	⊙		⊙		⊙	
 LABNit	⊙	⊙	⊙	⊙		⊙
 (011).Lab	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙
 CEMICAP	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙
 EiP	⊙		⊙	⊙	⊙	⊙
 LABTeusaquillo		⊙	⊙	⊙		
 iBO	⊙	⊙	⊙			⊙
 SubaLab			⊙	⊙		
 NQNLab	⊙		⊙	⊙	⊙	⊙
 LabBahía	⊙	⊙		⊙	⊙	⊙
 Lab. Gobierno	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙
 MvdLab				⊙	⊙	⊙
TOTAL	16	12	17	14	13	14
FREQUÊNCIA	84,21%	63,16%	89,47%	73,68%	68,42%	73,68%

Fonte: Dados da pesquisa (2021).

A partir dos resultados, observa-se que 89,47% dos laboratórios governamentais inovam em serviços. Dentre os projetos identificados, destacam-se reformulações de portais institucionais, melhoria em processos de emissão de notas fiscais e cadastramento de mercadorias, alterações em serviços de arrecadações fiscais, criação de aplicativos para facilitar e melhorar os serviços públicos, entre outros. Os laboratórios de inovação, independente das características particulares que permeiam cada uma dessas organizações, buscam gerar resultados e valor público, contribuindo para aumentar a legitimidade e confiança da administração pública pelos dos cidadãos (LEWIS; MCGANN; BLOMKAMP, 2020). Um primeiro passo para este objetivo é a prestação de serviços públicos de maior qualidade e como podemos observar, tem sido o foco dos laboratórios em governos na América do Sul.

Além dos serviços, observa-se que 84,21% dos laboratórios atuam na melhoria de processos administrativos. As transformações nos processos administrativos estão atreladas a melhoria da eficiência organizacional, envolvendo desburocratização dos processos, agilidade em sua tramitação e minimização de desperdícios de recursos. Neste contexto, destaca-se novamente o Programa Linguagem Simples, que tem o objetivo de simplificar os documentos públicos para torná-los mais inteligíveis e facilitar a comunicação entre os servidores públicos, garantindo maior eficiência na tramitação dos processos (011.LAB, 2020).

Quanto às inovações conceituais e em políticas públicas, uma parcela representativa dos laboratórios de inovação em governo (73,68%), desenvolvem projetos sob estes enfoques. As

inovações conceituais estão orientadas ao desenvolvimento e disseminação de novas visões, métodos e conceitos na administração pública, provocando mudanças de paradigmas ao estimular os servidores públicos a atuarem como empreendedores na busca de novas oportunidades para a mudança (PUTTICK; BAECK; COLLIGAN, 2014). Dentre as mudanças conceituais desenvolvidas, destacam-se a criação de premiações e banco de boas práticas pelos laboratórios, incentivando mudanças na forma de se pensar e desenvolver serviços públicos. Destaca-se também, a vasta quantidade de materiais (livros, documentos, cursos, mentorias, etc.) disponibilizados pelos laboratórios, para gerar inquietações e permitir a incorporação de novos elementos na gestão pública em múltiplos contextos.

Sob o enfoque das políticas públicas, os laboratórios atuam na transformação e aprimoramento de políticas já existentes, mas também na criação de novas políticas mais eficientes, responsivas e orientadas aos cidadãos. Dentre as ações desenvolvidas, destacam-se projetos voltados à melhoria da qualidade de vida dos cidadãos, através de transformações no espaço público, maior acessibilidade a pessoas com deficiência, atividades para a redução da emissão de gases poluentes, alterações em políticas migratórias, inclusão de gênero, entre outros. Destacam-se ainda, enquanto inovações em políticas públicas, a participação dos laboratórios na melhoria em serviços de saúde, educação, segurança pública, mobilidade urbana, etc.

Além disso, 68,42% dos laboratórios atuam em governança, desenvolvendo novas formas de relacionamento e cooperação, voltadas ao âmbito interno das organizações públicas e ao âmbito externo, estimulando a cooperação com a sociedade. Dentro dessa orientação, os projetos buscam valorizar as soluções inovadoras criadas por servidores, através da disseminação de boas práticas para outras organizações. Além disso, o fomento a eventos com atores de diferentes localidades, fornecem importantes momentos de trocas informacionais e conhecimento mútuo. Por fim, destacam-se ainda projetos de inovação aberta, através da ativação do ecossistema de inovação estimulando empresas (sobretudo startups) a adaptarem as suas soluções para os problemas públicos, além da facilitação e implementação de projetos desenvolvidos pela comunidade, que potencializam a governança colaborativa.

Por fim, 63,16% dos laboratórios de inovação atuam em inovações tecnológicas. A incorporação de novas tecnologias nos governos está envolta do discurso de Governo Digital, em que os laboratórios têm atuado, sobretudo, na idealização, prototipação e experimentação dos projetos. Dentro dessa seara, destacam-se projetos para a criação de aplicativos, digitalização de processos, emissão de documentos digitais, reformulação de portais institucionais, entre outras soluções tecnológicas.

Acredita-se que no contexto brasileiro, após a institucionalização da Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021, diversas organizações públicas fomentarão a transformação digital e a inovação, abrindo janelas de oportunidade para a criação de laboratórios de inovação para atuar no cumprimento dos objetivos, metas e diretrizes propostos pela lei. Isto se justifica, tendo em vista que na referida lei, o Capítulo VI dispõe sobre a criação e estruturação de laboratórios de inovação para a finalidade de gerar transformações digitais, ampliar a participação social e melhorar indicadores de transparência (BRASIL, 2021).

De modo geral, é importante destacar que um projeto de inovação pode tangenciar mais de uma tipologia, podendo envolver modificações em serviços e políticas públicas, por meio de aspectos tecnológicos, como também envolver aspectos de governança, mas que trarão mudanças conceituais para o setor público. Fato é que os laboratórios, enquanto “ambientes de fronteira” entre as organizações públicas e a sociedade civil, tem trabalhado para modificar a forma de se prestar os serviços e implementar as políticas públicas, desenvolvendo novas capacidades e visões nos servidores, para que uma cultura orientada a inovação esteja enraizada no dia a dia do setor público, preparando o setor para reagir de forma rápida, eficiente e assertiva às transformações complexas do cenário globalizado (ISIDRO, 2018; LONG, 2020).

6. Considerações Finais

O objetivo deste artigo foi mapear e caracterizar os laboratórios de inovação em governo na América do Sul. Os resultados demonstram uma predominância de laboratórios voltados para a dimensão organizacional na América do Sul, envolvendo aspectos de gestão e auxiliando outras organizações públicas na melhor compreensão da dimensão dos problemas, no desenvolvimento de soluções inovadoras e capacidades (conhecimentos, habilidades) individuais e coletivas, além de mudanças na relação dos servidores públicos com o seu trabalho e as rotinas burocráticas. Observa-se, também, que nos países de natureza hispânica, há uma predominância de laboratórios voltados à dimensão cidadã, em que os problemas da comunidade e ideias de ações são facilitados pelos laboratórios, que oferecem os instrumentos necessários para desenvolver, de forma conjunta, soluções inovadoras e eficientes.

O Brasil é o país com o maior número de laboratórios de inovação em governo, com uma maior predominância no nível estadual. Este fato pode estar associado a maiores investimentos em inovação, bem como maiores capacidades institucionais e servidores capacitados, se comparado ao nível municipal, que apresentam ainda em suas estruturas aspectos patrimonialistas e burocráticos, bem como maior aversão ao risco e resistência a mudança, exceto grandes centros como São Paulo e Niterói. Por outro lado, a Colômbia demonstrou ser o país com o maior número de laboratórios em nível local, ou até mesmo “sub-municipal”, vinculados a localidades em Bogotá, podendo inspirar outros contextos na implementação desses espaços.

Os resultados demonstram também que os laboratórios em governos têm concentrado esforços na criação e desenvolvimento de projetos de inovação e na educação/capacitação dos servidores. Quanto ao desenvolvimento de projetos, há maior predominância de inovações em serviços e processos administrativos, voltados à desburocratização, melhoria da comunicação individual e organizacional, e no auxílio a diversos órgãos do setor público na entrega de serviços mais eficientes e transparentes. Enquanto educadores, os laboratórios oferecem diferentes formas de capacitação, permitindo o desenvolvimento de capacidades, mudanças na mentalidade dos servidores e na relação com o seu trabalho, servindo como espaços de aprendizagem empreendedora. Neste sentido, para o contexto brasileiro, os laboratórios de inovação em governo podem ser instrumentos importantes para tornar efetivo o Plano Nacional de Desenvolvimento de Pessoas (PNDP) da administração pública federal, articulando esforços com escolas de governo e incentivando para que instituições de ensino superior possam atuar como centro de desenvolvimento de servidores (BRASIL, 2020).

Quanto às contribuições empíricas da pesquisa, buscou-se demonstrar que a incorporação de laboratórios de inovação pelos governos é um fenômeno em ascensão no contexto sul-americano, sobretudo em níveis de governo subnacionais, demonstrando que essas organizações são importantes caminhos para induzir transformações sistêmicas no setor público. Além disso, esta pesquisa demonstra que, apesar de possuírem características comuns, os laboratórios podem ser constituídos sob diferentes enfoques e utilizar de diferentes ferramentas, de acordo com os recursos disponíveis, características organizacionais e problemas que permeiam cada contexto.

Para estudos futuros, recomenda-se o aprofundamento nos resultados internos e externos gerados pelos laboratórios, através da elaboração de instrumentos de mensuração dos impactos dos projetos para as organizações e a sociedade, na forma de valor público. Outra possibilidade está na análise do papel dos laboratórios de inovação nas transformações digitais do Estado, visto que a pandemia oportunizou e acelerou mudanças tecnológicas que vinham ocorrendo, mas de forma lenta e gradual. Destaca-se ainda, compreender o futuro dos laboratórios de inovação no setor público, analisando aspectos relacionados a sua institucionalização, extinção e principais recursos (financeiros, humanos, tecnológicos) necessários para a sua manutenção.

Referências

011.LAB – Laboratório de Inovação em Governo da Prefeitura de São Paulo. **Programa municipal de Linguagem Simples**. 2020. Disponível em: <https://011lab.prefeitura.sp.gov.br/linguagem-simples/inicio>

011.LAB – Laboratório de Inovação em Governo da Prefeitura de São Paulo. **Programas**. 2022. Disponível em: <https://011lab.prefeitura.sp.gov.br/projetos>

ACEVEDO, S.; DASSEN, N. **Innovando para una mejor gestión**: la contribución de los laboratorios de innovación pública. USA: IADB, 2016.

ARAÚJO, R. P. A.; PENTEADO, C. L. C.; SANTOS, M. B. P. Participação política e laboratórios de inovação cidadã: estudo dos CitiLab e MediaLab Prado na Espanha. **Cadernos Metr pole**, v. 23, n. 52, p. 1193-1211, 2021.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edi es 70, 2011.

BEKKERS, V. J. J. M.; EDELENBOS, J.; STEIJN, B. **Innovation in the public sector**: linking capacity and leadership. New York: Palgrave Macmillan. 2011.

BLOCH, C. **Measuring public innovation in the Nordic countries**: Final Report, 2011. Disponível em: http://nyskopunarvefur.is/files/filepicker/9/201102_mepin_report_web.pdf. Acesso em: 31 out. 2020.

BORINS, S. **The challenge of innovating in government**. IBM Center for the Business of Government, 2006.

BRASIL. Decreto N  10.506, de 2 de outubro de 2020. Altera o Decreto n  9.991, de 28 de agosto de 2019, que dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas da administra o pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial da União**, se o 1, Brasília, DF, 2 out. 20.

BRASIL. Lei n  14.129, de 29 de março de 2021. Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública. **Diário Oficial da União**, se o 1, Brasília, DF, 29 mar. 21.

CANZANI, A., *et al.* **Ma ana Labs**: la ciudad como construcción colectiva. Intendência de Montevideo, 2019. Disponível em: <https://montevideo.gub.uy/sites/default/files/biblioteca/libromvdfinal1.pdf>.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. volume I. 6. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CAVALCANTE, P. **Governança e inova o em políticas públicas**: intersec es de uma fértil agenda de pesquisa. IPEA, 2021.

CAVALCANTE, P.; CUNHA, B. Q. É preciso inovar no governo, mas por qu ? *In*: CAVALCANTE, P *et al.* **Inova o no setor público**: teoria, tendências e casos no Brasil. Brasília: Enap: Ipea, 2017, p. 15-32.

CHRISTIANSEN, J.; LANDECKER, J. G. **Una search-up gubernamental**: la trayectoria del Equipo de Innovación Pública de Colombia. NESTA, s/d. Disponível em: https://media.nesta.org.uk/documents/EiP_Nesta_interview_Spanish.pdf.

CRIADO, I.; DIAS, T. F.; SANO, H.; ROJAS-MARTÍN, F.; SILVAN, A.; ISIDRO FILHO, A. Public innovation and living labs in action: a comparative analysis in post-New Public Management contexts, **International Journal of Public Administration**, p. 1-14, 2021.

DE VRIES, H.; BEKKERS, V.; TUMMERS, L. Innovation in the public sector: a systematic review and future research agenda. **Public Administration**, v. 94, n. 1, 2016.

EMMENDOERFER, M. L. **Inovação e empreendedorismo no setor público**. Brasília: Enap, 2019.

EMMENDOERFER, M. L. Movimento de laboratórios para inovação como locus de solidariedade democrática e de enfrentamento à pandemia COVID-19. **Revista NAU Social**, v. 11, n. 21, p. 413–426, 2020.

FEITOZA, M. A. **Laboratório de inovação**: proposição de um modelo para a gestão central da Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ). Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública), Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, SP, 2018. 124f.

FERREIRA, M.; BOTERO, A. Experimental governance? The emergence of public sector innovation labs in Latin America. **Policy Design and Practice**, v. 3, n. 2, p. 1-13, 2020.

GALHARDO, C. **Laboratório de inovação no setor público**: um estudo sobre o MobLAB da cidade de São Paulo. 2019. Dissertação (Mestrado em Cidades Inteligentes), Universidade Nove de Julho – UNINOVE, São Paulo, SP, 2019. 165f.

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

INNOVACIÓN CIUDADANA. **Rede Ibero-Americana de laboratorios**. 2021. Disponível em: <https://www.innovacionciudadana.org/red-de-laboratorios-de-innovacion-ciudadana/>.

ISIDRO, A. **Gestão pública inovadora**: um guia para a inovação no setor público. Curitiba: CRV, 2018. 138p.

KARO, E.; KATTEL, R. **How to organize for innovation**: entrepreneurial state and organizational variety (Working papers in technology governance and economic dynamics no. 66). Tallinn, Estonia: Nurkse School, Tallinn University of Technology, 2016.

LABCAPITAL. **ABC de la innovación pública**. 2020. Disponível em: <https://labcapital.veedurriadistrital.gov.co/sites/default/files/documents/2020-12/ABC%20DE%20INNOVACION%20C3%93N.pdf>.

LEWIS, J. M.; MCGANN, M.; BLOMKAMP, E. When design meets power: design thinking, public sector innovation and the politics of policymaking. **Policy & Politics**, v. 48, n. 1, p. 111–130, 2020.

LONG, F. **Laboratorios de Innovación para la innovación y las burocracias públicas**: conocimiento mutuo e interacción para transformar la gestión pública. Rosario: RedInnolabs, 2020.

MANZINI, E.; STASZOWSKI, E. (eds.). **DESIS network, public & collaborative**: exploring the intersection of design, social innovation and public policy. DESIS Network, 2013.

MCGANN, M.; BLOMKAMP, E.; LEWIS, J. M. The rise of public sector innovation labs: experiments in design thinking for policy. **Policy Sci**, v. 51, p. 249–267, 2018.

MULGAN; G.; ALBURY, D. **Innovation in the public sector**. (Cabinet Office, London), 2003.

MULGAN, G. **The radical's dilemma**: an overview of the practice and prospects of Social and Public Labs. UK: Nesta, 2014.

OLIVEIRA, L. G. D.; SANTANA, R. L. F. D.; GOMES, V. C. **Inovação no setor público**: uma reflexão a partir das experiências premiadas no concurso inovação na gestão pública federal. Brasília: ENAP, 2014.

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

OSORIO, F. *et al.* Shaping a public innovation laboratory in Bogota: learning through time, space and stakeholders. **Journal of Innovation Economics & Management**, n. 31, p. 69-100, 2020.

PUTTICK, R.; BAECK, P.; COLLIGAN, P. **I-Teams: the teams and funds making innovation happen in governments around the world**. London: Nesta and Bloomberg Philanthropies, 2014.

RODRÍGUEZ, E.; GRANDINETTI, R. **Laboratorios de gobierno para la innovación pública: un estudio comparado de las experiencias americanas y europeas**. RedInnolabs, Programa CYTED, 2018.

SANO, H. **Laboratórios de inovação no setor público: mapeamento e diagnósticos de experiências nacionais**. Cadernos Enap. Brasília: Enap, 2020.

SANTA CATARINA. Decreto nº 1.098, de 01 de janeiro de 2021. Institui o Laboratório de Inovação do Governo do Estado de Santa Catarina (NIDUS) e estabelece outras providências. **Estado de Santa Catarina**, Florianópolis. 2021.

SILVA-JUNIOR, A. C.; EMMENDOERFER, M. L.; TAVARES, B.; OLAVO, A. V. A. New organizational forms in the public sector: an analysis of government innovation laboratories from the perspective of Neo-Schumpeterian Theory. **NAVUS**, v. 11, p. 1-13, 2021.

TESSAROLO, E. M.; SILVA, C.; RANGEL, A.; HERTZ, I. B. Experimentando o design na gestão pública: o caso do laboratório de inovação do estado do Rio de Janeiro. **Revista Ergodesign & HCI**, v. 1, n. 9, p. 46-66, 2021.

TÔNURIST, P.; KATTEL, R.; LEMBER, V. Descobrimos laboratórios de inovação no setor público. *In: CAVALCANTE, P. et al. (Orgs). Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil*. Brasília: Enap: Ipea, 2017, p. 179-204.

TORFING, J. Collaborative innovation in the public sector: the argument. **Public Management Review**, v. 21, n. 1, p. 1-11, 2018.

UNCETA, A.; BARANDIARAN, X.; LAKIDAIN, A. Digitalisation of creative industries fostered by collaborative governance: Public Innovation Labs in Gipuzkoa. **Sustainability**, v. 15, n. 5, p. 1-20, 2021.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 5ª Ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

¹ O questionário utilizado pode ser acessado por meio deste link:

<https://drive.google.com/file/d/1vT7HNXY0ACFmf2fLOyCnjE4ViF56BPvC/view>