



LABORATÓRIOS DE INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO EM PERSPECTIVA COMPARADA: UMA ANÁLISE EXPLORATÓRIA ENTRE BRASIL E ESPANHA

PUBLIC SECTOR INNOVATION LABORATORIES IN A COMPARATIVE PERSPECTIVE: AN EXPLORATORY ANALYSIS BETWEEN BRAZIL AND SPAIN



Antonio Vagner Almeida Olavo

Mestre em Administração Pública
Universidade Federal do Amazonas - UFAM
Benjamin Constant, Amazonas, Brasil
adm.antoniovagner@hotmail.com



Gonzalo Pardo Beneyto

Doutor em Direito
Universitat de València
Valência, Espanha
gonparbe@gmail.com



Carmen Pineda Nebot

Mestra em Direito e em Ciências Políticas e Administrativas
Coordenadora de Pesquisa do grupo CLACSO
Madrid, Espanha.
carmenpinedanebot@hotmail.com



Magnus Luiz Emmendoerfer

Doutor em Ciências Humanas: Sociologia e Políticas
Universidade Federal de Viçosa - UFV
Viçosa, Minas Gerais, Brasil
magnus@ufv.br

Resumo

O objetivo deste artigo é comparar concepções de inovação e características de dois laboratórios do setor público, um de governo, no Brasil, e um social, na Espanha. Para tanto, empregou-se abordagem qualitativa a partir de documentos e entrevistas de roteiros semiestruturados, com três participantes que ocupavam cargos de coordenação e direção desses laboratórios, para aprofundar suas percepções sobre o *modus operandi* dessas organizações. Os dados foram analisados de forma interpretativa categorial com suporte do *software* WebQDA. Como principais resultados, enquanto convergências, verificou-se que os laboratórios analisados são espaços de inovação que concentram seu trabalho em métodos de experimentação e mudança radical. Observou-se que, embora os laboratórios tenham focos distintos (inovação organizacional e social), estes possuem um ponto comum que é a criação de valores para os cidadãos, os quais ocorrem de modo direto ou indireto. Ambos os laboratórios têm papel fundamental na formação de ideias para resolver problemas sociais e político-administrativos cotidianos, especialmente em um contexto pós-pandêmico.

Palavras-chave: Experimentação. Governo experimental. Inovação. Modernização da administração pública. Políticas públicas experimentais.

Abstract

The purpose of this article is to compare the conceptions of innovation and the characteristics of two public sector laboratories, one of the government in Brazil and another social in Spain. In this sense, the qualitative approach was applied through documents and interviews with semi-structured scripts with three managers of these laboratories to deepen their perceptions about the *modus operandi* of these organizations. The data were analyzed in a categorial interpretative way with the support of the WebQDA software. As main results, while convergences, it was found that the analyzed laboratories are spaces of innovation that focus their work on methods of experimentation and radical change. It was observed that although the laboratories have different focuses (organizational and social innovation), they present a common point, which is the creation of values for citizens that occur directly or indirectly. Both laboratories have a fundamental role in forming ideas to solve everyday social and political-administrative problems, especially in a post-pandemic context.

Keywords: Experimentation. Experimental government. Innovation. Modernization of public administration. Experimental public policies.

Cite como

American Psychological Association (APA)

OLAVO, A. V. A., Beneyto, G. P., Nebot, C. P., & Emmendoerfer, M. L. (2022, maio/ago.). Laboratórios de inovação no setor público em perspectiva comparada: uma análise exploratória entre Brasil e Espanha. *Revista de Gestão e Projetos (GeP)*, 13(2), 89-115. <https://doi.org/10.5585/gep.v13i2.21792>.

1 Introdução

O setor público está em constantes transformações influenciadas pelos anseios de efetividade (Tamura et al., 2019), as quais têm criado ambiente propício à inovação em governos (Cunha, 2017). Um dos instrumentos em gestão e de políticas públicas surgido na inovação na contemporaneidade são os Laboratórios de Inovação, também conhecidos como i-Labs (Werneck et al., 2020).

Os i-Labs no setor público, emergem da necessidade de flexibilizar as burocracias estatais (Emmendoerfer et al., 2019) e tem como objetivo explorar problemas complexos por meio de novas metodologias para a solução de problemas públicos (Ferrarezi et al., 2019). Deste modo, os i-Labs no setor público são entendidos como espaço de construção, colaboração e compartilhamento de conhecimentos e informação (Cavalcante & Cunha, 2017). Nestes espaços, são promovidos ambientes dinâmicos permitindo o desenvolvimento de produtos e/ou serviços, buscando desafiar questões públicas complexas, que as burocracias tradicionais não conseguem resolver (Selloni et al., 2013).

Assim, a principal diferença entre o i-Lab em relação a outros espaços de inovação é a “[...] utilização da experimentação, execução de protótipos e testes de propostas para solução de problemas” (Ferrarezi et al., 2019, p. 137). Como resultado, sobressai o aprendizado (Cavalcante & Cunha, 2017; Ferrarezi et al., 2019) e o descarte de propostas de soluções ineficientes (Ferrarezi et al., 2019).

Nesse sentido, Silva Júnior et al. (2021) apontam que governos e organizações públicas, buscam desenvolver capacidades, por meio de atividades colaborativas e em redes, com a participação dos cidadãos e, desta forma, se aproximam dos problemas de interesses públicos. Presume-se que esta diferenciação fez com que surgisse uma variedade de nomenclatura para designá-los, o que de acordo com Williamson (2015), Papageorgiou (2017) e Feitoza (2018) tem se tornado um desafio para os implementadores e pesquisadores dos i-Labs. Deste modo, Emmendoerfer et al. (2019) propõem distinção de i-Labs em de governo e sociais. O primeiro, voltado para questões organizacionais da gestão pública, já o segundo para políticas públicas e demandas da sociedade.

Tal estudo pode possibilitar aos *stakeholders* como gestores públicos, implementadores, analistas de políticas públicas e acadêmicos, uma visão geral de dois modelos que podem promover o valor público, por meio da solução de problemas garantindo o acesso a direitos. No âmbito acadêmico, espera-se que este estudo possa contribuir com as discussões

sobre os i-Labs no setor público, que ainda são expressões predominantemente empíricas, e incipientes em reflexões e teorizações de base científica. No campo empírico, espera-se que este estudo possa contribuir com o entendimento dos i-Labs, assim como acerca de sua implementação, especialmente, em nível municipal.

Diante do exposto, e na busca de compreender tais dessemelhanças, questiona-se: quais as diferenças e semelhanças entre laboratórios de inovação no setor público? Para responder à questão de pesquisa, este estudo tem como objetivo: comparar as concepções de inovação e as características de um i-Lab de governo no Brasil e de um i-Lab social na Espanha.

Como referencial teórico este estudo apresenta dois tópicos, sendo o primeiro a definição da inovação no setor público e o seguinte sobre os dois tipos de laboratórios de inovação no setor público. Como procedimentos metodológicos, utilizou-se da abordagem qualitativa em perspectiva comparada, por meio de pesquisa documental e da aplicação de entrevistas com roteiro semiestruturado aos responsáveis pelos i-Labs. Para análise do conteúdo dos dados coletados, utilizou-se o *software* licenciado WebQDA.

2 Marco teórico

Esta seção foi composta por duas partes, com base no objetivo da pesquisa, as quais permitiram fundamentar e apresentar, no decorrer de sua exposição, as proposições para estudo e discussões neste trabalho. A primeira parte apresenta a definição da inovação no setor público e a segunda concentra-se na caracterização dos tipos de i-Labs, um com foco governamental (a ser denominado de ‘LIG’ a partir deste momento) e o outro com foco social, tratado como ‘SI-Lab’.

2.1 Definição da inovação no setor público

Embora a inovação, muitas das vezes, seja apontada como existente somente no setor privado, existem também evidências no setor público. Assim, a inovação no setor público tem se apresentado como objeto de interesse político e de governantes para lidar com desafios socioeconômicos de seus territórios e com as relações de outros países (Emmendoerfer, 2019). Neste sentido, a inovação no setor público, surge como uma alternativa para soluções de problemas vivenciados pelas organizações públicas (Ferrarezi et al., 2019). Sendo que a inovação não se resume meramente a uma questão de eficiência, mas também de executar ações

que possam garantir a efetividade do que é público, gerando ou adicionando valor para a sociedade (Silva & Medeiros, 2019).

Neste sentido, Criado et al (2017) argumentam que a inovação não é moda passageira, mas sim, uma tendência que busca transformar a cultura organizacional e promover a criação de produtos – bens e serviços – que geram valor público para os cidadãos. Assim, a inovação, baseia-se na busca de legitimidade percebida, a partir de sua utilidade e aplicabilidade no ambiente, pelos *stakeholders*, como: a) as demais instituições públicas; b) grupos de interesse; c) cidadãos; d) técnicos e profissionais; e) servidores públicos (Pardo Beneyto, 2018).

Não existe uma definição única do conceito de inovação no setor público (OECD, 2015), sendo este considerado como polissêmico (Vidal, 2017). Contudo, existem elementos congruentes que podem auxiliar no entendimento desta definição (OECD; 2015; Şandor, 2018), apresentados na Tabela 1.

Tabela 1.

Elementos Congruentes ao Conceito de Inovação no Setor Público

| ELEMENTOS | DESCRITORES |
|-------------------------|---|
| Adoção | Replicação literal ou adaptada de algo novo somente para a organização, já que esta pode ter sido implementada em outra. |
| Alcance | Pequena melhoria, de natureza incremental ou arquitetônica, focada no objetivo a ser alcançado ou é evolutiva/disruptiva, com amplitude para além dos efeitos previstos ou esperados. |
| Disseminação | Transferência de conhecimentos relacionados às inovações bem-sucedidas por meio de cooperação entre organizações. |
| Escopo | Aponta as etapas que são utilizadas na criação de produto. |
| Intencionalidade | Ocorrência casual, mas também como resultado de um processo que tem por objetivo criar um produto. |
| Melhoria | Progresso no produto, sejam bens e/ou serviços. |
| Novidade | Introdução de novas abordagens em seu contexto. |
| Origem | Voluntária/espontânea, por demanda, ou impostas por leis e regulamentos. |
| Sustentabilidade | Durabilidade suficiente para promover mudanças significativas na organização com responsabilidade ambiental. |

Fonte: Adaptado de OECD (2015) e Şandor (2018).

Observa-se a partir dos elementos da Tabela 1 a complexidade existente na definição de inovação no setor público. Apesar disso, Osborne e Brown (2005) definem a inovação no setor público como a introdução de novos elementos nos serviços públicos, na forma de conhecimentos, organizações e/ou habilidades, que de alguma forma, representam uma descontinuidade do que era praticada no passado da organização. Para isso, de acordo com

Sørensen e Torfing (2010), é necessário que se tenha processos que promovam, implementem e disseminem novas ideias que possam levar a melhorias em um determinado contexto.

Emmendoerfer (2019) aponta que as inovações são processos que requerem organizações e pessoas com capacidade de identificar e implementar novas ideias, sistematizadas para um contexto singular, servindo de solução para os problemas que dificultam o desempenho organizacional, principalmente quanto a geração de valor público para a sociedade. Nesta perspectiva, Klumb e Hoffmann (2016), afirmam que a inovação representa um meio para uma determinada finalidade e para ser realizada deve integrar os conhecimentos, habilidades e comportamento dos servidores. Caso contrário, a inovação pode não produzir uma mudança efetiva ou desejada na organização, gerando *decoupling* (Meyer & Rowan, 1977), o qual é normalmente justificado pelo acompanhamento de modas administrativas (Abrahamson, 1991) e pela busca de uma melhor percepção na instituição.

A inovação pode ser vista ainda como uma solução criativa para problemas públicos, sendo considerada como um espaço para “[...] improvisação, experimentação, tentativa-erro e assunção de riscos dentro das organizações públicas” (Cavalcante & Cunha, 2017, p. 24). Neste sentido, Criado et al. (2017) e Criado et al. (2020) apontam que é necessário um espaço para o desenvolvimento da inovação no setor público. Um destes espaços é o i-Lab. Os i-Labs podem atuar com equipes internas, externas (Cavalcante & Cunha, 2017) ou mistas. Observa-se que a inovação no contexto do setor público, não se refere somente a questões tecnológicas, sendo esta uma das ferramentas para se gerar inovação e consequentemente valor público na contemporaneidade.

Com base no que foi exposto pode-se formular as seguintes Proposições (Pⁿ) de investigação:

- P^{1a}: O conceito de inovação tratado pelas instituições públicas estudadas tem uma relação direta com todas as atividades criativas para resolver problemas públicos que geram valores para os cidadãos.
- P^{1b}: O LIG - Brasil e o SI-Lab – Espanha terão um caráter disruptivo, priorizando formas radicais de inovação, como reengenharia ou redesenho, além de invenções.
- P²: Em relação ao produto da inovação, o LIG - Brasil terá como principal produto políticas e processos públicos de inovação; enquanto o SI-Lab - Espanha terá uma abordagem mais social.

Diante dessas proposições, é importante caracterizar os tipos de laboratórios de inovação no setor público em termos conceituais.

2.2 Tipos de i-Labs: Governamental (LIG) e Inovação Social (SI-Labs)

Os laboratórios de inovação são ambientes, espaços ou lugares utilizados pelos governos e organizações públicas no contexto atual para experimentar e disseminar a inovação no setor público. O surgimento dos i-Labs no setor público remete ao século XIX, especialmente nas organizações universitárias, onde se acreditava que os experimentos poderiam apresentar e subsidiar a direção que a sociedade deveria seguir (Mulgan, 2014; Sano, 2020).

Outra possibilidade, é que os i-Labs tenham emergido da cultura *think tank* que surgiu nos Estados Unidos na década de 1990 (Williamson, 2014; Tönurist et al., 2015, Schuurman & Tönurist, 2016). Tönurist et al. (2015), apontam que a principal diferença entre os laboratórios atuais para os antigos é a lógica das ações voltadas para os cidadãos. Assim, os i-Labs em governo se tornaram cada vez mais populares no setor público nas duas últimas décadas (Tönurist et al., 2017; Criado et al., 2020).

Os Laboratórios de Inovação Governamental ou em Governo (LIGs), normalmente são espaços imbuídos para promover a cultura da inovação (Cavalcante & Cunha, 2017), sendo considerado um espaço de experimentação na administração pública (Schuurman & Tönurist, 2016; Criado et al., 2017; Ferrarezi et al., 2019). Além de ser considerado um espaço de experimentação, também é considerado um espaço dinâmico, na medida em que promove por meio da criatividade o desenvolvimento de novas soluções para os problemas públicos (Acevedo & Dassen, 2016).

Assim, os LIGs são espaços que buscam por meio da experimentação e da cocriação, soluções para os problemas públicos (Criado et al., 2017; Ferrarezi et al., 2018) dependentes da eficiência das organizações públicas ou de seus processos intraorganizacionais. Estas ações também podem ser realizadas por meio da atuação em redes e/ou de governança por meio dos investimentos em capacidade de conexões e da relação entre Estado e Sociedade (Cavalcante & Cunha, 2017). Como objetivos Cavalcante et al. (2019, p.315) apontam que os i-Labs buscam “[...] i) aprimoramento de projetos em andamento para ampliar o impacto das ações; ii) adaptação de uma ideia já testada para um novo contexto; e iii) desenvolvimento de algo inteiramente novo para atingir ou superar as metas organizacionais.” Para isso, desenvolvem

diversas atividades como pesquisa, comunicação, rede, assessoria, capacitação, desafios, design, experimentação, implementação e avaliação (Selloni et al., 2013).

Assim, neste estudo, entende-se que os LIGs são espaços de experimentação que buscam resolver problemas públicos por meio de metodologias, que posteriormente podem ser aplicadas em outros contextos.

Os Laboratórios de Inovação Social (SI-Labs, do inglês, *Social Innovation Labs*) são espaços que congregam um conjunto de métodos organizacionais voltados para criar soluções socialmente inovadoras (Mulgan, 2014; Wascher et al., 2018). Estes problemas podem ser de ordem local, regional ou nacional. Assim, os i-Labs buscam solucionar os problemas por meio da experimentação e exploração de ideias utilizando uma variedade de ferramentas e abordagens (Papageorgiou, 2017) com a participação comunitária.

Neste sentido, os SI-Labs buscam atender demandas da sociedade como problemas educacionais, habitação, saúde, saneamento e outros. Assim, os SI-Labs têm como objetivo buscar soluções para problemas sociais complexos que ocorrem por meio da redefinição de problemas e identificando oportunidades (Westley *et al.*, 2015).

Para fazer a distinção entre LIG's e SI-Labs, e com base no estudo de Emmendoerfer et al. (2019) apresentou-se na Tabela 2, itens constitutivos de i-Labs no setor público que possibilitam sua caracterização.

Tabela 2.

Síntese da Proposta de Caracterização de I-Labs no Setor Público

| Itens Principais | Laboratórios de Inovação Governamental (LIGs) | Laboratórios de Inovação Social (SI-Labs) |
|------------------------------------|--|---|
| Atribuições | Planejamento, execução e avaliação. | Planejamento, teste e execução. |
| Composição de participantes | Membros da organização onde o i-Lab foi introduzido, contudo, pode contemplar membros de outras organizações públicas. | Presença de membros das organizações públicas, privadas e comunidade. |
| Foco de atuação | Inovação Organizacional. | Inovação Social. |
| Graus de inovação | Incrementais, radicais, sistêmicos, transformacionais e híbridos. | Incrementais, radicais, sistêmicos transformacionais e híbridos |
| Instrumentos de Autorização | Atos, resoluções, portarias e atas de reunião. | Convênios ou contratos públicos, ou Parcerias Público-Privadas (PPPs). |
| Origem do Financiamento | Público. | Público e/ou Privado. |
| Plataforma Organizacional | Físico e/ou Virtual. | Físico e/ou Virtual. |
| Produtos | Pesquisa Formação de Rede Assessoria Design de produtos e processos Avaliação de projetos e programas Capacitação, treinamento e desenvolvimento para disseminar a cultura de inovação Melhorias no processo de atendimento ao cidadão | P&D para os problemas públicos e sociais Design para políticas públicas Experimento de técnicas de inovações. Elaboração de projetos para demandas da sociedade (educação, saúde, cultura, mobilidade urbana, emprego e renda) |

Fonte: Elaboração nossa. Adaptado a partir de Emmendoerfer et al. (2019).

Verifica-se na Tabela 2 que os autores apontam algumas semelhanças e diferenças entre esses laboratórios. Como semelhança, alguns elementos da atribuição como a experimentação (teste), planejamento e a execução que ocorre muitas das vezes em parcerias com outras organizações públicas e/ou privadas. A plataforma organizacional, também é outro ponto comum entre os laboratórios de governo e social, pois estes podem ser estabelecidos em espaços físicos ou virtuais. Por fim, como ponto de semelhança apresenta-se o grau de inovação, que pode ser incremental, radical, sistêmico, transformacional ou híbrido, que ocorre de acordo com os impactos dos projetos.

Como pontos divergentes entre os laboratórios de inovação no setor público, apresenta-se o ato de autorização, no LIG ocorre por meio de um agente autorizador que é superior em uma organização pública, embora muitas das vezes, estas iniciativas ocorram de modo *bottom-up*, contudo precisam de apoio para sobreviver. Os SI-Labs emergem com a união de pessoas que buscam resolver problemas sociais, e podem se legitimar por meio de convênios, contratos públicos, parcerias Público-Privadas (PPPs) ou por meio de associações. A origem do

financiamento é outro ponto, no setor público ocorre somente por meio público. Já os laboratórios sociais, buscam fontes públicas e privadas. Os produtos, também são outro ponto em que divergem; os laboratórios de governo buscam experimentar produtos públicos que resolvam problemas das organizações públicas, já o laboratório social busca resolver problemas relacionados diretamente com o cidadão. Contudo, ambos os laboratórios buscam gerar valor público que ocorrem de modo indireto (laboratório de governo) e direto (laboratório social).

Por fim, a composição de participantes também é outro ponto divergente, pois nos laboratórios de governo os participantes são oriundos do setor público, já no laboratório de inovação social, a equipe é formada por membros das organizações públicas e privadas. Em ambos os cidadãos participam da experimentação, mas com papéis diferentes. Nos laboratórios de governo a participação dos cidadãos ocorre como usuários de determinado serviço público. Nos laboratórios sociais, os cidadãos se envolvem nos processos utilizados para gerar a melhoria ou criação do produto público.

De modo geral, os i-Labs são um ponto de referência para a geração de ideias que resultem em soluções para os problemas públicos (Ferrarezi et al., 2018). Estas soluções podem auxiliar na mudança de cultura organizacional e/ ou no cotidiano das pessoas, na medida em que as inovações produzidas pelos laboratórios podem garantir acessos a direitos, gerando valor público.

Com base no exposto e focando a inovação e características dos i-Labs no setor público, podemos adicionar as seguintes proposições de pesquisa:

- P³: O LIG – Brasil será, principalmente, um laboratório governamental de inovação e o SI-Lab - Espanha um laboratório de Inovação Social. No entanto, ambos focaram sua ação - com mais ou menos intensidade - nas duas dinâmicas.
- P^{4a}: Ambas as instituições lançarão atividades relacionadas à experimentação e testes de uma maneira muito mais intensa do que nas outras atribuições.
- P^{4b}: No caso do LIG - Brasil, o trabalho deles também será focado na disseminação de informações, embora ambos atuem como difusores de inovação tanto quanto são responsáveis por testar e experimentar técnicas disruptivas geradas no ambiente.

Essas proposições, somadas com aquelas apresentadas na seção anterior, serviram de orientação para a operacionalização da pesquisa, bem como a discussão dos resultados nas seções subsequentes.

3 Procedimentos metodológicos

Este estudo possui uma abordagem qualitativa (Kauark et al., 2010), com a utilização de técnicas comparativas, que permitiu a realização de confronto de valores e atributos por meio do raciocínio lógico. Especificamente, conduzimos um estudo de n-minúsculo, no qual o entendimento será o principal objetivo. O conceito n-minúsculo refere-se ao número de casos tratados em qualquer comparação. Na Ciência Política, esse conceito é usado para definir os estudos que utilizam um número limitado de casos e que estão mais focados no entendimento das diferenças e semelhanças dos estudos de caso em grandes generalizações (Morlino 1994; Caramani, 2009; Della Porta, 2013).

Nos dois casos estudados trata-se de Laboratórios de Inovação no Setor Público, respectivamente, o LIG – Brasil localizado em uma escola de governo em Brasília e o SI – Lab Espanha, em Madrid. Ambas as instituições buscam soluções imaginativas e inovadoras para problemas específicos e estão localizadas em capitais de países federativos, onde se supõe que saiam as principais decisões e soluções para os problemas públicos.

Para a coleta de dados, utilizou-se a pesquisa documental, a partir dos *sites* dos laboratórios pesquisados. Também foram aplicados roteiros de entrevista semiestruturados com três colaboradores em cargos de comando dos laboratórios de inovação estudados, sendo um do LIG – Brasil (E01 - coordenador) e dois do SI-Lab Espanha, estes ocupavam cargos de coordenação (E02) e direção (E03). A entrevista com os dirigentes do SI-Lab Espanha ocorreu de modo presencial. Já a do LIG - Brasil, ocorreu em uma videoconferência que aconteceu por meio eletrônico via *internet* (aplicativo MS Skype), devido ao distanciamento geográfico entre pesquisadores e participantes da pesquisa. Estas entrevistas ocorreram entre os dias 1 e 15 de fevereiro de 2020, abordando questões voltadas para a definição do tipo de inovação, instituição, finalidade, relacionamentos, a realidade em que está inserida e seus problemas.

Para analisar o conteúdo dos dados coletados em ambos os casos, foi utilizado o *software* do tipo CAQDAS, um programa de análise de dados qualitativos, que nos auxiliou na análise e interpretação dos dados das entrevistas. Especificamente, usamos o WebQDA (<https://www.webqda.net>), um programa dessa natureza baseado em um ambiente *web* que permite trabalhar em colaboração em tempo real (Costa, 2016). Para poder utilizá-lo, escolheu-se primeiramente as variáveis de estudo centralizadas não formalizadas, mas não que suas principais responsabilidades sejam inteiramente entendidas como inovações e traduções práticas em aspectos como foco em suas características e que já foram explicados no referencial

teórico. Ressaltamos isso, com base nas características da inovação mencionadas pela OCDE e nos tipos de laboratório atualmente existentes. Este último possibilitou gerar um número de evidências permitindo concentrar esforços e desenvolver tabelas com a contagem desses temas no corpo do texto, como será verificado nas seções subsequentes. Posteriormente, codificamos essas variáveis e marcamos no texto o surgimento de referências relacionadas à ideia de capital.

Nas informações foi adicionada uma contagem das 15 palavras principais usadas, excluindo aquelas com menos de cinco letras; também todas as conjunções, pronomes relativos, preposições e outro texto sem significado próprio *per se*. Assim, focamos principalmente na análise de substantivos e adjetivos.

O uso dessas ferramentas de computador nos permitiu gerar evidências quantificáveis que melhoram a imparcialidade objetiva de acordo com o estudo (Cardoso et al, 2019). Uma vez definido o referencial teórico norteador e os procedimentos metodológicos utilizados para realizar este estudo. É hora de comentar os principais dados da pesquisa.

4 Apresentação dos resultados

4.1 *LIG – Brasil*

O laboratório de Inovação em Governo estudado, foi o primeiro i-Lab do governo brasileiro. Surgiu em 2016, pela parceria entre a ENAP, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) e o governo da Dinamarca com mentoria do extinto MindLab. O LIG - Brasil, faz parte de um contexto amplo de inovação desenvolvida no Brasil, como a Rede de Inovação do Setor Público (Rede InovaGov), reunindo diversos atores, que buscam trocar experiências e desenvolver atividades (Ferrarezi et al., 2018).

Os documentos analisados mostram que o LIG – Brasil estudado tem como missão desenvolver soluções inovadoras em projetos com instituições do governo federal para que o serviço público possa responder com mais eficiência às demandas dos cidadãos e para isso atua em três eixos: experimentação, disseminação e prospecção.

A experimentação, envolve projetos voltados para a transformação digital, *insights* comportamentais, imersão ágil, *design* etnográfico e *design thinking*. Na disseminação, ocorrem projetos voltados para divulgação de inovação como eventos, concurso de inovação, Gnpapo (bate-papo temático aberto ao público com especialistas), Semana de inovação, mentoria e a publicação de livros. Na prospecção, ocorre a busca por inovações, para isso

existem projetos como incentivos para a inovação por meio de bolsas e o apoio a desburocratização no Brasil.

A equipe do LIG – Brasil investigado é composta por 6 a 10 pessoas, existindo também a possibilidade de contratação, conforme apresentado pelo entrevistado (E01) “Consultores internacionais ou contratados internacionalmente por meio de acordo de cooperação parcerias e eventualmente alguns facilitadores ou prestadores de serviços contratados caso a caso”. A entrevista possibilitou a identificação de algumas características próprias dos i-Labs de governo, apresentados na Tabela 3.

Tabela 3.

Características dos i-Labs em Governo Apresentados no LIG - Brasil

| ITENS | CARACTERÍSTICAS | CONTAGEM |
|-----------------------|-------------------------|----------|
| Origem da Inovação | Invenção | 1 |
| Método | Reengenharia | 2 |
| Elementos da Inovação | Processo | 2 |
| | Políticas públicas | 3 |
| Foco da inovação | Inovação Organizacional | 5 |
| | Inovação Social | 4 |
| Atribuição | Planejamento | 3 |
| | Experimentação | 7 |
| | Disseminação | 5 |
| | Formação de Rede | 1 |

Fonte: Elaboração nossa.

De acordo com o entrevistado, a inovação promovida pelo LIG-Brasil pesquisado ocorre entre o radical e o transformador como apontado pelo participante da pesquisa (E01) “[...] a gente tenta se aproximar do radical, mas acaba caindo muitas vezes no transformador. [...] Isso é, provocar um radical para que o próprio parceiro depois realize o seu transformador”. O LIG - Brasil ao estimular os parceiros a produzir uma inovação transformadora potencializa diferentes tamanhos de inovação que de acordo com Şandor (2018) podem ser de pequenas melhorias ou evolutivas. Neste sentido, o LIG – Brasil busca promover diferentes tipos de inovação, que ocorre de acordo com cada projeto. Desta forma, não existe um único tipo de inovação gerada por este laboratório, podendo ser considerado híbrido.

A inovação no LIG – Brasil é baseada na invenção, na disseminação e na prospecção que, por meio de um processo, gera soluções para os problemas públicos, que ocorrem, de acordo com o entrevistado (E01), na “[...] busca de parceiros, encontros, referências internacionais, especialistas, diálogos, leituras, busca na solução de problemas, desenhos de

soluções a partir de tendências”. A disseminação dos resultados também é perceptível nas publicações (livros e manuais) e nas apresentações feitas *online*. De acordo com a página na internet do i-Lab, são mais de 20 projetos realizados.

O LIG - Brasil tem como objetivo de acordo com o entrevistado (E01) “[...] gerar inovação para os outros”. Contudo, por meio da busca e das experiências dos testes, acaba gerando inovações para o i-Lab também, através do aprendizado e são disseminadas para outros contextos organizacionais.

Em relação à metodologia para gerar a inovação, o LIG – Brasil, parte do princípio de acordo com o entrevistado (E01) “[...] desenhar políticas e não processos”. Para isso, busca-se “[...] várias prospecções, para os experimentos e várias disseminações”. Os documentos e o site institucional, revelam a participação em eventos como o Encontro Internacional de Inovação e na Semana de Inovação, promovido pela ENAP.

Os elementos da inovação encontrados foram: processos e políticas públicas. De acordo com o entrevistado (E01) os processos no LIG - Brasil podem ocorrer de dois modos, sendo primeiro “[...] o laboratório como processo e o segundo os processos que passam pelo laboratório.” Assim, o entrevistado aponta “[...] cada vez que ocorre uma experimentação, ocorre um processo de inovação” e estes envolvem “[...] *design* com imersão, hipóteses, testes dessas hipóteses, testamos e formulamos um desenho para a solução”.

A política pública é considerada um elemento da inovação no LIG - Brasil, pois realiza de acordo com o entrevistado (E01), a “[...] qualificação e transformação de políticas, o aumento da participação social em políticas públicas e a melhoria de serviço ao cidadão”. Ressalta-se, que os cidadãos acabam sendo um *stakeholder* indireto, pois os resultados diretos ocorrem nos servidores públicos por meio da “[...] mudança de mentalidade de atitude, a partir de novos conhecimentos e perspectivas capazes de gerar transformação nas políticas”.

No LIG – Brasil pesquisado, o foco no desenvolvimento dos servidores públicos, também é identificado pela contagem da palavra “pessoa” (16), assim, acredita-se que por meio do processo de cocriação e coprodução, também existe a mudança interna dos indivíduos enquanto profissionais.

Quanto ao foco da inovação, o LIG - Brasil produz inovações organizacionais e sociais. A organizacional é o principal foco do LIG - Brasil, de acordo com o entrevistado (E01) “[...] é um espaço, um método e organização que apoia outros órgãos de governo a desenvolverem práticas de inovação, a partir da experimentação, da cocriação e com foco no cidadão”. Essas

inovações ocorrem por meio da busca de soluções de problemas públicos, premiações, trocas de conhecimentos e contatos, o que promove uma mudança de mentalidade e atitudes dos servidores públicos. As inovações sociais ocorrem de modo indireto, por meio das melhorias dos serviços públicos para os cidadãos, que passam a ter acesso a direitos de modo flexível.

O LIG - Brasil apresentou diferentes tipos de atribuições dentre eles o planejamento, experimentação, disseminação e a formação de rede. O planejamento faz parte do cotidiano do LIG - Brasil e é utilizado para definir recursos, pessoas, tempo, local e ações para as soluções de problemas. De acordo com o entrevistado (E01): “Planejar e envolver o público e os atores relevantes, trabalhar de forma participativa por meio de oficina de cocriação e colaboração, focar no efeito prático que se pretende mudar a vida do cidadão, testar as ideias, trabalhar para conhecer a realidade e ter Insight, e com uma visão do que é público”.

O envolvimento da equipe durante todo o processo é expresso pelo entrevistado pela palavra “gente” (52). Isso mostra que, para realizar inovações no setor público é necessária integração da equipe.

A experimentação é um dos pilares da inovação no LIG - Brasil, de acordo com o entrevistado (E01) “[...] em nossa visão para a inovação é necessário que envolva experimentação, ou seja, que a gente possa testar hipóteses e aprender por meio do teste”.

A experimentação permite potencializar os acertos e evitar o erro, de acordo com o entrevistado (E01) “[...] experimentar é um jeito de permitir o se abrir para descobrir a realidade e evitarmos erros gigantescos”. Deste modo, a experimentação produz uma eficiência de médio prazo na alocação de recursos públicos. Outro indicador, identificado na entrevista, são as repetições das palavras ‘experimentação’ (15) e ‘testar’ (9). Deste modo, experimentar e testar faz parte de uma atribuição do LIG - Brasil. A disseminação ocorre por meio de publicações de livros, palestras, semana de inovação e outras atividades como mentoria. Para isso, o LIG - Brasil utiliza da ideia de “[...] mostrar casos de sucesso, de semear a inovação, prospecção, experimentação e disseminação e quando a gente fala de animar uma agenda nacional de inovação pública a gente se coloca no papel de contar para os outros que dá certo, que pode, que aquilo é autorizado para que mais pessoas inovem” (E01). Assim, por meio da disseminação, o LIG - Brasil promove uma mudança de cultura no setor público. Contudo, vale ressaltar que embora as inovações sejam realizadas com sucesso em um ambiente elas podem ter efeitos contrários em outros, pois, cada organização seja pública ou privada tem uma cultura e um contexto diferentes.

A formação de rede, também é uma atribuição do LIG – Brasil investigado, de acordo com o entrevistado (E01): “É o que eu digo sempre, o meu papel não é fazer tudo, é só garantir que tudo aconteça e eu faço isso conectando”, coadunando com o princípio XX do movimento global de laboratórios para inovação (Emmendoerfer, 2020). Assim, como o LIG - Brasil recebeu mentoria do Mindlab, este também realiza tal atividade com outros laboratórios, de acordo com o entrevistado (E01): “Temos interações também com parceiros, assim a gente apoiou vários laboratórios que surgiram, mas a gente também se inspira no trabalho deles seja o (011). Lab, seja o próprio laboratório da Anvisa, ou outros que vão surgindo”. Deste modo, o LIG - Brasil se torna um *hub* para os interessados sobre inovação e em laboratórios no setor público. Outro modo de fortalecer os ambientes de inovação e é utilizado pelo LIG - Brasil são as redes sociais, participação e promoção de eventos e projetos específicos que envolvam os cidadãos.

4.2 SI-LAB - Espanha

O SI – Lab Espanha é uma das instituições da moda atualmente em Madri e no resto da Espanha. Especificamente, surge como parte da rede que Madri e sua Região Metropolitana geraram para imitar outras instituições de governança espanhola, como o Distrito 22@ e Abandoibarra (Michelini & Méndez, 2013). Entre uma das políticas mais reconhecidas desta instituição, encontramos o Laboratório Decide Madrid e o desenvolvimento de experiências de participação cidadã por meio do projeto Consul (Herranz Escudero et al., 2019). Este último projeto (<http://consulproject.org/es/>) está implementado em 130 instituições em 33 países.

Existem autores como Villar Alé (2011, p. 114) que definiram o SI – Lab Espanha como:

[...] um centro que privilegiou o estabelecimento de conexões e redes, espalhando trabalhos em escala humana, transversais e distantes do turismo e da indústria cultural. A fluência e a mobilidade experimental, além de suas relações dialógicas - permitem que ele se posicione como modelo e trabalho colaborativo com a América Latina, alternativa em seu gênero, com essas qualidades (Villar Alé, 2011, p. 114).

A entrevista nos ajudou a caracterizar, com base na classificação proposta, o papel da instituição e seu escopo em relação à inovação. Essa definição é determinada pelos dados gerados com base nas respostas do entrevistado, que explicitaremos na Tabela 4, a seguir.

Tabela 4.*Características dos i-Labs Sociais Apresentados no SI – Lab Espanha*

| ITENS | CARACTERÍSTICAS | CONTAGEM |
|----------------------|-------------------------|----------|
| Tamanho | Grande | 1 |
| | Difusão | 3 |
| Origem da inovação | Invenção | 1 |
| | Transformação | 5 |
| | Voluntário | 1 |
| Origem | Imposto | 1 |
| | Reengenharia | 3 |
| Método | Efetivo | 1 |
| Elemento de Inovação | Produto | 1 |
| | Organização | 1 |
| | Processo | 1 |
| | Política Pública | 1 |
| Foco da Inovação | Inovação Organizacional | 2 |
| | Inovação Social | 16 |
| | Planejamento | 4 |
| Atribuições | Execução | 1 |
| | Avaliação | 2 |
| | Experimentação | 7 |

Fonte: Elaboração nossa.

Como podemos observar, o entrevistado se referiu ao tamanho da instituição, pois para ele é um dos principais problemas que reflete na comunicação e na disseminação de atividades. Na sua perspectiva: (E02) “É um modelo que não é fácil de contar. [...] Um edifício, uma infraestrutura muito grande e muito central no Paseo del Prado”. Para isso, ele acrescenta que “[...] são geradas dúvidas sobre aqueles que não precisam de tanto espaço para o tipo de atividade que realizam”. Pelo que entendemos, o espaço precisa de um alto fluxo de atividades e oficinas que servem para inovar.

Além disso, o responsável aponta que a inovação não está em desacordo com a adoção de técnicas de outras instituições similares. Ele acredita que isso é inovação e que o trabalho de sua própria instituição também tenta ajudar a transferir e adaptar qualquer boa prática aos problemas abordados pelo SI – Lab Espanha. Assim, ele enfatiza que “[as] melhores práticas podem ser replicadas e adaptadas” (E02) e que inventar também é algo intrínseco nesse processo, pois implica saber se uma técnica de um contexto local pode funcionar em outro. É

por isso que ele acrescenta: "Acho perfeitamente válido replicar e modificar formatos que estão sendo usados em outros lugares e importados aqui" (E02).

Quanto à origem, nosso contato refere-se à necessidade de inovações serem voluntárias e não impostas por legislações ou qualquer outro processo isomórfico. Nesta resposta, está um pensamento fundamental e é necessário determinar "Se houver vontade de mudar e melhorar a gestão administrativa ou se estiver mais focado em ajudar as instituições públicas a cumprir os mínimos legais e os usos sociais prevaletentes para melhorá-la" (E02). Além disso, refere-se ao absurdo de se concentrar apenas em uma inovação baseada em novas tecnologias como paradigma predominante atualmente e que, por si só, não produz uma verdadeira modernização.

Da mesma forma, o principal objetivo da instituição é ser radical em suas abordagens (Reengenharia de Processos) e é, por meio da experimentação, a geração de um ambiente controlado que permite a seus usuários embarcarem na exploração de novas fronteiras entre diferentes profissionais em áreas bem definidas. Além disso, o entrevistado (E02) ressalta: "[...] a proposta dos laboratórios cidadãos como instituição pública, como política pública, tem algo radical, porque, em geral, as políticas públicas são mais orientadas à transmissão de serviços". Como regra geral, sua operação é eficiente, no entanto, dado o papel disruptivo do SI – Lab Espanha, pode haver projetos que falhem ou não tenham o sucesso esperado. Isto é algo visto normalmente dentro do laboratório de inovação estudado.

Quanto ao elemento de inovação, parece que sua área de ação é múltipla. O entrevistado destaca a própria instituição como um elemento de inovação organizacional, alterando os métodos de design e a tomada de decisão pública. Também se refere ao papel da equipe como facilitadora, para que cidadãos e organizações da sociedade civil colaborem na solução de problemas públicos. Também gera novos produtos, conforme o entrevistado enfatiza, diferentes projetos com diferentes graus de inovação são gerados.

Com base no exposto, podemos afirmar que o SI – Lab Espanha investigado é um espaço dedicado à inovação social e é "[...] a possibilidade de termos de transformar e melhorar as condições de vida em comum" (E02). Para fazer isso, "[...] parte de uma necessidade que é tentar tirar proveito de todo o potencial que existe em uma cidade e de todo o conhecimento que existe na cidade ou em um território ou em uma sociedade que normalmente reside nas pessoas, mas está dispersa. E se uma cidade tem potencial de inovação, é porque pessoas com conhecimentos e habilidades muito diferentes coexistem" (E02).

Em outro momento da entrevista, o contatado apontou o papel da instituição em relação à inovação organizacional, e o diretor vê como necessidade “retomar um programa que estava pensando e o que a SI – Lab Espanha estava fazendo “[...] de como avaliar o que é feito, compartilhe o que é feito e faça melhorias a partir do diálogo e da participação de usuários, colaboradores, especialistas externos etc” (E02).

Embora as mudanças organizacionais sejam mencionadas, a realidade é que seus comentários sempre visam melhorar a organização da própria instituição e, portanto, a geração de novas inovações sociais patrocinadas pelo SI – Lab Espanha.

Outro indicador que nos ajuda a entender o foco da inovação são as palavras utilizadas e que a repetição de palavras como “Pessoas” (23) ou “Colaboração” (10) é indicativa da importância da sociedade nesse tipo de processo. Isso é algo reforçado pelo tipo de inovação e fica claro que o referido laboratório está comprometido com a experimentação como a principal metodologia para mudança e solução de problemas. Sobre o processo, ele (E02) enfatiza que “[...] existe uma parte padronizada sim, mas, para provocar experimentações, seria preciso muita abertura e muita auto-organização “[...] você tem que ter muitas coisas claras, muita estrutura, então a improvisação é muito importante, mas para reagir às mudanças e isso é algo que não pode ser improvisado, se você não sabe muito, se não sabe muito bem, uma coisa não pode ser feita”.

Outro elemento que reforça seu papel principal, como ambiente de teste controlado, é o uso pelo entrevistado de palavras como “Experimentação” (11) e “Laboratório” (8). Muito relacionado a isto, encontramos referências ao papel do SI – Lab Espanha no planejamento de novos projetos inovadores e na sua realização. Assim, o entrevistado (E02) dá como exemplo o papel da instituição em termos de participação cidadã: “Acredito que já exista uma parte da elaboração do curso, porque há atividades que precisam ser Legislação Participativa”. Baseando-se nessa ideia, o contatado acrescenta que esses tipos de atividades são realizados por meio de um laboratório cidadão que possui um modelo muito reconhecível e trabalha há mais de 12 anos.

O laboratório é um facilitador para criar redes para a implementação de projetos, mas, além disso, leva em consideração a necessidade de avaliar a gestão da instituição, como afirmamos anteriormente.

4.3 Discussões

Como vimos neste artigo, o i-Lab é ferramenta fundamental para a implementação de inovações na esfera pública. No entanto, esse tipo de organização tem objetivos e características diferentes, tanto em seus produtos quanto em suas necessidades e expectativas.

O primeiro ponto a que devemos fazer referência é o uso da experimentação e a realização de testes ao articular inovações públicas. Nessa perspectiva, podemos destacar que ambas as instituições utilizam essa forma de geração, tentativa e erro de inovações, como ferramenta principal. Nessa perspectiva, podemos afirmar que ambos os laboratórios são considerados como espaços de experimentação (Schuurman & Tönurist, 2016; Criado et al., 2017; Ferrarezi et al., 2019) para solução de problemas públicos (Criado et al., 2017; Ferrarezi et al., 2018), sendo estes um dos elementos que diferenciam os i-Labs de outras unidades de inovação (Ferrarezi et al., 2019).

Além disso, foi possível verificar como as duas instituições se concentram em experimentar e testar ideias, o que é um elo comum intrínseco aos i-Labs estudados. Conseqüentemente, o tipo de inovação gerada é radical em ambos os casos, com o papel de difusão de inovações em seus respectivos campos. No entanto, o LIG – Brasil estudado desempenha um papel fundamental na disseminação de novas técnicas no escopo organizacional da Administração Pública, que no caso do SI – Lab Espanha é secundário. Isto está de acordo com o apontado por Cavalcante e Cunha (2017) em que os i-Labs em governo utilizam as redes para promover a relação entre o Estado e a Sociedade. Assim, por meio das redes, a equipe dos i-Labs em governo podem compartilhar ideias, projetos e conhecimentos, utilizando diferentes tipos de capitais na promoção da inovação.

No caso do LIG - Brasil, conseqüentemente, podemos afirmar que as experimentações permitem a realização de testes que, quando consolidados, se tornam produtos dos laboratórios e são disseminados por meio de oficinas, palestras, rodas de conversas e estudos como os publicados por Ferrarezi et al. (2018), Metello (2018) e Ferrarezi & Lemos (2018). Neste sentido, Cavalcante et al. (2019, p. 315), apontam que uns dos objetivos dos i-Labs é a “[...] adaptação de uma ideia já testada para um novo contexto”.

Contudo, embora os projetos não tenham os resultados esperados, se sobressai o aprendizado que, de acordo com Cavalcante & Cunha (2017) e Ferrarezi et al. (2019) é um dos resultados dos i-Labs de inovação.

Embora seja verdade que ambas as instituições fazem parte dessa atividade de disseminação, a invenção de inovações é complementada pela adoção e adaptação de novas técnicas e tecnologias inovadoras e trabalhadas por ambas as instituições. Dessa forma, a disseminação, adoção e adaptação de transmissões por meio de transferência é um elemento que permite estimular servidores públicos a inovar (Sandor, 2018).

Algo que reforça a ideia de que o papel dos laboratórios é canalizar as novas tendências disponíveis no ambiente mais próximo. Nesta linha e de acordo com Şandor (2018), a inovação pode ser algo já implementado em outra organização, contudo tem de ser apresentada como novidade em um determinado contexto.

Em relação ao LIG - Brasil, a formação de redes se manifesta no uso de pessoal interno e externo. De acordo com Cavalcante & Cunha (2017), as equipes dos i-Labs podem ser internas ou externas. Contudo, podem também ser híbridas (interna quanto externa) o que depende do problema e das competências necessárias para a resolução deste. Neste sentido, Emmendoerfer (2019) aponta que as inovações são processos que requerem organizações e pessoas que tenham a capacidade de identificar e implementar novas ideias, servindo de solução para os problemas públicos. Algo que se relaciona com a ideia de Ferrarezi et al. (2018), os i-Labs são um ponto de referência para a geração de ideias que buscam solucionar problemas públicos (Ferrarezi et al., 2018), que no caso dos i-Labs em governo são organizacionais e atingem de modo direto ou indireto a sociedade. Isso reitera o que Cavalcante e Cunha (2017) apontam sobre os i-Labs em governo, que são espaços promotores da cultura da inovação, o que de acordo com Tönurist et al. (2017) e Criado et al. (2020) tornaram os i-Labs no setor público cada vez mais populares.

No caso do SI – Lab da Espanha, a cocriação e participação são um elemento que sugere a necessidade de contar com o restante dos atores para gerar experimentos, testes e desenhos de políticas. Esta ideia coaduna com o pensamento de Papageorgiou (2017) quando afirma que os i-Labs sociais buscam solucionar problemas sociais por meio da experimentação e exploração de ferramentas e abordagem, o que possibilita, de acordo com Westley et al. (2015), a redefinição de problemas e identificação de oportunidades, o que promove a solução dos problemas. Nesta linha, o i-Lab de Madri é um nó de uma rede social que propicia a geração sendo possível a percepção do valor público do i-Lab, coadunando com Cavalcante & Cunha (2017).

Os i-Labs no setor público podem ser classificados em de governos e sociais (Emmendoerfer et al., 2019). O primeiro possui um foco interno nas organizações públicas e o

segundo foco nos cidadãos. Com base nos casos estudados, podemos afirmar que o LIG - Brasil se concentra na inovação organizacional, enquanto o SI – Lab Espanha o faz na inovação social. No entanto, é verdade que ambas as instituições lançaram projetos de ambos os tipos em momentos específicos. Isso significa que, enquanto a solução dos problemas, no primeiro caso, está centrada na instituição, em sua equipe e utiliza consultores externos para gerenciá-los e divulgá-los. No segundo, envolve cidadãos e grupos de pessoas na busca e implementação de soluções para problemas públicos. Osborne & Brown (2005), advogam que a inovação pode ocorrer em diversas formas como conhecimento e o relacionamento entre os atores.

Neste sentido, a inovação não ocorre por meio da promoção das novas tecnologias em ambos os laboratórios, sendo apenas um meio de gerar inovação. Assim, os i-Labs sociais utilizam um conjunto de métodos para criar soluções socialmente inovadoras (Mulgan, 2014; Wascher et al., 2018) para problemas do cotidiano da sociedade.

Da mesma forma, podemos observar como o papel de ambas as instituições se concentra mais no *design* e na prova de conceito de qualquer nova solução a ser implementada. Tal fato nos permite afirmar, que eles têm papel fundamental na formação de ideias para lidar com problemas sociais e político-administrativos cotidianos.

Assim, os i-Labs no setor público, apesar dos seus diferentes formatos e focos, possuem como ponto em comum o cidadão que, de modo direto ou indireto, se beneficia de alguma forma da inovação gerada. Deste modo, os i-Labs podem ser considerados ambientes importantes de inovação no setor público, que contribuem de modo direto para a sociedade. Tal como indicam Emmendoerfer et al. (2019).

Em consequência, o processo de inovação no setor público, envolve um conjunto de ferramentas e técnicas apontado anteriormente por Cavalcante & Cunha (2017) como a experimentação e a improvisação, tentativa e erro e outros. Estas ferramentas podem se transformar em produtos públicos que geram valores para os cidadãos.

As soluções para os problemas públicos ocorrem nos laboratórios por meio da criatividade (Acevedo & Dassen, 2016) que envolve o processo de experimentação, cocriação e coprodução, com envolvimento dos servidores públicos e cidadãos, cada um dos laboratórios enfatiza de maneira mais intensa um foco diferente de inovação, embora seu modo de agir e funcionamento tenham similaridades evidentes.

5 Considerações finais

A partir dos resultados e discussões norteadas pelo objetivo deste artigo, que foi comparar as concepções de inovação, bem como as características e o objeto de dois laboratórios do setor público, o LIG - Brasil e SI-Lab Espanha, verificou-se novas evidências para a emergente prática de laboratórios na contemporaneidade e para a literatura relacionada à inovação.

Assim, constatou-se que o conceito de inovação tratado pelos dois laboratórios de inovação está relacionado à criatividade aplicada como método de experimentação inovadora. Ambos os informantes confirmaram que o principal papel de suas instituições é tornar-se um banco de testes controlado que lhes permita testar novas ideias. Portanto, podemos afirmar que é cumprida a proposição P^{1a}. Não é de surpreender que essa radicalidade na abordagem produza um viés em direção a técnicas de inovação disruptiva e até redesenho das políticas e organizações envolvidas no setor público. No entanto, pode-se confirmar que seu papel no ecossistema mais próximo é adotar e adaptar as técnicas presentes no ambiente e verificar sua operação. Com base nisso, pode-se afirmar que o P^{1b} e o P^{4a} foram parcialmente cumpridos, pois ambos recebem insumos externos da sociedade para inovar.

Da mesma forma, encontramos um papel proeminente da LIG - Brasil no que disseminou as inovações, o que corresponde às características de uma Administração Pública com vários níveis e em que agentes são frequentemente necessários para expandir boas práticas em diferentes administrações subestatais. Consequentemente, podemos afirmar que a proposição P^{4b} também é cumprida.

Em relação aos produtos da inovação, eles apresentam um viés manifesto em relação ao design de soluções. No entanto, a inovação da LIG - Brasil está mais focada na inovação em políticas e processos públicos, enquanto o SI - Lab Espanha tem um foco mais global. Isto é devido à sua naturalização diferente. Enquanto o laboratório brasileiro possui um caráter de inovação governamental, que produz um viés na produção de políticas públicas e processos de decisão; O SI - Lab Espanha tem um foco mais global porque é um laboratório de inovação social. Isso faz com que ela se adapte às necessidades e expectativas de seus usuários e, mais especificamente, dos atores sociais que participam de sua dinâmica. Com base nisso, podemos afirmar que é cumprida a proposição P².

A divisão entre os dois tipos de laboratórios não é estanque, pois encontramos evidências de que em algum momento as duas instituições concentraram sua atenção na

inovação social e na inovação pública. Embora seja evidenciado, o LIG - Brasil tem um caráter limitado e relacionável com a noção de laboratório de inovação de governo e o SI – Lab Espanha como laboratório dedicado à inovação social (P³) principalmente.

Ressaltamos que os laboratórios, independente dos seus focos (interno e externo), contribuíram com ações voltadas para o combate a pandemia da COVID-19, compreendido por Emmendoerfer (2020) como um lócus de solidariedade democrática por meio de atividades ligadas aos laboratórios de fabricação digital (FabLabs), laboratórios vivos (*LivingLabs*), laboratórios sociais. De modo direto, as ações dos laboratórios no contexto da pandemia são evidenciadas no estudo Borges et al., (2021) que os Laboratórios de Inovação em Saúde (LIS) podem atuar na solução de problemas público de interesse social internas (organizacional) e/ou externa (cidadãos e sociedade civil).

Entre as principais limitações do estudo realizado, podemos referir o número limitado de casos que nos permitam entender a realidade estudada, embora não sejam esperadas generalizações. Da mesma forma, embora tenhamos utilizado um software que nos ajudou a interpretar os resultados por meio da geração de tabelas para a contagem de evidências, é certamente verdade que o uso de métodos qualitativos investiga os problemas mencionados anteriormente.

Como pesquisas futuras recomenda-se aprofundar não apenas a realidade da Espanha e do Brasil com novos casos de estudo. Entende-se que é necessário aprofundar os estudos para compreender os modos de se fazer inovação no setor público por meio de laboratórios. Caso contrário, o termo laboratório permanecerá com um caráter polissêmico adaptado às necessidades de um mandato governamental, de uma cultura administrativa ou mesmo de um continente, dificultando avaliações mais amplas e longitudinais. Para fazer isso, precisa-se identificar e compreender os i-Labs, para assim aumentar o número de casos de estudo em países vizinhos, considerando suas diferenças geográficas e culturais.

Por fim, não se pode negar o avanço que este artigo propicia para novos estudos em governos locais, principalmente, em países ibero-americanos, inclusive em perspectiva comparada. Além disso, num contexto pós-pandêmico e com base nos dados apresentados, infere-se que os i-Labs podem contribuir com potenciais soluções criativas para lidar com crises epidemiológicas, bem como medidas de melhoria de eficiência dos gastos públicos e no provisionamento de possíveis soluções comunitárias para a retomada do desenvolvimento local.

Agradecimentos

À Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG), Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES), código de financiamento 001. Agradecimentos adicionais à equipe editorial e aos avaliadores anônimos pelas suas valiosas contribuições que repercutiram positivamente no presente artigo.

Referências

- Abrahamson, E. (1991). Managerial fads and fashions: The diffusion and rejection of innovations. *Academy of management review*, 16(3), 586-612, 1991. <https://doi.org/10.2307/258919>
- Acevedo, S. & Dassen, N. (2016). *Innovation for better management: The contribution of public innovation labs*. IDB Technical Note.
- Caramani, D. (2009). *Introduction to the comparative method with Boolean Algebra*. SAGE Publications.
- Cardoso, C.S., de Queiroz, D., Zabdiele, M., Fernandes, R. & Ney, F. R. (2019). Contributions and Limits to the Use of Softwares to Support Content Analysis Clara. In A.P. En Costa, L. Paulo, A. Moreira (eds.), *Computer Supported Qualitative Research* (pp. 12-21). Cham: Springer.
- Cavalcante, P., Goellner, I. D. A., & Magalhães, A. G. (2019). Perfis e características das equipes e dos laboratórios de inovação no Brasil. In P. Cavalcante (Org.), *Inovação e Políticas Públicas: superando o mito da ideia* (pp. 315-339). Enap/ Ipea.
- Cavalcante, P. & Cunha, B. Q. (2017). É preciso inovar no governo, mas por quê?. In P. Cavalcante, M. Camões, B. Cunha, & W. Severo (Orgs.), *Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil* (pp. 15-32). Enap/Ipea.
- Costa, A. P. (2016). Cloud Computing em Investigação Qualitativa: Investigação Colaborativa através do software webQDA. *Fronteiras*, 5(2), 153–161. <https://doi.org/10.21664/2238-8869.2016v5i2.p153-161>
- Criado, J. I., Dias, T. F., Sano, H., Rojas-Martín, F., Silvan, A., & Filho, A. I. (2020). Public Innovation and Living Labs in Action: A Comparative Analysis in post-New Public Management Contexts. *International Journal of Public Administration*, 1-14. <https://doi.org/10.1080/01900692.2020.1729181>
- Criado, J. I., Rojas-Martín, F. Rancisco & Silván, A. (2017). Laboratórios de Innovación Para Cambiar La Gestión Pública: Análisis Del Caso NOVAGOB. LAB. *Revista de Gestión Pública*, 6(1), 19-42. <https://doi.org/10.22370/rgp.2017.6.1.2214>

- Cunha, B. Q. (2017). Uma análise da construção da agenda de inovação no setor público a partir de experiências internacionais precursoras. In P. Cavalcante; M. Camões, B. Cunha & W. Severo (Orgs.), *Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil* (pp. 43-59). Enap/ Ipea.
- Da Silva Junior, A. C.; Emmendoerfer, M. L.; Tavares, B.; Olavo, A. V. A. (2021). Novas Formas Organizacionais no Setor Público: os Laboratórios de Inovação de Governo sob a Ótica da Teoria Neoschumpeteriana. *Navus: Revista de Gestão e Tecnologia*, 11(1), 65-78. <https://doi.org/10.22279/navus.2021.v11.p01-13.1470>
- Della Porta, D. (2013). Análisis comparativo: la investigación basada en casos frente a la investigación basada en variables. In D. Della Porta & M. M. Keating, *Enfoques y metodología en Ciencias Sociales. Un enfoque pluralista*. (pp.211-236). Akal.
- Emmendoerfer, M. L., Olavo, A. V. A. & Carvalho Junior, J. R. A. (2019). Laboratórios de Inovação e a Questão de sua Introdução em Organizações Públicas. *Anais do EnANPAD - XLIII Encontro da ANPAD*. ANPAD, 2019.
- Emmendoerfer, M. L. (2019). *Inovação e Empreendedorismo no Setor Público*. ENAP.
- Feitoza, M. A. M. (2018). *Laboratório de inovação: proposição de um modelo para a gestão central da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz)*. [Dissertação de Mestrado Profissional em Administração Pública, da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas].
- Ferrarezi, E., Mendonça, L. K., Metello, D. G., & Bonduki, M. (2019). Design etnográfico e imersão ágil: experimentos em projetos do Laboratório de Inovação em Governo. In P. Cavalcante (Org.), *Inovação e Políticas Públicas: superando o mito da ideia* (pp. 137-156). Enap/Ipea.
- Ferrarezi, E. & Lemos, J. (2018). *Imersão ágil: checagem de realidade em políticas públicas-Relato de aplicação da metodologia em projeto da Enap*. ENAP.
- Ferrarezi, E., Lemos, J. & Brandalise, I. (2018). *Experimentação e novas possibilidades em governo: aprendizados de um laboratório de inovação*. ENAP: Brasília, DF, Brasil. ENAP.
- Gnova. Quem Somos: Muito prazer, somos o Gnova. <http://gnova.enap.gov.br/pt/sobre/quem-somos>
- Herranz, C., Escudero, R. D., Muelas, D., & Saulière, S. (2019). Estrategias en Comunidades y Redes Sociales Digitales para Fomentar las Prácticas Participativas. *GIGAPP Estudios Working Papers*, 6(111-115), 28-48.
- Kauark, F. S., Manhães, F. C. & Medeiros, C. H. (2010). *Metodologia da pesquisa: guia prático*. Via Litterarum.

- Klumb, R. & Hoffmann, M. G. (2016). Inovação no setor público e evolução dos modelos de Administração Pública: O caso do TRE-SC. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 21 (69). <http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v21n69.53902>
- Metello, D. G. (2018). Design Etnográfico em Políticas Públicas. ENAP.
- Meyer, J. W. & Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American journal of sociology*, 83(2), 340-363.
- Michellini, J. J. & Méndez, R. (2013). Creative industries, spatial contrasts and urban governance in Madrid. *GOT - Geography and Spatial Planning Journal*, 3,143-170. <http://10.17127/got/2013.3.007>
- Morlino, L. (1994). Problemas y opciones en la comparación. In G. Sartori & L. Morlino (Orgs), *La comparación en las ciencias sociales* (pp. 13-28). Alianza.
- Mulgan, G. (2014). *The radical's dilemma: an overview of the practice and prospects of Social and Public Labs*. Nesta.
- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico – OECD. (2015). *The Innovation Imperative in the Public Sector: Setting an Agenda for Action*. OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/9789264236561-en>
- Osborne, D. & Gaebler, T. (1995). Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público (5a. ed.). MH Comunicação.
- Papageorgiou, K. (2017). *Labs for social innovation*. ESADE Ramon Llull University.
- Pardo Beneyto, G. (2018). *La modernización de la administración local municipal: La innovación y la reingeniería de procesos en los ayuntamientos de Alicante y València (2001-2016)*. [Tese de Doutorado em Direito, Universitat d'Alacant-Universidad de Alicante].
- Rogers, E. M. (1995). *Diffusion of Innovations*. Free Press.
- Şandor, S. D. (2018). Measuring public sector innovation. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 14(54), 125-13. <http://dx.doi.org/10.24193/tras.54E.8>
- Sano, H. (2020). Laboratórios de inovação no setor público: mapeamento e diagnóstico de experiências nacionais. Enap.
- Schuurman, D. & Tönurist, P. (2017). Innovation in the Public Sector: Exploring the Characteristics and Potential of Living Labs and Innovation Labs. *Technology Innovation Management Review*, 7(1). <http://doi.org/10.22215/timreview/1045>
- Selloni, D., Staszowski, E. D., Bason, C., Schneider, A. & Findeiss, A. (2013). *Gov innovation labs: Constellation 1.0*. New York City. <http://nyc.pubcollab.org/public-innovation-places>

- Silva-Junior, A. C.; Emmendoerfer, M. L.; Tavares, B.; Olavo, A. V. A. (2021). Novas Formas Organizacionais no Setor Público: os Laboratórios de Inovação de Governo sob a Ótica da Teoria Neoschumpeteriana. *Navus: Revista de Gestão e Tecnologia*, 11(1), 65-78. <https://doi.org/10.22279/navus.2021.v11.p01-13.1470>
- Silva, G. H. T. D. & Medeiros, C. (2019). Jogo da regulação: gamificação e design thinking para gerar empatia e experiências de aprendizagem no ambiente regulatório. In P. Cavalcante (Org.), *Inovação e Políticas Públicas: superando o mito da ideia* (pp. 409-427). Enap/Ipea.
- Sørensen, E. & Torfing, J. (2010). Collaborative innovation in the public sector: An analytical framework. *Ritsumeikan Hogaku*, 330(2), 209-236.
- Tamura, G. F. C., Shigaki, L., Cledes, M., & Salm, V. (2019). A Coprodução na prática: relato de caso do programa de inovação interinstitucional HubGov. In P. Cavalcante (Org.), *Inovação e Políticas Públicas: superando o mito da ideia* (pp. 67-80). Enap/Ipea.
- Tõnurist, P.; Kattel, R.; & Lember, V. (2015). Discovering innovation labs in the public sector. *The Other Canon, Foundation and Tallinn University of Technology Working Papers in Technology Governance and Economic Dynamics*, TUT Ragnar Nurkse School of Innovation and Governance.
- Vidal, J. P. (2017). *La innovación en la gestión pública*. Catarata.
- Villar A. R. (2011). La significación del MediaLab en Iberoamérica. *TRIM: Revista de investigación multidisciplinar*, 3, 105-117.
- Wascher, E., Hebel, F., Schrot, K. & Schultze, J. (2018). *Social Innovation Labs: A starting point for social innovation*. TU Dortmund University.
- Westley, F., Laban, S.; Rose, C.; McGowan, K.; Robinson, K.; Tjornbo, O. & Tovey, M. (2015). *Social innovation lab guide*. The Rockefeller Foundation.
- Werneck, C., Ferrarezi, E., Brandalise, I., Vaqueiro, L., & Bonduki, M. (2020). *Ciclos de vida de laboratórios de inovação pública*. Enap/SMIT
- Williamson, B. (2014). Knowing public services: Cross-sector intermediaries and algorithmic governance in public sector reform. *Public Policy and Administration*, 29(4), 292-312. <https://doi.org/10.1177/0952076714529139>
- Williamson, B. (2015). *Testing governance: the laboratory lives and methods of policy innovation labs*. Stirling