

INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO COMO RESPOSTA A PROBLEMAS DIVERSIFICADOS: INTERVENÇÕES DOS LABORATÓRIOS DE INOVAÇÃO EM GOVERNO NA AMÉRICA LATINA

1. Introdução

Tem sido firmada na última década, por acadêmicos e profissionais, a compreensão em torno dos Laboratórios de Inovação como conceito promissor para o setor público, traduzido, sobretudo, pela proliferação destas iniciativas em cenário global como mecanismo visível de captação de inovação (De Vries, Bekkers, Ferreira, & Botero, 2020; Tummers, 2016; Puttick, Baeck, & Colligan, 2014; Schuurman & Tönurist, 2017; UNDP, 2017). Esta conjuntura então identificada vem a impulsionar a inovação como um imperativo do setor público e, também, a evidenciar estímulos que assentam a necessidade de questionar a forma como a esfera pública tende a atuar, sobretudo, diante ideais reformistas do Estado (Pollitt & Bouckaert, 2011; Bekkers, Edelenbos, & Steijn, 2011); além da percepção de crescente complexidade de demandas da sociedade a serem consideradas pelo Estado (Christensen & Læg Reid, 2010, 2011) e, conseqüente, ao aumento das expectativas em relação aos governos por parte dos cidadãos (Lewis, Ricard, & Klijn, 2018), e da difusão de novas tecnologias e princípios de transparência e participação social (Vries, Bekkers, & Tummers, 2016; Young, 2020).

Acerca daqueles que atendem pela tipologia de Laboratórios de Inovação em Governo (LIGs), temos a representação de uma reação por parte das administrações públicas para conceber meios de absorver a demanda por serem inovadoras e encontrar novas maneiras de melhorar a sociedade, o próprio governo e o relacionamento entre governo e cidadãos (Janssen et al., 2017). Considerados espaços onde o governo, sob a colaboração de diferentes partes interessadas, experimentam novas maneiras de resolver velhos problemas (UNDP, 2017), são reconhecidos como agentes de mudanças no setor público e vêm a fortalecer perspectivas que desafiam formas tradicionais de operação das estruturas governamentais (Tönurist, Kattel, & Lember, 2017).

A disseminação dos Laboratórios de Inovação na esfera pública firma-se, portanto, em certa diversidade de esforços para a captação de inovações e de relacionamentos entre governo e sociedade e revela, deste modo, a aplicação de nomenclaturas e enfoques variados ao redor do mundo. Assim, o crescente interesse de compreensão deste tipo de organização vem reunindo esforços de mapeamento (Parsons Desis Lab, 2013; Sano, 2020), de compreensão acerca da estrutura organizacional e das necessidades que caracterizam a atuação dessas unidades (Tönurist, Kattel, & Lember, 2015) e de características que alicerçam sua forma de atuação (Sano, 2020), inclusive, que os diferenciam de outros tipos de atores no setor público (McGann, Blomkamp, & Lewis, 2018). Neste cenário, ainda experiências tidas como bem sucedidas são ressaltadas e revelam iniciativas firmadas, sobretudo, em países mais avançados (Carstensen & Bason, 2012; UNDP, 2017).

Por outro lado, a compreensão sobre os Laboratórios de Inovação ainda constitui-se sob uma literatura em formação (Ferreira & Botero, 2020; Mc Gann, Blomkamp, & Lewis, 2018), que se esbarra com a escassez de uma definição comum (Sano, 2020) e de evidências empíricas sobre como que essas estruturas encaixam-se como ferramental na dinâmica do setor público, especialmente, diante a noção de que, embora proeminentes em muitas estratégias modernas de gestão pública, tais laboratórios mostram-se ainda longe de se tornar uma parte orgânica do setor público e de suas mudanças (Tönurist, Kattel, & Lember, 2017). Além disso, é apontado que a própria inovação no contexto público é apresentada sob evidências empíricas que ainda

escassas (Bloch & Bugge, 2013; De Vries, Bekkers, & Tummers, 2016; Lewis, Ricard, & Klijn, 2018).

Neste contexto, destacamos a literatura empírica emergente dos Laboratórios de Inovação no contexto público em países em desenvolvimento. Na literatura já desenvolvida é notável o protagonismo das iniciativas firmadas na América do Norte e, em destaque, na Europa. Ressaltando a atenção prestada, especialmente, no contexto da América Latina, identificamos esforços que vão ao encontro de entender como tal tendência se manifesta na região (Acevedo & Dassen, 2016; Ferreira & Botero, 2020), tratando-se de uma compreensão ainda insipiente.

Salvaguardada a noção de que a atuação destes laboratórios está associada a problemas enraizados no contexto onde estão firmados (Ferrarezi, Lemos, & Brandalise, 2018) e as particularidades desse fenômeno à medida que se expande globalmente (Ferreira & Botero, 2020), realça o imperativo de investigação que se dediquem a explorar os estímulos que caracterizam a demanda por mobilizarem a atuação de LIGs em países como os da América Latina, onde se identifica a atuação destas iniciativas, caracterizando o que Sandberg e Alvesson (2011) denominam de *gap* por falta de suporte empírico ou *lack of empirical support*, reconhecido quando na literatura ainda remanesce de esclarecimentos no campo empírico, havendo elementos que não foram empiricamente suportados.

Ainda, frente a compressões firmadas na estrutura em que estes laboratórios vêm a apresentar, concentramo-nos no esforço de enxergar camadas que partem do contexto em que estão inseridos e vem a estimular a intervenção dos LIGs. Neste sentido, firmamos o objetivo de identificar os problemas associados à intervenção dos LIGs firmados na América Latina e caracterizar as soluções projetadas a partir de suas iniciativas.

A presente pesquisa, desta forma, vai ao encontro da aproximação com o contexto da América Latina, onde, em particular, há LIGs atuando na resolução de problemas do setor público a partir de esforços de geração de inovações. Ademais, fortalecer os esforços de compreensão de aspectos que alicerçam a atuação destes tipos de organizações na realidade de países que não necessariamente são desenvolvidos, onde geralmente a inovação é apresentada como “trampolim” para que adversidades estruturais sejam superadas (Lundvall et al., 2002), vem a contribuir para a literatura que trata os laboratórios de inovação como um conceito promissor para o setor público (Bloch & Bugge, 2013; Schuurman & Tönurist, 2017).

O presente artigo, neste sentido, é estruturado da seguinte forma: a Seção 2 delinea uma base de compreensão encontrada na literatura acerca da inovação no setor público e, mais especificamente, sobre os LIGs. A Seção 3 apresenta brevemente os aspectos metodológicos que estruturaram o estudo. A seção 4 apresenta os resultados alcançados. Finalmente, a seção 5 conclui e apresenta algumas vias para pesquisas futuras.

2. Revisão de Literatura

2.1 A Inovação como elemento do setor público

Observa-se uma tendência em considerar a inovação no âmbito público diferente em relação ao privado (Bloch & Bugge, 2013; Oliveira et al., 2014). Mais especificamente, há aqueles que apontam que a ausência da motivação alicerçada na busca por lucro vem a criar condições diferentes para a inovação no setor público (Potts & Kastle, 2010; Torfing, 2019), onde o valor a ser criado tende a ser, portanto, mais complexo em relação ao setor privado (Bloch & Bugge, 2013). Ademais, a princípio, o funcionamento da dimensão pública tende a ser visto como conservador e burocrático (Bloch & Bugge, 2013), por outro lado, acredita-se que paralelos feitos onde o setor privado é inovador, enquanto o setor público é sempre o mais atrasado vêm sendo dispersos nos últimos tempos (Torfing, 2019).

Quanto aos impulsos para que o setor público engendre-se numa dinâmica de inovação, evidenciam-se as associações feitas aos estímulos reformistas do Estado, sobretudo aqueles configurados sob a concepção de ganhos de eficiência e eficácia, advindos da Nova Administração Pública (Pollitt & Bouckaert, 2011; Bekkers, Edelenbos, & Steijn, 2011). Em De Vries, Bekkers e Tummers (2016), ao reunirem estudos empíricos, constatam o alcance de maior eficácia e eficiência como um dos resultados principais da inovação demonstrados no setor público. Todavia, argumenta-se que a inovação não se refere apenas a princípios como eficiência e eficácia (Bekkers, Edelenbos, & Steijn, 2011; Bekkers & Tummers, 2018), mas cerca-se de valores como legitimidade, confiança e apoio político, que seriam fatores influenciadores da satisfação do usuário com os serviços públicos (Bloch & Bugge, 2013). Além desta satisfação, tem-se que tal legitimidade permeia a capacidade dos governos atuarem no enfrentamento de desafios específicos demandados pela sociedade (Bekkers, Edelenbos, & Steijn, 2011).

Encontram-se, também, enfoques que vão ao encontro da necessidade de melhorar a qualidade das políticas e serviços para maior assertividade na resolução de problemas, posicionados, inclusive, como a concepção predominante trazida na literatura (Lewis, Ricard, & Klijn, 2018). Neste cenário, tem-se que os deveres da esfera pública tornaram-se mais complexos ao longo do tempo, transformando-se em “problemas perversos”, difíceis de serem resolvidos e com níveis distintos de complexidade (Christensen & Lægheid, 2010, 2011; Head, 2019; Joosse & Teisman, 2020). Neste sentido, ressalta-se a reflexão que se compromete em salientar que as necessidades dos cidadãos passaram por mudanças (Gascó, 2017) e, com isso, as expectativas sobre os serviços públicos e as intervenções governamentais teriam aumentado por parte da sociedade (Lewis, Ricard, & Klijn, 2018). Neste contexto, observa-se certa necessidade de ampliação da participação e engajamento por parte dos cidadãos na concepção de soluções pelo setor público (Rizzo, Deserti, & Cobanli, 2017).

Ainda, há aqueles que destacam o aumento do interesse de muitos países buscarem iniciativas inovadoras para o setor público diante contexto de crise, de maneira a conseguirem ir além da realização de ajustes incrementais, mas alcançarem novas soluções para os desafios conjeturais, permitindo também o enfrentamento de pressões advindas de setores da sociedade (Bloch & Bugge, 2013; Lewis, Ricard, & Klijn, 2018; Torfing, 2019).

Por fim, a inovação para o setor público mostra também ser incentivada pela difusão de novas tecnologias e, com isso, o ganho de espaço para a transparência dos governos e a conquista de maior engajamento social (De Vries, Bekkers, & Tummers, 2016; Young, 2020). Neste cenário, destaca-se a crescente busca de agendas como a de Governo aberto, que veio a capitalizar iniciativas de inovação no setor público (Acevedo & Dassen, 2016; Mcgann,

Blomkamp, & Lewis, 2018), a destacar, a proposição de iniciativas colaborativas, a partir do uso de ferramentas, métodos e processos inovadores para o estreitamento de todos dos níveis do governo entre si e com setores da sociedade (Mcdermott, 2010).

Dados múltiplos estímulos para que o setor público configure-se como agente inovador, identifica-se que a inovação no setor público movimentou-se de um processo organizado dentro das organizações, a partir da disponibilidade de recursos (Bekkers & Tummers, 2018), ainda sob a lógica performativa de busca por maior eficiência (Gore, 1993), para um processo aberto de colaboração entre partes interessadas (Bekkers & Tummers, 2018; Gascó, 2017; Mergel, 2015). Mergel (2015) reitera que as organizações governamentais foram reconhecendo a necessidade de incorporar “solucionadores de problemas externos” para a criação de valor dos serviços público. A ampliação do papel do Estado numa sociedade contemporânea (Oliveira et al., 2014) e a inserção de camadas de complexidade (Christensen & Lægheid, 2010, 2011; Joosse & Teisman, 2020) às demandas econômicas, demográficas, sociais e ambientais no longo prazo imputaram novos desafios para instituições, formuladores de políticas, funcionários públicos e comunidades, forçando os órgãos públicos a encontrarem maneiras de engajamento de diversas partes interessadas.

Com isso, mecanismos tendem a ser formulados para a geração de soluções inovadoras, redesigno de serviços e a forma como são concebidos e entregues (Rizzo, Deserti, & Cobanli, 2017). Neste contexto, sob uma abordagem contemporânea, a inovação vem sendo vinculada à perspectiva de governança em rede, firmando-se em processos de cocriação entre governo-sociedade, a fim de criar ou remodelar soluções para resolver problemas complexos (Lewis, Considine, & Alexander, 2011).

2.2 O apelo aos Laboratórios de Inovação em Governo

A proliferação dos laboratórios de inovação traz à superfície variadas nomenclaturas e perspectivas de relacionamento frente ao próprio governo, às organizações do setor público em geral e à sociedade (McGann, Blomkamp, & Lewis, 2018; Williamson, 2015a), delineando semelhanças e diferenças (Schuurman & Tönurist, 2017). Neste sentido, destacam-se os Laboratórios de inovação social (Joy, Shields, & Cheng, 2019); Laboratórios de inovação cidadã (PASCALE, 2016); os denominados *Living Labs* (Cardullo, Kitchin, & Di Feliciano, 2018; Gascó, 2017; Schaffers, Merz, & Guzman, 2016); os Laboratórios de políticas (Olejniczak et al., 2020; Williamson, 2014, 2015b); *City Labs* (Capdevila, 2015; Scholl & Kemp, 2016); Laboratórios de Inovação Sistêmica (Zivkovic, 2019) e os Laboratórios de inovação em governo (Ferreira & Botero, 2020; Sano, 2020; UNDP, 2017).

Nosso foco nos Laboratórios de Inovação em Governo está firmado na noção de reação por partes de governos ao imperativo de ser inovador, chamando atenção para a representação que tais laboratórios possuem, como um mecanismo utilizado para promover vias de inovação, melhorar a capacidade de inovação do governo e enfrentar desafios próprios da ação de governar (Tönurist, Kattel, & Lember, 2015; Schuurman & Tönurist, 2017), entendidos, assim, como catalisadores de inovação no setor público (Ferreira & Botero, 2020).

Na tentativa de recortar uma delimitação conceitual, os Laboratórios de Inovação em Governo posicionam-se como espaços onde o governo, sob colaboração, experimentam novas maneiras de resolver velhos problemas (UNDP, 2017). Neste contexto, os laboratórios de inovação como são reconhecidos como agentes de mudança no setor público, tidos como espaços dinâmicos, que desafiam formas tradicionais de operação de estruturas governamentais (Tönurist, Kattel, & Lember, 2017). Mais especificamente, tendem a ser caracterizados como pequenas organizações fluidas, com significativo grau de autonomia e orçamentos

relativamente baixos (Schuurman & Tönurist, 2017; Tönurist, Kattel, & Lember, 2017). Suas estruturas, geralmente consideradas pequenas, tendem a ser especializadas em experimentações rápidas, sendo reconhecidos como “ilhas de experimentação” (Tönurist, Kattel, & Lember, 2015), para testar novos métodos e conhecimentos especializados em inovação (Timeus & Gascó, 2018), e redesenhar serviços públicos a serem prestados aos usuários, bem como melhorar processos (Tönurist, Kattel, & Lember, 2017).

Conforme reiterado em Williamson (2015b), os laboratórios de inovação propõem a introdução de métodos mais experimentais nas estratégias de governança contemporânea e o teste de novas ideias e técnicas práticas para gerenciar as relações entre o estado e os cidadãos. Entende-se que estas características vêm a colaborar com a aversão ao risco ou o medo do fracasso, apresentados como aspectos manifestados no setor público e, conseqüente, dificultador do processo de inovação (Bloch & Bugge, 2013).

Ainda sob seu viés experimental, identifica-se a associação destes laboratórios à aplicação de abordagens de *design thinking* (McGann, Blomkamp, & Lewis, 2018), de metodologias de desenvolvimento de produtos digitais, ciência de dados, ciência comportamental, abordagens ágeis (UNDP, 2017) e estratégias de cocriação (Rizzo, Deserti, & Cobanli, 2017). Além disso, tendem a constituírem-se de estruturas multidisciplinares (Schuurman & Tönurist, 2017), estimulantes à criatividade (Sono, 2017), que vem a contar com frentes de conhecimentos específicos múltiplos, envolvendo *designers*, pesquisadores e desenvolvedores (UNDP, 2017).

Com base em McGann, Blomkamp e Lewis (2018) é possível ainda identificar que os laboratórios de inovação no setor público firmam-se em dimensões de relacionamento distintos com o governo, podendo ser estruturas lideradas, habilitadas ou controladas pelo governo, ou até independentes. Podem ainda, ser parcialmente ou totalmente financiados pelo poder público, ou não receberem nenhum financiamento por parte do governo. Podem ainda estar distribuídos entre os poderes executivo, legislativo e judiciário e as esferas federal, estadual ou municipal (Sano, 2020). A variação no que tange à estrutura deste tipo de organização mostra-se ainda relacionada ao tipo de abordagem e métodos utilizados, aqueles liderados pelo *design*, pela concepção de governo aberto, outros pelo uso de evidências com aplicação de avaliações técnicas rigorosas, ou ainda pela aplicação de métodos mistos (Schuurman & Tönurist, 2017).

Os esforços realizados pelos laboratórios de inovação no setor público ainda os posicionam em quatro categorias principais, entre (1) desenvolvedores e criadores de inovações, associados à resolução de problemas e concepções de soluções escaláveis; (2) Facilitadores, associados a estratégias de comunicação e engajamento, de maneira a dar espaço para partes interessadas externas às agências governamentais; (3) Educadores, fornecedores de conhecimento e ideias para a capacitação de outras pessoas dentro do governo para inovarem; e (4) Arquitetos, concentrados na concepção de transformações para a promoção de mudanças mais amplas de políticas e sistemas (Puttick, Baeck, & Colligan, 2014). Suas estruturas mostram ainda posicionamentos variados quanto determinados segmentos de especialidades, com foco em tecnologia, *design*, desburocratização ou em *insights* comportamentais, centrados em determinado setor ou posicionando-se de maneira mais transversal (Armstrong et al., 2014; Ferrarezi, Lemos, & Brandalise, 2018; Tönurist, Kattel, & Lember, 2015).

Ao apresentar certas expectativas teóricas para explicar a ascensão dos laboratórios de inovação no setor público, Tönurist, Kattel e Lember (2015) evidenciam uma proliferação mundial destas iniciativas como um processo isomórfico, em que são criados a fim de ganhar maior legitimidade de políticas formuladas e credibilidade das elites políticas.

3. Aspectos Metodológicos

O alcance do objetivo da presente investigação é baseado em uma abordagem qualitativa, assentado no objetivo exploratório que o estudo apresenta, sem o interesse de apresentar como centro do processo de tratamento do objeto a aplicação de qualquer tipo de medição ou ferramental estatístico. Ao revisar mapeamentos e estudos empíricos que trazem diagnósticos e experiências de laboratórios de inovação no setor público (Ferreira & Botero, 2020; McGann, Blomkamp, & Lewis, 2018; Parsons Desis Lab, 2013; Sano, 2020), foram determinados critérios para orientarmos na delimitação das iniciativas a serem analisadas, sendo eles: (1) tipologia, (2) estrutura de propriedade, (3) poder do governo, (4) esfera de governo e (5) *status* de atividade.

Diante a realização de um levantamento amplo das iniciativas firmadas em países latino-americanos, consideramos iniciativas fundadas na tipologia de “Laboratórios de Inovação em Governo”, que apresentam suas estruturas diretamente pertencentes a algum ente do governo, mais especificamente, associadas ao poder executivo e à esfera federal e que estão ativas até o momento da realização desta pesquisa (Figura 1).

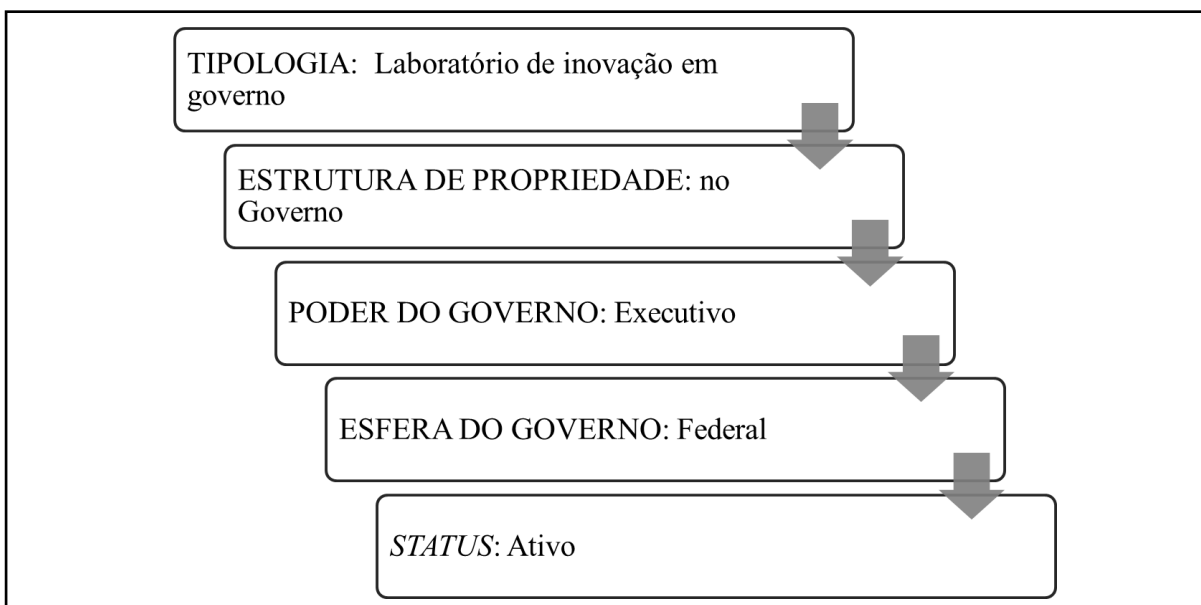


Figura 1. Orientação para delimitação analítica

Fonte: Elaboração própria.

Estes critérios mostraram-se relevantes para garantir a retenção de projetos que aproximassem entre si de determinada homogeneidade, de maneira que a presença de demasiadas singularidades entre os materiais a serem coletados não prejudicasse a interpretação comparativa e a realização de inferências dos projetos apreciados, uma vez identificado variedades de tipologias e perspectivas de laboratórios criados, principalmente, nos últimos dez anos. Além disso, ratificamos que as classificações aqui adotadas frente aos critérios estabelecidos tendem a fortalecer a concepção pela qual o presente estudo se orienta - a dos LIGs como representação de uma reação dos próprios governos frente ao imperativo de o setor público ser inovador.

Diante disso, limitamos a análise a três laboratórios instituídos em países da América Latina, cujas informações acerca dos projetos já concluídos estavam disponíveis publicamente

em sites e relatórios próprios. Sendo eles: LABgobar (Argentina); GNova (Brasil) e Laboratorio de Gobierno (Chile).

A coleta de dados foi estruturada com base em dados secundários, a partir do uso de fontes de dados secundários, por meio de pesquisa documental. Neste sentido, foram reunidos dados sobre 29 projetos, que retrataram, de maneira geral, o horizonte temporal de 2014 a 2019, conforme critério de acessibilidade. Mais especificamente, foram reunidos dados de 10 projetos do LABgobar; 13 realizados pelo GNova; e 6 projetos realizados pelo Laboratorio de Gobierno. Enfatiza-se que materiais complementares disponíveis, associados a um maior detalhamento acerca dos projetos aqui analisados foram considerados de forma a confrontar e complementar o entendimento acerca dos desafios que se posicionaram como estímulos para a atuação dos laboratórios e os produtos e resultados advindos de tal intervenção.

Com base no objetivo da pesquisa e nos dados secundários então considerados, chegou-se à definição de categorias de análise, que constituíram dois eixos de análise principais, fundamentados a partir da literatura, na noção de que na perspectiva dos LIGs, como espaços colaborativos orientados pela aplicação de metodologias e conhecimentos especializados em inovação, geram soluções como resposta a problemas diversificados. Neste sentido, os estímulos à atuação dos laboratórios de inovação diante (1) **Problemas** e a então proposição de (2) **Soluções** passa por categorias definidas *a priori* emergidas nos quadros conceituais encontrados a partir da literatura e *a posteriori* a partir da etapa de exploração do material.

O tratamento do material reunido fundamentou-se na técnica de Análise Categrorial, considerando os elementos constitutivos de cada categoria analítica, conforme evidenciados no modelo analítico proposto (Quadro 1).

Quadro 1

Modelo analítico

Eixos de análise	Categorias de análise	Referências
1. Problemas	Situação-problema	Bekkers, Edelenbos, e Steijn (2011); Bloch e Bugge, (2013); Christensen (2011; 2010); Head (2019); Teisman (2020).
	Necessidade	
	Atuação governamental	
2. Soluções	Saídas	De Vries, Bekkers e Tummers (2016); Ferrarezi, Lemos e Brandalise (2018); Lewis, Considine e Alexander (2011); Puttick, Baeck e Colligan (2014); Tönurist, Kattel e Lember (2015).
	Finalidade	

Fonte: Elaboração própria.

A operacionalização da etapa de análise foi auxiliada pelo *software* de análise de dados qualitativos ATLAS.ti (versão 8.4), onde os projetos foram importados e organizados e deu-se início à criação dos “Grupos de categorias” (eixos de análise) e as “Categorias” associadas. O isolamento e classificação dos elementos do conteúdo foram representados pela criação de Memos, onde inferências e associações puderam ser esquematizadas, através de representações geradas pela função de Redes contemplada pelo *software*. Por fim, utilizou-se a função correspondente a encontrar codificações redundantes, a fim de corrigi-las.

4. Resultados e Discussões

4.1 Eixo de análise: Problemas

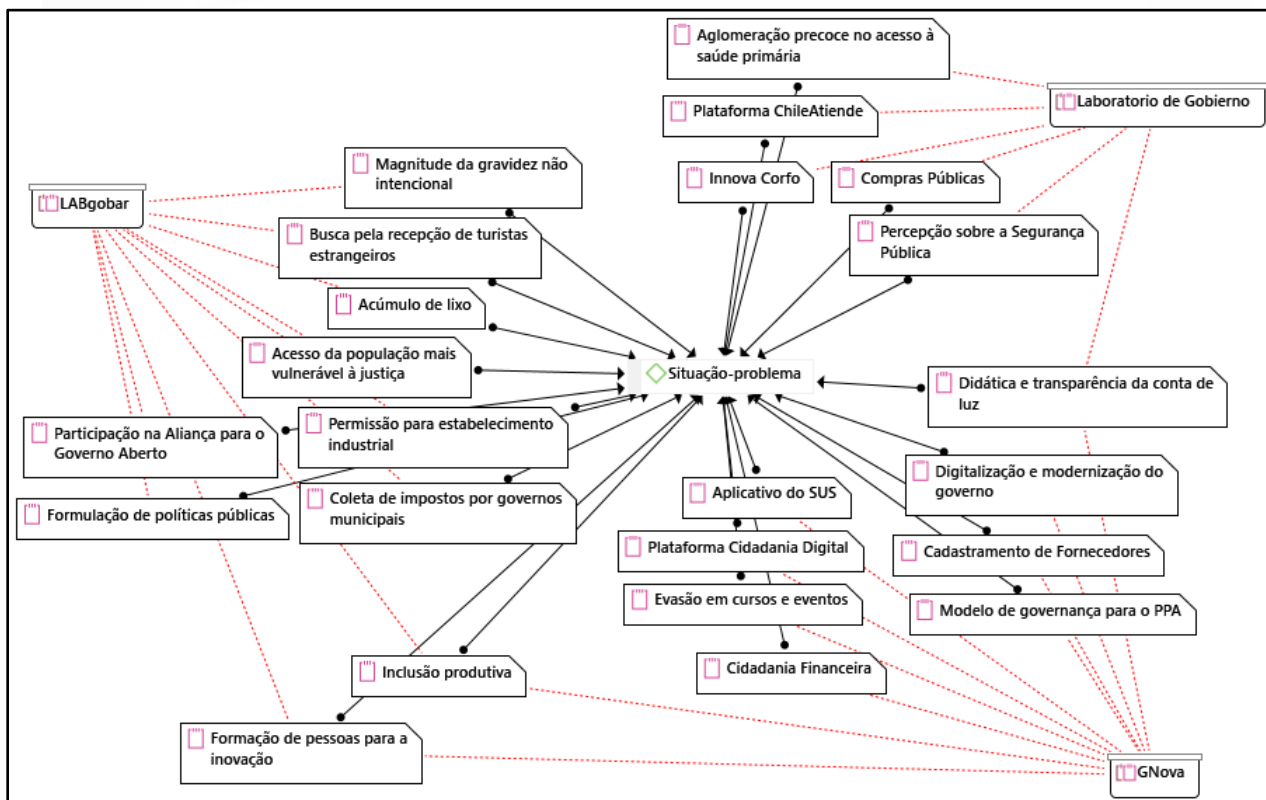
Este eixo de análise sustenta-se no entendimento de que as inovações no setor público ocorrem como resposta a vários problemas (Bekkers, Edelenbos, & Steijn, 2011) e os LIGs uma via acionada por atores governamentais para alicerçar a construção de soluções inovadoras e potenciais para os desafios a serem enfrentadores (UNDP, 2017). Como elementos constituintes deste eixo de análise, foram selecionadas as situações-problemas que vêm a compor o cenário de atuação do governo e diante das quais o mesmo vem a apresentar determinada necessidade para que o problema venha a ser solucionado.

A princípio, sobre as *situações-problemas* que caracterizam os problemas estimuladores da intervenção dos LIGs analisados na América Latina, foram abordados aspectos diversificados, que traduzem contextos próprios de cada um dos três laboratórios.

Este comportamento, em específico, encontra-se com a interpretação de que a atuação destes laboratórios de inovação pode diferenciar-se de acordo com o contexto que está inserido, questão que tende a ser relevante diante a reprodução deste tipo de organização em cenário global, mesmo reconhecido que podem vir a ser formadas como um processo isomórfico (Tönurist, Kattel, & Lember, 2015). Ressalta-se ainda que estas iniciativas em realidades constituídas na América do Norte e Europa, tendem a ser consideradas experiências bem-sucedidas e, portanto, modelos a serem seguidos pela esfera governamental de outros países e, ainda, de outras regiões do mundo (UNDP, 2017), como a própria América Latina e países asiáticos, estes últimos onde apontam um crescente surgimento de laboratórios de inovação no setor público (Tönurist, Kattel, & Lember, 2015). Sobre este aspecto, sob a abordagem teórica de sistemas de inovação, conceito que surgiu no âmbito dos países industrialmente avançados e que foi se difundindo amplamente na realidade das políticas de desenvolvimento via inovação, sobretudo, tecnológica, dos países mais atrasados (Sharif, 2006; Fagerberg & Srholec, 2008), temos que países subdesenvolvidos apresentam particularidades estruturais que vem a acarretar objeções ao inventivo da inovação, sendo elas educacionais, produtivas, comerciais e institucionais (Lundvall et al., 2002; Santos-Arteaga et al., 2017), constituindo um contexto de elevada complexidade. Partindo de um enfoque, inicialmente tão-somente econômico, em relação à inovação a partir do setor público para resolver problemas da sociedade e desafios do próprio ato de governar (Schwella, 2005), chamamos atenção para a compreensão mais ampla da inovação no contexto dos países mais pobres como intermediária para o enfrentamento de desafios sociais, impregnados e associados a desafios históricos.

Por último, a diversificação de contextos e, conseqüente, de atuação destas estruturas governamentais de inovação, orienta certa atenção para a própria diversificação de nomenclaturas e enfoques dos laboratórios de inovação no setor público, chamando a atenção para a diferenciação entre estes tipos de laboratórios, diante os quais ao serem apresentados como laboratórios de inovação no setor público, são tratados muitas das vezes como mesma coisa que laboratórios de inovação em governo, por exemplo.

Na Figura 2, é possível visualizar as situações-problemas associadas a cada LIG analisado.



Figuras 2. Situações-problemas associadas à atuação dos LIGs

Fonte: Dados da pesquisa.

Verifica-se que o laboratório estabelecido no Chile operou diante demandas relacionadas a questões complexas da sociedade como a crescente proporção de adolescentes que engravidam de maneira não intencional; o acesso da população mais vulnerável ao sistema de justiça para terem acesso à assessoria jurídica; e a inclusão de jovens de pouca escolaridade no mercado de trabalho. Dentro da atuação do laboratório de governo Argentino identificou-se ainda problemas associados a questões sistêmicas como a construção de um novo aterro sanitário no município de San Fernando del Valle de Catamarca que demandava incrementar o seu volume de lixos reaproveitáveis, e aquelas associadas ao próprio governo, relacionadas à meta a ser batida pelo Ministério do Turismo, de alcançar maior receptividade de turistas estadunidenses, à formação de servidores públicos e proposição de formas de trabalhos e ferramentais para a elaboração de políticas públicas voltadas para a inovação, à participação da Argentina na Aliança para o Governo Aberto e melhoria na tramitação dos processos exigidos pelo governo para a abertura de estabelecimentos industriais, reconhecendo a burocratização do processo.

Cabe comentar que, o laboratório de governo brasileiro também apresenta, assim como o argentino, a situação de formação de pessoas para a inovação, entre eles os próprios servidores públicos e a elaboração de cursos voltados para inovação no setor público em geral, e a situação de inclusão no mercado de trabalho de pessoas vulneráveis, no caso do Brasil, de pessoas cadastradas em programas sociais. Ainda neste sentido, a atuação do GNova e do laboratório chileno apresentaram também a demanda comum de melhorar a compreensão e transparências de elementos que constituem as contas de energias dos dois países frente aos usuários. Este comportamento, de identificação de demandas comuns, vem a despertar a noção de possibilidades de realização de cooperação e articulações entre os países da região, a fim de

promover a formulação e implementação de soluções inovadoras a partir do setor público, por meio de seus LIGs.

No que diz respeito às outras situações-problemas, identificadas nos projetos realizados pelo GNova, em relação aos cenários nos quais os outros laboratórios analisados foram acionados, é possível identificar certo destaque de demandas apresentadas pelo próprio governo para melhorias administrativa e funcional para prestação de serviços. Neste sentido, destacaram-se os esforços de digitalização e modernização das informações oficiais expedidas pelo governo federal, através de seu “Diário Oficial da União (DOU)”;

a concepção do processo de elaboração de atos normativos no âmbito do Poder Executivo Federal; de funcionamento do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF) e outros dispositivos do governo brasileiro, como o “Plano Plurianual (PPA)”, documento que define as prioridades do Governo para o período de quatro anos, de maneira a propor um novo modelo de governança para o plano. Além disso, identificou-se o estímulo à atuação do GNova no auxílio da implementação de iniciativas digitais como um aplicativo a ser desenvolvido pelo Ministério da Saúde e a plataforma Cidadania Digital, de modo a ampliar e simplificar o acesso dos cidadãos brasileiros aos serviços públicos digitais (Brasil, 2016).

Tem-se que a necessidade de partes da organização do governo de empreenderem transformações digitais, no que tange a repensar as experiências dos cidadãos com o governo e a modernização de tramitação de atos administrativos apoia-se na ideia de que os laboratórios de inovação são uma maneira pela qual os governos são capazes de realizar a introdução de tecnologias a fim de enfrentar desafios específicos (Bekkers, Edelenbos, & Steijn, 2011).

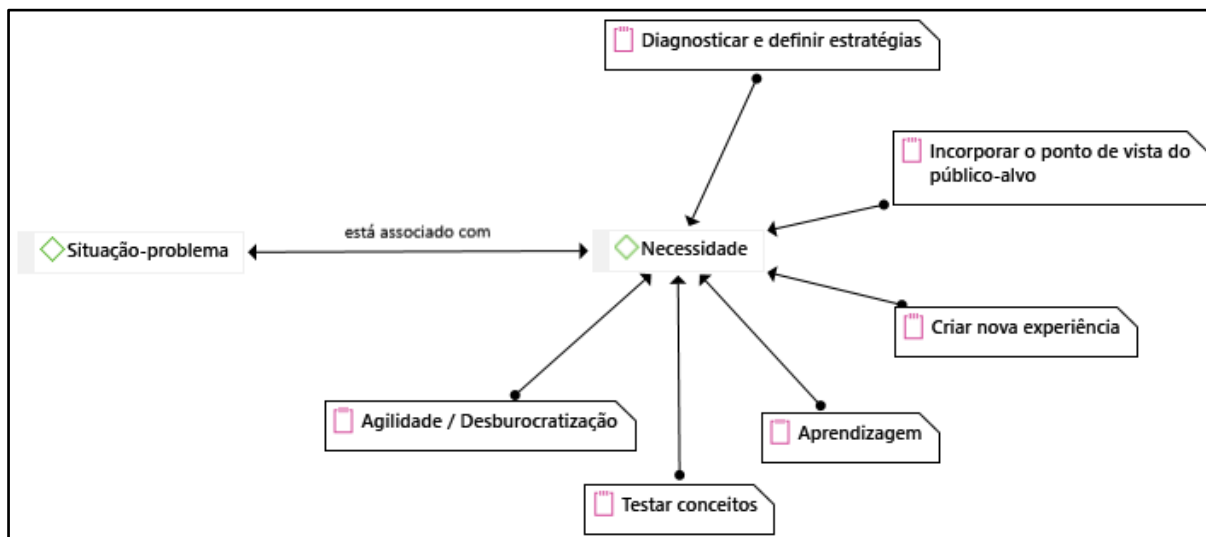
No que diz respeito às situações-problemas em volta do LIG chileno, identificou-se, sobretudo, estímulos relacionados à prestação de serviços pelo governo, sendo destacados programas que contam com a iniciativa do governo como o “Innova Corfo”, principal linha de apoio que existe para promover o empreendedorismo e a inovação no país, além de iniciativas colocadas frente ao laboratório como a intensão de realizar projeto digital, como o “ChileAtiende”, outra representação de atuação dos LIGs para o fomento de tecnologias para a digitalização e modernização do setor público, onde mais especificamente a plataforma chilena posiciona-se como promotora da coordenação interinstitucional, onde por meio dos diferentes canais, sendo eles *call center*, presencial e digital, procura oferecer os serviços do Estado de forma mais simplificada e eficaz aos cidadãos.

O desenvolvimento de esforços voltados para o cidadão destaca o a situação pontual apresentada pelo laboratório chileno de coletar da percepção dos cidadãos em relação à segurança pública, reafirmando a noção de que o desenvolvimento e a eficiência dos sistemas de prestação de serviços públicos requerem a contribuição usuários do serviço e partes interessadas da comunidade local em geral (Osborne et al., 2016). Além disso, outro projeto desenvolvido pelo governo chileno representa outra demanda pontual de implementação e melhoria de iniciativa em desenvolvimento pelo governo – o “Projeto Inovador de Compras Públicas”, a partir do qual a contratação pública surge como uma grande oportunidade a ser gerida, em parte, do ponto de vista do processo de inovação, buscando as melhores soluções para problemas públicos setoriais ou transversais, e tomando os gastos com compras públicas como uma alavanca para a inovação (Chile, 2017).

Outra questão que mostrou dizer a respeito aos tipos de problemas que assentam a intervenção dos laboratórios analisados, é o gatilho que as situações-problemas apresentadas possui no governo, mais especificamente, no sentido de se fazer necessária a atuação do poder público para solucioná-las ou neutralizá-las. Neste sentido, frente às situações aqui expostas, diferentes atores estiveram associados à atuação governamental, alicerçada sob as competências e demandas, sobretudo, advindas de Ministérios, Municípios e Secretarias de Governo, sendo

que esta associação aconteceu de maneira direta ou através de instituições relacionadas, a ressaltar autarquias, conselhos e diretorias. Conforme trazido em Mergel (2014), o reconhecimento da necessidade de incluir solucionadores de problemas considerados “externos” por parte das organizações governamentais estaria associado a um senso de urgência de melhorar a eficiência e a qualidade da prestação de serviços governamentais.

No que se refere às necessidades apresentadas diante às situações-problemas identificadas e a competência de intervenção e responsabilização de atores governamentais, é possível identificar que mesmo que tenha sido apresentada significativa diversificação dos cenários nos quais se deu a atuação dos laboratórios de inovação firmados na Argentina, Brasil e Chile, as necessidades que se posicionam como elementos constituintes dos problemas a serem identificados apontam para seis imposições essenciais. Por meio da Figura 3, destacam-se a necessidade dos atores governamentais, através dos LIGs, principalmente de diagnosticarem e definirem estratégias, no que diz respeito a ampliar a compreensão do problema e definir prioridades a partir da realização de um diagnóstico e então definirem estratégias potenciais que os agentes governamentais podem adotar.



Figuras 3. Necessidades associadas à atuação dos LIGs

Fonte: Dados da pesquisa.

Outra necessidade mais apresentada é a de incorporar a perspectiva de diversas partes interessadas, sobretudo acerca dos usuários, para a geração de subsídios para a definição de ações por parte do Governo, no caso do GNova, destaca-se também a perspectiva considerada dos servidores públicos em projetos que se associam à digitalização e modernização do governo. E ainda há que se falar da necessidade apresentada pelos atores governamentais de criar experiências para contornar o problema que se apresenta, trazendo à superfície a função desempenhada pelos laboratórios de ajudar as organizações públicas a reinventar produtos, serviços ou mesmo modelos de negócios (Chesbrough, 2003).

Os problemas em torno da necessidade de Aprendizagem estiveram associados a projetos que visavam atuar na formação de pessoas para a inovação, onde buscava o desenvolvimento de planos de trabalhos que estimulassem a inovação no setor público por parte daqueles que trabalhavam nas organizações públicas e a implementação de novas ferramentas para a formulação de políticas públicas. Como imposições menos frequentes, mas manifestadas, têm-se as necessidades de testar conceitos para orientar soluções potenciais, evidenciando a

permissão que os LIGs proporcionam para que o setor público experimente alternativas para solucionar problemas. Este aspecto apresenta-se como relevante, se consideramos a perspectiva de que a aversão ao risco ou o medo do fracasso têm sido frequentemente considerados uma barreira fundamental para a inovação no público (Bloch & Bugge, 2013).

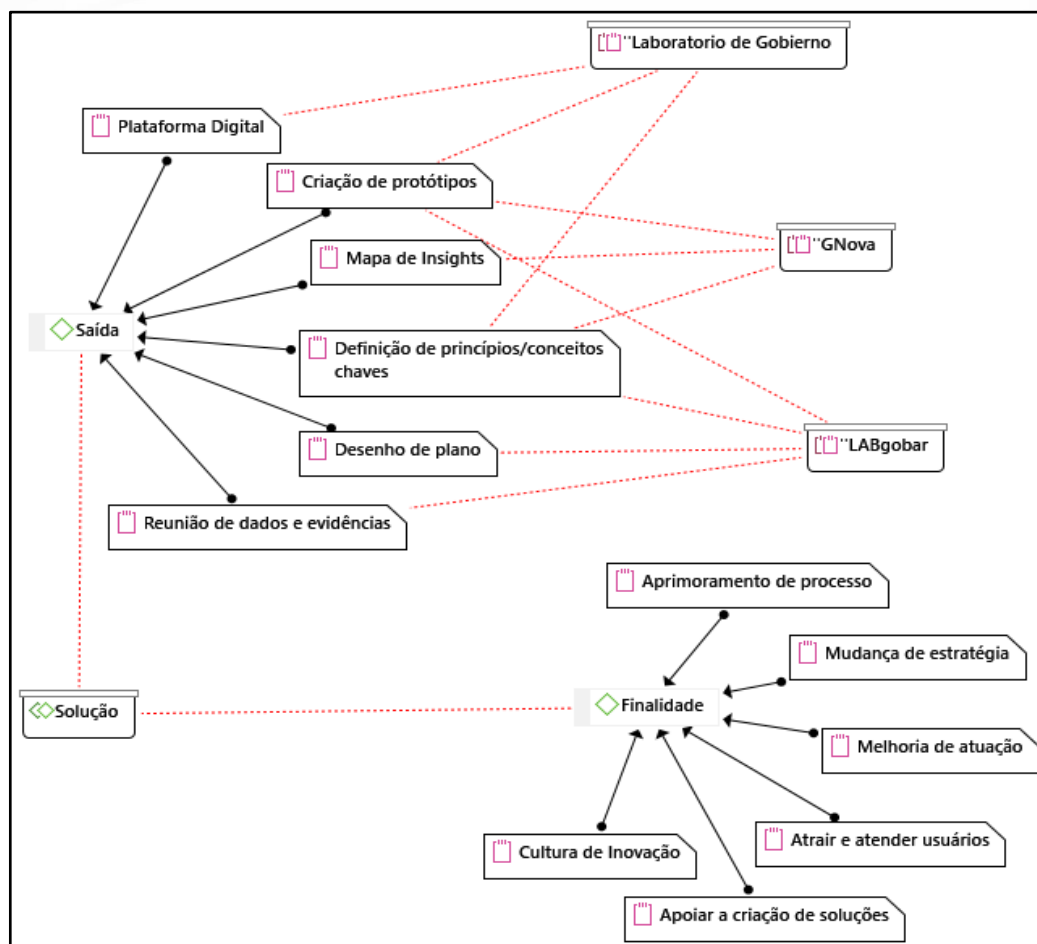
4.2 Eixo de análise: Soluções

Dentro da categoria de análise *soluções*, conduziu-se a investigação acerca das saídas e finalidades apresentadas a partir da intervenção dos LIGs, apoiando-se na concepção de que a inovação vem a incrementar a capacidade de resolução de problemas dos atores governamentais (De Vries, Bekkers, & Tummers, 2016).

No que se refere às *saídas* obtidas, destacam-se, dos mais frequentes para aqueles que menos se manifestaram, a definição de princípios e conceitos chaves; a criação de protótipos; o fornecimento de mapas de *insights*; o desenvolvimento de plataforma digital; a formulação de plano; e a reunião e fornecimentos de dados. A partir da Figura 4, é representado que a caracterização de tais saídas se mostra coincidentes entre os laboratórios dos três países analisados. Contudo, é possível observar como saídas características, sobretudo, do laboratório argentino a geração de dados que alicercem a orientação de estratégias e desenvolvimento de ações; o desenho de um plano abrangente de gestão de resíduos e definições de conceitos e princípios para a modelagem de soluções, de modo a indicar prioridades ou oportunidades de experimentação; e o mais destacável – a criação de protótipos, trazendo mais uma vez à vista a atuação dos LIGs como via para experimentação de conjecturas de valor (Potts & Kastle, 2010).

Como novidade trazida pelas soluções apresentadas pelo laboratório GNova tem-se a concepção de mapas de *insights*, sendo uma entrega apontada apenas pelo laboratório brasileiro, se comparado com os demais analisados. Tais mapas mostraram ser instrumento que consolida os *insights* resultantes dos projetos.

Quanto ao laboratório chileno, além da definição de orientações para a atuação dos atores governamentais e a criação de protótipos, o “Laboratório de Gobierno” apresentou como saída o desenvolvimento de plataformas digitais. No que se refere a isto, cabe ressaltar que a atuação da organização chilena difere em partes do laboratório brasileiro, que apresentou também estar envolvido com demandas de modernização de práticas com a introdução de tecnologias, por mostrar ter uma postura mais ativa no desenvolvimento destas plataformas, enquanto os resultados apresentados pelos projetos do Gnova demonstram que a atuação do laboratório brasileiro foi mais como gerador de *insights* e dados para que atores governamentais depois desenvolvessem estas plataformas.



Figuras 4. Soluções associadas à atuação dos LIGs

Fonte: Dados da pesquisa.

Diante disso, foi possível também identificar significativa convergência entre as finalidades, as quais as saídas geradas pelos laboratórios não apresentaram diferenciações significativas entre as unidades analisadas. Neste sentido, os objetivos a serem atingidos pelas entregas realizadas pelos LIGs apontaram, principalmente, para o apoio à criação de soluções. Esta característica evidencia que os laboratórios analisados se posicionam como mediadores entre os agentes governamentais e o processo de inovação, isto é, não se trata necessariamente dos implementadores e responsáveis pela resolução dos problemas, mas realiza a conexão do governo com a aplicação de metodologias e conhecimentos inovadores.

Nessa direção, ainda se destacaram as resoluções para atrair e atender usuários; promover a cultura de inovação, sobretudo, a partir das iniciativas de formação de pessoas para inovação, já aponta aqui; melhorar a atuação de iniciativas já estabelecidas; além de objetivar o aprimoramento de processos e reorientar a estratégia utilizada até então pela organização pública para lidar com o problema.

5. Conclusão

A integração de esforços para o entendimento da dinâmica na região da América Latina, apoiado no reconhecimento da existência de contextos e enfoques diversificados, nos quais estes laboratórios estão inseridos, a presente investigação conseguiu evidenciar que os LIGs

firmados em três países latino americanos, sendo eles, Argentina, Brasil e Chile, possuem seus estímulos de intervenção em volta de situações-problemas diversificadas e próprias, que trazem à superfície problemas que se encontram enraizados em questões complexas como a magnitude da gravidez não intencional por jovens na Argentina, ou a melhoria de atuação de um aterro sanitário argentino, de modo a aumentar o volume de lixo reciclado, ou até aspectos relacionados à inclusão social e produtiva de cidadãos atendidos por programas sociais no Brasil ou auxiliar na organização do acesso à saúde primária no Chile.

Tais problemas também podem estar mais intimamente relacionados com o próprio ato de governar, demandando a modernização da administração pública e aprimoramento de processos e dispositivos já por muito tempo utilizados pelo governo, como no caso demonstrado pelo laboratório brasileiro, ou até pela introdução de tecnologias para a criação de novas experiências aos usuários como no caso chileno. Gostaríamos de destacar que, chegar à diversificação de problemas, aqui evidenciada, acaba nos demonstrando uma perspectiva mais ampla diante à concepção amplamente difundida que atribui à atuação dos laboratórios de inovação na América Latina, sobretudo, à agenda de Governo Aberto (Acevedo & Dassen, 2016).

Apesar da diversificação de cenários até então identificados, as necessidades apresentadas pelos atores governamentais, desde ministérios até municípios, convergem para a imposição de conhecer melhor o problema e diagnosticá-lo, de modo a definir estratégias que orientem a atuação do governo, bem como incorporar a perspectiva de partes interessantes para maior assertividade de soluções e criação de experiências melhores àqueles que utilizam dos serviços advindos pela dinâmica pública.

Na outra ponta, a convergência de concepções vai se acentuando diante às características apresentadas pelas soluções propostas pelos LIGs. Neste sentido, temos que as soluções projetadas pelas iniciativas dos laboratórios latino-americanos caracterizam-se em torno de saídas que se comportam como subsídios para os atores governamentais agirem, ressaltando um comportamento mais de mediação, do que de atividade na implementação absoluta das resoluções. Este caráter mediador é ilustrado por entregas caracterizadas, sobretudo, pela finalidade de apoiar a criação de soluções por parte dos atores governamentais que acionaram os LIGs. Por fim, diante esta categoria de análise pudemos reforçar a concepção dos laboratórios como vias de permissão para experimentação de alternativas, trazendo uma flexibilidade que se opõe à determinada aversão ao risco, trazida em ideias desenvolvidas sobre o setor público, além de robustecer a perspectiva da inovação sob os contornos de foco no usuário e introdução de tecnologias.

Como limitações do estudo, têm-se, sobretudo, a delimitação de alcance realizada em três laboratórios de inovação da região, e o foco de análise centrado em dados secundários, a partir de evidências que se manifestam naquilo que está apenas documentado pelos LIGs. Considerando tal questão, sugere-se como investigações futuras a reprodução dos eixos de análise aqui propostos em outros laboratórios, em especial, de modo a permitir (1) a identificação de contextos assumidos pela intervenção de laboratórios de inovação situados em países mais avançados, de maneira a contribuir para assumir esta diversidade para outras características de escopo; (2) identificar a partir da ampliação de laboratórios a serem considerados numa perspectiva analítica se confirma sob questões empíricas a diferenciação entre nomenclaturas difundidas pela literatura. Ademais, a coleta de dados primários pode trazer à superfície elementos que se encontram subjacentes e que não puderam ser percebidos através de documentos.

Referências

- Acevedo, S., & Dassen, N. (2016). **Innovation for better management: the contribution of public innovation labs**. USA: IADB. (IDB Technical Note; 1101).
- Armstrong, L. et al. (2014). Social design futures. *Retrieved August, 7*, p. 2015.
- Bekkers, V., Edelenbos, J., & Steijn, B. (2011). An Innovative Public Sector ? Journey, 197–198.
- Bekkers, V., & Tummels, L. (2018). Innovation in the public sector: Towards an open and collaborative approach. *International Review of Administrative Sciences*, *84* (2), p. 209–213.
- Bengt-Åke Lundvall, Björn Johnson, & Esben Sloth Andersen, B. D. (2002). On the plurigenus of a canonical threefold. *Research Policy*, *31*, 213–231.
- Bloch, C., & Bugge, M. M. (2013). Public sector innovation-From theory to measurement. *Structural Change and Economic Dynamics*, *27*, 133–145.
- Brasil. (2016). **Decreto nº 8.936, de 19 de dezembro de 2016**. Institui a Plataforma de Cidadania Digital e dispõe sobre a oferta dos serviços públicos digitais, no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.
- Capdevila, I. (2014). How can city labs enhance the citizens' motivation in different types of innovation activities?. *In: International Conference on Social Informatics*. Springer, Cham, 64-71.
- Cardullo, P., Kitchin, R., & Di Feliciano, C. (2018). Living labs and vacancy in the neoliberal city. *Cities*, *73* (3), 44–50.
- Carstensen, H. V., & Bason, C. (2012). Powering collaborative policy innovation: Can innovation labs help? *Innovation Journal*, *17* (1), 1–25.
- Chile (2020). Directiva de Innovación para las Compras Públicas ¿Cómo podemos innovar en el proceso de compra pública?. Laboratorio de Gobierno.
- Chesbrough, H. W. (2003). **Open innovation: The new imperative for creating and profiting from technology**. Harvard Business Press.
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2010). Increased Complexity in Public Organizations — the Challenges of Combining NPM and Post-NPM. *Governance of Public Sector Organizations*, 255–275.
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2011). Complexity and Hybrid Public Administration-Theoretical and Empirical Challenges. *Public Organization Review*, *11* (4), 407–423.
- De Vries, H., Bekkers, V., & Tummels, L. (2016). Innovation in the public sector: A systematic review and future research agenda. *Public Administration*, *94* (1), 146–166.
- Ferrarezi, E., E, J. L., & Brandalise, I. **Experimentação e novas possibilidades em governo**. [s.l.: s.n.].
- Ferreira, M., & Botero, A. (2020). Experimental governance? The emergence of public sector innovation labs in Latin America. *Policy Design and Practice*, *3* (2), 150–162.
- Gascó, M. (2017). Living labs: Implementing open innovation in the public sector. *Government Information Quarterly*, *34* (1), 90–98.
- Head, B. W. (2019). Forty years of wicked problems literature: forging closer links to policy studies. *Policy and Society*, *38* (2), 180–197.
- Janssen, M. et al. (2017). Driving public sector innovation using big and open linked data (BOLD). *Information Systems Frontiers*, *19* (2), 189–195.
- Joosse, H., Teisman, G. (2020). Employing complexity: complexification management for locked issues. *Public Management Review*, *00* (00), 1–22.
- Lewis, J. M., Considine, M., & Alexander, D. (2011). Innovation Inside Government: The Importance of Networks. *Innovation in the Public Sector*, 107–133.
- Lewis, J. M., Ricard, L. M., & Klijn, E. H. (2018). How innovation drivers, networking and leadership shape public sector innovation capacity. *International Review of Administrative Sciences*, *84* (2), 288–307.

- Lundvall, B., Johnson, B., Andersen, E. P., & Dalum, B. (2002). National systems of production, innovation and competence building. *Research policy*, *31*(2), 213-231.
- Mcdermott, P. (2010). Building open government. *Government Information Quarterly*, *27*(4), 401-413.
- Mcgann, M., Blomkamp, E., & Lewis, J. M. (2018). The rise of public sector innovation labs: experiments in design thinking for policy. *Policy Sciences*, *51*(3), 249-267.
- Mergel, I. (2015). Opening Government: Designing Open Innovation Processes to Collaborate With External Problem Solvers. *Social Science Computer Review*, *33*(5), 599-612.
- Olejniczak, K. et al. (2020). Policy labs: The next frontier of policy design and evaluation? *Policy and politics*, *48*(1), 89-110.
- Oliveira, L. G. De et al. (2014). Inovação no setor público: uma reflexão a partir das experiências premiadas no concurso inovação na gestão pública federal. *Caderno Enap*, *38*, p. 61.
- Osborne, S. P., Radnor, Z., Strokosch, K. (2016). Co-production and the co-creation of value in public services: a suitable case for treatment?. *Public Management Review*, *18*(5), 639-653.
- Potts, J., & Kastle, T. (2010). Public sector innovation research: What's next? *Innovation: Management, Policy and Practice*, *12*(2), 122-137.
- Puttick, R., Baek, P., & Colligan, P. (2014). i-Teams: The teams and funds making innovation happen in governments around the world. *Nesta; Bloomberg Philanthropies*, 61-70.
- Rizzo, F., Deserti, A., & Cobanli, O. (2017). Introducing Design Thinking in Social Innovation and in the Public Sector: a design based learning framework. *European Public & Social Innovation Review*, *2*(1), 1-17.
- Sano, H. (2020). **Laboratórios de inovação no setor público: mapeamento e diagnóstico de experiências nacionais**. Brasília: Enap.
- Santos-Arteaga, F. J., Di Caprio, D., Tavana, M., O'connor, A. (2017). Innovation dynamics and labor force structuring with asymmetrically developed national innovation systems. *International Business Review*, *26* (1), 36-56.
- Schaffers, H., Merz, C., & Guzman, J. G. (2016). Living labs as instruments for business and social innovation in rural areas. *2009 IEEE International Technology Management Conference, ICE 2009*.
- Scholl, C., & Kemp, R. (2016). City labs as vehicles for innovation in urban planning processes. *Urban Planning*, *1*(4), 89-102.
- 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), 7-14.
- Timeus, K., & Gascó, M. (2018). Increasing innovation capacity in city governments: Do innovation labs make a difference? *Journal of Urban Affairs*, *40*(7), 992-1008.
- Tönurist, P., Kattel, R., & Lember, V. (2017). Innovation labs in the public sector: what they are and what they do? *Public Management Review*, *19*(10), 1455-1479.
- Tönurist, P., Kattel, R., & Lember, V. (2015). Discovering Innovation Labs in the Public Sector. *Working Papers in Technology Governance and Economic Dynamics*, n. 61.
- Torring, J. (2019). Collaborative innovation in the public sector: the argument. *Public Management Review*, *21*(1), 1-11.
- UNDP. Growing government innovation labs: an insider's guide. USA: UNDP, 2017.
- Williamson, B. (2014). New governing experts in education : Policy labs, self- learning software, and transactional pedagogies.
- Williamson, B. (2015a). Testing governance: the laboratory lives and methods of policy innovation labs.
- Williamson, B. (2015b). Governing methods: Policy innovation labs, design and data science in the digital governance of education. *Journal of Educational Administration and History*, *47*(3), 251-271.