

ARTIGOS

Submetido 11-09-2023. Aprovado 29-07-2024

Avaliado pelo sistema de revisão duplo-anônimo. Editor Associado: Thiago Ferreira Dias

Os/As avaliadores/as não autorizaram a divulgação de sua identidade e relatório de avaliação por pares.

Versão original | DOI: <http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v29.90107>

LABORATÓRIOS DE INOVAÇÃO E BARREIRAS AO INTRAEMPREENDEDORISMO EM GOVERNOS

Innovation laboratories and barriers to intrapreneurship in governments

Laboratorios de innovación y barreras al intraemprendimiento en los gobiernos

Alessandro Carlos da Silva Junior*¹ | alessandro.junior@ufv.br | ORCID: 0000-0003-3467-9093

Magnus Luiz Emmendoerfer¹ | magnus@ufv.br | ORCID: 0000-0002-4264-8644

Nayara Gonçalves Lauriano² | nayara.lauriano@ufv.br | ORCID: 0000-0002-0992-9882

Maya Alves Correa Silva² | maysa.correa66@gmail.com | ORCID: 0000-0003-4479-1353

*Autor correspondente

¹Universidade Federal de Viçosa, Departamento de Administração e Contabilidade, Viçosa, MG, Brasil

²Universidade Federal de Minas Gerais, Departamento de Ciências Contábeis, Belo Horizonte, MG, Brasil

RESUMO

O objetivo do artigo é analisar as potencialidades dos laboratórios de inovação para minimizar as barreiras do comportamento intraempreendedor no setor público. Para tal, utilizou-se de uma abordagem qualitativa, com base em fontes bibliográficas, documentais e questionários estruturados, para uma amostra de 22 servidores públicos em 18 laboratórios identificados na América do Sul. Como resultados, destaca-se que os laboratórios de inovação contribuem para minimizar as barreiras do comportamento intraempreendedor, sobretudo relacionadas à burocratização dos processos, baixa flexibilidade, resistência à mudança e arrogância, a partir da simplificação de processos, utilização de metodologias e cursos de estímulo à criatividade e inovação, e aproximação dos servidores públicos com a demanda cidadã. Como contribuição, destaca-se que a implementação de laboratórios é importante para a criação de uma cultura voltada ao empreendedorismo e inovação no setor público, dadas as características dinâmicas desses espaços e uso de metodologias ágeis, transformando a mentalidade dos servidores públicos.

Palavras-chave: laboratórios de inovação em governo, comportamento intraempreendedor, barreiras, potencialidades, América do Sul.

ABSTRACT

This article analyzes the potential of innovation labs to minimize the barriers to intrapreneurial behavior within the public sector. Employing a qualitative approach, the study uses bibliographical sources, documental research, and structured questionnaires applied to a sample of 22 civil servants working in 18 innovation laboratories identified in South America. The results reveal that innovation labs contribute to minimizing the barriers to intrapreneurial behavior, especially those related to the bureaucratization of processes, low flexibility, resistance to change, and arrogance. These spaces achieve this by simplifying processes, using methodologies and training courses to stimulate creativity and innovation, and fostering a closer alignment between public servants and citizen demand. This research contributes valuable insights into how innovation labs can create a culture of entrepreneurship and innovation in the public sector, given the dynamic characteristics of these spaces and the use of agile methodologies, transforming the mentality of public servants.

Keywords: innovation laboratories in government, intrapreneurial behavior, barriers, potentialities, South America.

RESUMEN

El objetivo del artículo es analizar las potencialidades de los laboratorios de innovación para minimizar las barreras del comportamiento intraempreendedor en el sector público. Para ello, se utilizó un enfoque cualitativo, basado en fuentes bibliográficas, documentos y cuestionarios estructurados, para una muestra de 22 servidores públicos en 18 laboratorios identificados en América del Sur. Como resultado, se destaca que los laboratorios de innovación contribuyen a minimizar las barreras del comportamiento intraempreendedor, relacionadas principalmente con la burocratización de los procesos, baja flexibilidad, resistencia al cambio y arrogancia, mediante la simplificación de procesos, uso de metodologías y cursos para estimular la creatividad y la innovación, y acercamiento de los servidores públicos a la demanda ciudadana. Como aporte, se destaca que la implementación de laboratorios es importante para la creación de una cultura enfocada al emprendimiento y la innovación en el sector público, dadas las características dinámicas de estos espacios y el uso de metodologías ágiles, transformando la mentalidad de los servidores públicos.

Palabras clave: laboratorios de innovación en gobiernos, comportamiento intraempreendedor, barreras, potencialidades, América del Sur.

INTRODUÇÃO

O comportamento intraempreendedor no setor público diz respeito à atuação dos servidores públicos, de maneira isolada ou conjunta, na identificação de oportunidades inovadoras para as organizações, de modo proativo, coordenado, criativo e com riscos calculados (Emmendoerfer, 2019). Esse comportamento emerge como um processo de criação de valor para os cidadãos, a partir da combinação de recursos públicos e/ou privados, visando a exploração de oportunidades sociais pelas organizações e/ou indivíduos (Diefenbach, 2011).

Embora o estímulo ao comportamento intraempreendedor seja importante para provocar mudanças nas organizações públicas, alguns aspectos obsoletos e ineficazes de gestão podem dificultar ou desestimular a intenção de empreender e inovar dos servidores públicos. Entre eles, destacam-se: a burocratização dos processos, a presença de autonomia gerencial limitada, a multiplicidade e ambiguidade de metas e objetivos, o uso de instrumentos falhos ou inexistentes de gestão de pessoas, bem como de sistemas de recompensas e punições ineficientes (Diefenbach, 2011; Emmendoerfer, 2019; Sadler, 2000).

No entanto, Gomes et al. (2015) apontam que são justamente as barreiras ao comportamento intraempreendedor no setor público e os problemas complexos do ambiente contemporâneo que reforçam a necessidade do intraempreendedorismo na administração pública. Nesse sentido, observa-se uma crescente preocupação dos governos em criar ambientes de experimentação, inovação e cocriação no setor público (Väyrynen et al., 2023).

Em resposta a essa demanda, a criação de laboratórios de inovação em governo (LIGs) têm se potencializado nos últimos anos (Criado et al., 2020; Sano, 2020; Santarsiero et al., 2023). Nessas organizações, são desenvolvidas alternativas para municiar o sistema estatal e seus funcionários, com ferramentas e conhecimentos capazes de confrontar questões complexas da administração pública, mediante a incorporação e melhor aproveitamento de tecnologias da informação na gestão (Galhardo, 2019).

Como os riscos de inovar no setor público são altos e as consequências de um potencial fracasso devem ser consideradas, os laboratórios têm se posicionado como unidades capazes de internalizar o risco e promover novas práticas na gestão pública (Acevedo & Dassen, 2016). Os LIGs são compreendidos como espaços orientados à experimentação e cocriação de serviços e políticas, cujo objetivo é fortalecer a inovação, melhorar a prática e agregar valor público, incorporando o *design*, a criatividade e a centralidade no usuário para enfrentar os desafios complexos do governo (Cole, 2022).

O fomento à criatividade e ao aprendizado coletivo, a partir de um espaço direcionado à improvisação, tentativa-erro e aprendizagem dentro das organizações públicas, pode estimular novos comportamentos nos servidores públicos, promovendo uma inovação prática e real (Lewis et al., 2020). Entre esses comportamentos, Silva-Junior et al. (2022) destacam a alta capacidade dos LIGs na América do Sul em estimular os servidores públicos a se tornarem intraempreendedores, capacitando-os a exercer atividades de liderança com proatividade, estimulando a busca de novas oportunidades e aproximando-os das demandas cidadãs.

Nesse sentido, os LIGs podem ser importantes instrumentos de fomento ao comportamento intraempreendedor, proporcionando um ambiente voltado para a experimentação, cocriação e prototipagem, promovendo serviços e políticas públicas inovadoras. Além disso, ao atuarem na capacitação dos servidores públicos e na minimização de resistências individuais e organizacionais à inovação, a criação desses espaços tem grande potencial de fomentar uma cultura de inovação no setor público (Silva-Junior & Emmendoerfer, 2023).

Como o processo de mudança cultural demanda ações preliminares voltadas à minimização de barreiras organizacionais e resistências individuais, surge o seguinte questionamento: quais são as potencialidades dos laboratórios de inovação na minimização de barreiras ao comportamento intraempreendedor no setor público sul-americano?

Assim, objetiva-se analisar as potencialidades dos laboratórios de inovação para minimizar as barreiras ao comportamento intraempreendedor no setor público. Para tal, foi realizado um estudo qualitativo com 18 laboratórios de inovação na América do Sul, por meio da análise de documentos e questionários estruturados para a validação dos dados. Para a análise dos dados, utilizou-se da Análise de Conteúdo e da proposição do Diagrama de Minimização das Barreiras ao Comportamento Intraempreendedor (DMBCI), visando compreender as potencialidades dos LIGs. A título de conclusão, percebeu-se que os LIGs têm potencial para superar as barreiras ao comportamento intraempreendedor no setor público da América do Sul, seja por ações voltadas ao ambiente interno ou ao ambiente externo.

Este estudo justifica-se pelo fato de que, mesmo com o aumento do número de laboratórios no Brasil e no mundo, existem poucos estudos sobre o papel que desempenham no aumento da capacidade de inovação das organizações no setor público (Silva-Junior & Emmendoerfer, 2023; Timeus & Gascó, 2018), por intermédio do comportamento e da aprendizagem intraempreendedora dos servidores públicos (Rosenow-Gerhard, 2020). Nessa direção, observa-se a falta de novas investigações, sobretudo sob uma perspectiva integradora e holística, permitindo uma visão mais ampla do fenômeno analisado e uma melhor compreensão das potencialidades dos laboratórios de inovação.

Em relação à estrutura, o artigo se subdivide em cinco seções. Além desta introdução, a próxima seção apresenta a revisão de literatura e os elementos conceituais sobre barreiras ao comportamento intraempreendedor no setor público e os LIGs. Posteriormente, são apresentados os procedimentos metodológicos adotados na realização da pesquisa. Na sequência, são apresentados os resultados e discussões, a partir do DMBCI, e as potencialidades dos laboratórios. Por fim, são tecidas as principais conclusões da pesquisa e as considerações finais.

REVISÃO DE LITERATURA

Barreiras ao comportamento intraempreendedor no setor público

O empreendedorismo no setor público está focado em indivíduos ou grupos que se comprometem a promover mudanças dentro das organizações governamentais (Kearney et al., 2009).

Embora tradicionalmente os princípios empreendedores, como inovação e otimização, possam ser associados ao setor privado, as organizações governamentais também devem criar valor. Isso pode ocorrer na oferta de serviços com maior eficiência, qualidade, satisfação ou variedade; no alcance de resultados sociais, como segurança, melhoria da saúde e educação, e redução da pobreza; e/ou no aumento da confiança e legitimidade perante os cidadãos (Bloch & Bugge, 2013). Por serem manifestadas no interior das organizações, as ações empreendedoras no setor público são denominadas intraempreendedorismo (Silva-Junior et al., 2022).

O comportamento intraempreendedor envolve não apenas estimular a geração de ideias e inovações, mas também proporcionar recursos e autonomia aos funcionários públicos para que possam criar maior valor para os cidadãos (Morais et al., 2020). Diversos fatores são cruciais para promover o comportamento intraempreendedor, incluindo a criação de condições que permitam aos agentes públicos tomarem decisões participativas ou descentralizadas, compartilharem objetivos e metas, integrarem-se em grupos de trabalho coesos e terem acesso a conhecimentos especializados em inovação (Lauriano & Ferreira, 2022).

A rigidez ou a pouca flexibilidade no ambiente organizacional pode representar um desafio significativo para o comportamento intraempreendedor. Esse aspecto ganha destaque especialmente em organizações públicas permeadas por significativo controle burocrático, hierarquização e centralização (Valadares & Emmendoerfer, 2015), que atuam em problemas complexos e estruturais (Lauriano & Ferreira, 2022).

Em geral, a necessidade de buscar maior flexibilidade para a atuação do agente público mostra-se intimamente ligada à demanda por agilidade e capacidade de lidar com as complexidades dos desafios atuais (Bekkers & Tummers, 2018). Além disso, remete aos ideais de reforma do Estado (Pollitt & Bouckaert, 2011), à adoção emergente de novas tecnologias e à crescente importância dos princípios de transparência e participação social (Young, 2020).

Portanto, a burocratização dos processos aos quais os funcionários públicos se sujeitam pode representar desafios ao comportamento intraempreendedor (Sadler, 2000). As organizações públicas são tidas como mais burocráticas em comparação com entidades privadas, devido a regulamentações governamentais, procedimentos formais e estruturas hierárquicas complexas (Kearney et al., 2009). Além disso, aspectos que podem vir a constituir a dinâmica organizacional, como falha de comunicação (Gomes, 2017) e limitação de autonomia gerencial (Valadares & Emmendoerfer, 2015), podem dificultar ainda mais, ou até mesmo impossibilitar, o intraempreendedorismo.

As organizações públicas são mais estáveis e menos suscetíveis a mudanças abruptas (Timeus & Gascó, 2018). A resistência à mudança apresenta-se como um limitante ao intraempreendedorismo. Assim, a capacidade de o setor público desenvolver soluções inovadoras exigirá o desenvolvimento de diferentes habilidades, incluindo liderança e disposição para assumir riscos (Lewis et al., 2020). Esses fatores influenciarão diretamente a proatividade, criatividade na resolução de problemas, autonomia na coordenação e experimentação de propostas de valor, características do intraempreendedor (Criado et al., 2020).

Um baixo incentivo à capacitação dos funcionários públicos e recompensas inadequadas podem desestimular o envolvimento dos funcionários públicos com o intraempreendedorismo

(Sadler, 2000). Iniciativas favoráveis a esse comportamento são necessárias, capacitando servidores públicos a desenvolver planos de trabalho mais adequados para promover inovações (Lauriano & Ferreira, 2022). Ademais, o envolvimento desses indivíduos com o intraempreendedorismo também passa por garantir recompensas e punições bem-elaboradas, que podem motivar os servidores a se engajarem na geração de ideias inovadoras, na busca por soluções criativas e na assunção de riscos, mantendo a integridade e a eficiência governamental (Sadler, 2000; Silva-Junior et al., 2022).

O intraempreendedorismo também é relevante para as organizações públicas num sentido mais amplo, especialmente diante de adversidades e contextos de crise. De um lado, restrições orçamentárias, falta de controle dos recursos e até interferência política na gestão dessas organizações podem representar barreiras ao comportamento intraempreendedor, uma vez que se traduzem em instabilidade e falta de apoio para iniciativas inovadoras (Bernier & Hafsi, 2007; Sadler, 2000; Valadares & Emmendoerfer, 2015).

Por outro lado, diante dos apontamentos de Arundel et al. (2019), é possível visualizar tais barreiras também como cenários onde a organização pública é instigada a buscar por soluções criativas e mais eficientes. A ausência de controle dos recursos muitas vezes permite certa margem de autonomia, incentivando os intraempreendedores a buscarem oportunidades de melhoria e a implementarem mudanças sem enfrentar barreiras burocráticas excessivas. Ademais, a interferência política pode destacar lacunas na gestão e nas políticas, impulsionando os intraempreendedores a encontrar alternativas criativas que não apenas resolvam problemas imediatos, mas também promovam soluções de longo prazo (Lauriano & Ferreira, 2022).

Inclusive, entende-se que é justamente o alto número de entraves ao comportamento intraempreendedor no setor público que evidencia a necessidade desse comportamento para a administração pública e o serviço público (Gomes et al., 2015). Em resposta a essa demanda, observa-se o surgimento de novas estruturas organizacionais destinadas a facilitar a implementação de adaptações internas nas atividades públicas e a estimular o desenvolvimento do comportamento intraempreendedor.

Laboratórios de inovação em governo (LIGs)

Os LIGs são ambientes dinâmicos tanto dentro quanto fora das estruturas governamentais, com a finalidade de testar e promover inovações no setor público. Eles se concentram em redesenhar serviços e processos existentes, desenvolver protótipos e promover a participação cidadã. Além disso, esses espaços têm como objetivo facilitar a aprendizagem, ampliar competências inovadoras e fortalecer capacidades de rede (Silva-Junior & Emmendoerfer, 2023; Timeus & Gascó, 2018; Tõnurist et al., 2017). Essas organizações associam-se a demandas de agentes governamentais diversificados, podendo ser lideradas, habilitadas ou controladas pelo governo ou até ser independentes, bem como ser parcialmente ou totalmente financiadas pelo poder público, ou não receber nenhum financiamento (McGann et al., 2018; Sano, 2020).

Esse tipo de estrutura orienta processos criativos fundamentados em estratégias de cocriação, abordagens de *Design Thinking*, metodologias ágeis, desenvolvimento de produtos digitais, ciência de dados e análises comportamentais (McGann et al., 2018; Rizzo et al., 2017). Com

isso, métodos mais experimentais em estratégias de governança são introduzidos, e novas ideias e técnicas são testadas para gerenciar as relações entre o setor público e os cidadãos (Schuurman & Tönurist, 2017).

Além de enfrentarem desafios específicos, a atuação desses laboratórios também permite mudanças mais amplas nas políticas e no próprio sistema de governo (Puttick et al., 2014). Destaca-se a interface desses espaços em tratar tanto de demandas “externas” quanto de aspectos ligados à própria ação de governar, como a busca por alcançar metas, a modernização de processos da gestão pública e a adaptação às transformações tecnológicas (Acevedo & Dassen, 2016).

Além de atender a variadas demandas a partir da prestação do serviço público e do redesenho de processos internos, os LIGs têm como aspecto importante de sua atuação proporcionar a aproximação da gestão pública com o cidadão, buscando a adequação da interface entre programas governamentais e usuários (Blomkamp, 2018; Puttick et al., 2014). Conforme lembrado por Bloch e Bugge (2013), os usuários de serviços públicos muitas vezes não têm a possibilidade de substituir o provedor do serviço. Assim, destaca-se a promoção de iniciativas de Governo Aberto que visem maior participação do cidadão, de modo a considerar sua experiência vivida, a fim de promover, além de legitimidade, maior acerto nas ações do governo (Acevedo & Dassen, 2016; Metello, 2018).

Tidos, portanto, como meios para a reorientação de estratégias adotadas, assim como para o aprimoramento de processos, otimização de planos, acerto no atendimento prestado pelos serviços públicos e promoção do engajamento de usuários, os LIGs se posicionam também como meios para ampliar e disseminar a cultura da inovação, por exemplo, participando da formação dos próprios servidores públicos (McGann et al., 2021). Com isso, tais estruturas organizacionais atuam como facilitadoras para promover mudanças na mentalidade dos servidores públicos. Nesse sentido, destaca-se a atuação dos LIGs no desenvolvimento de competências e difusão de novos conhecimentos, reconhecidos como necessários para capacitar pessoas dentro do governo para que sejam capazes de inovar (Tönurist et al., 2017).

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este estudo tem o objetivo de analisar as potencialidades dos laboratórios de inovação para minimizar as barreiras ao comportamento intraempreendedor no setor público. Par tal, utilizou-se de uma abordagem qualitativa, de cunho descritivo e exploratório. Como unidades de análise, foram mapeados 23 laboratórios atuantes em cinco países da América do Sul, no período de março a setembro de 2021, a partir de informações coletadas em documentos, livros e cartilhas, sítios eletrônicos, bases de dados e redes sociais dos laboratórios.

Do total de laboratórios atuantes, representantes de 18 deles responderam ao contato para participar da pesquisa, o que representa quase 80% dos laboratórios identificados. Destaca-se que o fato de o Brasil ser o país com maior número de laboratórios identificados não prejudica a análise, visto que é um estudo descritivo e exploratório que visa compreender as potencialidades dos laboratórios de inovação no setor público no contexto sul-americano como um todo, em virtude da recente expansão desses espaços nesse contexto (Silva-Junior & Emmendoerfer, 2023).

Em relação aos participantes da pesquisa, não foi possível identificar a população amostral de servidores públicos que atuam nos laboratórios, haja vista a não disponibilização dessas informações por parte das organizações. No entanto, a literatura demonstra que as equipes costumam ser pequenas, dependendo do investimento e apoio das organizações públicas (Tõnurist et al., 2017). Dada a indefinição da população amostral, a amostra desta pesquisa caracteriza-se como não probabilística e intencional, sendo composta por um total de 22 participantes da pesquisa (Tabela 1). Salienta-se que este trabalho respeita os princípios éticos em pesquisa, sendo aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa (CEP – Parecer n. 4.593.592).

Tabela 1 – Codificação dos Participantes da Pesquisa

PARTICIPANTE DA PESQUISA	CÓDIGO	PAÍS	LABORATÓRIO DE INOVAÇÃO
Participante da Pesquisa 1	PP1	Brasil	(O11).Lab - Laboratório de Inovação em Governo da Prefeitura de São Paulo
Participante da Pesquisa 2	PP2	Brasil	LA-BORA!gov - Laboratório de Gestão Inovadora da Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal do Ministério da Economia
Participante da Pesquisa 3	PP3	Argentina	LabBahia - Laboratorio de Gobierno para la Participación Ciudadana y la Innovación Democrática
Participante da Pesquisa 4	PP4	Uruguai	MvdLab - Laboratorio de Innovación Ciudadana de Montevideo
Participante da Pesquisa 5	PP5		
Participante da Pesquisa 6	PP6	Brasil	GNova - Laboratório de Inovação do Governo Federal brasileiro
Participante da Pesquisa 7	PP7		
Participante da Pesquisa 8	PP8	Brasil	Lab.MG - Laboratório de Inovação em Governo de Minas Gerais
Participante da Pesquisa 9	PP9		
Participante da Pesquisa 10	PP10		
Participante da Pesquisa 11	PP11	Brasil	PequiLab - Laboratório de Inovação em Governo de Goiás
Participante da Pesquisa 12	PP12	Brasil	LAB.ges - Laboratório de Inovação na Gestão do Governo do Espírito Santo
Participante da Pesquisa 13	PP13	Chile	Laboratorio de Gobierno - Laboratorio de Gobierno del Estado de Chile

(continua)

(conclusão)

Tabela 1 – Codificação dos Participantes da Pesquisa

PARTICIPANTE DA PESQUISA	CÓDIGO	PAÍS	LABORATÓRIO DE INOVAÇÃO
Participante da Pesquisa 14	PP14	Argentina	NQNLab - Laboratorio de Innovación Ciudadana de Neuquén
Participante da Pesquisa 15	PP15	Brasil	CEMICAP – Centro de Inovação e Capacitação Municipal de Arcos
Participante da Pesquisa 16	PP16	Colômbia	LabTeusaquillo – Laboratorio de Innovación de Teusaquillo
Participante da Pesquisa 17	PP17	Brasil	LABNit – Laboratório de Inovação da Prefeitura de Niterói
Participante da Pesquisa 18	PP18	Colômbia	EiP – Equipo de Innovación Pública de Colombia
Participante da Pesquisa 19	PP19	Brasil	Nidus – Laboratório de Inovação do Governo de Santa Catarina
Participante da Pesquisa 20	PP20	Colômbia	iBO – Laboratorio de Innovación Pública de Bogotá
Participante da Pesquisa 21	PP21	Brasil	Íris – Laboratório de Inovação e Dados do Governo do Ceará
Participante da Pesquisa 22	PP22	Colômbia	SubaLab – Laboratorio de Innovación de la localidad de Suba

Para os procedimentos de coleta de dados, utilizaram-se dados primários e secundários. Os dados primários foram obtidos por meio de um modelo de questionário estruturado com questões abertas e fechadas, elaborado em português e espanhol. Além disso, foram conduzidas entrevistas exploratórias com representantes de quatro laboratórios identificados na pesquisa. Vale salientar que o questionário foi utilizado como instrumento para responder à seguinte questão central: “Dentre as barreiras à inovação no setor público, quais você acredita que o laboratório de inovação tem contribuído para superar e/ou minimizar?”.

Adicionalmente, a pesquisa utilizou dados secundários, incluindo pesquisa documental e bibliográfica. Essa fase envolveu a análise de documentos de acesso público, como livros, artigos científicos, regimentos, legislações, decretos, entre outros, coletados nos sítios institucionais dos laboratórios, nas redes sociais oficiais (Facebook, Instagram, Twitter ou LinkedIn) e em base de dados científicos como Google Scholar.

Para a análise dos dados, foi elaborado um DMBCI, utilizando os dados coletados nos questionários estruturados. Para construir esse diagrama, foi realizada uma adaptação da Escala *Likert* de 5 pontos, transformando os dados conforme a Tabela 2 abaixo. Após tabular os resultados individuais, calculou-se uma média final para cada barreira, com o objetivo de classificar aquelas em que os LIGs mais contribuem para minimizar.

Tabela 2 – Critérios do Diagrama de Minimização das Barreiras ao Comportamento Intraempreendedor (DMBCI)

VALOR DA ESCALA LIKERT	CLASSIFICAÇÃO
Escala 1	Muito Baixo
Escala 2	Baixo
Escala 3	Médio
Escala 4	Alto
Escala 5	Muito Alto

Além disso, utilizou-se a técnica da Análise de Conteúdo, abordando duas dimensões análise: (1) as barreiras ao comportamento empreendedor e (2) as potencialidades dos LIGs. Nesse sentido, cada uma dessas dimensões foi caracterizada como categorias analíticas, orientando a coleta e análise dos dados conforme descrito na Tabela 3. As categorias foram definidas com base nos aspectos destacados na revisão de literatura realizada, e, no caso das potencialidades dos laboratórios, emergiram diretamente dos dados coletados.

Tabela 3 – Categorias de Análise

DIMENSÃO DE ANÁLISE	CATEGORIAS
Barreiras ao comportamento intraempreendedor	Baixa flexibilidade (BFL)
	Burocratização dos processos (BPR)
	Resistência à mudança (RMU)
	Falhas de comunicação (FCU)
	Autonomia gerencial limitada (AGL)
	Tendência de aversão ao risco (TAR)
	Dificuldade de liderança (DLI)
	Baixo incentivo à capacitação profissional (BCP)
	Sistema de recompensas e punições distorcido (SRP)
	Restrições orçamentárias (ROR)
	Falta de controle de recursos (FCR)
Intervenção política na gestão (IPG)	
Potencialidades dos laboratórios de inovação	Orientação para mudança
	Aproximação da gestão pública com os cidadãos
	Mudanças na mentalidade dos servidores públicos

RESULTADOS E DISCUSSÕES

Laboratórios de inovação e barreiras ao comportamento intraempreendedor

Os LIGs têm desafiado os servidores públicos a buscar mudanças, estimulando aspectos como criatividade, agilidade, compromisso e busca de oportunidades, visando responder de modo eficiente aos problemas públicos. Nesse contexto, os participantes da pesquisa foram questionados sobre as barreiras a esse comportamento, e em que medida acreditavam que os laboratórios contribuíam para minimizá-las ou superá-las, resultando nos dados apresentados na Tabela 4.

Tabela 4 – Diagrama de Minimização das Barreiras ao Comportamento Intraempreendedor (DMBCI)

BUROCRATIZAÇÃO DE PROCESSOS (BPR)	BAIXA FLEXIBILIDADE (BFL)	RESISTÊNCIA À MUDANÇA (RMU)	TENDÊNCIA DE AVERSÃO AO RISCO (TDR)	FALHAS DE COMUNICAÇÃO (FCU)	BAIXO INCENTIVO À CAPACITAÇÃO (BCP)	DIFICULDADE DE LIDERANÇA (DLI)	AUTONOMIA GERENCIAL LIMITADA (AGL)	INTROMISSÃO POLÍTICA NA GESTÃO (IPG)	RESTRITÕES ORÇAMENTÁRIAS (ROR)	FALTA DE CONTROLE DOS RECURSOS (FCR)	SISTEMAS DE PUNIÇÃO E RECOMPENSAS DISTORCIDOS (SPR)	LEGENDA	
												<div style="display: flex; flex-direction: column; gap: 5px;"> <div> Muito Alta</div> <div> Alta</div> <div> Média</div> <div> Baixa</div> <div> Muito Baixa</div> </div>	
4,00	5,00	5,00	5,00	4,00	5,00	3,00	4,00	3,00	5,00	4,00	5,00	(O11). Lab	
5,00	5,00	5,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	2,00	2,00	2,00	LA.BORA!Gov	
5,00	5,00	5,00	5,00	3,00	4,00	4,00	4,00	4,00	3,00	3,00	4,00	Gnova	
5,00	4,00	5,00	5,00	4,00	3,00	3,00	4,00	2,00	2,00	2,00	2,00	Lab.MG	
4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	1,00	1,00	1,00	3,00	Pequi Lab	
5,00	4,00	4,00	5,00	4,00	4,00	3,00	3,00	4,00	5,00	4,00	3,00	LabGes	
5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	CEMICAP	
5,00	5,00	5,00	4,00	5,00	2,00	1,00	2,00	4,00	1,00	4,00	5,00	LABNit	
4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	3,00	4,00	3,00	3,00	3,00	4,00	Nidus	
5,00	5,00	5,00	5,00	4,00	4,00	5,00	3,00	5,00	3,00	3,00	3,00	Íris Lab	
5,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	5,00	4,00	4,00	5,00	3,00	Lab. Teusaquillo	
5,00	4,00	4,00	5,00	3,00	5,00	5,00	3,00	4,00	5,00	4,00	2,00	EiP	
3,00	5,00	5,00	5,00	5,00	3,00	5,00	3,00	5,00	3,00	3,00	3,00	iBO	
4,00	4,00	3,00	4,00	3,00	4,00	1,00	3,00	1,00	5,00	1,00	3,00	SubaLab	
4,00	3,00	3,00	2,00	4,00	3,00	3,00	3,00	2,00	2,00	5,00	3,00	Lab.Bahia	

(continua)

(conclusão)

Tabela4 – Diagrama de Minimização das Barreiras ao Comportamento Intraempreendedor (DMBCI)

BUROCRATIZAÇÃO DE PROCESSOS (BPR)	BAIXA FLEXIBILIDADE (BFL)	RESISTÊNCIA À MUDANÇA (RMU)	TENDÊNCIA DE AVERSÃO AO RISCO (TDR)	FALHAS DE COMUNICAÇÃO (FCU)	BAIXO INCENTIVO À CAPACITAÇÃO (BCP)	DIFICULDADE DE LIDERANÇA (DLI)	AUTONOMIA GERENCIAL LIMITADA (AGL)	INTROMISSÃO POLÍTICA NA GESTÃO (IPG)	RESTRITÕES ORÇAMENTÁRIAS (ROR)	FALTA DE CONTROLE DOS RECURSOS (FCR)	SISTEMAS DE PUNIÇÃO E RECOMPENSAS DISTORCIDOS (SPR)	LEGENDA	
4,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	1,00	3,00	3,00	3,00	1,00	■ Muito Alta	NQN Lab
3,00	3,00	3,00	2,00	2,00	1,00	3,00	3,00	2,00	2,00	2,00	1,00	■ Alta	Mvd Lab
5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	3,00	4,00	5,00	3,00	3,00	■ Média	Lab. Gobierno
4,41	4,27	4,27	4,23	3,86	3,64	3,50	3,36	3,14	3,09	3,05	2,91	■ Baixa	Média Geral - LIGs
Média por Países													
4,70	4,60	4,70	4,60	4,10	3,90	3,50	3,70	3,50	3,00	3,10	3,60	■ Muito Baixa	Média - Brasil
4,25	4,00	3,75	4,25	3,50	3,75	3,50	3,50	3,50	4,25	3,25	2,75		Média - Colômbia
4,00	4,00	4,00	3,50	4,50	4,00	4,00	2,00	2,50	2,50	4,00	2,00		Média - Argentina
3,00	3,00	3,00	2,00	2,00	1,00	3,00	3,00	2,00	2,00	2,00	1,00		Média - Uruguai
5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	3,00	4,00	5,00	3,00	3,00		Média - Chile

Nota: Para a maioria dos laboratórios, os resultados completos dos questionários foram utilizados, baseando-se na Escala *Likert*, para tabular as respostas individuais. Especificamente para MvdLab (2 respostas), Lab.MG (4 respostas) e Gnova (2 respostas), optou-se por calcular a média das respostas dos participantes, com valores arredondados para padronização e apresentação da resposta para cada laboratório. Em seguida, procedeu-se à média das pontuações de cada uma das barreiras, seguindo o critério estabelecido: até 1,40 ponto – Muito Baixa (1,00); de 1,50 até 2,40 pontos – Baixa (2,00); de 2,50 até 3,40 pontos – Média (3,00); de 3,50 até 4,40 pontos – Alta (4,00); acima de 4,50 pontos – Muito Alta (5,00).

De maneira geral, nota-se que a atuação dos LIGs não contribui de maneira significativa (“Muito Alta”) para a minimização das barreiras ao comportamento intraempreendedor no setor público. No entanto, é positivo observar que nenhuma das barreiras foi classificada como “Muito Baixa”, indicando um impacto relevante dos laboratórios no setor público. Esse cenário pode estar relacionado ao papel intermediário desempenhado pelos LIGs (Silva-Junior et al., 2024), focando a capacitação dos servidores públicos, a proximidade com as demandas dos cidadãos, e a proposição e disseminação de soluções inovadoras para os problemas públicos.

Especificamente em relação a cada uma das barreiras, os LIGs têm concentrado seus esforços principalmente na burocratização dos processos, na baixa flexibilidade, na resistência à mudança, na aversão ao risco, nas falhas de comunicação, no baixo incentivo à capacitação profissional e nas dificuldades de liderança. Contudo, os laboratórios mostraram menor influência em aspectos como autonomia gerencial limitada, intromissão política na gestão, restrições orçamentárias, falta de controle dos recursos, e sistemas de punição e recompensas distorcidos.

No que diz respeito a essas últimas barreiras mencionadas, acredita-se que o curto tempo de existência da maioria dos laboratórios (Werneck et al., 2020) e a dependência de apoio político podem limitar suas ações para minimizá-las, pois muitas vezes não possuem autonomia suficiente para propor estratégias e políticas de longo prazo, dependendo da aprovação e do interesse de órgãos superiores (Sano, 2020; Tõnurist et al., 2017). Esses fatores também podem explicar por que os LIGs não alcançam um impacto classificado como «Muito Alto» na redução das barreiras ao comportamento intraempreendedor no setor público.

A estrutura tradicional das organizações públicas é caracterizada por aspectos burocráticos, como hierarquia e o baixo incentivo à autonomia dos servidores públicos, o que geralmente limita a capacidade de inovação (Timeus & Gascó, 2018; Valadares & Emmendoerfer, 2015). Nesse contexto, laboratórios como o Gnova destacam-se por prospectar e selecionar iniciativas de desburocratização, identificar tendências, metodologias e tecnologias relevantes, estabelecer diálogo com diversos *stakeholders* (universidades, terceiro setor, setor produtivo, cidadãos) para formar parcerias que acelerem iniciativas. Além disso, oferecem cursos e capacitações de novas metodologias e estratégias para acelerar projetos, além de incubação, mentoria e priorização de iniciativas voltadas à desburocratização, modernização do Estado e simplificação de processos (Gnova, 2024).

Quanto às dificuldades de liderança no setor público, estas envolvem tanto aspectos externos, relacionados às ações estratégicas dos líderes no topo da hierarquia, quanto aspectos internos, ligados às atitudes e comportamentos dos servidores em relação à liderança, coordenação e cooperação com outros indivíduos no desempenho de suas atividades (Bernier & Hafsi, 2007). Observa-se que os laboratórios, em sua maioria, concentram esforços no âmbito interno da liderança, não apenas entre os líderes, mas também entre todos os servidores que colaboram ou interagem com os laboratórios. Um exemplo relevante é o projeto desenvolvido pelo Laboratorio de Gobierno do Chile em parceria com o Fondo Nacional de Salud (Fonasa), que promove a liderança comprometida, visando dar maior autonomia aos servidores públicos na implementação de ideias transformadoras (Laboratorio de Gobierno, 2021).

Além das iniciativas mencionadas, destaca-se o caso do 011.Lab, que promove materiais, cursos e ações voltadas para formar redes entre colaboradores, cidadãos e participantes do ecossistema de inovação. Essas redes são fundamentais para redesenhar e construir soluções para problemas complexos, desenvolvendo novas capacidades nos servidores públicos e aproximando os governos dos cidadãos (011.Lab, 2020).

Para lidar com a aversão ao risco, baixa flexibilidade e resistências às mudanças, os laboratórios utilizam metodologias que estimulam a criatividade, proatividade e iniciativa, orientando as soluções públicas para as necessidades dos cidadãos. Além disso, oferecem mentorias para

outras secretarias e órgãos do governo. Destaca-se ainda que laboratórios como 011.Lab, EiP, Laboratorio de Innovación Pública de Bogotá (iBO), Laboratório de Inovação na Gestão (LAB.ges) e Nidus conectam os servidores públicos com o ecossistema de inovação, promovendo uma cultura de empreendedorismo e inovação ao colaborar com *startups* e diversas organizações públicas (011.Lab, 2020; Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2022; iBO, 2024; LAB.ges, 2024, Secretaria do Estado de Administração [SEA], 2020).

Em relação à mudança, os dados apontam que todos os laboratórios, com exceção do MvdLab, desenvolvem algum tipo de premiação, evento ou guia com o objetivo de disseminar as práticas desenvolvidas para outros órgãos, departamentos e organizações públicas. Isso visa promover mudanças sistêmicas na maneira de desenvolver e oferecer serviços públicos.

A comunicação interpessoal e interorganizacional é elemento crucial para alcançar objetivos e construir coalizações na resolução de problemas públicos, pois ajuda as organizações a agregarem valor, maximizar a qualidade dos resultados e garantir a realização de seus objetivos, sendo uma atividade estratégica para elas (Canel & Luoma-Aho, 2019). No entanto, como apontado por Gomes (2017), a complexidade organizacional, a hierarquização e a multiplicidade de atores envolvidos na tomada de decisões das ações públicas tendem a dificultar a comunicação e podem inibir o comportamento intraempreendedor.

Os dados corroboram os achados na literatura ao destacar que os LIGs desenvolvem ações para melhorar a comunicação interna, entre órgãos e secretarias do setor público, e externa, na simplificação de documentos públicos e cartas de serviços (Acevedo & Dassen, 2016; McGann et al., 2021; Silva-Junior et al., 2023). Para essas finalidades, alguns laboratórios têm reformulado a comunicação tradicional e reestruturado documentos para simplificar e tornar mais acessíveis os processos de comunicação tanto para cidadãos quanto para servidores públicos. Um exemplo notável é o Gnova, que participou da elaboração de mapas de *insights* para consolidar ideias originadas em discussões de projetos, fornecendo subsídios para a formulação de iniciativas governamentais. Conforme destacado por Ferrarezi et al. (2018), um *insight* vai além de uma simples ideia; é uma compreensão profunda e perspicaz da essência de um problema.

Os LIGs também mantêm canais abertos de comunicação e compartilham informações relevantes entre organizações, permitindo que todos estejam cientes da eficácia, sucesso ou fracasso das inovações, o que é crucial para fomentar o comportamento intraempreendedor (Gomes, 2017). Além disso, a comunicação desempenha um papel estratégico na melhoria dos serviços, políticas públicas e na transparência das ações do setor público.

Quanto à barreira do baixo incentivo à capacitação profissional, observa-se que o setor público ainda carece de políticas eficazes de gestão de pessoas e progressão na carreira, que são restritivas e limitam o interesse e o envolvimento dos servidores na busca por novos conhecimentos aplicáveis à gestão pública (Diefenbach, 2011; Emmendoerfer, 2019; Sadler, 2000). Portanto, todos os laboratórios analisados, com exceção do MvdLab, buscam capacitar os servidores públicos por meio de oficinas, cursos e capacitações extensivas e intensivas em diversos temas como *Design Thinking*, *Design de Serviços*, *Experiência do Usuário (UX)*, *Prototipação*, *Lean Inception*, *Gestão de Processos*, entre outros. Destacam-se iniciativas como a Escuela de Facilitadores de la Innovación Pública Abierta de Neuquén pelo NQNLab (PP14) e a Escuela

SubaLab pelo SubaLab (PP22), ambas criadas para capacitar servidores e cidadãos em inovação aberta, o desenvolvimento de capacidades teóricas e práticas para experimentação, e o 011.Lab, com um dos eixos de atuação voltado para o desenvolvimento de capacidade para inovar (PP1).

Além das barreiras mencionadas, os participantes da pesquisa também destacaram a falta de espaço físico para inovação e a arrogância como barreiras. Em relação à primeira, os laboratórios são exatamente esses espaços que possibilitam experimentação, trabalho em equipe, cultura de inovação, geração e prototipagem de ideias, além da formação de coalizões entre indivíduos e cidadãos para fomentar a inovação (Labteusaquillo, 2022). Ter um espaço para inovação permite que os servidores públicos assumam riscos em um ambiente experimental, isolado da realidade, sem preocupações com as consequências de um eventual fracasso (Tõnu-rist et al., 2017).

Quanto à barreira da arrogância, os laboratórios buscam minimizá-la por meio da imersão na realidade e do profundo entendimento das demandas e necessidades dos cidadãos, que são complexas e voláteis. Incorporando novas informações ao processo de formulação de políticas públicas e *design* de serviços, os laboratórios destacam a necessidade dos servidores públicos de se atualizarem, compreenderem profundamente a realidade e reconhecerem que, apesar do conhecimento tácito no campo, é essencial buscar novas informações e estar em contato direto com os cidadãos. Isso pode ser observado a partir da seguinte fala:

O servidor, ele acha que sabe muito, sobretudo, no geral. Tipo assim: “Ah, eu trabalho há vinte anos na Receita Federal, então eu sei sobre o meu contribuinte. Ah, eu trabalho há 20 anos com população pobre e rural, então eu sei sobre isso, né?”. Então, eu acho que quando a gente, principalmente os laboratórios, se dispõe a fazer escuta das pessoas, porque tem muito laboratório que trabalha com persona fictícia, né? Ah, vamos imaginar as necessidades da pessoa pobre, da área rural. Aí você imagina e transpõe todos os seus preconceitos para aquele exercício, né? [...] A gente vai lá e vai escutar a pessoa que vive lá, na área rural e tal. Eu acho que a gente se despe dessa roupa, sabe? Eu acho que essa é a grande barreira, a gente achar que sabe de tudo em relação ao outro (PP7).

Como observado, os laboratórios de inovação buscam introduzir uma nova cultura no setor público, não só voltada à inovação, mas também a formas de atenção ao cidadão, buscando inseri-lo no processo de desenvolvimento de soluções, mediante uma maior aproximação e empatia com a realidade vivenciada por ele. Dessa forma, o espírito colaborativo, a empatia e a imersão na realidade contribuem para minimizar a barreira da arrogância e, consequentemente, promover uma maior consciência administrativa da importância da experiência dos cidadãos e da interação com problemas sociais, para a melhoria dos resultados da implementação (McGann et al., 2021).

Potencialidades dos laboratórios de inovação em governo

Como mencionado, os LIGs desenvolvem importantes ações para minimizar as barreiras ao comportamento intraempreendedor no setor público, transformando tanto o *modus operandi* das organizações públicas quanto a mentalidade dos servidores públicos em relação às suas atri-

buições diárias e à forma como percebem a realidade. Entre suas potencialidades (ver Tabela 3), destacam-se, no que diz respeito à orientação para mudança, diversas contribuições apontadas pelos participantes da pesquisa, por exemplo:

Mudança de cultura, ao pautar uma administração pública consciente da necessidade de experimentar antes da implementação em larga escala como forma de gerar aprendizados úteis para aumentar as possibilidades de sucesso (PP6).

Eles fortalecem a capacidade de inovação, estimulam os servidores e ajudam a desenvolver e fortalecer uma cultura de inovação nos servidores, trazem abordagens, metodologias e ferramentas de gestão que potencializam a atuação dos órgãos em prestar melhores serviços e solucionam problemas complexos de diversas formas (PP12).

As unidades de inovação são plataformas de resposta organizacional à gama de barreiras existentes à inovação pública, além de serem espaços experimentais que promovem mudanças, podem ser espaços de possibilidades e ações baseadas na confiança do cidadão, participação ativa e corresponsabilidade (PP18).

Mudança de padrões culturais, promover o movimento da inovação, e conseqüentemente mudar a maneira que os desafios públicos são entendidos e abordados (PP19).

Laboratórios de inovação têm potencial de entregar soluções para problemas complexos. Funcionam como ambientes de experimentação e aparecem como uma chance para repensar as estruturas e propor uma nova cultura organizacional voltada à inovação (PP21).

A partir das ponderações dos participantes da pesquisa, observa-se que a mudança almejada pelos LIGs se baseia principalmente na implementação de uma cultura de inovação, orientada pela experimentação e planejamento estratégico para alcançar objetivos. Além disso, destaca-se a superação das barreiras à inovação, que só se torna possível com servidores empenhados e determinados a gerar valor para os cidadãos. Os achados reforçam as potencialidades mencionadas por Carstensen e Bason (2012), Schuurman e Tönurist (2017), Tönurist et al. (2017), indicando que os laboratórios de inovação representam formas de reinventar a máquina pública e aprimorar seus mecanismos, aproveitando Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs), abordagens sistêmicas e redução de custos para um desempenho mais satisfatório.

Cartstensen e Bason (2012) também destacam o papel dos LIGs na evolução da administração pública ao estimular transformações nos procedimentos e comportamentos que desafiam elementos sedimentados e obsoletos da burocracia e das relações gerenciais internas. Além disso, como “ilhas de experimentação” para testar e ampliar inovações no setor público, os laboratórios assumem certa autonomia em relação às estruturas e instituições existentes, buscando criar defensores independentes da mudança no setor público (Schuurman & Tönurist, 2017).

Outra potencialidade dos LIGs na América do Sul é a aproximação das demandas dos cidadãos e das organizações públicas com a sociedade. Segundo os participantes da pesquisa, os laboratórios se destacam pelas seguintes características:

Aproximar servidores dos cidadãos, romper barreiras estruturais, adaptar soluções e promover melhorias para os servidores e cidadãos (PP2).

Garantir outras formas de participação: os cidadãos hoje articulam seus interesses em uma rede e se conectam de forma ampliada, reconhecendo-se como um agente de mudança, capaz de identificar oportunidades nos problemas de sua comunidade, gerando iniciativas que lhes permitam ser um motor de transformação social. (PP4).

Reconhecimento dos cidadãos e cidadãs como destinatários últimos do serviço público, e alinhamento de atividades, serviços e políticas a partir da experiência, visão e escuta das pessoas diretamente atingidas ou envolvidas (PP6).

A principal potencialidade de um laboratório de inovação no setor público é proporcionar a escuta do cidadão de maneira estruturada, contribuindo para o desenho de serviços públicos realmente alinhados às necessidades da população (PP10).

Também aproximam o governo do cidadão por meio de abordagens focadas no usuário e métodos que, por construção colaborativa, teste e iteração, ampliam a capacidade de atender as dores e anseios do cidadão (PP12).

Acreditamos que os laboratórios melhoram a confiança entre governo e cidadãos, as metodologias participativas-inclusivas-transdisciplinar que desenvolvemos nos laboratórios públicos de inovação fortaleceram os espaços de participação cidadã (PP14).

Os laboratórios não promovem apenas mudanças internas nas organizações, mas também buscam transformações externas na prestação de serviços públicos orientados e cocriados pelos cidadãos. Dessa forma, eles se posicionam como impulsionadores da governança colaborativa e da participação, reconhecendo a sociedade como agente de mudança capaz de propor soluções para os problemas comunitários (Ferreira & Botero, 2020). Nesse processo, destaca-se a empatia dos servidores públicos em relação às necessidades e preocupações dos cidadãos, o que reduz as assimetrias informacionais e facilita a criação de soluções mais eficazes (Lewis et al., 2020).

Ao facilitar a interação entre organizações públicas e sociedade, os laboratórios fornecem modelos, estratégias e ferramentas para promover a inovação, muitas vezes ausentes nas práticas rotineiras do setor público. Essas abordagens são utilizadas para conceber, testar e implementar soluções centradas no usuário, resultantes de um processo criativo coletivo (McGann et al., 2021; Puttick et al., 2014). McGann et al. (2021) destacam que os laboratórios estão alinhados com teorias de formulação de políticas públicas participativas, enfatizando a importância da participação ativa das pessoas no desenvolvimento de soluções para elas.

A transformação na mentalidade dos servidores públicos e o desenvolvimento de competências para a entrega de serviços e políticas públicas também são destacados como potencialidades dos laboratórios, especialmente no papel de educadores. Conseqüentemente, os laboratórios contribuem para o desenvolvimento de capacidades estatais, seja por meio da promoção da

cooperação e governança colaborativa mencionadas anteriormente, seja por meio da introdução de novos processos, tecnologias e competências, conforme relatado pelos participantes da pesquisa:

O foco é na construção de capacidades estatais de praticar inovação, ou seja, na capacidade do Estado de entregar políticas públicas mais efetivas, a partir da transformação dos servidores [...] a proposta é a de criar valor através de uma combinação entre entregas, capacitação e fortalecimento de comunidades, utilizando diferentes abordagens e experiências de trabalho colaborativas para questionar e reformular o modo como a Prefeitura de São Paulo resolve seus desafios (PP1).

Desenvolvimento e promoção de novas competências, incluindo novas atitudes, pautadas pela visão de transformação e de agência dos servidores públicos como agentes de melhoria na prestação de serviços ao público (PP6).

Mudança na mentalidade dos servidores, colocar inovação na pauta, não como um adicional, mas como um modo de agir que deve ser perene, e de todos, independentemente da área de atuação ou função desempenhada (PP11).

Estamos convencidos que a colaboração, a cooperação, a criatividade devem ser abordagens para abrir o governo em geral (PP14).

Mudança de paradigma, novas tecnologias, nova forma de pensar (PP15).

São esses espaços que reconhecem a necessidade de promover a criatividade para o desenho de novas soluções de políticas públicas (PP18).

Os LIGs destacam-se pelo desenvolvimento de competências por meio do envolvimento dos servidores em atividades de aprendizagem prática (*learning by doing*), onde o foco reside na detecção, correção de erros e análise das causas subjacentes dos problemas (Seravalli, 2021). Esse processo é impulsionado pela cocriação e experimentação de alternativas junto aos cidadãos, promovendo aprendizados mútuos.

De fato, os LIGs funcionam como espaços de aprendizagem empreendedora (Acevedo & Dassen, 2016; Rosenow-Gehard, 2020), incorporando diversas características organizacionais que fomentam o comportamento intraempreendedor, como descrito por Gomes (2017) e Sadler (2000). Estas incluem decisões participativas ou descentralizadas, especialização na tomada de decisão, compartilhamento na definição de objetivos, atividades formais e informais de aprendizagem, diversificação na equipes e estruturas organizacionais menores e mais flexíveis.

Portanto, os LIGs possuem um potencial significativo para promover transformações sistêmicas na administração pública, tanto em termos de processos internos e organizacionais quanto na mentalidade e capacidades dos servidores públicos, além de fortalecer o relacionamento com a sociedade para aproximar o governo dos problemas sociais. Nesse sentido, são organizações que buscam redefinir as normas operacionais do setor público e a dinâmica dos serviços, visando equilibrar o poder na geração de valor público (Criado et al., 2020).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste artigo foi analisar as potencialidades dos laboratórios de inovação para minimizar as barreiras do comportamento intraempreendedor no setor público. Os resultados indicam que os LIGs contribuem significativamente para superar essas barreiras, especialmente entre os funcionários públicos. Observou-se que os LIGs promovem mudanças comportamentais relacionadas ao risco, à baixa flexibilidade, à resistência à mudança e, principalmente, à arrogância e preconceitos em relação às demandas cidadãs, destacando a importância de estar próximo dos cidadãos e compreender suas necessidades mutáveis. Isso se aplica tanto à própria organização pública quanto à transformação de seus processos e serviços, tornando-os mais acessíveis e eficientes para os servidores públicos e a sociedade, resultando em redução de custos para todos os envolvidos.

Esses avanços são impulsionados pelas características dinâmicas dos laboratórios e pelo uso de metodologias ágeis voltadas à cocriação e experimentação, que fomentam novas abordagens para os problemas públicos. O experimentalismo possibilita aprendizado prático e minimiza os riscos de falhas e as suas consequências no setor público, como demonstrado no modelo de administração pública proposto por Weiss (2021), que enfatiza o empreendedorismo como uma alternativa para transformar a gestão pública em tempos de crise.

Como contribuição prática da pesquisa, destaca-se a necessidade de as organizações públicas, em todos os níveis de governo, implementarem laboratórios de inovação como um primeiro passo para superar as barreiras ao intraempreendedorismo e fomentar uma cultura de inovação, transformando as práticas das organizações públicas. Além disso, os laboratórios são reconhecidos como importantes ferramentas de governança e participação social, aproximando os servidores públicos dos cidadãos.

Por fim, ressalta-se a escassez de estudos sobre o tema, o que pode limitar a caracterização e descrição dos objetos de estudo, sublinhando a necessidade de novas investigações para validar e desenvolver o campo de pesquisa. Como limitação, a análise da minimização das barreiras ao comportamento intraempreendedor não incorporou a perspectiva daqueles que experimentam diariamente as mudanças promovidas pelos LIGs.

Portanto, entende-se que, para uma compreensão abrangente, é essencial considerar a perspectiva dos demais servidores das instituições públicas, que vivenciam diretamente as mudanças propostas pelos laboratórios de inovação e como essas iniciativas contribuem para superar as barreiras ao comportamento intraempreendedor. Esse é um aspecto que merece atenção em futuras pesquisas, juntamente com análises mais aprofundadas sobre por que os LIGs não influenciam de maneira “Muito Alta” a minimização dessas barreiras.

REFERÊNCIAS

011.Lab – Laboratório de Inovação da Prefeitura de São Paulo. (2020). *011.Lab: Inovação pública para transformar o governo com as pessoas*. Prefeitura Municipal de São Paulo.

- Acevedo, S., & Dassen, N. (2016). *Innovando para una mejor gestión: La contribución de los laboratorios de innovación pública*. IADB.
- Arundel, A., Bloch, C., & Ferguson, B. (2019). Advancing innovation in the public sector: Aligning innovation measurement with policy goals. *Research Policy*, 48(3), 789-798. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2018.12.001>
- Bekkers, V., & Tummers, L. (2018). Innovation in the public sector: Towards an open and collaborative approach. *International Review of Administrative Sciences*, 84(2), 209-213. <https://doi.org/10.1177/0020852318761>
- Bernier, L., & Hafsi, T. (2007). The changing nature of Public Entrepreneurship. *Public Administration Review*, 67(3), 488-503. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00731.x>
- Bloch, C., & Bugge, M. M. (2013). Public sector innovation: From theory to measurement. *Structural Change and Economic Dynamics*, 27, 133-145. <https://doi.org/10.1016/j.strueco.2013.06.008>
- Blomkamp, E. (2018). The promise of co-design for public policy. *Australian Journal of Public Administration*, 77(4), 729-743. <https://doi.org/10.1111/1467-8500.12310>
- Canel, M. J., & Luoma-Aho, V. (2019). *Public sector communication: Closing gaps between citizens and public organizations*. Wiley-Blackwell.
- Carstensen, H. V., & Bason, C. (2012). Powering collaborative policy innovation: Can innovation labs help. *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 17(1), 1-26.
- Cole, L. (2022). A framework to conceptualize innovation purpose in public sector innovation labs. *Policy Design and Practice*, 5(2), 164-182. <https://doi.org/10.1080/25741292.2021.2007619>
- Criado, I., Dias, T. F., Sano, H., Rojas-Martín, F., Silvan, A., & Isidro, A., Filho. (2020). Public innovation and living labs in action: A comparative analysis in post-New Public Management contexts. *International Journal of Public Administration*, 44(6), 1-14. DOI: <https://doi.org/10.1080/01900692.2020.1729181>
- Departamento Nacional de Planeación. (2022). *Innovación pública*. Gov.CO. <https://2022.dnp.gov.co/programas/Grupo-Modernizacion-del-Estado/Paginas/Innovacion-Publica.aspx>
- Diefenbach, F. E. (2011). *Entrepreneurial orientation in the public sector* (Doctoral dissertation, University of St. Gallen, St. Gallen, Switzerland).
- Emmendoerfer, M. L. (2019). *Inovação e empreendedorismo no setor público*. Enap.
- Ferrarezi, E., Lemos, J., & Brandalise, I. (2018). *Experimentação e novas possibilidades em governo: Aprendizados de um laboratório de inovação*. Enap.
- Ferreira, M., & Botero, A. (2020). Experimental governance? The emergence of public sector innovation labs in Latin America. *Policy Design and Practice*, 3(2), 1-13. <https://doi.org/10.1080/25741292.2020.1759761>

- Galhardo, C. (2019). *Laboratório de inovação no setor público: Um estudo sobre o MobLAB da cidade de São Paulo* (Master's thesis, Universidade Nove de Julho – UNINOVE). <http://bibliotecatede.uninove.br/handle/tede/2039>
- Gnova. (2021). *Quem somos*. <https://gnova.enap.gov.br/index.php/pt/quem-somos>
- Gomes, R. K. (2017). *Melhores práticas intraempreendedoras para a gestão pública: Um estudo de multicascos* (Master's thesis, Universidade Federal de Santa Catarina). <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/188514>
- Gomes, R. K., Consoni, D. P. G., & Lapolli, E. M. (2015). Intrapreneurial competence of the public servants of IBGE and IFSC from the perspective of their managers. *Business and Management Review*, 4(5), 704-712.
- Kearney, C., Hisrich, R., & Roche, F. (2009). Public and private sector entrepreneurship: Similarities, differences or a combination? *Journal of Small Business and Enterprise Development*, 16(1), 26-46. <https://doi.org/10.1108/14626000910932863>
- Laboratorio de Gobierno. (2021). *Otro ángulo: ¿Cómo lograr impacto en un proyecto de innovación pública? la experiencia de ágil*. Gobierno de Chile.
- Laboratorio de Innovación Pública de Bogotá. (2024). *Propósito público*. <https://ibo.bogota.gov.co/>
- Laboratório de Inovação na Gestão. (2024). *PITCH GOV ES: Governo e startups juntos por um estado melhor para os capixabas*. <https://labges.es.gov.br/pitchgoves>
- Laboratório de Innovación Pública Teusaquillo. *El lab: espacio*. <https://labteusaquillo.gov.co/laboratorio/>
- Lauriano, N. G., & Ferreira, M. A. M. (2022). Laboratórios de inovação em governo como intermediadores de problemas públicos na América Latina. *Internext*, 17(3), 413-429. <https://doi.org/10.18568/internext.v17i3.691>
- León, L. R., Simmonds, P., & Roman, L. (2012). *Trends and challenges in public sector innovation in Europe*. DG Enterprise. <http://innovation.fo/wp-content/uploads/2013/09/Trends-and-Challenges-in-Public-Sector-Innovation-in-Europe.pdf>
- Lewis, J. M., Mcgann, M., & Blomkamp, E. (2020). When design meets power: Design thinking, public sector innovation and the politics of policymaking. *Policy & Politics*, 48(1), 111-130. DOI: <https://doi.org/10.1332/030557319X15579230420081> <https://doi.org/10.1332/030557319X15579230420081>
- Mcgann, M., Blomkamp, E., & Lewis, J. M. (2018). The rise of public sector innovation labs: Experiments in design thinking for policy. *Policy Sciences*, 51, 249-267. <https://doi.org/10.1007/s11077-018-9315-7>
- Mcgann, M., Wells, T., & Blomkamp, E. (2021). Innovation labs and co-production in public problem solving. *Public Management Review*, 23(2), 297-316. <https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1699946>
- Metello, D. G. (2018). *Design etnográfico em políticas públicas*. Enap.

- Morais, M. C. A., Valadares, J. L., Emmendoerfer, M. L., & Resende, T. C. (2020). Quais as evidências do empreendedorismo no setor público? Uma análise da produção científica internacional. *Empreendedorismo, Gestão e Negócios*, 9(9), 454-474. <https://doi.org/10.5281/zenodo.4519152>
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Continuity and change in public policy and management*. Edward Elgar Publishing.
- Puttick, R., Baeck, P., & Colligan, P. (2014). *I-Teams: The teams and funds making innovation happen in governments around the world*. Nesta and Bloomberg Philanthropies.
- Rizzo, F., Deserti, A., & Cobanli, O. (2017). Introducing design thinking in social innovation and in public sector: A design-based learning framework. *European Public & Social Innovation Review*, 2(1), 127-143. <https://doi.org/10.31637/epsir.17-1.9>
- Rosenow-Gerhard, J. (2020). Lessons learned—configuring innovation labs as spaces for intrapreneurial learning. *Studies in Continuing Education*, 43(2), 1-17. <https://doi.org/10.1080/0158037X.2020.1797662>
- Sadler, R. J. (2000). Corporate entrepreneurship in the public sector: The dance of the chameleon. *Australian Journal of Public Administration*, 2(59), 25-43. <https://doi.org/10.1111/1467-8500.00149>
- Sano, H. (2020). *Laboratórios de inovação no setor público: Mapeamento e diagnósticos de experiências nacionais*. Enap.
- Santarsiero, F., Schiuma, G., & Carlucci, D. (2023). Driving organizational digital transformation through innovation labs. In H. Väyrynen, N. Helander, & H. Jalonen (Eds.), *Public innovation and digital transformation* (pp. 154-164). Routledge.
- 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.
- Secretaria do Estado de Administração. (2020). *Saiba mais sobre o Nidus – Laboratório de Inovação de Santa Catarina*. <https://www.sea.sc.gov.br/blog/saiba-mais-sobre-o-nidus-laboratorio-de-inovacao-de-sc/>
- Seravalli, A. (2021). *In search of (organizational) learning and translation in public innovation labs*. <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1585845/FULLTEXT01.pdf>
- Silva-Junior, A. C., & Emmendoerfer, M. L. (2023). Innovation labs in South American governments: Congruencies and peculiarities. *BAR – Brazilian Administration Review*, 20(4), 1-19. <https://doi.org/10.1590/1807-7692bar2023220173>
- Silva-Junior, A. C., Emmendoerfer, M. L., & Silva, M. A. C. (2024). Innovation labs in the light of the New Public Service. *RAM. Revista de Administração Mackenzie*, 25(3), 1-25. <https://doi.org/10.1590/1678-6971/eRAMC240079>

- Silva-Junior, A. C., Emmendoerfer, M. L., Silva, M. A. C., & Pontón, M. B. Z. (2022). Análisis del comportamiento intraempreendedor en el sector público: Un estudio de los Laboratorios Gubernamentales de Innovación en Sudamérica. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, 11(21), 81-108. <https://doi.org/10.15174/remap.v11i21.380>
- 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. <https://doi.org/10.1080/07352166.2018.1431049>
- Tõnurist, 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. <https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1287939>
- Valadares, J. L., & Emmendoerfer, M. L. (2015). A incorporação do empreendedorismo no setor público: Reflexões baseadas no contexto brasileiro. *Revista de Ciências da Administração*, 17(41), 82-98. <https://doi.org/10.5007/2175-8077.2015v17n41p82>
- Väyrynen, H., Helander, N., & Jalonen, H. (2023). *Public innovation and digital transformation*. Routledge.
- Young, M. M. (2020). Implementation of digital era governance: the case of open data in US cities. *Public Administration Review*, 80(2), 305-315. <https://doi.org/10.1111/puar.13156>
- Weiss, M. (2021). *We the possibility: harnessing public entrepreneurship to solve our most urgent problems*. Harvard Business Review Press Boston.
- Werneck, C., Ferrarezi, E., Brandalise, I., Vaqueiro, L., & Bonduki, M. (2020). *Ciclo de vida dos laboratórios de inovação pública*. Enap.

NOTA

O recorte do questionário estruturado pode ser visualizado em:

https://drive.google.com/file/d/1WoH8GZ7gyvOtyrz_qcZbH5VGXEWt0DvE/view?usp=sharing

AGRADECIMENTOS

Os autores agradecem ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq (312764/2022-7; 404606/2021-0), Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES (001) e Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais - FAPEMIG (APQ-04471-22; PPM-00049-18) pelo apoio financeiro para a pesquisa deste artigo.

CONFLITOS DE INTERESSE

Os/as autores/as não têm conflitos de interesse a declarar.

CONTRIBUIÇÃO DE AUTORIA

Alessandro Carlos da Silva Junior: Conceituação, curadoria de dados, análise formal, aquisição de financiamento; Investigação; Metodologia; Administração de projetos; Recursos; Programas; Supervisão; Validação; Visualização; Redação – rascunho original; Redação – revisão e edição.

Magnus Luiz Emmendoerfer: Conceituação, aquisição de financiamento; Metodologia; Administração de projetos; Recursos; Programas; Supervisão; Validação; Visualização; Redação – revisão e edição.

Nayara Gonçalves Lauriano: Conceituação, curadoria de dados, análise formal; Metodologia; Validação; Visualização; Redação – rascunho original; Redação – revisão e edição.

Maysa Alves Correa Silva: Conceituação, análise formal; Metodologia; Validação; Visualização; Redação – revisão e edição.