



X Encontro Brasileiro de Administração Pública.  
ISSN: 2594-5688  
secretaria@sbap.org.br  
Sociedade Brasileira de Administração Pública

**Laboratórios de Inovação em Governo na Minimização de Barreiras ao Comportamento  
Intraempreendedor no Setor Público**

**Alessandro Carlos Da Silva Junior, Magnus Luiz Emmendoerfer, Nayara Gonçalves  
Lauriano, Maysa Alves Correa Silva**

**[ARTIGO] GT 7 Inovação e Empreendedorismo na Gestão Pública**

# Laboratórios de Inovação em Governo na Minimização de Barreiras ao Comportamento Intraempreendedor no Setor Público

## RESUMO

O objetivo do artigo é analisar como os laboratórios de inovação contribuem 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, através 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. América do Sul.

## 1. INTRODUÇÃO

O comportamento intraempreendedor no setor público diz respeito à atuação dos servidores públicos, de forma isolada ou conjunta, na identificação de oportunidades inovadoras para as organizações, de forma proativa, coordenada, criativa e com riscos calculados (FREITAS *et al.*, 2020). Esse comportamento, emerge como um processo de criação de valor para os cidadãos, a partir da combinação de recursos públicos e/ou privados, para exploração de oportunidades sociais (MORRIS; JONES, 1999), atuando na busca e identificação de oportunidades pelas organizações e/ou indivíduos (CURRIE *et al.*, 2008).

Embora o estímulo ao comportamento intraempreendedor seja importante para provocar a mudança nas organizações públicas, alguns aspectos obsoletos e ineficazes de gestão podem dificultar ou desestimular a intenção de empreender e inovar dos servidores públicos. Dentre eles: burocratização dos processos, presença de autonomia gerencial limitada, multiplicidade e ambiguidade de metas e objetivos, 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, Consoni e Lapolli (2015) apontam que são justamente as barreiras ao comportamento intraempreendedor no setor público e os problemas complexos do ambiente contemporâneo, como as crises de saúde pública e socioeconômica ocasionadas pela pandemia Sars-cov-2 (COVID-19), que reforçam a necessidade do intraempreendedorismo para a administração pública. Neste sentido, observa-se uma crescente preocupação dos governos em criar ambientes de experimentação, inovação e cocriação no setor público (VÄYRYNEN; HELANDER; JALONEN, 2023).

Dentre os ambientes de experimentação e inovação no setor público, a criação de Laboratórios de Inovação em Governo (LIG) têm se potencializado nos últimos anos (CRIADO *et al.*, 2020; SANO, 2020; OLAVO, 2021; SANTARSIERO; SCHIUMA; CALUCCI, 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 através da 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 deve ser considerada, os laboratórios de inovação têm se posicionado como unidades capazes de internalizar o risco e promover novas práticas na gestão pública (ACEVEDO; DASSEN, 2016). Neste sentido, os LIG 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*, criatividade e centralidade no usuário para os desafios complexos do governo (COLE, 2022).

O fomento à criatividade e ao aprendizado coletivo, para a solução de problemas, a partir de um espaço direcionado para a improvisação, tentativa-erro e aprendizagem dentro das organizações públicas, pode estimular novos comportamentos nos servidores públicos, a partir de um desenrolar prático e real da inovação (LEWIS; MCGANN; BLOMKAMP, 2020). Dentre esses comportamentos, Silva-Junior *et al.* (2022) apontam a alta capacidade dos LIGs na América do Sul em estimularem os servidores públicos a se tornarem intraempreendedores, capacitando-os a exercer atividades de liderança, com proatividade, estimulando a busca de novas oportunidades, aproximando-os das demandas cidadãs.

Partindo-se do pressuposto de que os laboratórios de inovação em governo na América do Sul são ambientes de estímulo ao empreendedorismo e à inovação, emerge o seguinte questionamento: **como os laboratórios de inovação podem atuar na minimização de barreiras ao comportamento intraempreendedor no setor público sul-americano?**

Assim, objetiva-se analisar como os laboratórios de inovação contribuem para minimizar as barreiras do comportamento intraempreendedor no setor público. Este estudo se justifica, pois 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 (TIMEUS; GASCÓ, 2018), através do comportamento e 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.

## **2. REVISÃO DE LITERATURA**

### **2.1. Condicionantes e Barreiras ao Comportamento Intraempreendedor no Setor Público**

O estímulo ao comportamento intraempreendedor perpassa pela criação de uma cultura empreendedora para as organizações públicas, na qual deve promover a geração de ideias e inovações, bem como oferecer subsídios e autonomia para que os indivíduos intraempreendedores possam desenvolver novas soluções e gerar maior valor para os cidadãos (MORAIS *et al.*, 2020). Os governos dos países sul-americanos são caracterizados por uma cultura organizacional pautada em valores democráticos, mas permeados pelo controle burocrático, hierarquização e centralização, uma vez que envolve a utilização de recursos públicos e se busca atender às necessidades da sociedade. Estas características culturais do setor público podem dificultar o comportamento intraempreendedor (VALADARES; EMMENDOERFER, 2015).

Dentre as barreiras identificadas ao comportamento intraempreendedor, Sadler (2000) pontua uma série de características, com destaque para: burocratização dos processos; autonomia gerencial limitada; multiplicidade e ambiguidade de metas e objetivos; sistemas de recompensas e punição distorcidos, o que dificulta a tomada de risco; política de pessoal restritiva, o que dificulta a liderança; falta de controle dos recursos; intromissão política na gestão; restrições orçamentárias; necessidade de consultar múltiplos atores para a tomada de decisão; tendência a aversão ao risco.

Além dos aspectos já mencionados, também são observados como entraves ao empreendedorismo público: a ausência de mercados econômicos e pressões para a redução de custos (BERNIER; HAFSI, 2007); alto nível de autoridade e centralização (CURRIE *et al.*, 2008; KEARNEY; HISRICH; ROCHE 2009; VALADARES; EMMENDOERFER, 2015); falhas de comunicação (GOMES, 2017); grande influência de questões políticas complexas (BERNIER; HAFSI, 2007; VALADARES; EMMENDOERFER, 2015); não orientação ao lucro e ganhos pessoais (CURRIE *et al.*, 2008); e os pressupostos de equidade, transparência, responsabilização, aliados a uma menor autonomia e flexibilidade (SILVA, 2017).

Para Gomes, Consoni e Lapolli (2015) é justamente o alto número de entraves ao comportamento intraempreendedor no setor público que faz surgir a certeza da sua necessidade para a administração pública e o serviço público. Tal fato se reforça, com as transformações ocorridas no ambiente externo das organizações, através de problemas públicos cada vez mais

abstrusos e maiores exigências de qualidade por parte dos cidadãos, impondo uma complexa condição de gestão para os administradores públicos (CAVALCANTE; CUNHA, 2017).

Tendo em vista que o empreendedorismo e a inovação são alternativas eficientes para a melhoria da qualidade das organizações públicas, alguns fatores são pontuados por Sadler (2000, p. 33) como facilitadores ou promotores do comportamento intraempreendedor, sendo eles: tomada de decisão participativa ou descentralizada; especialização dos indivíduos para a tomada de decisão; tomada de decisão baseada em poucos dispositivos de integração; compartilhamento na definição de objetivos; não penalização para falhas em projetos de risco; autonomia organizacional; disponibilidade de recursos para a inovação; grupos de trabalho coesos; rotatividade moderada de pessoal; organizações menores e flexíveis.

Além disso, fatores como o desenvolvimento de atividades formais e informais de aprendizagem; comunicação e transparência; diversificação na composição das equipes; responsabilidade pessoal; incentivo à tomada de decisão, e valorização das conquistas, também estão associados à facilitadores ao comportamento intraempreendedor nas organizações (GOMES, 2017).

Para León, Simmonds e Roman (2012), o incentivo à inovação e ao empreendedorismo no setor público perpassa por mudanças internas, externas e políticas. Quanto às ações internas, especialmente voltadas aos recursos humanos, destacam-se: educação e treinamento, incentivo e motivação pessoal, liderança e boa gestão, e disponibilidade de tempo para se dedicar aos recursos humanos. No que se refere à estrutura organizacional, são evidenciados aspectos como: melhorias em processos internos, avaliação de desempenho e incentivo a uma cultura interna voltada à inovação, são considerados aspectos que potencializam o comportamento intraempreendedor.

Já no âmbito externo, os autores apontam a transferência de conhecimento entre os órgãos, premiações nacionais, cocriação e participação do usuário do serviço, colaboração entre público e privado, além de uma maior aproximação com as demandas cidadãs. Por fim, em relação aos aspectos políticos, destacam-se a disponibilização de fontes de financiamento e recursos financeiros, flexibilidade na atuação dos gestores, transformações em leis e regulamentos e apoio político e incentivo à mudança (LEÓN; SIMMONDS; ROMAN, 2012).

De modo geral, todos os aspectos apresentados se relacionam com a implementação de uma cultura intraempreendedora no setor público, que estaria diretamente associada à uma cultura da inovação e que poderia levar ao desenvolvimento organizacional, com melhor desempenho, rentabilidade e competitividade (BARUAH; WARD, 2014). O fortalecimento desta cultura, de acordo com Gomes (2017), envolve a valorização das práticas cotidianas e

dos indivíduos intraempreendedores, de modo que sejam estimulados a buscar a mudança e orientados para o processo de melhoria da qualidade dos serviços públicos e geração de valor para os cidadãos.

## **2.2. Laboratórios de Inovação em Governo**

Os laboratórios de inovação, em geral, vêm sendo apontados como via promissora para o estímulo ao empreendedorismo e à inovação no setor público (MCGANN; WELLS; BLOMKAMP, 2021). Tidos como espaços dinâmicos, estes laboratórios são apontados como iniciativas que desafiam formas tradicionais de operação das estruturas governamentais e auxiliam na evolução da administração pública, a partir do estímulo à transformação de procedimentos e comportamentos que rompem com elementos sedimentados e obsoletos da burocracia e das relações gerenciais internas (CARTSTENSEN; BASON, 2012; TÖNURIST; KATTEL; LEMBER, 2017). Ademais, reafirmam o imperativo de ampliar a introdução de inovações no setor público para que questões complexas associadas às transformações tecnológicas, econômicas e sociais sejam abordadas (OECD, 2015).

Em particular, os laboratórios de inovação em governo apresentam-se como organizações pequenas e fluidas, cuja estrutura é especializada em experimentações rápidas, a fim de testar conhecimentos e métodos que sejam perspicazes em identificar oportunidades, abordar problemas e propor soluções (TIMEUS; GASCÓ, 2018). Estas organizações associam-se a demandas de agentes governamentais diversificados, podendo ser lideradas, habilitadas ou controladas por agentes governamentais ou até ser independentes, bem como ser parcialmente ou totalmente financiados pelo poder público, ou não receber nenhum financiamento (MCGANN; BLOMKAMP; LEWIS, 2018; SANO, 2020).

Nessa direção, este tipo de estrutura orienta processos criativos e fundamentados em estratégias de cocriação, abordagens de *Design thinking*, metodologias ágeis, desenvolvimento de produtos digitais, ciência de dados e análises comportamentais (MCGANN; BLOMKAMP; LEWIS 2018; RIZZO; DESERTI; COBANLI, 2017). Com isso, métodos mais experimentais em estratégias de governança são introduzidos, assim como novas ideias e técnicas práticas são testadas para gerenciar as relações entre o setor público e os cidadãos (SCHUURMAN; TÖNURIST, 2017).

À vista disso, diversificadas capacidades de inovação são apresentadas para o setor público. Há aqueles que enfatizam o alcance dos laboratórios de inovação em governo em propor soluções, perduráveis ou provisórias, a problemas de alta prioridade (PUTTICK; BAECK; COLLIGAN, 2014). É observado, nesse sentido, o interesse em realizar práticas de

prototipagem, adaptar e implementar produtos digitais na gestão pública e gerar diagnósticos, dados e *insights* (LAURIANO; FERREIRA, 2022; SANO, 2020).

Além de desafios específicos, a atuação destes laboratórios também se caracteriza em permitir mudanças mais amplas, no que se refere a políticas e ao próprio sistema de governo (PUTTICK; BAECK; COLLIGAN, 2014). Assim, destaca-se a interface destes espaços em tratar tanto demandas “externas”, quanto aspectos ligados a própria ação de governar, como a busca por alcançar metas, a modernização de processos da gestão pública e a aderência às transformações tecnológicas (ACEVEDO; DASSEN, 2016). Tem-se, além do atendimento a variadas demandas a partir da prestação do serviço público e do redesenho de processos internos, a capacidade de melhorar a relação entre governo e cidadão, buscando a adequação da interface entre programas governamentais e usuários (BLOMKAMP, 2018; LAURIANO; FERREIRA, 2022). Conforme lembrado por Bloch e Bugge (2013), os usuários de serviços públicos não têm, em muitos casos, possibilidade de substituir o provedor do serviço.

Diante a inclinação dos laboratórios de inovação em governo em ser via para a realização de mudanças na administração pública, cabe salientar que tais espaços são caracterizados como colaborativos, permeados por perspectivas advindas de diferentes partes interessadas, a fim de promover iniciativas de Governo Aberto e considerar a experiência vivida como aspecto que vem a promover maior assertividade por parte das ações do governo (ACEVEDO; DASSEN, 2016; METELLO, 2018). Portanto, a capacidade do setor público ser mais inovador é associada também à ampliação do engajamento de cidadãos, organizações sem fins lucrativos e empresas, a fim de gerar maior aproximação com as realidades sob as quais o setor público atua (PUTTICK; BAECK; COLLIGAN, 2014).

Tidos, portanto, como meio para a reorientação de estratégias adotadas, assim como para o aprimoramento de processos, otimização de planos, assertividade do atendimento prestado pelos serviços públicos e promoção do engajamento de usuários, os laboratórios de inovação em governo posicionam-se também como meio para ampliar e disseminar a cultura da inovação, por exemplo, participando da formação dos próprios servidores públicos (MCGANN; WELLS; BLOMKAMP, 2021). Assim sendo, destaca-se a atuação deste tipo de estrutura junto ao desenvolvimento de competências e difusão de novos conhecimentos reconhecidos como necessários para capacitar pessoas dentro do governo para que sejam capazes de inovar (TÖNURIST; KATTEL; LEMBER, 2017).

### 3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este estudo tem o objetivo de analisar se os laboratórios de inovação em governos têm contribuído para minimizar as barreiras ao comportamento intraempreendedor no setor público, a partir das suas potencialidades. Par tal, utilizou-se de uma abordagem qualitativa, de cunho descritivo e exploratório. Como unidades de análise foram mapeados 23 laboratórios atuantes na América do Sul, sendo que o estudo englobou 18 deles, obtendo uma representatividade de quase 80% dos laboratórios no contexto analisado.

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, a depender do investimento e apoio das organizações públicas (TÔNURIST; KATTEL; LEMBER, 2017). Dada a indefinição da população amostral, a amostra desta pesquisa se caracteriza como não-probabilística e intencional, sendo composta por um total de 22 participantes da pesquisa (Quadro 1).

**Quadro 1.** Codificação dos participantes da pesquisa.

Participante da Pesquisa	Código	País	Laboratório de Inovação
Participante da Pesquisa 1	PP1	Brasil	(011).Lab - Laboratório de Inovação em Governo da Prefeitura de São Paulo
Participante da Pesquisa 2	PP2	Brasil	LA-BORA!gov – Laboratório de Gestão Inovadora da Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal do Ministério da Economia
Participante da Pesquisa 3	PP3	Argentina	LabBahia - Laboratorio de Gobierno para la Participación Ciudadana y la Innovación Democrática
Participante da Pesquisa 4	PP4	Uruguai	MvdLab - Laboratorio de Innovación Ciudadana de Montevideo
Participante da Pesquisa 5	PP5		
Participante da Pesquisa 6	PP6	Brasil	GNova - Laboratório de Inovação do Governo Federal brasileiro
Participante da Pesquisa 7	PP7		
Participante da Pesquisa 8	PP8	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
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

Fonte: Dados da pesquisa (2022).

Para os procedimentos de coleta de dados, utilizou-se de dados primários e secundários, a partir de fontes documentais e bibliográficas, de um modelo de questionário estruturado com questões abertas e fechadas<sup>1</sup>, em português e espanhol, além de entrevistas exploratórias com representantes de quatro laboratórios identificados na pesquisa. A pesquisa documental e bibliográfica foi desenvolvida através de documentos de acesso público (livros, artigos científicos, regimentos, legislações, decretos etc.), coletados nos sítios institucionais dos laboratórios, nas redes sociais oficiais (*Facebook, Instagram, Twitter ou LinkedIn*) e em base de dados científicos como *Google Scholar*.

Para a análise dos dados, utilizou-se da técnica da Análise de Conteúdo, por meio da análise temática, buscando identificar a presença ou frequência de aparição de um determinado tema para caracterização do fenômeno investigado (BARDIN, 2011). Destaca-se que as categorias de análise foram construídas a partir dos dados, não sendo estabelecidas previamente, sendo as informações retiradas dos apontamentos dos participantes da pesquisa.

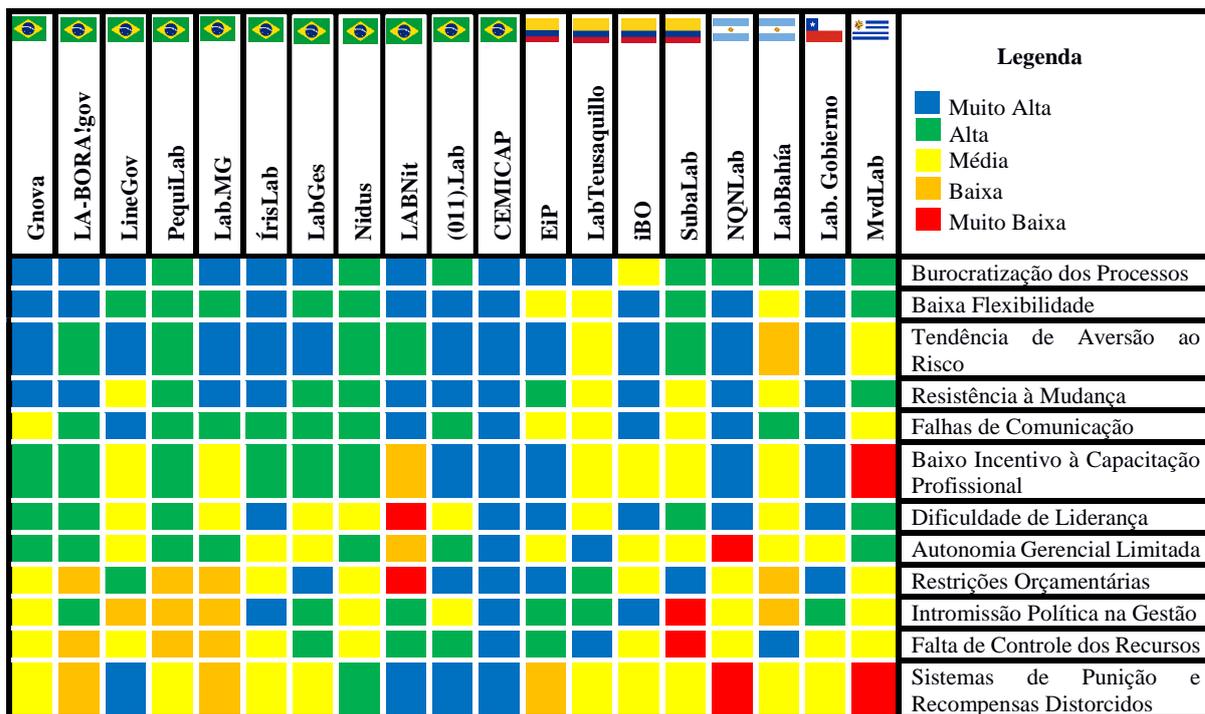
#### **4. LABORATÓRIOS DE INOVAÇÃO E BARREIRAS AO COMPORTAMENTO INTRAEMPREENDEDOR**

Os laboratórios de inovação em governo têm provocado os servidores públicos a buscarem a mudança, estimulando aspectos de criatividade, agilidade, compromisso e busca de oportunidades, visando responder de forma eficiente aos problemas públicos. Neste sentido, foi perguntado aos participantes da pesquisa dentre as barreiras deste comportamento, identificadas na literatura nacional e internacional, quais e em que grau eles acreditavam que os laboratórios contribuíam para minimizar ou superá-las, chegando-se aos seguintes resultados:

---

<sup>1</sup> O modelo de questionário estruturado pode ser visualizado em:  
<https://drive.google.com/file/d/1vT7HNXY0ACFmf2fLOyCnjE4ViF56BPvC/view>

**Figura 1.** Análise das Barreiras ao Comportamento Intraempreendedor



Fonte: Dados da Pesquisa.

A partir dos dados apresentados, observa-se que os laboratórios de inovação atuam para minimizar as barreiras ao comportamento intraempreendedor, com destaque para a burocratização dos processos, baixa flexibilidade, tendência de aversão ao risco, resistência à mudança, falhas de comunicação e baixo incentivo à capacitação profissional. Por outro lado, os laboratórios não exercem tanta influência em aspectos relacionados a intromissão política na gestão, falta de controle dos recursos e sistemas de punição e recompensas distorcidos. Quanto às últimas barreiras apresentadas, acredita-se que o horizonte de atuação dos laboratórios e a dependência de “patrocínio” político faz com que sejam limitadas as ações para a sua minimização, visto que não possuem autonomia suficiente para proposição de estratégias e políticas de ação, necessitando de aprovação e interesse de órgãos superiores (TÕNURIST; KATTEL; LEMBER, 2017).

A estrutura tradicional das organizações públicas é pautada em aspectos burocráticos, que envolvem hierarquia e o baixo incentivo à autonomia por parte dos servidores públicos, e favorecem a estabilidade e previsibilidade em relação a capacidade de inovação (TIMEUS; GASCÓ, 2018; VALADARES; EMMENDOERFER, 2015). Neste sentido, os laboratórios têm atuado na modernização dos processos e portais institucionais, envolvendo a simplificação e digitalização dos serviços e tramites burocráticos, além de atuarem na abertura dos dados da

administração pública, com vistas a melhorar aspectos de transparência, *accountability* e confiança institucional.

Os laboratórios dentro deste processo, buscam prospectar e triar iniciativas de desburocratização; identificar tendências, metodologias e tecnologias úteis; realizar a interlocução com os mais diferentes atores (universidades, terceiro setor, setor produtivo, cidadãos) em busca de parcerias para acelerar as iniciativas; oferecer cursos e capacitações de novas metodologias e estratégias para aceleração de projetos; além de incubação, mentoria e priorização de projetos voltados à desburocratização, modernização do Estado e simplificação dos processos (GNOVA, 2021).

Quanto às dificuldades de liderança no setor público, elas envolvem aspectos externos, uma vez que a inovação e o empreendedorismo devem ser promovidos por lideranças no topo da hierarquia e aspectos internos, em que os próprios servidores precisam desenvolver atitudes e comportamentos voltados à liderança, na coordenação e cooperação com outros indivíduos no desempenho das atividades (BERNIER; HAFSI, 2007). Observa-se uma predominância de ações dos laboratórios voltadas, principalmente, ao âmbito interno da liderança, mas não se limitando apenas aos membros e sim para todos os servidores que de alguma forma cooperam ou se relacionam com os laboratórios.

Dentre as principais ações desenvolvidas, destacam-se o desenvolvimento de materiais, cursos e ações voltadas à formação de redes de atores, que buscam conectar colaboradores, cidadãos e participantes do ecossistema de inovação, para o redesenho e construção de soluções para situações complexas, desenvolvendo novas capacidades nos servidores públicos e aproximando os governos dos cidadãos (011.LAB, 2020). Todo este processo, envolve o desenvolvimento de aspectos relacionados a liderança em nível individual, organizacional e/ou sistêmico, uma vez que a coordenação dos projetos tangência os três níveis de ação e requer habilidades para coordenar todo o processo (GOMES, 2017).

A aversão ao risco, baixa flexibilidade e resistência a mudança são apontadas por autores como Brandão e Bruno-Faria (2017), Koch e Hauknes (2005) e Sadler (2000) como inibidoras do comportamento intraempreendedor, pois no setor público os servidores não são incentivados a adotarem tais posturas e, conseqüentemente, tendem a não buscarem novas oportunidades e se envolverem em atividades de risco. Logo, ações que minimizem essas barreiras são recomendadas, uma vez que a análise de risco é uma etapa importante na concepção de programas e políticas, em face de restrições orçamentárias e busca constante por melhoria da qualidade dos gastos (BRANDÃO; BRUNO-FARIA, 2017).

À vista disso, os laboratórios utilizam metodologias para estimular a criatividade, proatividade e iniciativa, orientando as soluções públicas às necessidades dos cidadãos e desenvolvem mentorias para outras secretarias e órgãos do governo. Destaca-se ainda, em alguns casos, a conexão dos servidores públicos com o ecossistema de inovação, na promoção de uma cultura de empreendedorismo e inovação, através da cooperação com *startups*. Com relação à mudança, alguns dos laboratórios desenvolvem premiações, eventos e guias com o objetivo de disseminar as práticas desenvolvidas para outros órgãos do setor público, buscando gerar mudanças sistêmicas na forma de desenvolver e prestar os serviços públicos.

A comunicação interpessoal e interorganizacional são elementos importantes para consecução dos objetivos e para a construção de coalizações na resolução de problemas públicos. Além disso, é uma ferramenta utilizada por organizações para agregar valores, buscando maximizar a qualidade dos resultados e garantir que seus objetivos sejam alcançados, sendo uma atividade de caráter estratégico para as organizações (CANEL; LUOMA-AHO, 2019). No entanto, conforme apresentado por Gomes (2017) a complexidade organizacional, a hierarquização e a multiplicidade de atores envolvidos na tomada de decisão das ações públicas, tendem a dificultar a comunicação e podem inibir o comportamento intraempreendedor.

Neste sentido, os laboratórios desenvolvem ações orientadas ao âmbito interno, visando melhorar a comunicação entre os órgãos e secretarias do setor público e, no âmbito externo em relação aos documentos públicos e cartas de serviço. Para essas finalidades, alguns laboratórios têm utilizado de *insights* comportamentais, buscando modificar a forma tradicional de comunicação e modificar textualmente os documentos, de forma a tornar mais simples e inteligível o processo de comunicação. Dentro deste contexto, destacam-se também ações de simplificação da linguagem dos documentos públicos, com intuito de fazer com que o cidadão ou servidor público ao ler o documento ou escutar a mensagem, consiga entender o conteúdo de forma fácil, minimizando inseguranças quanto ao seu entendimento.

Os laboratórios de inovação em governo buscam, também, manter canais abertos de comunicação e compartilhar informações relevantes entre as organizações, permitindo que todos tenham conhecimento da efetividade, sucesso ou fracasso das inovações, o que é importante para o fomento ao comportamento intraempreendedor (GOMES, 2017). Além disso, destaca-se a importância da comunicação na melhoria dos serviços, políticas públicas e na transparência das ações, sendo considerado um elemento estratégico no setor público.

Quanto à barreira do baixo incentivo a capacitação profissional, observa-se no setor público ainda carências em relação a políticas de gestão de pessoas e progressões de carreira,

que são restritivas e limitam o interesse e o envolvimento dos servidores na busca por novos conhecimentos que poderiam ser aplicados na gestão pública (DIEFENBACH, 2011; EMMENDOERFER, 2019; SADLER, 2000). Desse modo, os laboratórios buscam capacitar os servidores públicos através de oficinas, cursos e capacitações intensivas ou extensivas, sobre os mais variados assuntos, como: *Design thinking*, *Design de Serviços*, *Experiência do Usuário (UX)*, *Prototipação*, *Lean Inception*, *Gestão de Processos*, entre outros.

Além das barreiras supracitadas, outras duas barreiras foram apontadas pelos participantes da pesquisa: a falta de espaço físico para a inovação e a arrogância. No que se refere à primeira, os laboratórios são justamente esses espaços que permitem abrigar experiências e estimular o trabalho em equipe; a inovação e sua cultura; a geração de ideias e a prototipagem; e a formação de coalizões entre os indivíduos e a cidadania para que a inovação floresça (LABTEUSAQUILLO, 2022). A consecução de um espaço para a inovação permite também que os servidores públicos possam assumir riscos, a partir de um ambiente experimental e isolado da realidade, sem se preocupar com as consequências de um possível fracasso (SILVA-JUNIOR *et al.*, 2021).

Quanto à barreira da arrogância, os laboratórios buscam minimizá-la, através da imersão na realidade e de conhecer a fundo as demandas e necessidades dos cidadãos, que são complexas e voláteis, incorporando novas informações ao processo de formulação de políticas públicas e *design* de serviços. Dessa forma, os laboratórios buscam demonstrar que os servidores públicos precisam se atualizar, conhecer a fundo a realidade e reconhecer que, por mais que tenham conhecimento tácito sobre o campo, precisam buscar novas informações e estar em contato direto com os cidadãos. Isto pode ser observado a partir da fala de um(a) dos(as) participantes da pesquisa:

O servidor ele acha que sabe muito, sobretudo, no geral. Tipo assim: ‘Ah, eu trabalho a 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 dispõem a fazer escuta das pessoas, por que 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 a inovação, mas também a formas de atenção ao cidadão, buscando inseri-los no processo de desenvolvimento de soluções, através de uma maior aproximação e empatia com a realidade vivenciada por eles. Ademais, a utilização de técnicas de ciência

comportamental é apontada como contributiva para ressignificar as ações dos servidores e sobretudo, demonstrar que a capacidade cognitiva dos indivíduos é limitada e enviesada. Dessa forma, o espírito colaborativo, a empatia e a imersão na realidade contribuem para minimizar a barreira da arrogância, ainda presente na cultura das organizações públicas e conseqüentemente, promover uma maior consciência administrativa da importância da experiência dos cidadãos e da interação com problemas sociais, para a melhora dos resultados da implementação (MCGANN; WELLS; BLOMKAMP, 2018).

De modo geral, implementar laboratórios de inovação em governos auxilia na minimização de barreiras estruturais, organizacionais e individuais ao comportamento intraempreendedor. Esses espaços questionam o jeito usual de desempenhar atividades e de prestar serviços públicos, o que pode ser considerado um primeiro passo para transformações sistêmicas no contexto sul-americano.

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O objetivo deste artigo foi analisar como os laboratórios de inovação contribuem para minimizar as barreiras do comportamento intraempreendedor no setor público. Neste sentido, os resultados apontam que os laboratórios auxiliam na superação de barreiras no nível individual e no nível organizacional. No nível individual, os laboratórios estimulam mudanças comportamentais, em relação ao risco, baixa flexibilidade, resistência à mudança e principalmente, na arrogância e preconceitos referentes às demandas cidadãs, demonstrando a necessidade de estar próximo dos cidadãos e conhecer as suas dificuldades, que são mutáveis. No nível organizacional, os laboratórios buscam transformar os processos e serviços, tornando-os mais compreensivos e menos morosos para os servidores públicos e a sociedade, acarretando redução de custos para as organizações e os cidadãos.

Todos esses aspectos são impulsionados pelas características dinâmicas dos laboratórios e a utilização de metodologias ágeis voltadas à cocriação e experimentação, que estimulam novas visões frente aos problemas públicos. O experimentalismo que permite o aprendizado na prática e minimiza os riscos de falhar e as suas conseqüências no setor público, o que tem sido demonstrado no modelo de administração pública proposto por Weiss (2021), que coloca em ênfase o empreendedorismo como alternativa para transformar a gestão pública em tempos de crise.

Como contribuição prática da pesquisa, destaca-se a necessidade das organizações públicas, em diferentes níveis de governo, implementarem laboratórios de inovação como

primeiro passo para superar as barreiras ao intraempreendedorismo e estimular uma cultura de inovação, transformando a mentalidade dos servidores públicos e melhorando a eficiência das organizações. Além disso, destaca-se os laboratórios como uma importante ferramenta de governança e participação social, aproximando os servidores públicos da realidade vivenciada pelos cidadãos.

Enquanto limitações da pesquisa, destaca-se a incipiência de estudos sobre o tema, o que pode enviesar e limitar o processo de caracterização e descrição do objeto de estudos, reforçando a necessidade de novas investigações para legitimar e desenvolver o campo de pesquisa. Neste sentido, sugere-se para novas pesquisas analisar se além de minimizar as barreiras ao comportamento intraempreendedor, os laboratórios têm estimulado os servidores públicos a empreender e inovar na gestão pública, bem como os principais resultados e impactos gerados pelos laboratórios nos diferentes níveis de governo, através de escalas bem elaboradas de mensuração.

## **AGRADECIMENTOS**

Os autores agradecem à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES e ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq (Processo: 408437/2016-2) pelo apoio e financiamento.

## **REFERÊNCIAS**

011.LAB – Laboratório de Inovação em Governo da Prefeitura de São Paulo. **(011).lab:** inovação pública para transformar o governo com as pessoas. São Paulo: Prefeitura Municipal, 2020b. 132p.

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

BARDIN, L. **Análise de conteúdo.** São Paulo: Edições 70, 2011.

BARUAH, B.; WARD, A. Metamorphosis of intrapreneurship as an effective organizational strategy. **International Entrepreneurship and Management Journal**, v. 10, n. 1, p. 23-35, 2014.

BERNIER, L.; HAFSI, T. The changing nature of Public Entrepreneurship. **Public Administration Review**, v. 67, n. 3, p. 488-503, 2007.

BLOCH, C.; BUGGE, M. M. Public sector innovation: From theory to measurement. **Structural Change and Economic Dynamics**, v. 27, p. 133-145, 2013.

BLOMKAMP, E. The promise of co-design for public policy. **Australian Journal of Public Administration**, v. 77, n. 4, p. 729-743, 2018.

BRANDÃO, S. M.; BRUNO-FARIA, M. F. Barreiras à inovação em gestão em organizações públicas do governo federal brasileiro: análise da percepção de dirigentes. *In*: CAVALCANTE, P. *et al.* (Orgs.). **Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil**. Brasília: IPEA, 2017. p. 145-164.

CANEL, M.- J.; LUOMA-AHO, V. **Public sector communication: closing gaps between citizens and public organizations**. New York, NY: Wiley-Blackwell, 2019.

CARSTENSEN, H. V.; BASON, C. Powering collaborative policy innovation: Can innovation labs help. **The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal**, v. 17, n. 1, p. 1-26, 2012.

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

COLE, L. A framework to conceptualize innovation purpose in public sector innovation labs. **Policy Design and Practice**, v. 5, n. 2, p. 164-182, 2022.

CURRIE, G.; HUMPHREYS, M.; UCASARAN, D.; MCMANUS, S. Entrepreneurial leadership in the English public sector: paradox or possibility? **Public Administration**, v. 86, n. 4, p. 987-1008, 2008. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2008.00736.x>.

CRIADO, I.; DIAS, T. F.; SANO, H.; ROJAS-MARTÍN, F.; SILVAN, A.; ISIDRO FILHO, A. Public innovation and living labs in action: a comparative analysis in post-New Public Management contexts, **International Journal of Public Administration**, p. 1-14, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1080/01900692.2020.1729181>.

DIEFENBACH, F. E. **Entrepreneurial orientation in the public sector**. (Doctoral dissertation). University of St. Gallen, St. Gallen, Switzerland, 2011.

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

FREITAS, R. O.; LIMA, A. O.; SOUSA, A. M. CALLADO, S. M. G. Empreendedorismo público na gestão municipal: o caso da secretaria municipal do desenvolvimento econômico de Fortaleza-CE. *In*: Encontro de Estudos sobre Empreendedorismo e Gestão de Pequenas Empresas – EGEPE, 11., 2020, **Anais do XI EnEGEPE**, Belo Horizonte: ANEGEPE, v. 11, 2020. DOI: [10.14211/xi-egepe-118149](https://doi.org/10.14211/xi-egepe-118149).

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

GOMES, R. K. **Melhores práticas intraempreendedoras para a gestão pública: um estudo de multicascos**. 2017. Tese (Doutorado em Engenharia e Gestão do Conhecimento), Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC, 2017. 399f.

GOMES, R. K.; CONSONI, D. P. G.; LAPOLLI, E. M. Intrapreneurial competence of the public servants of IBGE and IFSC from the perspective of their managers. **Business and Management Review**, v. 4, n. 5, p.704-712, 2015.

KEARNEY, C.; HISRICH, R.; ROCHE, F. “Public and private sector entrepreneurship: similarities, differences or a combination?”, **Journal of Small Business and Enterprise Development**, v. 16, n. 1, p. 26-46, 2009.

KOCH, P.; HAUKNES, J. **On innovation in the public sector**. Oslo, Norway: Publin Report; D20: NIFU, STEP, 2005. Disponível em: <https://nifu.brage.unit.no/nifu-xmlui/bitstream/handle/11250/226573/d20-innovation.pdf?sequence=1>.

LAURIANO, N. G.; FERREIRA, M. A. M. Laboratórios de inovação em governo como intermediadores de problemas públicos na América Latina. **Internext**, v. 17, n. 3, 2022.

LEÓN, L. R.; SIMMONDS, P.; ROMAN, L. **Trends and challenges in public sector innovation in Europe**. Bruxelas: DG Enterprise, 2012x'. Disponível em: <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. When design meets power: design thinking, public sector innovation and the politics of policymaking. **Policy & Politics**, v. 48, n. 1, p. 111–130, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1332/030557319X15579230420081>.

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

MCGANN, M.; WELLS, T.; BLOMKAMP, E. Innovation labs and co-production in public problem solving. **Public Management Review**, v. 23, n. 2, p. 297-316, 2021.

METELLO, D. G. **Design etnográfico em políticas públicas**. Gnova – Laboratório de Inovação em Governo. Brasília: Enap. 2018.

MORAIS, M. C. A.; VALADARES, J. L.; EMMENDOERFER, M. L.; RESENDE, T. C. Quais as evidências do empreendedorismo no setor público? Uma análise da produção científica internacional. **Empreendedorismo, Gestão e Negócios**, v. 9, n. 9, p. 454-474, 2020

MORRIS, M. H.; JONES, F. F. Entrepreneurship in established organizations: the case of the Public Sector. **Entrepreneurship Theory and Practice**, v. 24, n. 1, p. 71-91, 1999. DOI: <https://doi.org/10.1177/104225879902400105>.

OECD. Organization for Economic Cooperation and Development. **The innovation imperative in the public sector: Setting an agenda for action**. Paris: OECD Publishing, 2015.

OLAVO, A. V. A. **Laboratório de inovação e intraempreendedorismo no setor público: um estudo no (011).lab da Prefeitura Municipal de São Paulo**. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, MG, 2020.

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

RIZZO, F.; DESERTI, A.; COBANLI, O. Introducing Design Thinking in Social Innovation and in Public Sector: A design-based learning framework. **European Public & Social Innovation Review**, v. 2, n. 1, p. 127-143, 2017.

ROSENOW-GERHARD, J. Lessons learned—configuring innovation labs as spaces for intrapreneurial learning. **Studies in Continuing Education**, p. 1-17, 2020.

SADLER, R. J. Corporate entrepreneurship in the public sector: the dance of the chameleon. **Australian Journal of Public Administration**, v. 2, n. 59, p. 25-43, 2000.

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

SANTARSIERO, F.; SCHIUMA, G.; CARLUCCI, D. Driving organizational digital transformation through innovation labs. In: H. VÄYRYNEN; N. HELANDER; H. JALONEN. **Public innovation and digital transformation**. New York: Routledge, 2023, p. 154-164.

SCHUURMAN, D.; TÖNURIST, P. Innovation in the public sector: Exploring the characteristics and potential of living labs and innovation labs. **Technology Innovation Management Review**, v. 7, n. 1, 7-14, 2017.

SILVA, M. V. G. **Intraempreendedorismo e governança pública**: a relação entre o comportamento empreendedor e o desempenho da governança na gestão pública municipal. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública), Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, PR, 2017. 167f.

SILVA-JUNIOR, A. C.; EMMENDOERFER, M. L.; SILVA, M. A. C.; PONTÓN, M. B. Z. 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**, v. 11, n. 21, p. 81-108, 2022.

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

TIMEUS, K.; GASCÓ, M. Increasing innovation capacity in city governments: Do innovation labs make a difference?. **Journal of Urban Affairs**, v. 40, n. 7, p. 992-1008, 2018.

TÖNURIST, P.; KATTEL, R.; LEMBER, V. Innovation labs in the public sector: What they are and what they do?. **Public Management Review**, v. 19, n. 10, p. 1455-1479, 2017.

VALADARES, J. L.; EMMENDOERFER, M. L. A Incorporação do empreendedorismo no setor público: reflexões baseadas no contexto brasileiro. **Revista de Ciências da Administração**, v. 17, n. 41, p. 82-98, 2015.

VÄYRYNEN, H.; HELANDER, N.; JALONEN, H. **Public innovation and digital transformation**. New York: Routledge, 2023.