

GERALDO POUGY

Laboratórios de inovação: o papel do design
no planejamento e na gestão de cidades

MESTRADO EM
GESTÃO URBANA
PUCPR

PUCPR

CURITIBA
2020

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ
ESCOLA DE BELAS ARTES
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM GESTÃO URBANA

Geraldo Pougy

**Laboratórios de inovação: o papel do *design* no planejamento
e na gestão das cidades**

Janeiro de 2020

Geraldo Pougy

**Laboratórios de inovação: o papel do *design* no planejamento
e na gestão das cidades**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana – PPGTU da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, na linha de pesquisa de Políticas Públicas, sob a orientação do Prof. Dr. Mario Procopiuck

Janeiro de 2020

Dados da Catalogação na Publicação
 Pontifícia Universidade Católica do Paraná
 Sistema Integrado de Bibliotecas – SIBI/PUCPR
 Biblioteca Central
 Edilene de Oliveira dos Santos CRB-9/1636

	Pougy, Geraldo
P872L	Laboratórios de inovação : o papel do design no planejamento e na gestão
2020	das cidades / Geraldo Pougy ; orientador, Mario Procopiuck. – 2020
	90 f. : il. ; 30 cm
	Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná,
	Curitiba, 2020.
	Inclui bibliografias
	1. Planejamento urbano. 2. Política pública. 3. Administração local. 4.
	Inovações tecnológicas. I. Procopiuck, Mario. II. Pontifícia Universidade
	Católica do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano.
	III. Título
	CDD 20. ed. – 711.4

Laboratórios de inovação: o papel do *design* no planejamento e na gestão das cidades

ABSTRACT

In the last few decades, how to foster innovation in the public sector has become a topic of growing interest. Even more so in local governments, where urban planners and managers face a perfect storm: increasingly complex challenges and a reduced ability to respond to those challenges. Today there is a demand for tools that help managers to cope with urban challenges and, in this process, the proliferation of innovation laboratories (i-Labs) stands out. However, academic research on the role of i-Labs in promoting innovation is still rare, especially at the municipal level. The objective of this dissertation is to analyze the phenomenon of the popularization of i-Labs among local governments from the policy science point of view, adopting the classic three-dimensional approach: institutional, political and technical. The survey collected and analyzed data on 33 i-Labs located in 30 cities worldwide. Coding techniques were used with the support of qualitative data analysis software. The results point to three conclusions. First, the proliferation of i-Labs is associated with a large organizational field that disseminates ideas and practices with the goal of promoting innovation in governance and governing. Second: there are two orders of i-Labs. One order includes the i-Labs that operate as a management innovation tool and seek to improve the internal processes of governments. The other, group the i-Labs that operate as a tool for public entrepreneurship and ally with the private sector to offer new services and create business opportunities. Third, the institutional instability highlighted by the literature may not be a problem. Considered as public policy, it is natural that i-Labs do not have the institutional stability that is found in departments and public agencies. What emerges from the research is that it is no longer enough to plan the city for people. In the times we live, it will be increasingly necessary to develop public capacity to plan cities with people.

KEY WORDS: innovation labs; public policy laboratories; innovation in urban government; policy innovation; policy design.

Laboratórios de inovação: o papel do *design* no planejamento e na gestão das cidades

RESUMO

Nas últimas décadas, a promoção da capacidade de inovar nos governos passou a ser tema de interesse crescente. Ainda mais nas cidades, onde planejadores e gestores urbanos enfrentam uma tempestade perfeita: desafios cada vez mais complexos e uma capacidade reduzida de responder a esses desafios. Existe hoje uma demanda por ferramentas que ajudem os gestores a enfrentar os desafios urbanos e nesse processo destaca-se a proliferação de laboratórios de inovação — os i-Labs. No entanto, ainda são raras as pesquisas acadêmicas sobre o papel dos i-Labs na promoção da inovação, especialmente no nível municipal. O objetivo da presente dissertação foi analisar o fenômeno da popularização globalizada dos i-Labs entre governos locais e prefeituras de cidades, a partir do ponto de vista da análise de políticas públicas, adotando a clássica abordagem em três dimensões: institucional, política e técnica. A pesquisa levantou e analisou dados sobre 33 i-Labs localizados em 30 cidades do mundo. Foram utilizadas técnicas de codificação com o suporte de um software de análise qualitativa. Os resultados apontam três conclusões. Primeira: a proliferação dos i-Labs está associada a um grande campo organizacional que dissemina ideias e práticas com vistas a promover inovações na forma de governar. Segunda: existem duas ordens de i-Labs. Na primeira, i-Labs atuam no gerenciamento e buscam aperfeiçoar os processos internos dos governos. Na segunda, os i-Labs atuam no empresariamento e alinham-se com a iniciativa privada na busca de criar novos negócios. Terceira: a instabilidade institucional destacada pela literatura talvez não seja um problema. Considerados como política pública, é natural que i-Labs não tenham a estabilidade institucional que se vê em departamentos e agências criados no governo. A conclusão final que emerge do resultado da pesquisa é que já não basta planejar a cidade para as pessoas, será preciso cada vez mais criar meios institucionalizados para planejar as cidades com as pessoas.

PALAVRAS CHAVE: laboratórios de inovação; laboratórios de políticas públicas; inovação em governos urbanos; inovação em políticas públicas; design de políticas públicas.

AGRADECIMENTOS

Essa dissertação não teria sido possível sem o apoio e a colaboração de pessoas e instituições. Começando pelas últimas, agradeço ao PPGTU - Programa de Pós Graduação em Gestão Urbana da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, pela oportunidade e à CAPES – a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior do governo federal brasileiro, pela bolsa de isenção.

Agradeço aos professores e colegas do programa pelo aprendizado, pelo apoio e pela amizade. Agradeço ao professor Dr. Rodrigo Firmino pelo interesse ao longo das sucessivas versões desse trabalho e pelas valiosas observações enviadas. Agradeço à professora Dra. Gisele Raulik-Murphy e ao professor Dr. Marcio Spinosa pelos instigantes comentários. Em especial agradeço ao meu orientador, professor Dr. Mario Procopiuck pela sugestão do tema, pelas cobranças na hora certa, pela liberdade de trabalho e pela qualidade da orientação. Todas as vezes que me deparei com dificuldades o professor indicou os atalhos e ferramentas que me permitiram continuar avançando.

Agradeço também aos amigos e à minha família, pela paciência, pelo interesse e pelo amor. Durante esses dois anos me deram o direito de sumir das ruas e, dentro de casa, de ter meu espaço preservado e o sossego respeitado.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
1 Justificativa e Síntese da Pesquisa.....	14
CAPÍTULO I – FUNDAMENTAÇÃO TEORICO-CONCEITUAL.....	16
1 A INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO	16
1.1 Uma visão crítica da inovação e da tecnologia	18
2 A VISÃO INSTITUCIONALISTA	21
2.1 Acepções da palavra instituição	23
2.2 Os campos organizacionais e a difusão das inovações	24
3 A ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS	25
3.1 Dilemas na análise de políticas públicas	26
3.2 A questão da legitimidade	27
4 A VISÃO DO DESIGN	29
4.1 Design-thinking, pensando como um designer	30
4.2 Aprender fazendo: a liberdade para experimentar	31
4.3 Colaboração e criação coletiva	32
5 APLICAÇÕES DO DESIGN NO SETOR PÚBLICO	34
5.1 Origens e modelos de laboratórios de inovação	34
5.2 Os i-Labs na literatura acadêmica	35
CAPÍTULO II – ABORDAGEM METODOLÓGICA	44
1 SELEÇÃO DA AMOSTRA.....	45
2 METODOLOGIA DE LEVAMENTO DE DADOS	49
3 METODOLOGIA DE ANÁLISE DE DADOS	50
CAPÍTULO III – APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS	53
1 VISÃO GERAL DO FENOMENO	54
2 OS <i>I-LABS</i> ANALISADOS NA DIMENSÃO INSTITUCIONAL	58
2.1 Como os <i>i-labs</i> foram definidos?	58
2.2 Como o <i>i-lab</i> foram instituídos?	61
2.3 Qual a vida média dos <i>i-Labs</i> ?	63
3 OS <i>I-LABS</i> ANALISADOS NA DIMENSÃO POLÍTICA.....	65
3.1 Quem participou da implantação dos <i>i-Labs</i> ?	66

3.2 Os i-Labs no contexto da política urbana.....	69
4 OS i-LABS ANALISADOS NA DIMENSÃO TÉCNICA.....	73
CONCLUSÃO.....	77
APÊNDICE	84
REFERÊNCIAS	87

INDICE DE FIGURAS

Figura 1 — o diamante-duplo do <i>design-thinking</i>	31
Figura 2 — Número de i-labs em operação a cada ano. Barras indicam duração do i-lab no tempo.....	55

Figura 3 – Localização das cidades incluídas na amostra	56
Figura 4 – Tela do Atlas.ti com grupos de documentos e lista de códigos	84
Figura 5 – Tela do Excel com o conteúdo de um Relatório de Código.....	85
Figura 6 – Tela do Atlas.ti com o Relatório de Códigos	86

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 – Objetivos geral e específicos da investigação	15
Quadro 2 – Resultado da busca na Web of Science	36
Quadro 3 – Lista dos 12 artigos revisados.....	37
Quadro 4 – Comparativo entre as bases DfE e Apolitical: por setor econômico	47
Quadro 5 – Comparativo entre as bases DfE e Apolitical: Distribuição geográfica	48
Quadro 6 – Amostra selecionada de i-Labs.....	49
Quadro 7 – Lista das 30 cidades incluídas na amostra	57
Quadro 8 – Como os i-labs foram definidos	60
Quadro 9 – Como os i-Labs foram instituídos?.....	63
Quadro 10 – Vida média dos i-Labs com atividades encerradas.....	64
Quadro 11 – Vida média dos i-Labs em atividade	65
Quadro 12 – Quem participou da implantação dos i-Labs?	67
Quadro 13 – Que tipo de objetivo foi estabelecido para os i-Labs?.....	72
Quadro 14 – Como atuam os i-Labs junto aos governos?.....	76

INTRODUÇÃO

Em algum momento da primeira década do século 21, a humanidade passou a ser predominantemente urbana e a crescente concentração da população nas cidades traz novas características para as sociedades (Maricato, 2015). A migração para as cidades e o consequente crescimento urbano, fizeram os desafios enfrentados pelas administrações municipais se tornarem cada vez mais complexos e inter-relacionados. Além da tradicional regulação do uso da terra, da manutenção urbana e da produção e gestão de serviços, os governos municipais são obrigados a atender às novas demandas socioeconômicas de diferentes atores em relação à sustentabilidade, educação, equidade e segurança (Timeus e Gascó, 2018). Em um mundo cada vez mais globalizado, conectado e bem informado, cresce entre a população urbana a demanda por serviços urbanos e por qualidade de vida. Ao mesmo tempo, cresce o espírito crítico dos cidadãos, a força das oposições, dos protestos contra qualquer projeto e o ceticismo da população (Chalas, 2013).

No Brasil, esse contexto é agravado pela crise política e fiscal das cidades, numa realidade na qual, desde a Constituição Federal Brasileira de 1988, cabe aos governos municipais a responsabilidade pela qualidade de vida nas cidades:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º — O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

O Artigo 182 da Constituição foi regulamentado pelo Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) que, no seu artigo 4o, inciso III, estabelece que o Plano Diretor é um dos instrumentos de planejamento municipal, voltado a ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (Moreira, 2005). A legislação federal espera que os planos diretores sirvam para ordenar o desenvolvimento das cidades e planejar a expansão urbana. Espera, portanto, que os governos municipais estejam capacitados para planejar e gerir nossas cidades.

Como escreve Ermínia Maricato (2015), “hipoteticamente” caberia às prefeituras o papel de ordenar a produção do espaço urbano e a ocupação do território. A realidade das nossas cidades tem mostrado que, se de fato cabe aos executivos municipais desenvolver, ou

contratar quem desenvolva, o plano diretor das cidades brasileiras, isso apenas não basta. É preciso preparar as prefeituras para planejar e resolver problemas de forma a mitigar as dificuldades enfrentadas pela população em todas as nossas cidades.

Planejadores e gestores urbanos atuando em cidades de todo o mundo enfrentam uma tempestade perfeita: desafios cada vez mais complexos e interconectados e uma capacidade reduzida de responder a esses desafios. Problemas se combinam em questões como, por exemplo, pobreza, desigualdade, austeridade fiscal, crescimento populacional, envelhecimento, escassez de recursos, degradação ambiental, mudanças climáticas e ameaças à segurança (Chatterton *et al.*, 2018)

Para resolver problemas é preciso inovar e, talvez, por isso, a inovação tem sido apresentada como um imperativo para o setor público (Cavalcante e Cunha, 2017). Inovar é descobrir formas de contornar ou resolver problemas, mas sem a obrigação de resolvê-los em definitivo. A inovação é um processo: envolve desde a compreensão do problema até a implementação de uma solução viável (Jr., 1997; Tidd e Bessant, 1997; O'sullivan, 2008). (Ocde, 2004). A implementação ocorre pela integração da inovação com tudo aquilo que já existia antes (Garud et al., 2013). Assim, as inovações se sucedem, as mais recentes tornando as anteriores obsoletas, todas se acumulando na forma de conhecimento compartilhado. A inovação é um processo interminável que carrega consigo uma incerteza contínua sobre o seu sucesso ou fracasso (Dodgson e Gann, 2014). Muitas vezes, uma falha (ou um insucesso) é uma etapa necessária no processo de maturação de uma inovação. Altshuler e Behn (1997) escrevem que *o segredo que ninguém conta é que inovação requer falhas* e que empresas inovadoras tem tolerância para falhas “bem-concebidas”. Na Pixar Studios, por exemplo, considerada uma das empresas mais inovadoras no mundo do entretenimento, a diretoria diz que erros não são ruins. Eles são uma consequência inevitável de se fazer algo novo. E assim devem ser considerados valiosos; sem eles não haveria originalidade (Catmull, 2014).

Nas últimas décadas, a promoção da capacidade de inovar nos governos passou a ser tema de interesse crescente (Bloch, 2011; Brandão e Bruno-Faria, 2012) e, na academia, este campo de estudo recebe o nome de *Public Sector Innovation* (PSI).

Porém, em contraste com as regras e incentivos que promovem a inovação no setor privado, o setor público tradicionalmente desencoraja a inovação. Não fornece *seed money* para inovações nem bonificações para inovadores. Além disso, as consequências para uma inovação malsucedida são graves. Controles rigorosos restringem a capacidade de inovação dos funcionários públicos (Borins, 2006). Desse forma, por razões legais e de responsabilidade pública, cidades e municípios desenvolveram processos burocráticos e

formais para lidar com questões de planejamento e desenvolvimento urbano, processos esses que passaram a constituir a base do processo de tomada de decisão (Scholl e Kemp, 2016).

Na realidade brasileira, esses processos estão associados a um “modelo burocrático”, descrito como tendo, no seu centro, a letra da lei, da norma, da regra impessoal. Nesse modelo, cabe ao funcionário público um lugar lateral e secundário: o de fiel zelador do perfeito cumprimento da norma, constringido em estritos limites, sob risco de ser responsabilizado se algo der errado (Bolliger, 2014). No modelo burocrático, a legalidade almeja o valor da legitimidade. Na realidade de países mais desenvolvidos, a legitimação ocorre por meio de processos mais democráticos, que valorizam menos a burocracia e mais a capacidade de inovar e oferecer bons serviços à população. O contexto da Europa do início do século XXI marca o momento em que os governos passam a adotar o pressuposto de que a inovação é um imperativo para todos (León *et al.*, 2012). Nesse contexto, os governos (e as organizações governamentais) começaram a adotar abordagens de inovação aberta, oportunizando aos cidadãos sugerirem soluções para problemas de gestão pública (Gascó, 2016). Foi nesse mesmo contexto que, no setor público, os laboratórios de inovação (i-labs) começaram a se popularizar (Tonurist *et al.*, 2015)

Obviamente, o "problema" da inovação do setor público não é novo. O surgimento dos i-Labs deriva diretamente dos discursos anteriores sobre inovação nos governos e de tentativas de reforma da administração pública, tais como a *National Partnership for Reinventing Government* (NPR) — lançada pelo governo Clinton — e, de maneira mais ampla, a *New Public Management* (NPM) que se espalhou por muitos países nos anos 80 (McGann *et al.*, 2018).

Criados no âmbito de governos nacionais, os laboratórios de inovação logo se espalharam por todo o setor público e hoje podem ser considerados uma “moda” (Tonurist *et al.*, 2015). Nesse movimento em busca da inovação, pode-se dizer que nas últimas décadas houve uma proliferação de laboratórios fora do domínio tradicional da ciência e dos negócios: *living labs*, *design labs*, laboratórios de políticas públicas, laboratórios de inovação etc., praticamente qualquer aspecto da sociedade parece ser adequado para um laboratório (Scholl e Kemp, 2016).

Nesse contexto, a presente pesquisa interessa-se por investigar especificamente os laboratórios de inovação que atuam junto às prefeituras e aos governos locais. O pano de fundo da pesquisa é o desafio enfrentado pelos governos locais num contexto de crise urbana onde a legitimidade do próprio governo também é questionada. O objetivo é investigar que papel os i-Labs estão jogando junto aos governos que administram o dia a dia das cidades.

Será que essas novas unidades podem, de alguma forma, servir de ferramenta para lidar com a crise urbana?

1 Justificativa e Síntese da Pesquisa

O interesse da presente pesquisa, portanto, é compreender melhor que tipo de colaboração os i-Labs têm oferecido para os governos locais. Afinal, estão se disseminando porque são úteis ou simplesmente porque estão na moda?

Para responder a essas perguntas, o plano da pesquisa é realizar uma investigação sistemática em um número expressivo e variado de casos. Conseguir analisar múltiplas e diferentes experiências que diferentes cidades em diferentes países do mundo estão tendo (ou tiveram) ao implantar laboratórios de inovação para atuar junto a seus governos. O escopo pretendido para a pesquisa abrange, ao mesmo tempo, uma visão geral do fenômeno de popularização dos i-Labs — estabelecendo padrões e categorias, e uma análise das experiências específicas de cada cidade de modo a identificar estratégias e soluções locais.

Com este intento, a pesquisa justifica-se na medida em que poderá contribuir para o conhecimento de um tema que ainda tem muito de novidade para o campo do planejamento e da gestão urbana: os laboratórios de inovação. O mundo em que os gerentes urbanos operam está mudando rapidamente e os desafios que enfrentam mudam de acordo. David Harvey descreve esse processo como uma mudança do gerenciamento para o empresariamento. Existe hoje uma indiscutível (e grande) demanda por ferramentas especializadas que possam ajudar os líderes a enfrentar os desafios urbanos ao mesmo tempo em que trabalham na busca de soluções de longo prazo (Baclijs, 2013). No entanto, quase não há pesquisas acadêmicas sobre o papel que os i-Labs desempenham no aumento da capacidade de inovação das organizações do setor público, especialmente no nível municipal (McGann *et al.*, 2018; Timeus e Gascó, 2018).

A onda dos laboratórios de inovação chegou também à América Latina e ao Brasil, onde já foram (e estão sendo) realizadas algumas experiências. Nesse contexto, a pesquisa justifica-se também na medida em que amplia a literatura disponível em português, oferecendo uma nova fonte de informação para gestores e técnicos interessados.

A plano de pesquisa prevê que todos os dados sejam obtidos apenas por meio da internet. A **pergunta de pesquisa** que norteará a investigação é: **que papel estão cumprindo os laboratórios de inovação urbana que operam junto a governos locais?** O quadro abaixo apresenta os objetivos da pesquisa:

Quadro 1 – Objetivos geral e específicos da investigação

Objetivo Geral:	Analisar o fenômeno da popularização globalizada dos i-Labs entre governos locais e prefeituras de cidades, a partir do ponto de vista da análise de políticas públicas, adotando a clássica abordagem em três dimensões: institucional, política e técnica
Objetivos específicos:	<ol style="list-style-type: none"> 1) Selecionar sistematicamente um conjunto significativo de i-Labs que permita caracterizar as intra e interrelações organizacionais associadas com problemáticas de interesse das cidades. 2) Estabelecer uma metodologia para integrar a base conceitual identificada para compreender o comportamento sociotécnico institucionalizado no campo organizacional formado pelos i-Labs. 3) Compreender o problema para o qual a política pública centrada em i-Labs foi desenhada, considerando os seus possíveis conflitos, a trajetória seguida e o papel dos indivíduos, grupos e instituições no processo. 4) Analisar a trajetória de desenvolvimento dos i-Labs nas dimensões <i>polity</i>, <i>policy</i> e <i>politics</i> como meios institucionais de suporte à gestão urbana, indicando particularidades e tendências.

Responder se os i-Labs estão ou não sendo úteis pode ser controverso. A eficácia e o valor de uma unidade de inovação pública são, afinal, exclusivos da organização governamental à qual ela serve. O contexto de cada governo, inclusive as necessidades e atitudes da comunidade, a vontade política, os recursos financeiros e as estruturas existentes dentro e fora do governo afetarão o funcionamento do laboratório de inovação. Mesmo assim, o crescimento da função inovação em todos os níveis de governo mostra a necessidade de entender, categorizar e avaliar o espaço de atuação dessas unidades como um todo (Burstein e Black, 2014).

A dissertação apresentada a seguir está organizada em quatro capítulos, além desta introdução. No primeiro, são apresentados, de forma fundamentada, os principais conceitos e teorias utilizados na pesquisa dos dados na análise dos resultados. O segundo apresenta a abordagem metodológica utilizada. O terceiro apresenta e discute os resultados encontrados e o último traz a resposta para a pergunta de pesquisa e apresenta algumas conclusões.

CAPÍTULO I – FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICO-CONCEITUAL

Este capítulo apresenta a fundamentação teórica para os principais argumentos e conceitos adotados na presente pesquisa. Está dividida em cinco seções: a primeira apresenta conceitos e teorias desenvolvidos pela literatura que estuda a inovação no setor público; o segundo apresenta o ponto de vista institucionalista, com uma das abordagens mais utilizadas para tratar do tema das políticas públicas; o terceiro capítulo trata da análise de políticas públicas propriamente; o quarto capítulo traz a visão do *design* e, finalmente, o quinto, fecha o círculo e volta para a inovação no setor público por meio da adoção das técnicas e práticas do *design*. Neste capítulo final está incluída uma breve revisão da literatura acadêmica sobre os laboratórios de inovação.

1 A INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO

Desde o final do século XIX, a Administração Pública organizou-se como campo de pesquisa e, tanto na academia quanto no contexto da prática dos gestores públicos, passou a incorporar valores para se fazer legítima perante os interesses da sociedade (Procopiuck, 2013). Existe um consenso sobre a necessidade de inovar para o processo de modernização do setor público e para preparar os governos para enfrentar os novos desafios sociais. Entre esses desafios, o objetivo final da inovação no setor público é conseguir estabelecer a legitimidade do governo (Bekkers *et al.*, 2011). Em um contexto de crescente demanda por mais participação social na construção de políticas públicas — demanda que emerge em meio às restrições de natureza fiscal e às necessidades de enfrentar problemas públicos cada vez mais complexos, transversais e incertos — a inovação se tornou um imperativo para o setor público e não uma mera opção (Cavalcante e Cunha, 2017).

No entanto, o volume de pesquisas sobre a inovação no setor público corresponde a uma pequena fração da extensa produção de estudos sobre inovação em geral. James Gow (2014) conta que, em meados de 2013, uma busca no Google retornou 316 milhões de publicações sobre inovação, das quais apenas 1,4 % (4,4 milhões) referiam-se à inovação no setor público. Os estudos sobre a inovação no poder público — com suas teorias, ferramentas e dados — estão longe de estar tão avançados quanto estão para o setor privado. O conhecimento sobre a inovação no setor público está ainda em construção (León *et al.*, 2012).

Para as empresas privadas, o objetivo da inovação é criar valor e impactar positivamente a operação das empresas (Kotsemir e Abroskin, 2013) (Ocde, 2004). Muitas vezes, ao alterar

hábitos e modos de consumo, uma inovação inviabiliza antigas soluções tecnológicas e muda completamente as estruturas dos mercados. Para Joseph Schumpeter, a inovação é o impulso fundamental que mantém o motor capitalista em movimento, num processo onde a busca constante para criar algo novo destrói as regras antigas e estabelece novas formas de fazer negócio. Para ele, este processo de destruição criativa é o fato essencial do capitalismo. “*É disso que consiste o capitalismo e é nisso que deve estar o interesse de todo capitalista*” (Schumpeter, 2003). No entanto, quando trata da inovação no setor público, Pollitt [2011, p. 37] coloca a “mágica” da inovação sob suspeita e lembra que ‘*Destruir o antigo, forjar o novo*’ era o lema da Guarda Vermelha de Mao Zedong durante a Revolução Cultural Chinesa. A ideia de destruição está associada a perda, a perda de algo que existia antes.

A inovação pode ter consequências negativas e muitas vezes não é possível prever suas consequências. A adição de chumbo à gasolina solucionou o problema da autoignição nos automóveis, mas deixou um legado ambiental desastroso. A talidomida reduziu o enjoo matinal em grávidas, mas induziu deficiências nos bebês. A nociva relação entre ação e consequência foi nitidamente vista na crise financeira global de 2008/2009, na qual foram introduzidas inovações financeiras sem pesos e contrapesos nem considerações de suas implicações (Dodgson e Gann, 2014). A característica principal da inovação no setor público é exatamente a forma de avaliar o valor da inovação. A inovação no setor público, justamente por ser do interesse público, precisa considerar um número muito maior de interesses e ter uma visão mais ampla das consequências.

No poder público, a inovação pode acontecer no processo de conceber políticas públicas, nas ferramentas usadas para defini-las, ou para implementá-las e aplicá-las (novos procedimentos, novos programas ou estratégias para implementação de projetos). A inovação também pode trazer mudanças para a governança dos serviços públicos, melhorando seu nível de transparência, seu desempenho ou o nível de satisfação do usuário. Ou pode estar em novas formas de controle financeiro ou no próprio desenho organizacional do governo (León *et al.*, 2012). Ao se examinar todo esse espectro de diferentes inovações, David Harvey (1996) chama a atenção para o fato de que nas últimas décadas novas formas de gestão urbana inovaram também no papel que o governo local desempenha no processo. Ele destaca os casos em que o poder público atua principalmente como coordenador e facilitador para empreendimentos cujo interesse final está no campo privado – uma reorientação da postura mais tradicional de *gerenciamento* para uma nova postura que ele chama de *empresariamento*.

Essa linha de inovação parte de um consenso geral no mundo capitalista avançado de que benefícios positivos podem ser obtidos por cidades nas quais o governo local adota um comportamento empresarial em relação ao desenvolvimento econômico (Harvey, 1996 (1989)) #173). Por este tipo de raciocínio, espera-se que os governos inovem não apenas para melhorar suas habilidades de planejar a cidade e oferecer melhores serviços, mas que também para promover novos negócios e o próprio desenvolvimento urbano.

1.1 Uma visão crítica da inovação e da tecnologia

Foi na segunda metade do século XX que o questionamento sobre as inovações e os caminhos adotados pelo desenvolvimento científico e tecnológico começaram a ser questionados de forma mais sistemática. Desse questionamento nasceram o movimento ciência-tecnologia-sociedade (CTS), e os campos de estudo da Sociologia do Conhecimento Científico e da História da Tecnologia. O primeiro deles começou a se formar nos anos 1970, principalmente na Holanda, na Escandinávia, no Reino Unido e nos EUA e seu objetivo era enriquecer os currículos das universidades e escolas secundárias, estudando questões como a responsabilidade social dos cientistas, os riscos da energia nuclear, a proliferação de armas nucleares e a poluição ambiental (Bijker, 2010).

Entre esse grupo de pesquisadores, a palavra tecnologia começou a ser utilizada numa acepção cada vez mais ampliada. Para a teoria da Construção Social de Tecnologias (SCOT), surgida nos anos 1980, o conceito de tecnologia compreende, além dos artefatos, o sistema técnico no qual esses artefatos estão inseridos e deve ser expandido para incluir também o conhecimento sobre eles, além das práticas de manipulação desses artefatos e sistemas técnicos (Bijker, 2010). Outro campo de estudo que adota essa compreensão ampliada do termo é a Sociologia da Tecnologia, para a qual a palavra tecnologia pode ser utilizada para designar inclusive os produtos da arte, do artesanato e até mesmo as convenções sociais (Feenberg, 2003).

Um exemplo que explica esse conceito seria a rede de estradas de ferro norte-americana, criada na metade final do século XIX e que teve papel fundamental na história do desenvolvimento dos Estados Unidos. A inovação mais tangível dessa infraestrutura — a icônica locomotiva a vapor — constituía apenas uma parte de um grande artefato sociotécnico. Fazer funcionar o sistema exigiu inovações em pelo menos outras cinco áreas: (1) no grande conjunto de artefatos e equipamentos acessórios (o material circulante, as estações, pátios, pontes, túneis, viadutos, todo o sistema de sinalização e uma enorme rede de trilhos); (2) na

organização empresarial corporativa com grande capacidade de investimento de capital; (3) nas formas especializadas de conhecimento técnico (engenharia ferroviária, telegrafia); (4) numa força de trabalho especialmente treinada, com habilidades únicas em ferrovias, incluindo engenheiros civis e de locomotivas, bombeiros, telegrafistas, maquinistas, guarda-freios, condutores — uma força de trabalho grande e com recursos suficientes para manter o sistema funcionando dia e noite, em todos os tipos de clima, 365 dias a ano; e (5) várias mudanças institucionais facilitadoras, como regulamentos que estabelecem medidores de trilhos padronizados e um sistema nacional de fusos horários padronizados (Marx, 2010).

A partir dessa compreensão ampliada da palavra tecnologia, pode-se dizer que toda inovação ocorre no campo da realidade tecnológica das sociedades, das organizações ou dos mercados. Desse modo, uma inovação é sempre uma intervenção que altera essa realidade e estabelece novas formas de trabalhar, de se relacionar ou de consumir. Cada inovação implementada estabelece uma nova realidade tecnológica, um novo contexto social e econômico. Na medida em que são incorporadas ao modo de produzir e consumir das sociedades, as inovações estabelecem novos hábitos e um novo ambiente competitivo.

Quando se compreende a inovação como uma transformação na realidade social, é possível perceber a dimensão tempo e compreender que a inovação é um processo histórico. A implementação ocorre pela integração da inovação com tudo aquilo que já existia antes (Garud et al., 2013). O processo de implementação tem que ocorrer para que uma nova ideia se transforme em inovação (Walker, 2006). Nesse sentido, a inovação tem propriedades emergentes: ela resulta de um processo coletivo, cujos resultados podem não ser conhecidos ou esperados no início (Dodgson e Gann, 2014). Isso significa que invenções e ideias só se transformam em inovação quando são aplicadas na prática (Tidd e Bessant, 1997; O'sullivan, 2008; Kotsemir e Abroskin, 2013)

Quando descreve a história do motor a vapor, a revolucionária inovação de James Watt, Peter Drucker (1985, p. 134) apresenta um exemplo que ilustra bem o conceito de inovação como processo. A inovação de Watt foi resultado de um processo de implantação que combinou um conhecimento recém-disponível (como fresar um cilindro liso) com o *design* de um "elo perdido" (o condensador). Watt beneficiou-se também de um mercado já existente para motores a vapor, utilizados para bombear água para fora de minas de carvão. Este mercado tinha sido estabelecido por Thomas Newcomen que, desde algumas décadas, já tinha vendido milhares de unidades de seu modelo primitivo de motor. Mas o próprio Newcomen também não foi o inventor do motor a vapor. Seu modelo foi desenvolvido a partir de um protótipo criado pelo químico irlandês Robert Boyle. Só que o motor de Boyle

nunca funcionou e não poderia ter funcionado. Boyle usou a explosão do poder da pólvora para acionar o pistão, e isso sujava tanto o cilindro que ele tinha que ser desmontado e limpo depois de cada golpe. Drucker termina dizendo: *Boyle, o gênio, teve uma ideia brilhante, mas que pertence à história das ideias e não à história da tecnologia ou da inovação* (Drucker, 1986). A versão do motor a vapor de Newcomen poderia ser considerada uma inovação. Mas sua solução tecnológica não se estabilizou, não foi capaz de atender todas as necessidades do mercado. Na história da tecnologia, o nome que vinculamos ao motor à vapor é o nome de James Watt.

Desse ponto de vista, é possível entender que nem sempre uma inovação que falha significa um problema. A inovação é um processo interminável que carrega consigo uma incerteza contínua sobre o seu sucesso ou fracasso (Dodgson e Gann, 2014). Muitas vezes, uma falha (ou um insucesso) é uma etapa necessária no processo de maturação de uma inovação. Altshuler e Behn (1997) escrevem que *o segredo que ninguém conta é que inovação requer falhas* e que empresas inovadoras costumam ter tolerância para falhas “bem-concebidas”. Na Pixar Studios, considerada uma das empresas mais inovadoras no mundo do entretenimento, a diretoria diz que erros não são ruins. Eles são uma consequência inevitável de se fazer algo novo. E assim devem ser considerados valiosos; sem eles não haveria originalidade (Catmull, 2014).

Para que a inovação possa acontecer e gerar os resultados esperados, é preciso que a inovação avance através da etapa da implantação. Muitas vezes, quando esses esforços são empreendidos, a inovação pode não ser prontamente adotada — esse é o desafio da implementação (Tidd e Bessant, 1997; Garud *et al.*, 2013). Quando uma inovação conquista adesão do público e é adotada pela sociedade, pode-se dizer que o processo de inovação “estabilizou-se” (Bijker, 2010). A inovação tornou-se realidade, uma nova tecnologia emergiu. Depois de aceita, a nova tecnologia é incorporada ao acervo daquele grupo social e passa a estabelecer um novo patamar tecnológico a partir do qual futuras inovações serão desenvolvidas.

No setor público, o processo não é muito diferente e a implantação de inovações pelas autoridades responsáveis vai, necessariamente, envolver inúmeras disputas políticas e interações em paralelo com o processo de desenvolvimento técnico do projeto (Duarte *et al.*, 2011). Ou seja, também no setor público, o processo de inovação envolve subprocessos em campos diversos, e vai avançando — um pouco na base da tentativa e erro, ou “tateando” (*managing by groping along*) no dizer de Robert Behn (1988) — até conquistar a adesão dos interessados na inovação e, especialmente, daqueles que têm o poder de impedir a sua

implantação. Quando uma inovação se torna realidade e se estabiliza, constitui-se um novo contexto tecnológico. Na dimensão institucional, uma inovação deve ser vista como um processo social e não como uma descoberta científica (Kotsemir e Abroskin, 2013). Depois de aceito, o novo artefato institucional é incorporado ao acervo daquele grupo social. É preciso considerar a dimensão do tempo para compreender a inovação. Seja pela consideração dos resultados (o que aconteceu) ou do processo de implantação (como aconteceu), é necessário conhecer o período em que ocorreram. Comparações com o que existia antes da inovação determinam a extensão da novidade (Dodgson e Gann, 2014).

Desse ponto de vista, os laboratórios de inovação podem ser vistos como experimentos institucionais, ainda não completamente aceitos e estabilizados, que estabelecem novos pontos de partida para futuras inovações.

2 A VISÃO INSTITUCIONALISTA

A abordagem institucionalista parece adequada para um estudo sobre os laboratórios de inovação e para abordar a questão da inovação no setor público, na medida em que dá destaque ao complexo sistema de interrelações que constitui o contexto das cidades, no qual atuam indivíduos e organizações. O que será aqui tratado como visão institucionalista refere-se ao novo institucionalismo que surgiu nos anos 1970, como resposta ao behaviorismo que prevalecia nas ciências políticas (Scott, 2008) e que veio a influenciar fortemente o debate sobre políticas públicas ao enfatizar a importância crucial das instituições/regras para a decisão, formulação e implementação de políticas públicas (Souza, 2006).

Esse renovado interesse pelas instituições não foi exclusivo das Ciências Políticas e a visão institucionalista produziu também estudos de Economia, onde são destacados as leis, os contratos e as hierarquias, bem como de Sociologia e, em menor escala, de Antropologia (March e Olsen, 2008 (1984)). Na economia, por exemplo, Douglass North (1991) escreve que, ao longo da história, o desenvolvimento das sociedades envolveu a “criação de tecnologias cada vez mais produtivas”. Ele se refere às muitas inovações necessárias para permitir a expansão do comércio internacional, desde o desenvolvimento de padrões de pesos e medidas, passando por meios de pagamento, o surgimento de notários, cônsules e tribunais mercantis, até entrepostos comerciais no estrangeiro protegidos por príncipes locais em troca de receita.

No início do século 21, o institucionalismo, com seus interesses de pesquisa, suas teorias e seus debates, alcança a condição de abordagem mais prestigiada na análise de políticas públicas (Radaelli *et al.*, 2012).

Existe um debate, nas ciências sociais como um todo, entre os teóricos que enfatizam o papel restritivo e indutor que as instituições possuem sobre o fluxo dos eventos e aqueles que enfatizam a capacidade de atores individuais de “fazer a diferença” e dar direção aos acontecimentos. O nova visão institucionalista combina, justamente, essas duas abordagens e, ao mesmo tempo em que reconhece que as instituições tendem a resistir à mudança da ordem social, estuda também as maneiras pelas quais atores individuais atuam, sozinhos ou em grupo, para criar, manter e transformar instituições (Scott, 2008) p. 76). O comportamento de um indivíduo ou uma organização poderá ser influenciado tanto pelo cálculo estratégico que fará sobre as ações prováveis de seus concorrentes, quanto pelo conjunto familiar de modelos cognitivos e morais, conformados pelo contexto social e institucional, que essa organização utilizará para fazer esse cálculo (Hall e Taylor, 1996) p. 22).

O novo institucionalismo, em qualquer de suas variantes, está fundamentalmente preocupado em argumentar que o arcabouço institucional é um importante contrapeso à dinâmica da mudança que a ação livre de indivíduos racionais implicaria. O novo institucionalismo compartilha quatro linhas de desenvolvimento teórico que assumem pressupostos diferentes sobre a capacidade de refletir e a intencionalidade desses atores: o institucionalismo da escolha racional, o institucionalismo histórico, o institucionalismo sociológico e o institucionalismo discursivo (Zurbriggen, 2006; Perissinotto e Stumm, 2017). A última dessa linhas de desenvolvimento é a mais recente e surgiu a partir dos anos 1990, quando ocorreu na literatura especializada em diversas áreas (relações internacionais, políticas públicas, política econômica), o que se convencionou chamar de “virada ideacional” (Perissinotto e Stumm, 2017).

Assumindo uma postura crítica diante dos limites explicativos dos diversos institucionalismos até então vigentes (escolha racional, histórico e sociológico), o institucionalismo discursivo defende que somente a inclusão das ideias dos atores políticos poderia explicar adequadamente os processos decisórios (Perissinotto e Stumm, 2017). Isso não significa que as ideias tenham força sozinhas, por si próprias. A análise institucionalista mostra também que algumas ideias parecem se tornar populares, não devido às suas propriedades, mas devido a quem as transmite e as apoia e devido à forma como são embaladas, formuladas e apresentadas. Ideias tornam-se legítimas, populares e chegam a ser consideradas indispensáveis principalmente por terem sido adotadas por certos atores. Dessa

maneira, modas e modismos gerenciais evoluem, algumas desaparecendo depois de um tempo, outras sendo absorvidas e finalmente institucionalizadas (Sahlin e Wedlin, 2008). A noção de que “ideias importam” é essencial para o presente projeto de pesquisa.

2.1 Acepções da palavra instituição

A única ideia comum a todos os usos da palavra “instituição” é a ideia do estabelecimento de algum tipo de permanência relativa a um aspecto social (Zucker, 1977). Permanência no sentido de coisa estabelecida, aceita, reconhecida. Entretanto, tanto na linguagem acadêmica quanto na linguagem comum, essa noção de permanência embutida no conceito se apresenta através de duas acepções bem diferentes. No primeiro sentido, *instituição* significa cada um dos costumes ou estruturas sociais, estabelecidas por lei ou por consenso, que vigoram em determinada sociedade¹. Desse modo, instituições podem ser definidas como os sistemas de regras sociais estabelecidos e prevalentes que estruturam as interações sociais: a linguagem, o dinheiro, a lei, os sistemas de pesos e medidas, os modos à mesa são exemplos de instituições (Hodgson, 2006). Essa é a acepção que se usa para explicar a visão novo institucionalismo, em qualquer de suas variantes.

Na segunda acepção, a palavra instituição refere-se a uma organização. Nessa acepção, a palavra é utilizada para designar um ator social, com identidade própria, que assume a forma de grupo, empresa ou agremiação. Organizações são instituições especiais que envolvem (a) critérios para estabelecer seus limites e distinguir seus membros de não-membros, (b) princípios de soberania concernentes a quem está no comando, e (c) cadeias de comando delineando responsabilidades dentro da organização (Hodgson, 2006 p. 18).

A noção de que organizações têm fronteiras é importante para compreender o processo pelo qual ideias, regras, valores e modelos cognitivos são transmitidos entre indivíduos e através dessas fronteiras. Scott (2008) identifica quatro tipos de veículos ou *portadores*: os sistemas simbólicos, os sistemas relacionais, as rotinas e os artefatos. O conceito de portadores é fundamental para se compreender os modos pelos quais as instituições mudam. É um conceito que aponta para um conjunto de mecanismos que nos permitem explicar como as ideias se movem através do espaço e do tempo, e perceber quem ou o que as está transportando. Existe uma literatura substancial sobre esse tema, dispersa sob uma variedade de rótulos, incluindo difusão de inovação, transferência de tecnologia, aprendizado

¹ O dicionário Houaiss traz 1) cada um dos costumes ou estruturas sociais, estabelecidas por lei ou consuetudinariamente, que vigoram num determinado Estado ou povo.

organizacional, adoção de reformas, intermediários, modas e manias em gestão, processos de modernização (Scott, 2008). Essa é uma perspectiva que será utilizada para analisar os laboratórios de inovação.

Feita a distinção entre as duas acepções, a visão institucional do governo é a de um conjunto articulado de *instituições* e *organizações*, ou seja, um sistema sociotécnico (ou um sistema tecnológico) que combina elementos organizacionais, técnicos, sociais, econômicos e políticos, conforme a definição de Bijker (2009). O conjunto de *organizações* vai incluir o executivo, a câmara municipal, a procuradoria local etc. O departamento responsável pelo planejamento urbano seria explicitado por este tipo de análise. Esta mesma análise permitirá ver também que as instituições (organizações) que compõem o governo articulam-se, por sua vez, com organizações que estão fora do governo, como é o caso das associações profissionais ou técnicas, os sindicatos e o próprio governo central. Na prática, o governo é composto de formas institucionais sobrepostas, muitas vezes em conflito, disputando atenção e recursos — “placas tectônicas, colidindo ou se separando”, na visão de um funcionário público (Colebatch, 2014).

2.2 Os campos organizacionais e a difusão das inovações

Ao buscar uma compreensão mais ampla do contexto social, a análise institucionalista se utiliza do conceito de *campo organizacional* e busca identificar como os múltiplos atores (indivíduos e organizações) se relacionam e se organizam por tipo de atividade, estabelecendo arenas especializadas nas quais existem regras próprias e papéis a serem ocupados (Scott, 2014). A estrutura de um campo organizacional não pode ser determinada a priori, mas precisa ser definida com base em investigações empíricas. Os campos existem somente na medida em que puderem ser definidos institucionalmente. O processo de definição institucional consiste de quatro elementos: um aumento na amplitude da interação entre as organizações em um campo; o surgimento de estruturas de dominação e padrões de coalizões intraorganizacionais claramente definidos; um aumento na carga de informação com a qual as organizações dentro de um campo devem lidar; e o desenvolvimento de uma conscientização mútua entre os participantes de que estão envolvidos em um negócio comum (Dimaggio e Powell, 2005 (1983)) Uma mesma organização pode participar de diversos campos, com funções diferentes em cada um deles. É possível falar no setor elétrico como um campo, no qual existem muitas empresas de engenharia, entre as quais diversas também integram o campo organizacional da logística que, por sua vez, é fortemente vinculado ao segmento do

varejo, onde ganham proeminência as organizações que atuam no campo da informática. Os campos organizacionais se interpenetram e podem conter campos menores e mais específicos.

Os estudos teóricos que utilizam o conceito de campo organizacional compartilham uma abordagem ao mesmo tempo espacial e relacional para entender como os diversos atores interagem uns com os outros. Desse ponto de vista, todos os atores podem ser localizados em um espaço social (o seu campo organizacional), que pode ser analisado como uma arena socialmente construída, dentro da qual esses atores (pessoas ou organizações) definem suas identidades e enquadram suas ações em relação uns aos outros (Kluttz e Fligstein, 2016). Nesse sentido, informações e conhecimento fluem — e eventualmente chegam a confluir — através de diferentes campos organizacionais até se materializarem em uma nova tecnologia ou numa inovação.

Para os estudiosos das organizações, o conceito de *campo organizacional* representa um grande avanço no sentido de construir uma imagem mais coerente do ambiente relevante para uma determinada organização. Quando se coloca a atenção no exame dos vínculos relacionais, nos padrões específicos de atividades e nos sistemas de significado, o contexto institucional no qual atuam as organizações pode ser muito mais claramente conceituado e avaliado empiricamente (Scott, 2008) 223).

O conceito de campo organizacional e de portadores de novas ideias serão essenciais para a análise do fenômeno da popularização dos i-Labs que será feita a seguir.

3 A ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Na história dos estudos de administração pública, o interesse pelos mecanismos e processos que constituem as ações de planejar, implantar e avaliar políticas públicas aparece já no final do século XIX, durante a chamada Era Progressista — um momento histórico de grande otimismo quanto a capacidade humana de obtenção de controle direto sobre o seu ambiente para construir um futuro melhor. Em 1881, foi criada a *Wharton School of the University of Pennsylvania*, a primeira instituição a se especializar na prestação de serviços de ensino de gestão pública nos Estados Unidos. A partir desse momento, a Administração Pública organiza-se como campo de pesquisa (Procopiuck, 2013).

Mas é apenas em meados do século 20 que os avanços nesse campo, e no campo da Ciência Política, desembocam na consolidação, nos Estados Unidos, da análise das políticas públicas como um campo específico de estudo. O novo campo recebe o rótulo de *policy*

*science*² e, em seguida, estende-se para a Europa, com a ascensão da social democracia e do planejamento setorial (Frey, 2000).

O pressuposto analítico que regeu a consolidação dos estudos sobre políticas públicas é o de que, em democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser (a) formulado cientificamente e (b) analisado por pesquisadores independentes. No entanto, a partir dos anos 1960 esse racionalismo começa a ser questionado e a *policy science* passa considerar variáveis tais como as relações de poder, o papel das eleições, das burocracias, dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse. As políticas públicas passam a ser vistas como um sistema e as diferentes fases do processo decisório deixam de ter um fim ou um princípio (Souza, 2006). Assim, nas últimas décadas, a agenda de pesquisa institucionalista passou a ser considerada o paradigma de maior aceitação nos estudos de política comparada e na análise de políticas públicas (Radaelli *et al.*, 2012) p. 537).

3.1 Dilemas na análise de políticas públicas

Em 1973, um urbanista, Melvin Webber, e um especialista em teoria do *design*, Horst Rittel, publicaram um artigo que passou a ser referência ao definir um conceito essencial para se entender as dificuldades enfrentadas por aqueles que planejam e avaliam as políticas públicas: o conceito de *wicked problem*. Temos aprendido a visualizar os processos e os interesses sociais, eles escrevem, como elos que conectam sistemas abertos (e sistemas sociotécnicos) a grandes redes formadas por outros sistemas também interligados, de modo que resultados produzidos por um sistema tornam-se insumos para outro. Nesse arcabouço estrutural, fica menos aparente onde se situam os centros problemáticos, e mais difícil determinar onde e como devemos intervir, mesmo que estivéssemos de acordo com o objetivo que buscamos (Rittel e Webber, 1973).

É a partir dessa visão do contexto social como um complexo arranjo de sistemas abertos, cada qual com seus próprios interesses, todos interconectados e se influenciando mutuamente, que eles concluem que diferentemente do que acontece nas ciências naturais, os problemas enfrentados pelos governos, especialmente no planejamento social e político, são sempre mal definidos e dependem de avaliações políticas para chegar a uma resolução. Mas nunca a uma solução: problemas sociais nunca são resolvidos. Na melhor das hipóteses, são

² A ciência das políticas públicas ou o campo de estudos das políticas públicas. O termo *policy science* poder ser considerado equivalente a *análise de política públicas*.

apenas re-solvidos e depois re-solvidos de novo (Rittel e Webber, 1973). Eles terminam por dizer que, no final das contas, é uma questão de julgamento a decisão de continuar ou não a buscar mais alternativas para solucionar o problema apresentado. E, obviamente, ainda mais quando chega a hora de decidir qual das soluções disponíveis será implementada (Rittel e Webber, 1973, p. 164).

“*Wicked problems*” são, em primeiro lugar, problemas sem uma formulação definitiva. Perguntas adicionais sempre podem ser formuladas e levam a uma contínua reformulação do problema. Em segundo lugar, são problemas sem um referencial explícito para resolução. Toda vez que uma solução é apresentada é possível encontrar uma alternativa que se mostra melhor de outro ponto de vista. Como consequência, diferentes formulações do problema podem levar a diferentes soluções. Ou seja, a formulação do problema depende de interesses e concepções pré-estabelecidas que, por sua vez, vão dar a direção da solução almejada (Rowe, 1987)

Na prática, nenhuma política pública é perfeitamente executada. Existirá sempre uma lacuna entre o que as políticas públicas prometem entregar e o que elas realmente entregam. Mas isso não é necessariamente problemático. Em cada sociedade existe um déficit de desempenho que é aceito e assumido como razoável: não se espera que a polícia prenda todos os criminosos e nem que os hospitais curem todos os doentes. Enquanto as organizações públicas mantiverem a lacuna de desempenho dentro de limites razoáveis, seu apoio não será muito afetado (Ansell *et al.*, 2016). A falta de concordância sobre como avaliar políticas públicas não se deve apenas à complexidade dos problemas, deve-se também à falta de confiança das populações nos governos. Está claro que muitas organizações governamentais ocidentais estão lutando para definir seu papel e sua posição na sociedade (Bekkers *et al.*, 2011).

3.2 A questão da legitimidade

O conceito de legitimidade se refere ao quanto o poder pode ser utilizado de maneira que os cidadãos se conformem e o aceitem de forma consciente. Quando é legítimo, o Estado goza do apoio de seus cidadãos, não por medo ou favor, mas à luz de suas visões sobre o que consideram melhor do ponto de vista público. A legitimidade é, portanto, um endosso do Estado pelos cidadãos em um nível moral ou normativo (Gilley, 2006).

O cenário da crise urbana pode ser mais bem compreendido como uma crise da legitimidade dos governos e da própria capacidade de planejamento urbano. A legitimidade é

ainda mais crítica para um governo local do que para o governo de um Estado Nacional. Numa crise, o Estado sempre pode recorrer ao monopólio da força para impor o cumprimento das leis pelos cidadãos. Autoridades locais fracassariam totalmente em sua missão se regularmente tivessem que apelar aos poderes coercitivos para alcançar seus objetivos. Para funcionar eficazmente, as autoridades locais precisam da cooperação voluntária dos cidadãos (Lidström e Baldersheim, 2016).

O problema é que a legitimidade é sempre instável. Mais do que algo que se possui (como uma propriedade), deve ser vista como um processo, um ciclo constante, que se repete. Um processo entre os dirigentes políticos (que tomam decisões no governo) que desejam o reconhecimento de sua legitimidade e os indivíduos (cidadãos), que demandam suas necessidades e questionam a legitimidade (Haldenwang, 2016). Vista como processo, a legitimidade seria melhor nomeada pelo termo *legitimação*. Um processo que se baseia em visões subjetivas (Gilley, 2006).

A legitimidade é importante para todos os atores da transformação social. Recursos materiais e informações técnicas não bastam às organizações para que sobrevivam e prosperem em seus ambientes sociais. Elas também precisam de credibilidade e de serem aceitas socialmente (Scott, 2008, p. 59). Desse ponto de vista, a legitimidade pode ser vista como o grau de ajuste entre o objeto de legitimidade — uma organização, uma categoria ou uma prática administrativa — e seu contexto ambiental (Suddaby *et al.*, 2017). As regras institucionais funcionam como mitos que as organizações incorporam em busca de legitimidade, recursos, estabilidade e melhores perspectivas de sobrevivência. Organizações cujas estruturas se tornam isomórficas com os mitos do ambiente institucional abrem mão, muitas vezes, de processos mais adequados de coordenação e controle interno para manter a legitimidade. Em lugar de coordenação, inspeção e avaliação, uma lógica de confiança e boa-fé é utilizada (Meyer e Rowan, 1977).

A legitimidade de uma organização só pode ser avaliada favoravelmente quando os avaliadores (as pessoas) conseguem perceber que a entidade se enquadra em uma categoria preexistente e, portanto, legítima (Suddaby *et al.*, 2017). Ou seja, no final das contas, as pessoas avaliam baseadas em categorias sociais pré-existentes. Desse modo, é possível dizer que, também no campo da legitimidade, as instituições vigentes em uma sociedade impõem restrições ao definir os limites legais, morais e culturais das categorias e estabelecer atividades legítimas de atividades ilegítimas (Scott, 2008).

4 A VISÃO DO *DESIGN*

O interesse pelo mundo do artificial e das inovações, pelo mundo concebido e construído pela ação humana é comum ao institucionalismo e aos estudos do *design*. Por este motivo, os dois campos do conhecimento são importantes para a análise de políticas públicas. A busca por qualificar a gestão pública e o próprio desenvolvimento da ciência das políticas públicas (*policy science*) levou naturalmente ao *design*. A questão de como conceber melhores políticas públicas sempre foi central para pesquisadores e profissionais que atuam nessa área. Alguns dos fundadores do campo das ciências das políticas públicas, incluindo Harold Lasswell, por exemplo, já estavam, desde o início, discutindo o *design* das políticas públicas (B. Guy Peters *et al.*, 2018).

Em paralelo a esses trabalhos pioneiros na *Policy Science* havia na academia uma linha de pesquisa que buscava construir uma “ciência do *design*”. Um movimento no espírito do modernismo, da máquina de morar de Le Corbusier, e que teve o seu auge na *The Conference on Design Methods*, acontecida em Londres em setembro de 1962. Os nomes de destaque desse movimento eram Buckminster Fuller e Herbert Simon que, em 1969, escreveu *The sciences of the artificial*.³ No entanto, na década de 1970, surgiu uma reação contra a metodologia de *design* e uma rejeição de seus valores subjacentes, principalmente por alguns dos primeiros pioneiros do movimento, como Christopher Alexander (Cross, 2001b).

Uma das principais contribuições para essa reação contra a “ciência do *design*” foi justamente o artigo que Rittel e Webber publicaram em 1973, criando o termo “wicked problems” para descrever o tipo de problema enfrentados pelos governos. No artigo, eles defendem que os conceitos de eficiência, tão úteis como medidas de realização, estavam sendo questionados por uma crescente consciência do pluralismo da sociedade e por uma preocupação com valores como a sustentabilidade e a equidade social.

Nigel Cross (2001a) escreve que foi nesse contexto de questionamento do planejamento científico — e da “ciência do *design*” — que começa a se firmar, a partir dos anos 1980, uma nova abordagem acadêmica nas investigações sobre o *design*: o estudo do *design* como disciplina. E termina dizendo que “entre os que estudam o *design* como metodologia e entre os próprios *designers*, a maioria das opiniões sustenta que o ato de projetar ou de conceber uma solução, não é, e nem nunca será, uma atividade científica” (Cross, 2001a).

³ Herbert Simon também pode ser considerado um dos “pais” da *Policy Science* com seu livro *Comportamento Administrativo* (Souza, 2006).

Foi assim que, no início dos anos 1980, Donald Schon publicou *The Reflective Practitioner: How Professionals Think in Action*, com o objetivo de desvendar uma epistemologia da prática, implícita nos processos intuitivos que alguns profissionais do *design* trazem para situações de incerteza, instabilidade, singularidade e conflito de valores (Schön, 1983). Em 1987, o professor de planejamento urbano Peter Rowe publicou o livro *Design Thinking*, um relato sistemático do processo de projetar arquitetura e fazer planejamento urbano no qual ele examina diferentes posições teóricas e apresenta formas e procedimentos adotados para resolver problemas de urbanismo (Rowe, 1991 (1987))

O conhecimento do *design* avança com o foco nas práticas concretas incorporadas pelos mais inovadores profissionais do mercado, atuando em diferentes situações e nas mais diversas especialidades. Com isso, a trajetória da aprendizagem se desvia de questões tais como cognição individual ou inovação organizacional e busca dominar um conjunto de rotinas que emergem dos contextos observados. Isso explica a profusão de estudos — acadêmicos ou não — sobre casos de sucesso (Kimbell, 2011).

4.1 Design-thinking, pensando como um designer

Design-thinking quer dizer “pensando como pensa um *designer*” e neste sentido o interesse pelo modo de pensar das pessoas criativas e inovadoras tem um histórico dentro da academia. Na Universidade de Stanford, nos anos 1950, John Arnold incluiu *creative thinking* no currículo do curso de engenharia mecânica (Thienen *et al.*, 2018). Uma das perguntas que Arnold buscou responder foi: O que distingue uma pessoa que encontra soluções criativas e inovadoras de alguém que não se desempenha tão bem nessa área? Ele descobriu que métodos podem ajudar os alunos a expandir suas competências criativas de resolução de problemas. Mais importante, descobriu que praticar métodos pode ter um impacto grande no desenvolvimento de uma mentalidade criativa (Thienen *et al.*, 2018).

A expressão *design-thinking* veio a se popularizar a partir dos anos 1990 graças, em grande parte, à atuação da consultoria de *design* IDEO, sediada no Vale do Silício, na Califórnia. *Design-thinking* — ou pensamento criativo — pode ser definido como um processo analítico e criativo que permite a um indivíduo envolver-se no processo de experimentar, criar e prototipar modelos, coletar *feedback* e redesenhar soluções (Razzouk e Shute, 2012). *Design thinking* é um processo criativo baseado na construção coletiva de ideias. Não há julgamentos no início do processo. Isso elimina o medo do fracasso e estimula a participação ao máximo (Leinonkoski, 2012).

Não se trata de uma metodologia estabelecida e a literatura existente apresenta diferentes versões. Tim Brown, um dos fundadores do IDEO, diz que não é preciso ser um *designer* profissional para pensar como um *designer*, basta treinar. O treinamento deve ter como finalidade incorporar, no padrão de pensamento das pessoas, cinco características do *design-thinking*: 1) a empatia: a capacidade de entender os problemas do ponto de vista do usuário; 2) o pensamento integrativo: não analisar o problema; 3) o otimismo: acreditar que será possível inovar; 4) o experimentalismo: explorar novos caminhos; 5) a colaboração: trazer diferentes experiências pessoais para dentro do processo (Brown, 2008).

Existem também esquemas gráficos para explicar o processo de *design-thinking* e um dos mais populares é o “diamante duplo” — desenvolvido pelo *Design Council* britânico.

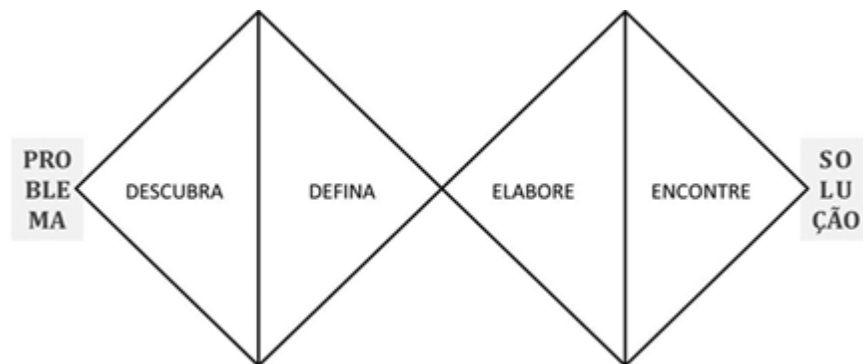


Figura 1 — o diamante-duplo do *design-thinking*

A principal força da abordagem proposta pelo *design-thinking* é que ela começa a partir da compreensão da arquitetura do problema; examinando ao mesmo tempo, de um lado, as possíveis causas e prováveis consequências e, de outro, os sistemas e redes de conexões envolvidas no processo. Assumir diferentes perspectivas, fazer novas perguntas e redefinir o desafio que se está enfrentando pode introduzir inovação nos processos de pensamento e de ação, criando uma tensão com a compreensão comum. Ao fazer perguntas diferentes, uma abordagem de design pode apontar para diferentes trajetórias para lidar com o problema (Rizzo *et al.*, 2016).

4.2 Aprender fazendo: a liberdade para experimentar

Uma análise do resultado de nove pesquisas realizadas entre os anos de 1992 e 2003 para comparar o comportamento de *designers* experientes com o comportamento de novatos, mostrou algumas conclusões importantes. Uma delas é que ter um conhecimento prático do tema que está sendo explorado — ou seja, conhecer as técnicas e a tecnologia disponível na

realidade específica que se está querendo mudar — é fundamental para o *design-thinking*. Uma análise das pesquisas revela que os especialistas integraram elementos visuais — como cor, tamanho, padrões — e elementos técnicos — como materiais e tecnologia disponível — e os consideraram de maneira paralela durante o processo de projeto. A interação entre a dimensão visual e a técnica foi um aspecto significativo do processo de *design* dos especialistas. Especialistas mudam constantemente de um espaço de *design* para outro, examinando detalhes na busca por soluções. Em contraste, os novatos organizaram seu processo em torno dos elementos visuais e raramente lidaram com a dimensão técnica para explorar como ideias visuais poderiam ser realizadas na prática (Razzouk e Shute, 2012).

Em outra pesquisa, os pesquisadores descobriram que os novatos ficaram presos na etapa de coletar informações — o diagnóstico — ao invés de progredirem para a geração de soluções. Já os mais experientes não precisaram de tantas informações e conseguiram processar os dados disponíveis para construir uma primeira imagem do problema e apresentar possíveis soluções (Razzouk e Shute, 2012). Essa é uma das distinções críticas entre a ciência e o *design*: o método pode ser vital para a ciência (onde ela valida os resultados), mas não para o *design* (onde os resultados não precisam ser repetidos) (Cross, 1993).

Portanto, o conhecimento do design é inerente à atividade de projetar, obtido por meio do envolvimento e da reflexão sobre essa atividade. Alguns desses conhecimentos são inerentes aos artefatos do mundo artificial (suas formas e configurações) obtidos através do uso e da reflexão sobre o uso desses mesmos artefatos. Outros são conhecimentos inerentes aos processos de fabricação desses artefatos e outros ainda obtidos através da utilização desses artefatos (Cross, 2001a).

Se o objetivo é capacitar pessoas no *design-thinking*, não se deve exigir que elas memorizem fatos e os repitam a pedido; em vez disso, deve-se fornecer oportunidades para que elas possam interagir com o conteúdo, pensar criticamente sobre isso e usar essa interação para criar novas informações. A preparação dos aprendizes exige que eles aprendam a pensar (Razzouk e Shute, 2012). O conceito de aprender fazendo e aprender observando e convivendo com pessoas mais experientes será importante para avaliar os laboratórios de inovação como espaço de prática e aprendizagem.

4.3 Colaboração e criação coletiva

O principal objetivo dos estudos sobre a inovação é desenvolver um conhecimento sistemático e confiável sobre a melhor forma de influenciar a inovação e explorar seus efeitos

(Fagerberg *et al.*, 2013). Apesar de Thomas Edison poder ser considerado um pioneiro, foi no início do século XX, quando eclodiu a Primeira Guerra Mundial, que o processo de "invenção" tornou-se uma atividade sistemática e proposital, planejada e organizada para ser o mais previsível possível em termos de objetivos e resultados alcançáveis (Drucker, 1986). Muitos estudos conseguiram descobrir que, apesar da natureza incerta e aparentemente aleatória do processo de inovação, seria possível encontrar um padrão subjacente de sucesso. Algumas empresas pareciam ter aprendido maneiras de reagir e administrar que melhoravam as chances a favor da inovação bem-sucedida (Tidd e Bessant, 1997). Um dos mais conhecidos pesquisadores sobre as organizações inovadoras foi Peter Senge, que chamou esse modo sistêmico de pensar de "A Quinta Disciplina" (Senge, 1990). Dentro das organizações, a gestão do conhecimento — que inclui todas as atividades relacionadas à apreensão, ao uso e ao compartilhamento do conhecimento — constitui uma parte importante do processo de inovação (Ocde, 2004).

Algumas das descobertas dessa linha de pesquisa indicam que a chave para a criação de uma rede de colaboração eficiente é a confiança. É preciso haver confiança na competência dos colaboradores e na sua capacidade de fornecer o que é esperado. É preciso também estar preparado para admitir quando as coisas dão errado. A colaboração geralmente começa como resultado de conexões pessoais, que podem ser rompidas conforme as pessoas trocam de emprego ou de organização. Portanto, a confiança efetiva entre parceiros envolve a extensão da confiança interpessoal para a interorganizacional, com o valor da colaboração enraizado de forma institucional: legal, administrativa e culturalmente (Dodgson e Gann, 2014). O conceito mais importante para entender o processo de criação coletiva — ou da resolução coletiva de problemas — é a iteratividade. Não existe uma fórmula, um procedimento linear que deva ser seguido, apenas indicações genéricas (Leinonkoski, 2012). Isso significa que o processo se desenvolve a partir de experiências sucessivas, de ajustes, de avaliações críticas e da colaboração.

Para que isso ocorra, a gestão da inovação deve buscar flexibilizar os processos dentro das organizações, buscando estabelecer rotinas mais propícias ao surgimento da inovação — sejam desenvolvidas internamente ou copiadas e adaptadas de outras organizações (Tidd e Bessant, 1997). Por exemplo, chamar pessoas de fora para apoiar o processo de inovação dentro da organização é o que se chama de *open innovation* (inovação aberta) e é uma abordagem cada vez mais adotada pelas empresas (Kask, 2012).

5 APLICAÇÕES DO DESIGN NO SETOR PÚBLICO

O design chegou às políticas públicas principalmente através do *design de serviço*, um campo específico do *design* que se desenvolveu no final do século XX, fruto do interesse, por parte das empresas comerciais, em oferecer serviços capazes de conquistar e fidelizar seus clientes. O *design* de serviços surgiu na Europa, na mesma época em que os governos buscavam práticas inovadoras para processos e serviços como forma de reduzir os gastos, conquistar legitimidade e conquistar a confiança da sociedade (Cavalcante e Cunha, 2017).

A habilidade de planejar para melhorar a experiência de quem vai usar o serviço — *user-centered-design* — é que atraiu a atenção dos governos para o potencial de colaboração que o *design* poderia ter para promover melhorias na administração pública. Os primeiros contratos com consultorias datam dos anos 1990, e já no início do século XXI alguns países europeus decidiram importar as habilidades e a criatividade do *design* para "dentro" do governo.

O grande desafio para esses governos era superar as barreiras à inovação que existem no setor público. As administrações burocráticas geralmente aderem às regras e procedimentos estabelecidos em busca de produzir resultados relativamente seguros com legitimidade (Scholl e Kemp, 2016). Uma das dificuldades para levar a inovação para dentro dos governos é que o setor público costuma atrair indivíduos que têm aversão ao risco e que, naturalmente, apoiam uma cultura organizacional que não gosta da experimentação. Isso é ampliado por políticos e pelo escrutínio da mídia em políticas que falharam (Tonurist *et al.*, 2015). Não há nada que as pessoas no governo temam mais do que um fracasso exposto na mídia. Quando tentativas de inovar falham — e inevitavelmente é isso o que acontece na maioria das vezes — elas se tornam atraentes para a mídia que sempre gosta de descobrir o culpado (Pollitt, 2011).

5.1 Origens e modelos de laboratórios de inovação

A palavra “laboratório” já tem uma história na administração pública. Nos anos 1990, durante a administração Clinton, surgiu nos EUA a Parceria Nacional para Reinventar o Governo (NPR). Uma característica distintiva da NPR era o grau de atenção para a inovação nos processos de trabalho, nas relações entre as agências. O objetivo era testar mudanças nas práticas associadas ao modelo burocrático-científico de administrar, no qual prevalecem as relações hierarquizadas e regras escritas ditam o comportamento dos servidores. O modelo

desejado deveria oferecer maior autonomia para os trabalhadores da linha de frente, incentivando a autogestão e a inovação de qualidade (Thompson, 2000)

O programa NPR criou o conceito de “laboratório de reinvenção” e foi formalmente lançado na primavera de 1993, quando o vice-presidente Al Gore enviou uma carta aos chefes de todos os departamentos e agências do governo federal dos EUA, solicitando que cada um designasse dois ou três programas ou unidades como "laboratórios para reinventar o governo". O artigo destaca que que Gore e sua equipe confiavam em meios informais para induzir o cumprimento de sua visão. A designação “laboratório de reinvenção”, por exemplo, não trazia consigo nenhuma autoridade formal. Servia apenas para transmitir aos interessados a legitimidade dos esforços de mudança realizados nos laboratórios. Em 1994 existiam na administração federal dos EUA 140 laboratórios de reinvenção distribuídos por 28 departamentos e 6 agências (Thompson, 2000)

Os laboratórios de inovação podem ser vistos como uma tentativa de criar uma resposta às barreiras à inovação existentes no setor público e baseiam-se na ideia de que as competências e mentalidades necessárias para a inovação sistemática não são as mesmas exigidas para operações diárias estáveis e para prestação de serviços que constitui a rotina do servidor público (Carstensen e Bason, 2012).

O formato contemporâneo dos laboratórios de inovação surgiu no início desse século XXI. Um dos primeiros i-Labs foi estabelecido pelo *Ministry of Business Affairs* do governo dinamarquês, em 2002, e recebeu o nome de *MindLab*. O *MindLab* dinamarquês serviu de inspiração para muitas iniciativas e pode ser considerado o arquétipo dos laboratórios de inovação no setor público (Malby, 2016).

Os laboratórios de inovação geralmente são menos hierárquicos do que outras unidades do setor público, operam em um espaço físico separado e possuem um número pequeno de empregados. São organizações híbridas que combinam ativismo comunitário, acesso à mídia, *lobby* político e, em alguns casos, recursos de alta tecnologia. Ordinariamente, desfrutam de um alto nível de apoio da gerência sênior e são vistos como ambientes de teste seguro, onde novas propostas e serviços podem ser testados juntamente com cidadãos, especialistas e representantes do governo (Tonurist *et al.*, 2015).

5.2 Os i-Labs na literatura acadêmica

O fenômeno dos laboratórios de inovação atuando junto ao setor público ainda recebe pouca atenção dos cientistas políticos [McGann, Lewis, 2018] e a literatura acadêmica sobre o

tema é reduzida. Nessa subseção será apresentada uma breve revisão dessa literatura com o objetivo de identificar os principais conceitos e teorias aplicados aos i-Labs para, no momento da análise, poder estabelecer comparações e fazer referências.

A literatura revisada refere-se especificamente ao tipo de laboratório de inovação que McGann e Lewis estudaram, os i-Labs que operam junto a governos e ao setor público, lidando com problemas públicos. A revisão deixou de fora toda uma literatura sobre *living labs*, um tipo de unidade de inovação bastante disseminado em todo o mundo, inclusive no Brasil [SILVA, 2012]. O interesse dos *living labs* está mais na inovação social; o interesse da presente pesquisa está mais na inovação do setor público, especificamente na sua esfera local, no planejamento e na gestão urbana. Também ficou de fora a literatura que trata sobre laboratórios-evento, organizados para reunir um grupo determinado de pessoas para discutir determinado assunto, por um curto período, em geral um ou dois dias. A busca, portanto, foi por artigos que tratam de governos experimentando com a criação de unidades de inovação para atuar junto a seus próprios departamentos na elaboração de políticas públicas.

Para reunir a amostra de artigos a ser revisada foi realizada uma busca no Portal de Periódicos da Capes, na base Web of Science / Coleção Principal. Foram utilizados sete termos de busca, conforme a tabela abaixo. Do total de artigos retornados, a coluna PSI indica os artigos que tratavam da inovação no setor público. Desses foram selecionados os que tratavam, de alguma forma, dos laboratórios de inovação.

TERMOS DE BUSCA	TOTAL	PSI	Seleção
innovation lab	19	6	3
urban lab	4	3	2
city lab	9	4	2
policy lab	8	4	2
i-lab	27	0	0
innovation team	45	3	0
living lab	245	11	0
Total de artigos analisados =			9

Quadro 2 -Resultado da busca na Web of Science

Além dos 9 artigos selecionados, mais 3 artigos foram incluídos na revisão por serem considerados relevantes e não terem aparecido na busca. Em termos de data de publicação, o

grupo final de 12 artigos contém: um artigo publicado em 2014; dois em 2015; um em 2016; um em 2017; seis em 2018 e um em 2019.

	AUTOR	TÍTULO
1	Kieboom, 2014	Lab Matters: Challenging the practice of social innovation laboratories
2	Tonurist, 2015	Discovering Innovation Labs in the Public Sector
3	Williamson, 2015	Governing methods: policy innovation labs, design and data science in the digital governance of education
4	Scholl, 2016	City Labs as Vehicles for Innovation in Urban Planning Processes
5	Scozzi, 2017	Managing Open Innovation in Urban Labs
6	Chatterton, 2018	Recasting urban governance through Leeds City Lab: developing alternatives to neoliberal urban austerity in co-production laboratories
7	McGann Lewis, 2018	The rise of public sector innovation labs: experiments in design thinking for policy
8	Romero-Frias, 2018	Policy labs in Europe: political innovation, structure and content analysis on twitter
9	Scholl, 2018	Transitioning Urban Experiments: Reflections on Doing Action Research with Urban Labs
10	Timeus Gascó, 2018	Increasing innovation capacity in city governments: Do innovation labs make a difference?
11	Zivcivik, 2018	Systemic innovation labs: a lab for wicked problems
12	Whicher, 2019	Co-design, evaluation and the Northern Ireland Innovation Lab

Quadro 3- Lista dos 12 artigos revisados

Apesar de caracterizarem-se por buscar entender e explicar o fenômeno da popularização dos laboratórios de inovação atuando junto ao poder público, os doze artigos selecionados não se restringem ao nível local de governo e tratam também dos i-Labs atuando junto a governos nacionais ou regionais e também junto a federações ou organizações multinível.

Dos 31 autores envolvidos na produção desses artigos, 25 estão em universidades europeias. Os outros seis estão em universidades da Austrália ou dos Estados Unidos. Essa concentração reflete, de certo modo, a distribuição geográfica dos i-Labs no mundo e um dos artigos anota, justamente, que seria apropriado explorar o papel que a cultura administrativa dos países pode desempenhar no surgimento dos laboratórios de inovação.

Aspectos institucionais

Quando se pensa no tema da pesquisa, o primeiro ponto que sobressai da leitura dos artigos é a constatação de que o conceito de laboratório de inovação atuando junto ao setor público ainda é bastante indeterminado. Apesar das repetidas observações de que estão se espalhando rapidamente, há pouco consenso sobre o que esses laboratórios realmente sejam (Mcgann *et al.*, 2018). Costumam ser descritos como organizações pequenas e fluidas (Tonurist *et al.*, 2015), híbridos organizacionais (Williamson, 2015) ou formas de experimentação em governança coletiva (Zivkovic, 2018).

A indeterminação do conceito é ajudada pela multiplicidade de termos usados para se referir a esses laboratórios (Mcgann *et al.*, 2018). Na revisão desses 12 artigos, foram identificados os seguintes termos: *change lab*, *city lab*, *civic innovation lab*, *co-creation hub*, *design lab*, *governance lab*, *government innovation lab*, *innovation team (i-team)*, *innovation unit*, *policy lab*, *public sector innovation lab (PSI lab)*, *social innovation lab*, *social lab*, *urban living lab*, *urban transition lab*.

Também são inúmeras as tentativas de definição. Podem ser considerados um novo arranjo organizacional dentro do setor público (Timeus e Gascó, 2018), ou ainda, equipes, estruturas ou entidades dedicadas ao desenho de políticas públicas por meio de métodos inovadores que envolvem todas as partes interessadas no processo de *design* (Whicher e Crick, 2019). A literatura registra também outras acepções da palavra, não como um grupo de pessoas, mas como o uso do espaço público — ruas, prédios ou até um bairro específico — como um laboratório ativo no qual empresas podem avaliar e testar produtos e serviços antes de comercializá-los (Scozzi *et al.*, 2017).

Um destaque que emerge da revisão da literatura é que os laboratórios de inovação já possuem uma história de evolução institucional e são descendentes de experiências anteriores de inovação na administração pública. Os laboratórios são uma extensão do desejo de criar lugares para convergência entre os diversos atores sociais. Locais de reunião são conceitos tão antigos quanto a *Ágora* de Atenas e continuaram através dos tempos de várias formas. São lugares essenciais em comunidades onde as pessoas se reúnem e interagem, e podem incluir: cafés, cafeterias, livrarias, bares, salões de beleza, clubes masculinos e centros comunitários (Chatterton *et al.*, 2018).

A literatura registra que o setor público não é alheio às organizações híbridas e são muitos os exemplos de órgãos públicos não departamentais, atuando fora do corpo principal dos governos. Muitos desses exemplos são fruto do processo de agencificação ocorrido

durante o movimento da NPM que teve por objetivo buscar inovações na forma de organizar e administrar os serviços públicos. O incentivo à especialização e à autonomia, buscava justamente estabelecer menos controle hierárquico e menos influência política nas operações diárias, de modo a permitir maior orientação ao cliente, mais flexibilidade, além de um comportamento mais propenso a inovar e correr riscos (Tonurist *et al.*, 2015).

Criar uma unidade formal na estrutura do setor público garante aos esforços de inovação alguma legitimidade dentro da organização. Os “diretores de inovação” nomeados são vistos como possuindo autoridade e autonomia na tomada de decisão, e, portanto, mais capazes de defender projetos e iniciativas que, de outra forma, poderiam acarretar sua própria demissão (Timeus e Gascó, 2018). Uma vantagem de rotular algo como um experimento é que esse nome estabelece algum espaço para possíveis falhas. Experimentos são projetos de inovação cujo objetivo é mais aprender do que atingir um determinado objetivo (Scholl e Kemp, 2016).

Os artigos registram que, em geral, é necessário — ou pelo menos ajuda — que uma autoridade maior transmita ao i-Lab a legitimidade para experimentar. No Reino Unido, a popularização dos laboratório de inovação em políticas públicas ganhou força política em 2014, quando o Gabinete do Governo do Reino Unido lançou o 'Policy Lab UK', um laboratório no centro do governo, como parte do projeto 'Open Policy Making' (Williamson, 2015). Isso porque um alto nível de autonomia não costuma ser prontamente aceito no contexto do setor público. A principal fonte de autonomia dos i-Labs é o apoio de um político de alto nível (ministro, prefeito etc.) à iniciativa. Como consequência, destacam que, uma vez que um i-Lab perde o apoio de seus patrocinadores, as chances de sobrevivência diminuem radicalmente (Tonurist *et al.*, 2015). Como o *co-design* é um método experimental de inovação que ainda carece de legitimidade no governo, os laboratórios de inovação não estão imunes aos fluxos e refluxos das marés políticas ou das novas direções estabelecidas para as políticas públicas (Whicher e Crick, 2019). Os i-Labs tendem a ser unidades do setor público com taxa de mortalidade mais alta do que as agências públicas comuns (Tonurist *et al.*, 2015).

Ao mesmo tempo, em termos de estar constituído como uma unidade independente a literatura registra que existe uma grande variedade de casos. Enquanto alguns forma identificados como partes independentes de um ministério ou departamento municipal (por exemplo, DesignGov, Laboratorio para la Ciudad) outros sequer existiam como organização formal, como foi o caso de um dos laboratórios mais conhecidos — HDL (Helsinki Design Lab) (Tonurist *et al.*, 2015). Alguns i-Labs estão diretamente ligados a departamentos do poder executivo; outros se posicionam junto a agências ou departamentos do governo; outros

operam como organizações não-governamentais contratadas para trabalhar com inovação e políticas junto ao setor público.(Mcgann *et al.*, 2018). A literatura registra também projetos concebidos para ter uma duração limitada, como o *Leeds City Lab* que foi criado para operar por apenas seis meses (Chatterton *et al.*, 2018). A estrutura de propriedade do i-Lab – governamental, mista ou independente – pode servir como proxy para estabelecer o nível de supervisão governamental, combinada com dados de suas fontes de financiamento, a fim de determinar a relação de cada laboratório com o governo (Mcgann *et al.*, 2018)

De todo modo, um aspecto que os i-Labs compartilham é o fato de estarem posicionados na fronteira da organização com a qual trabalham. São organizações híbridas propositadamente colocadas na fronteira entre o governo e a sociedade. Sua posição de fronteira os ajuda a fugir parcialmente da lógica burocrática estabelecida do aparato administrativo local, o que é necessário para ganhar espaço para a experimentação de novas abordagens. Isso pode ser expresso pela propriedade compartilhada de um laboratório da cidade pelo município e outras partes interessadas (Scholl e Kemp, 2016).

Aspectos políticos:

Diante da necessidade de restabelecer a legitimidade na formulação de políticas públicas, os i-Labs são a solução que governos estão criando para envolver os cidadãos em vários estágios do processo e experimentar abordagens mais criativas e centradas no usuário desenvolvimento (Whicher e Crick, 2019). A mudança de usuário-sujeito para usuário-parceiro alterou fundamentalmente o papel do cidadão de um consumidor passivo de serviços públicos e políticas públicas para um colaborador ativo em sua formulação. Essa é uma etapa na mudança gradual de governança transacional para a governança de colaboração pública (Whicher e Crick, 2019). Na verdade, a confluência dessas forças estabeleceu o contexto para redefinir o papel dos cidadãos nos serviços públicos: o que está emergindo é uma mudança gradual de “beneficiários passivos de serviços públicos” para parceiros ativos e informados ou co-criadores nos processos de inovação de serviços públicos e solução de problemas (Scozzi *et al.*, 2017).

Existe um entusiasmo com os novos caminhos. O surgimento dos i-Labs é considerado uma maneira inovadora de participar da vida política., na qual a comunicação é fundamental para estabelecer esse novo tipo de relacionamento entre instituições públicas e a sociedade (Romero-Frías e Arroyo-Machado, 2018). Um relacionamento que envolve, muitas vezes, a participação ativa dos cidadãos em diferentes ambientes, tais como concursos e competições

on-line (*hackathons*), oficinas de inovação coletiva e laboratórios urbanos (Scozzi *et al.*, 2017).

Mas a literatura também registra ressalvas. Não apenas porque os i-Labs se tornaram atores poderosos na produção de novos métodos para entender os fenômenos sociais (Williamson, 2015), mas também para registrar que a coprodução se diferencia claramente de processos tokenísticos, tais como compartilhamento de informações e consultas públicas, e está mais diretamente associada ao desenvolvimento do poder dos cidadãos por meio de parcerias (Scholl e Kemp, 2016).

A principal ressalva é o perigo de que a *labificação* possa despolitizar o discurso e a ação se vierem a se tornar excessivamente associados a tecnocratas que tentam orquestrar pessoas e a utilização de recursos (Scholl e Kemp, 2016). No processo de revisão das políticas públicas educacionais no Reino Unido, por exemplo, tais métodos foram apresentados como neutros e antipolíticos. No entanto, como o autor demonstra, são atos profundamente políticos que identificam determinados problemas sociais e conquistam apoio para soluções específicas para corrigi-los (Williamson, 2015). Esses novos 'métodos de governo' — que incluem a experimentação além de métodos de mineração de dados e coleta de evidências — visam conhecer e gerenciar instituições e indivíduos, enquanto se distanciam das disputas políticas existentes (Williamson, 2015). Esse seria o ponto-cego da inovação social (ou do *design* de políticas públicas) e para corrigi-lo se faz é necessário desconstruir a suposição de que as práticas de inovação social são práticas não políticas (2014),

Para esses autores, se inovadores urbanos desejam adotar uma abordagem experimental, eles precisam estabelecer quem está realizando as experiências, em nome de quem, com quais impactos potenciais, com que finalidade e quem controlará os resultados. São necessárias experiências que tentem resolver as crises sociais de maneira a promover a igualdade, a abertura e a justiça social (Scholl e Kemp, 2016). A busca dos laboratórios por evidências de soluções 'que funcionam' obscurece outra pergunta melhor: funcionam para quem? Se a mudança é o produto que a inovação deve entregar, então a pergunta deve ser: para quem é feita essa mudança? (Kieboom, 2014). Essas experiências de inovação ainda precisam encontrar maneiras de tratar de questões difíceis e controversas. Existe o perigo de que, fora de uma estrutura clara e transparente, deliberadamente baseada em valores comuns, a coprodução possa ser usada para reforçar um viés já existente. Nesse sentido, as bases democráticas das experiências com i-labs em cidades e a forma como são acolhidos como parceiros pelos demais departamentos do governo precisa de atenção significativa (Scholl e Kemp, 2016).

Aspectos técnicos

A posição na fronteira é essencial para o trabalho de acessar e distribuir novos conhecimentos. Os i-Labs trabalham por meio de redes, parcerias, alianças e colaborações, abrangendo fronteiras setoriais e hibridizando recursos de todos os campos políticos, acadêmicos e da mídia (Williamson, 2015). O papel dos i-Labs no desenvolvimento da capacidade de inovação do setor público talvez seja constituir uma estrutura organizacional apartada, na qual a capacidade de inovação pudesse ser explorada sem interromper as estruturas burocráticas tradicionais. Isso faz dos i-Labs uma maneira prática e aparentemente eficaz para governos e gestores públicos atenderem às pressões externas para “serem mais inovadores” e evitarem reformas em larga escala (Timeus e Gascó, 2018). Nesse sentido, eles podem ser considerados uma categoria interessante de inovação no poder público: a criação de veículos institucionais para inovação — a inovação para inovação (Scholl e Kemp, 2016).

Segundo a literatura revisada, esse é o principal aspecto técnico dos i-Labs: a capacidade de disseminar o conhecimento e contribuir para a capacidade de inovar dos governos. Qualquer que seja a tipologia do i-Lab e quaisquer que sejam os atores envolvidos em sua fundação, uma capacidade crítica é organizar e gerenciar efetivamente a contribuição de todas as fontes externas de conhecimento (Scozzi et al., 2017). Outra característica comum é que os laboratórios municipais são locais de aprendizado experimental e são ambientes de aprendizado para novas formas de governança (Scholl e Kemp, 2016).

Nessa função de disseminar novos conhecimentos, o conhecimento sobre as técnicas do *design* é uma característica comum a todos. É possível identificar uma "onipresença" do pensamento de *design* no campo organizacional dos i-Labs. Embora o *design* tenha sido considerado fundamental para a formulação de políticas públicas, o tipo de *pensamento de design* adotado pelos PSI-labs tem origem mais especificamente nas disciplinas de *design* industrial, de produtos e *design* de serviços (McGann et al., 2018). Muitos laboratórios estão na vanguarda do uso de tecnologias digitais, *big data*, métodos de *design*, como *design thinking*, metodologias ágeis, etnografia do usuário e mineração de dados (Williamson, 2015).

A aplicação de abordagens do "pensamento do *design*" para a formulação de políticas públicas é uma preocupação central para muitos i-Labs, com alguns proponentes chegando ao ponto de sugerir que o papel dos laboratórios de inovação é criar motivação e comprometimento com o *design-thinking* como ferramenta para projetar e formular políticas públicas (McGann et al., 2018). O pensamento do *design* é definido como "a capacidade de

imaginar o que ainda não existe, de fazê-lo aparecer de forma concreta como uma adição nova e proposital ao mundo real" (Zivkovic, 2018).

Além da função de disseminar novos conhecimentos — e as técnicas do *design* — há uma discussão na literatura revisada sobre o papel da tecnologia no trabalho dos i-Labs. As soluções tecnológicas e o conhecimento científico desempenham um papel muito menos proeminente nos laboratórios de inovação em cidades do que nos *living labs* urbanos (Scholl e Kemp, 2016). Embora os i-Labs estejam frequentemente associados a novas soluções tecnológicas e a *hackathons*, não havia muitos engenheiros de TI nos laboratórios presentes em nossa amostra — essas habilidades foram adquiridas de parceiros externos. Em certo sentido, isso pode ser visto como uma tentativa de tornar a tecnologia subserviente à mudança social, em vez de permitir que a tecnologia seja o catalisador dessa última (Tonurist et al., 2015). Não encontramos nenhuma evidência de que a tecnologia contribua para o aumento da capacidade inovadora (Timeus e Gascó, 2018).

Em suma: os i-Labs, embora proeminentes em muitas estratégias modernas de gestão pública, ainda estão longe de se tornar partes orgânicas do setor público, o que é paradoxalmente sua fraqueza e força (Tonurist *et al.*, 2015). É preciso avançar ainda mais os debates sobre os i-Labs e as técnicas de coprodução e enfatizar como eles respondem a uma necessidade urgente de uma reestruturação institucional mais politizada que possa oferecer alternativas ao neoliberalismo diante das crises urbanas. (Chatterton *et al.*, 2018)

CAPÍTULO II – ABORDAGEM METODOLÓGICA

A presente pesquisa é exploratória e descritiva. Exploratória porque se interessa em conhecer melhor um fenômeno relativamente novo, de natureza dinâmica e, algumas vezes, episódico. Descritiva porque pretende relatar, de forma sistemática e organizada, o que está acontecendo, ou aconteceu, nas cidades que implantaram laboratórios de inovação para operar junto a seus governos locais. O desafio foi desenvolver uma abordagem metodológica que permitisse descrever a proliferação dos i-Labs utilizando apenas dados obtidos por meio da internet.

Também pode ser considerada uma pesquisa indutiva, no sentido de que pretende construir do específico em direção ao genérico, da realidade para a teoria. Pode ser considerada, finalmente, uma pesquisa de método misto — *mixed methods research* — uma pesquisa quali-quantitativa, interessada não apenas em contar, quantificar e medir, mas também em identificar significados e valores, por meio da leitura e da interpretação de textos.

Nas pesquisas com métodos mistos destaca-se, ao se determinar o método a ser empregado em qualquer estudo, o ecletismo metodológico, o pluralismo paradigmático e o foco sobre a questão de pesquisa. Nesse tipo de pesquisa as peculiaridades do problema de pesquisa é que vão determinar as características metodológicas eleitas para o desenvolvimento do processo investigativo (Dal-Farra e Lopes, 2013).

O objeto empírico da investigação é o fenômeno da popularização dos i-Labs como um todo e a as experiências individuais de cada laboratório. Na definição da abordagem metodológica, a primeira decisão foi a de analisar os i-Labs como uma política pública. Ou seja, como uma ação de governo implantada com o objetivo de inovar no planejamento e na forma de administrar as cidades. Cada política pública difere das demais no que diz respeito ao conteúdo, aos instrumentos e aos mecanismos através do qual opera (Sager, 2007). A partir da pesquisa na internet, tudo o que pode ajudar a compreender o fenômeno da popularização dos i-Labs, foi utilizado.

Por conta da flexibilidade de métodos, alguns críticos acusam a análise de políticas públicas de ser pouco científica, pela falta de teorização. Para outros, no entanto, esse é justamente o maior potencial analítico da *policy analysis*, um potencial que supera abordagens que focam apenas na dimensão institucional ou na dimensão político-processual individualmente. O valor da *policy analysis* está justamente em deixar confluir a dimensão material das políticas públicas (isto é, seus fins, impactos etc.) com as dimensões institucional e político-processual (Frey, 2000).

Para capturar as diferentes dimensões de análise a partir de documentos obtidos na internet, a abordagem dos dados foi feita por meio das técnicas de codificação. A abordagem metodológica é apresentada em três seções. A primeira apresenta como foi definida a amostra da pesquisa; a segunda explica como foram coletados e tratados os dados; a terceira seção, finalmente, explica a metodologia utilizada na análise dos dados. Apesar de apresentada de forma linear e organizada a abordagem metodológica não foi definida *a priori*. Ao contrário, foi ajustada depois que a análise avançou e os resultados começaram a aparecer. Como lembra Saldaña (2013), decisões específicas sobre métodos de codificação podem ocorrer antes, durante e após uma revisão inicial do corpus de dados.

1 SELEÇÃO DA AMOSTRA

A velocidade com que os governos estabelecem laboratórios de inovação, juntamente com a indeterminação conceitual em torno da melhor forma de defini-los, torna a escolha de uma amostra de i-Labs particularmente desafiadora (McGann *et al.*, 2018). A primeira preocupação ao planejar a seleção da amostra foi reunir um número suficiente de laboratórios para conseguir estabelecer generalizações. Em 2014, a Nesta — *National Endowment for Science Technology and Arts*, do Reino Unido, estava em contato com “cerca” de 40 laboratórios de inovação em atuação (Puttick, 2014). Um ano depois, Tonurist *et al.* (2015) num artigo que se tornou referência no tema, indicava 35 laboratórios de inovação atuando junto ao poder público em todo o mundo. No ano seguinte, em 2016 um relatório da União Europeia listava 64 *policy labs* atuando apenas nos países membros (Fuller e Lochard, 2016).

Numa das estimativas mais recentes, Whicher e Crick (2019) estimam que existem, em todo o mundo, mais de 100 laboratórios operando — equipes governamentais multidisciplinares desenvolvendo serviços e políticas públicas usando métodos de inovação para envolver os cidadãos e outras partes interessadas. Em todos esses casos, os números se referem a laboratórios atuando nas três esferas do setor público: governo local, governo estadual e governo nacional. O interesse desta pesquisa está em um segmento desse grupo: os i-Labs operando junto a cidades, a governos locais.

Assim, o primeiro escopo do processo de seleção da amostra foi conseguir um bom número de indivíduos desse tipo. Uma segunda preocupação foi mitigar o viés de preferência inevitável durante o processo de identificar e reunir um conjunto expressivo de i-labs. A seleção da amostra poderia ser sempre questionada em termos de escolhas e preferências. Deste ponto de vista, foi considerada vantajosa a oportunidade de trabalhar com um conjunto

de laboratórios de inovação já existente. A alternativa A melhor oportunidade foi selecionar a amostra a partir da lista reunida pelo projeto *Design for Europe* (DfE), que contém 161 organizações trabalhando com a introdução do pensamento do *design* no setor público em todo o mundo.⁴ Nessa lista, as organizações estão agrupadas em seis categorias. A primeira categoria reúne as empresas, a segunda as associações (ONGs). Depois três categorias para o setor público: governos centrais, governos regionais e locais e outras instituições públicas. Finalmente uma sexta categoria reúne as organizações ligadas à academia.

Para definir a amostra de laboratórios a ser investigada, o ponto de partida foi a lista das 47 organizações agrupadas na categoria Governos Locais e Regionais, todas apresentadas como laboratórios de inovação. O passo seguinte foi eliminar da lista os i-Labs classificados como regionais, ou seja, que não estivessem diretamente associados com a questão urbana. Esse primeiro exame eliminou 14 dessas organizações e o resultado foi um grupo de 33 laboratórios operando em 31 cidades. Um segundo exame mostrou que nessa primeira amostra, três registros representavam o próprio governo local (e não um laboratório). O primeiro caso, refere-se à cidade de Eindhoven, nos Países Baixos, e a ficha técnica informa que o departamento de estratégia do município contava com um consultor de *design* desde junho de 2015, com a tarefa de “*ancorar o design-thinking na maneira de trabalhar da prefeitura*”. Os outros dois referem-se ao Conselho Municipal de Roskilde e ao Conselho Municipal de Odense, duas cidades dinamarquesas. Em ambos os casos a informação que consta é que as duas prefeituras utilizam técnicas do *design* para planejar políticas públicas. Diante da dificuldade de, de acordo com os conceitos apresentados no capítulo anterior, individualizar esses três casos como laboratórios de inovação, a opção foi eliminá-los da amostra que, assim, ficou reduzida a 30 laboratórios de inovação localizados em 28 cidades.

Em termos geográficos, a amostra ficou fortemente concentrada na Europa e na América do Norte. As duas exceções são as cidades de Seoul, capital da Coreia do Sul, e Jerusalém, em Israel. Na Europa, destaca-se uma concentração na Dinamarca, que tem 3 cidades na amostra. Essa concentração não surpreende: o setor público dinamarquês pode ser considerado pioneiro no uso dos laboratórios de inovação, tendo inaugurado o *Mind Lab* em 2002. Já a concentração de laboratórios nos Estados Unidos da América — o país tem 15 cidades na amostra — tem outra explicação: 14 dessas cidades receberam fundos da

⁴ No final de 2019 a base continha 162 organizações. Os dados mencionados nessa pesquisa referem-se ao final de 2018, quando essa pesquisa foi iniciada. Naquela data havia um total de 161 organizações cadastradas. O i-Lab de Dublin foi cadastrado mais tarde e não foi incluído nessa pesquisa. A base pode ser consultada em <http://publicsector-map.designforeurope.eu/en/>. Design for Europe foi um programa da União Europeia, para apoiar a inovação orientada para o design em toda a Europa. Iniciado em 01/2014, foi encerrado em 12/2016.

Bloomberg Philanthropies, a fundação criada pelo ex-prefeito de Nova York, Michael Bloomberg, através da qual ele desenvolve um destacado programa de incentivo à inovação na administração de cidades. O programa funciona através de editais e Nova Orleans entrou na primeira edição. A segunda edição foi realizada em agosto de 2014 selecionou 14 cidades entre 90 concorrentes (apenas uma dessas cidades não consta na amostra).

Com a amostra definida e a pesquisa em curso, em outubro de 2018, veio a público o *Government Innovation Lab Directory*, o diretório global de i-Labs atuando junto ao setor público lançado pela consultoria britânica Apolitical. O título do novo diretório ajuda a consolidar o próprio conceito de i-Lab público. Considere-se que, poucos anos antes, a base do *Design for Europe* registrava organizações trabalhando para a introdução do pensamento do *design* no setor público: um universo mais amplo e muito menos específico. Na base do *Design for Europe* as organizações públicas eram 50%, no diretório do Apolitical são 85%. Na base do DfE, em comparação, constam 43 empresas privadas, escritórios de consultoria oferecendo serviços de *design* aos governos (27% do total). No diretório do Apolitical, as empresas são apenas seis e todas elas oferecem serviços no formato específico de laboratório. No entanto, quando se compara as duas bases especificamente em termos de i-Labs atuando junto às cidades, os resultados são semelhantes numericamente. O quadro a seguir apresenta a distribuição das duas bases de dados de acordo com as seis categorias:

	Design for Europe		Apolitical Directory	
Empresas	43	27%	6	5%
Associações	18	11%	11	9%
Governos Centrais	28	17%	54	44%
Governos Locais e Regionais	47	29%	47	38%
Outras Instituições Públicas	5	3%	4	3%
Academia	20	12%	2	2%
TOTAL	161	100%	124	100%

Quadro 4 — Comparativo entre as bases DfE e Apolitical: por setor econômico

Na categoria Governos Locais e Regionais, o diretório do Apolitical reúne 40 i-Labs e mostra maior alinhamento com o interesse dessa pesquisa. Nesse sentido, pareceu fazer sentido incorporar esse novo grupo de i-Labs ao grupo a ser investigado. No entanto, uma primeira investigação mostrou que dez desses indivíduos já constavam da amostra selecionada. Além disso, a maioria dos 30 laboratórios restantes não contribuíam muito para contrabalançar a concentração geográfica da amostra: a grande maioria estava igualmente concentrada na América do Norte e na Europa.

Desse ponto de vista, o que pareceu mais interessante, e menos trabalhoso, foi incorporar apenas uma parte do novo diretório do Apolitical. Uma parte pequena — um grupo de quatro laboratórios —, mas que poderia trazer valor para a amostra: os quatro laboratórios atuando em cidades da América Latina. Do ponto de vista dessa pesquisa, essa foi a grande novidade trazida pelo *Government Innovation Lab Directory* organizado pelo Apolitical. A inclusão desse grupo na amostra permite aproximar a pesquisa da nossa realidade — um dos i-Labs está no Brasil — além de propiciar uma análise comparativa entre as experiências que deram origem ao conceito, em cidades europeias e norte-americanas, e as experiências das cidades latino-americanas que o adotaram e adaptaram. O quadro seguinte apresenta a distribuição dos i-Labs por continente nas duas bases.

	Design for Europe		Apolitical Directory	
América do Norte	18	60%	15	50%
Europa	9	30%	5	17%
América Latina	1	3%	6	20%
Oriente Médio	1	3%	2	7%
Ásia	1	3%	0	0%
Oceania	0	0%	2	7%
TOTAL	30	100%	30	100%

Quadro 5 — Comparativo entre as bases DfE e Apolitical: Distribuição geográfica

Com a inclusão dos quatro laboratórios latino americanos, a amostra utilizada nessa pesquisa ficou composta por 34 laboratórios situados em 31 cidades, pois Bogotá aparece com dois i-Labs. A tabela abaixo apresenta o conjunto da amostra com os i-Labs agrupados geograficamente.

Nome do Laboratório	Cidade	Pais	Nome do Laboratório	Cidade	Pais
Superpublic San Francisco	San Francisco	USA			
Innovation & Performance Team	Seattle	USA	Barcelona Urban Lab	Barcelona	ESP
I-Team / Office of Civic Innovation	Long Beach	USA	Bexley Innovation Lab	Bexley	GBR
Innovation Team	Los Angeles	USA	Co Battipaglia	Battipaglia	ITA
Innovation Team	Albuquerque	USA	Co Mantova	Mantova	ITA
Innovation Team	Centennial	USA	Erasm Urban Lab	Lyon	FRA
Innovation Team	Minneapolis	USA	Design Department	Kolding	DNK
Innovation Delivery Team	New Orleans	USA	CIFIA - Center for Innovation in Aarhus	Aarhus	DNK
Innovation Team	Mobile, AL	USA	Copenhagen Solutions Lab	Copenhagen	DNK
Innovation Team	Peoria	USA			
Innovation Team	Rochester	USA	Lab para la Ciudad	Cidade do Mexico	MEX
Innovation Team	Syracuse	USA	LABCapital	Bogotá	COL
Innovation Team	Boston	USA	Vivelab Bogotá	Bogotá	COL
Innovation Team	Jersey City	USA	LINQ - Laboratorio de Innovacion Quito	Quito	ECU
New Urban Mechanics	Boston	USA	(011).LAB	São Paulo	BRA
Innovation Zone I-Zone	New York	USA			
NYC - Opportunity	New York	USA	Innovation Team	Jerusalem	ISR
City Studio	Vancouver	CAN	Seoul Innovation Bureau	Seoul	KOR

Quadro 6 – Amostra selecionada de i-Labs

2 METODOLOGIA DE LEVAMENTO DE DADOS

Definida a amostra a ser estudada, a seleção e a coleta de dados foram orientadas por uma lista inicial com dez perguntas relacionadas com os objetivos da investigação. A lista de perguntas foi concebida para servir de base para o trabalho de minerar a internet — de acordo com o tipo de dado que é possível conseguir com esse tipo de busca — e para servir de ponto de partida para o trabalho de codificação e análise. As dez perguntas foram:

- (1) Quem tomou a iniciativa de implantar o laboratório?
- (2) Quem são (foram) os atores mais diretamente envolvidos com o i-lab?
- (3) Em termos de recursos financeiros, de onde vem (veio) o maior investimento?
- (4) Os i-labs têm (tinham) uma sede própria, fora da prefeitura?
- (5) A quem o i-lab responde?
- (6) Que papel o Governo Local teve na criação do i-lab?

- (7) Qual foi o objetivo da criação o i-lab (no lançamento)?
- (8) O i-lab é considerado um espaço para a experimentação?
- (9) Que resultados práticos os i-labs já produziram?
- (10) Que tipo de contribuição os laboratórios oferecem para o governo local?

De posse dos parâmetros de referência, o levantamento na internet começou buscando as páginas web de cada laboratório. No caso dos laboratórios sem página na internet, os dados foram levantados em páginas do governo local ou nas páginas de parceiros institucionais do i-lab. Como em todas essas páginas o conteúdo pode ser considerado, de certo modo, oficial — produzido pelo próprio i-lab ou por seus parceiros — a mineração de dados foi feita também em páginas web produzidas pela mídia para mitigar esse viés da pesquisa.

Em todos os casos, o objetivo do levantamento foi produzir, a partir da internet, documentos que pudessem ser trabalhados com a ajuda de um software de análise qualitativa (Atlas.ti). Este tipo de software consegue trabalhar com uma grande quantidade de documentos e oferece vários recursos para selecionar trechos, aplicar códigos, organizar e categorizar informações. Por razões de simplificação, procedimento adotado foi padronizar o material e trabalhar apenas com documentos PDF produzidos a partir da página web de interesse.

Todos os documentos inseridos no Atlas.ti estavam na língua inglesa, em espanhol ou em português. Entretanto, essas não foram as línguas originais da totalidade dos documentos trabalhados, houve casos de documentos PDF produzidos a partir de páginas originais em dinamarquês, em francês e em italiano. Nesses casos, o conteúdo foi traduzido automaticamente para o português pelo Google Chrome.

Não foi estabelecido um número mínimo de documentos para cada i-lab, a meta foi produzir tantos documentos PDF quantos fossem necessários para, na medida do possível, responder as perguntas do questionário.

3 METODOLOGIA DE ANÁLISE DE DADOS

Para analisar os dados recolhidos pela pesquisa foram estabelecidas variáveis a partir da lista preliminar de perguntas. Como o trabalho de análise foi desenvolvido com a ajuda de um software de análise qualitativa, as variáveis foram todas tratadas como códigos. Ou seja, a cada vez que aparecia no texto uma informação vinculada a variável que se estava pesquisando, esse segmento de texto recebeu um código com o nome da variável.

A codificação é uma metodologia de análise que tem por objetivo identificar, organizar e associar dados e grupos de dados de forma a criar categorias e sistemas de classificação. Codificar é o processo de ir destacando pedaços de informação em um documento (em qualquer suporte – vídeo, texto, som etc.) e, ao mesmo tempo, ir associando esses trechos à ideias ou conceitos. É um processo que permite que os dados sejam segregados, agrupados e vinculados em uma rede mental de modo a consolidar significados e explicações. O objetivo da codificação (e da análise) é a busca por padrões e, em seguida, a busca por ideias que ajudem a explicar por que esses padrões surgem (Saldaña, 2013). Códigos servem para destacar ao longo do texto os “incidentes” que o investigador considere importantes para o seu objetivo de pesquisa. O processo envolve atenção analítica meticulosa, aplicando tipos específicos de códigos aos dados através de uma série de ciclos cumulativos de codificação (Murillo, s.d.).

Com a finalidade de estabelecer de antemão quais seriam os “incidentes” mais importantes para descrever o fenômeno, e seguindo sugestão de Saldaña [2013], foi elaborada uma lista preliminar com dez perguntas para orientar tanto o processo de codificação quanto a própria busca por informações. A elaboração de uma lista de perguntas antes mesmo de entrar em contato com os dados da pesquisa ajuda a estabelecer algum distanciamento, e um mínimo de objetividade na análise do fenômeno de forma a evitar uma postura “*ingênua, que acredita apreender intuitivamente as significações e objetivos dos protagonistas nos diferentes contextos urbanos, mas que, afinal, atinge apenas a projeção da subjetividade do próprio analista*” (Bardin, 1977).

A lista inicial de perguntas foi elaborada de forma a alcançar as três dimensões de análise planejadas para a presente pesquisa. Esta abordagem com três dimensões de análise — institucional, política e técnica — já é de uso consagrado no campo da *policy science*, e podem ser entendidas a partir dos três conceitos clássicos das ciências políticas, mais conhecidos pela nomenclatura em inglês: *polity* para denominar as instituições que constituem o ambiente onde atuam os i-labs (a dimensão institucional); *politics* (a dimensão política) para descrever os processos políticos ocorrendo entre os atores; por fim, *policy* (a dimensão técnica) para analisar os conteúdos concretos resultados de cada política pública (Frey, 2000).

Ao planejar o exame dos laboratórios de inovação enquanto política pública — considerando as três dimensões de análise — a finalidade foi obter uma melhor compreensão do problema para o qual a política pública foi desenhada, seus possíveis conflitos, a trajetória seguida e o papel dos indivíduos, grupos e instituições no processo — tanto os envolvidos na tomada de decisão quanto os que serão afetados pela política pública (Souza, 2006).

A metodologia de codificação e análise construiu-se na medida em que a pesquisa avançava. O formato aqui apresentado é proveniente de um trabalho de ir e vir entre os primeiros resultados, a metodologia e a própria fundamentação teórica. As técnicas adotadas para a codificação foram ajustadas de acordo com as dimensões de análise, na medida em que as variáveis aparecem mais ou menos explícitas nos dados recolhidos na internet. Nas dimensões institucional e política, a codificação feita em apenas um ciclo mostrou-se suficiente para identificar valores para as variáveis. Já a dimensão técnica mostrou a necessidade de uma codificação em ciclos. A diferença entre os procedimentos de codificação para cada dimensão de análise decorre do tipo de variável investigada. Saldaña (2013) defende uma postura pragmática em relação à investigação, com abertura para escolher a ferramenta mais adequada para cada trabalho. Para ele, todas as pesquisas e metodologias são contexto-específicas e quanto mais versado o pesquisador for em métodos ecléticos de investigação, melhor será sua capacidade de entender os diversos padrões e complexos significados da vida social.

Na dimensão institucional, a análise procurou identificar como os i-Labs foram definidos institucionalmente e, em seguida, como foram implementados e por quanto tempo a política pública ficou operante. Na dimensão política, serão consideradas as várias organizações envolvidas com a criação dos i-Labs, os objetivos declarados para a criação do i-Lab e como eles, enquanto política pública, se inserem no contexto da crise urbana. Nessas duas dimensões, o trabalho de codificação foi feito em apenas um ciclo, utilizando códigos que explicitassem as variáveis desejadas para a análise.

Na análise da dimensão técnica o procedimento de codificação foi diferente. A análise na dimensão técnica trata dos resultados práticos da política pública, no caso o resultado da ação dos laboratórios de inovação. Na presente investigação, essa análise está diretamente associada à pergunta de pesquisa — ao papel desempenhado pelos i-Labs atuando junto aos governos locais. A ação dos laboratórios e seu papel no governo não são apenas dois elementos tangencialmente ligados: uma instituição do setor público e suas tentativas de influenciar a sociedade, a economia e a sociedade estão intimamente ligadas entre si. Podemos pensar nas instituições como sendo definidas pelo menos em parte pelo que fazem (Peters, 2016). Com o objetivo de capturar a ação dos laboratórios, o plano de pesquisa foi fazer um trabalho de codificação a partir de segmentos de texto capturados com a aplicação de um código — o i-Lab em ação — nos documentos inseridos no Atlas.ti.

O resultado do processo de análise nas três dimensões está apresentado no próximo capítulo.

CAPÍTULO III – APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Os laboratórios de inovação junto a governos estão se alastrando pelo mundo, tendo se originado nos governos nacionais e se difundido rapidamente por governos regionais e locais. Para descobrir que papel estão desempenhando junto aos governos locais, que respondem pelo planejamento e administração das cidades, a presente pesquisa levantou e analisou dados sobre 33 laboratórios de inovação localizados em 30 cidades do mundo. Os dados referem-se a novembro de 2019.

A projeto da pesquisa foi estudar os i-Labs como um novo tipo de política pública, uma política estabelecida com o objetivo de levar a inovação para dentro do governo e de contribuir para ampliar o repertório de ferramentas disponíveis para a tarefa de planejar e administrar as cidades. O que os resultados obtidos demonstram é que, apesar de serem um tipo diferente de política pública, os laboratórios estão, sim, contribuindo para a capacidade de inovar nos governos locais.

A apresentação dos resultados começa com a confirmação daquilo que muitos pesquisadores já haviam anotado: apesar da popularidade, é difícil definir o que seja i-Lab do ponto de vista institucional. O próprio processo de seleção da amostra exemplifica essa dificuldade. Apesar dos critérios de seleção adotados, foram encontrados na amostra desde organizações bem pouco institucionalizadas — equipes de trabalho com missão e prazo definidos — até organizações formalizadas através de registro na junta comercial. A complexidade institucional da gestão urbana se fez visível no próprio recorte estabelecido para esta pesquisa — estudar i-Labs operando junto a um governo local: entre os indivíduos da amostra, a expressão *governo local* pode referir-se a prefeituras, a conselhos municipais, a um distrito federal ou a um ente metropolitano, sob o qual podem operar níveis inferiores de governo.

Confirmada a dificuldade de abordar os laboratórios por meio da dimensão institucional, os resultados indicam que faz sentido estudar os i-Labs como um novo tipo de política pública. Isso significa entender que, independentemente de como tenham sido criados ou da forma institucional que venham a adotar, os i-Labs representam o desejo do governo local de inovar, de realizar de forma diferente as tarefas envolvidas com o planejamento e a administração das cidades. Nesse sentido, os resultados mostram também que não seria difícil questionar a linha de corte utilizada na seleção da amostra e que deixou de fora as unidades em operação nas cidades de Eindhoven, nos Países Baixos, e de Roskilde e Odense, na Dinamarca.

Os resultados da pesquisa serão apresentados em cinco seções. Na primeira será apresentada uma visão geral do fenômeno como um todo: como se desenvolveu ao longo do tempo, em que tipo de cidades os i-Labs surgiram e como estão se multiplicando. Nas três seções seguintes serão apresentadas as características desses i-labs pela perspectiva das três dimensões de análise: a institucional, a política e a técnica. Finalmente, na última seção será apresentada uma conclusão geral e algumas observações.

Ao longo do texto, os números entre colchetes referem-se às citações colecionadas para o trabalho de análise. Para facilitar a leitura e deixar o texto homogêneo, todas citações aparecem traduzidas para o português.

1 VISÃO GERAL DO FENOMENO

O fenômeno de popularização dos laboratórios de inovação é recente e a amostra selecionada reflete essa característica. Entre os 33 selecionados, o mais antigo é o Barcelona Urban Lab, que foi criado em 2008, operou por cerca de dez anos e já foi fechado. Em seguida, em 2010, foram criados mais dois, nas cidades de Boston e Nova York. Ambos estão funcionando até hoje. No ano seguinte surgiram mais dois: o de Nova Orleans já fechou as portas, o de Vancouver não apenas segue operando como deu origem a novos i-labs em outras cidades. Essa é uma característica que os i-labs compartilham com outras políticas públicas: criados por um governo são, algumas vezes, descontinuados pelo governo seguinte. Os resultados da pesquisa confirmam a literatura, do mesmo modo que são criados, os i-labs podem ser fechados com facilidade.

Quando se adota uma visão cronológica, torna-se possível compreender que o conjunto de 33 laboratórios de inovação reunidos na amostra nunca esteve completo em um mesmo instante histórico. Depois de serem três em 2010, e seis em 2012, os i-Labs continuaram a se alastrar nesse ritmo até terem um crescimento explosivo em 2015, quando chegam a 25. O conjunto reunido da amostra atinge seu tamanho máximo em 2017, quando somam 30 laboratórios de inovação operando ao mesmo tempo em diferentes cidades. No final de 2019, depois de nove terem fechado as suas portas, os 33 i-Labs da amostra estavam reduzidos a 24.

O gráfico a seguir representa o processo de expansão da amostra. As barras horizontais indicam o tempo de vida de cada laboratório ao longo dos anos. A barra com a extensão pontilhada indica a unidade criada na cidade de Lyon que já existia como um living lab desde 1998 e que ganhou foco em políticas públicas urbanas a partir de 2015. A linha preta

representa o total de unidades operando em cada ano, indicada pelos números no alto do gráfico.

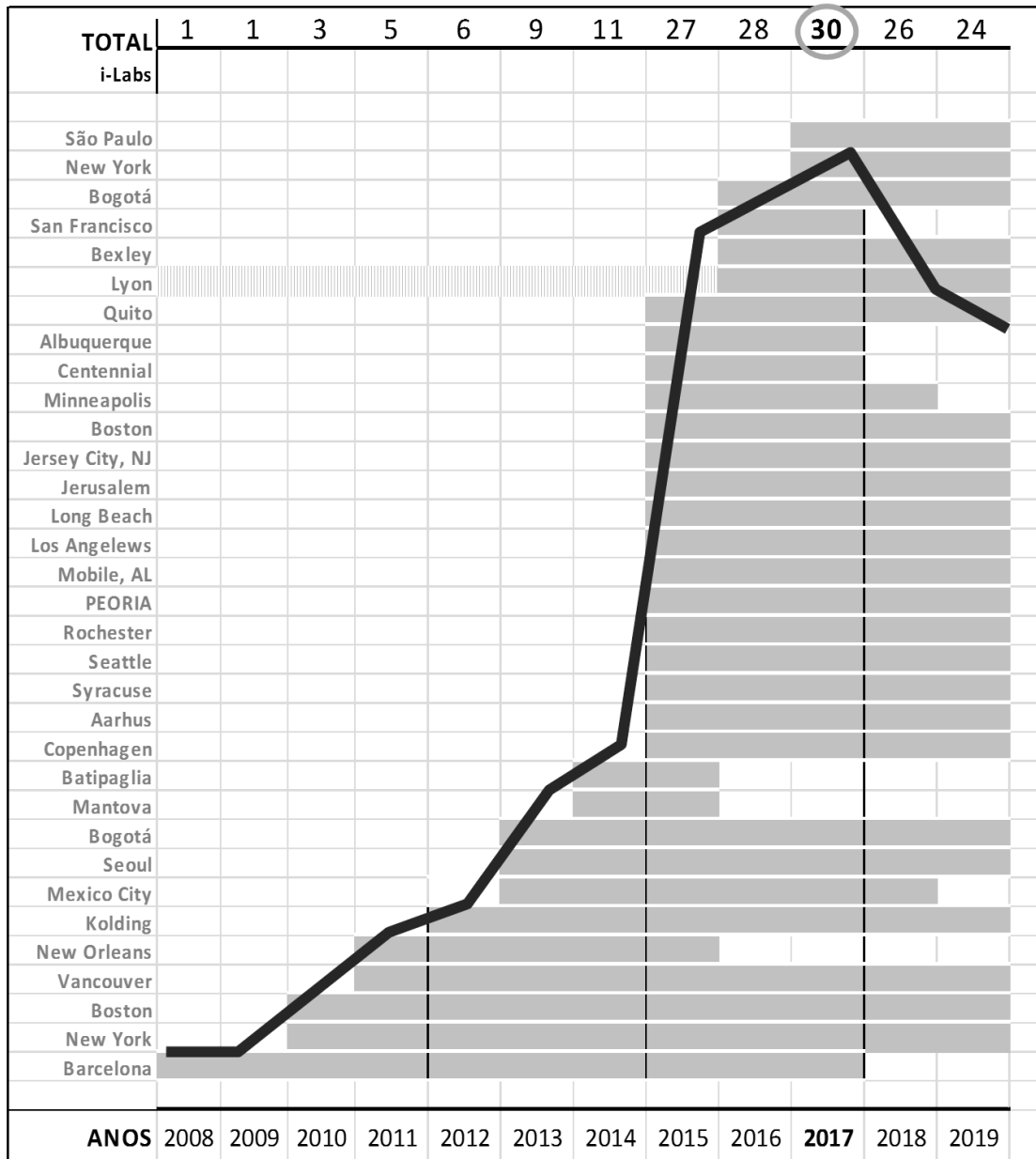


Figura 2 — Número de i-labs em operação a cada ano. Barras indicam duração do i-lab no tempo.

O pico que se vê de 2014 para 2015 resulta do edital da Bloomberg Philanthropies, (fundação criada por Michael Bloomberg, prefeito de Nova York de 2002 até 2013) que apoiou a criação de 14 dos 33 laboratórios reunidos na amostra. As barras que se interrompem indicam os i-Labs que fecharam. Três deles tiveram a duração de apenas dois anos. Ao final de 2019, apenas 24 dos 33 laboratórios estavam funcionando.

Em termos geográficos, quando são analisadas as 30 cidades que adotaram a estratégia de implantar laboratórios de inovação, a amostra concentra-se fortemente na Europa e na América do Norte. As exceções são as cidades de Seoul, capital da Coreia do Sul, Jerusalém, em Israel e as três cidades da América do Sul: Bogotá, Quito e São Paulo. A concentração na Europa explica-se pelo surgimento do fenômeno: a Dinamarca tem três 3 cidades na amostra. Já a concentração na América do Norte explica-se pelo trabalho da Bloomberg Philanthropies. O mapa a seguir apresenta a localização das 30 cidades no globo:



Figura 3 — Localização das cidades incluídas na amostra

Em termos de tamanho e de posição na hierarquia urbana, a amostra é bastante diversa. Em termos de população, inclui desde cidades com menos de 100 mil habitantes até megalópoles globais como Seoul, Cidade do México, Nova York, Los Angeles e São Paulo. A diversidade fica mais evidente quando se analisa a amostra em termos de hierarquia urbana. Entre as trinta cidades, é possível encontrar tanto cidades-polo de regiões metropolitanas quanto cidades satélites: são cinco exemplos de cada caso. As metrópoles de Nova York e Los Angeles aparecem com duas cidades cada: a cidade-polo e uma cidade satélite. Três metrópoles aparecem apenas com cidades satélites: a metrópole de Londres aparece com Bexley, a metrópole de Denver, no Colorado, aparece com a suburbana Centennial, e a metrópole de Nápoles, a segunda da Itália em população, aparece com Batipaglia.

A tabela a seguir apresenta as cidades organizadas por tamanho da população.

	CIDADE	POPULAÇÃO		NOME DO I-LAB	
1	São Paulo	12.250.000	Capital	(011).LAB	
2	Seoul	9.838.000	Capital Nacional	Seoul Innovation Bureau	
3	Mexico City	8.918.000	Capital Nacional	Lab para la Ciudad	
4	New York	8.405.000		I-Zone / NYC - Opportunity	2
5	Bogotá	6.840.000	Capital Nacional	LABCapital / ViveLab Bogota	2
6	Los Angeles	3.990.000		Innovation Team	
7	Quito	1.980.000	Capital Nacional	Linq - Lab de Innovación Quito	
8	Barcelona	1.613.000	Capital	Urban Lab	
9	San Francisco	884.000		Superpublic	
10	Jerusalem	874.000		Innovation Team	
11	Seattle	715.000		Innovation & Performance Team	
12	Boston	685.000	Capital	MONUM / I-Team	2
13	Vancouver	675.000	Capital	City Studio	
14	Copenhagen	602.000	Capital Nacional	Solutions Lab	
15	Lyon	513.000	Capital	Erasmé Urban Lab	
16	Long Beach	462.000	R.M. Los Angeles	Office of Civic Innovation	
17	Minneapolis	422.000	R.M. Minn-St. Paul	Innovation Team	
18	New Orleans	393.000		Innovation Delivery Team	
19	Aarhus	336.000		Center for Innovation in Aarhus	
20	Jersey City	270.000	R.M. Nova York	Innovation Team	
21	Albuquerque	245.000		Innovation Team	
22	Bexley	231.000	R.M. Londres	Bexley Innovation Lab	
23	Mobile	195.000		Innovation Team	
24	Syracuse	145.000		Innovation Team	
25	Peoria	115.000		Innovation Team	
26	Rochester	114.000		Innovation Team	
27	Centennial	103.000	R.M. Denver	Innovation Team	
28	Kolding	54.000		Design Department	
29	Battipaglia	52.000	R.M. Napoles	Co-Battipaglia	
30	Mantova	48.000		Co-Mantova	

Quadro 7 – Lista das 30 cidades incluídas na amostra

Também é interessante notar que em oito das 30 cidades da amostra o governo local compartilha sua cidade com governos de hierarquia superior, seja com um governo de nível estadual, seja com o próprio governo central do país. Na Cidade do México, por exemplo, a cidade era administrada por um Distrito Federal diretamente controlado pelo governo central

do México até o ano de 2016, quando uma reforma administrativa deu mais independência à cidade e permitiu ao prefeito nomear sua própria equipe administrativa⁵.

2 OS I-LABS ANALISADOS NA DIMENSÃO INSTITUCIONAL

Quando examinados pelas lentes da análise de políticas públicas, os resultados mostram que os i-Labs não possuem um formato institucional definido. Apesar de compartilharem um mesmo objetivo — trazer a inovação para a administração das cidades — as soluções adotadas em cada caso são bem diferentes. Nessa seção serão apresentados os resultados que apresentam os i-Labs na dimensão institucional.

A seção está dividida em três partes que mostram: (1) como essa forma de política pública foi definida ao ser apresentada para o público; (2) como esse “protótipo institucional”, foi constituído; e (3) por quanto tempo duram essas políticas públicas?

2.1 Como os *i-labs* foram definidos?

Quando se analisa as citações obtidas com a aplicação do **código 21: definição do i-lab**, é possível ter uma ideia da justificativa escolhida por cada governo para implantar uma política pública com o objetivo de inovar na administração da cidade. O objetivo desse código foi colecionar trechos que expressem a forma como o i-lab foi definido pelo aspecto institucional. Apesar de todos buscarem a mesma coisa, as definições para o que o governo local vai fazer são diferentes. Foram analisadas 53 citações.

O processo de codificação levou à identificação de categorias conceituais com as quais é possível dividir a amostra em seis grupos. Cada categoria foi definida por um conceito institucional que possa ser aplicado a todos os indivíduos do grupo. No maior dos grupos, formado pelos 14 i-labs custeados pela Fundação Bloomberg, o conceito é time de consultores. As citações que levaram a esse conceito, todas muito parecidas, trazem expressões tais como *grupo experiente de consultores* e *time in-house de consultores em inovação*. São citações que trazem essa ideia de temporalidade que costuma estar presente nos trabalhos de consultoria. Isso não surpreende uma vez que essas 14 unidades foram criadas a partir de regras estabelecidas em edital, no qual inclusive, estava estabelecido que o nome de

⁵ México City officially changes its name to: Mexico City. Artigo no jornal The Guardian. <https://www.theguardian.com/world/2016/jan/29/mexico-city-name-change-federal-district-df>. Os prefeitos do Distrito Federal já eram eleitos pela população desde 1997.

cada unidade seria *innovation team*, ou *i-team*. É bem verdade que algumas cidades adotaram nomes um pouco diferentes, mas em todos os casos, o que aconteceu foi que os governos locais que aderiram ao programa passaram a contar com um time de consultores especializados em inovação ligados ao prefeito, mas externos ao poder público.

Um segundo grupo, com apenas três indivíduos, pode ser definido pelo conceito de incubadora. Para esses i-labs, o **código 21: definição do i-lab** trouxe expressões como *uma plataforma para que os setores público, privado e sem fins lucrativos possam trabalhar juntos* [43:1], ou *a incubadora da cidade de Copenhague para iniciativas tipo smart-cities* [155:1] e *uma porta de entrada para empresas interessadas em solicitar ao Conselho Municipal permissão para prototipar negócios urbanos* [14:8]. O terceiro grupo contém os dois i-labs italianos que podem ser associados ao conceito de oficina, entendida a palavra no sentido de seminário ou curso de curta duração.

O quarto grupo se parece com o quinto — nos dois casos as definições trazem a ideia de que os i-labs são unidades internas do governo local. A diferença está nos termos utilizados. Enquanto no quarto grupo os termos podem ser associados ao conceito de departamento, uma parte nova do governo local, no quinto grupo as citações estão associadas a ideia de laboratório e explicitam a presença da experimentação. Uma das citações utiliza o termo *estúdio (studio)* porém o utiliza claramente com o significado de lugar de criar, de experimentar com coisas diferentes.

Finalmente, no quinto grupo todas as citações colecionadas estão associadas ao conceito de espaço, de lugar físico. É um conceito que aponta para o local em si no qual espera-se que a inovação ocorra. Interessante notar que dos sete i-Labs agrupados nessa categoria, quatro possuem uma sede própria, destacada do resto da prefeitura. Em todos os demais grupos, apenas outros dois i-Labs possuem uma sede própria — os dois estão na categoria Incubadora. O quadro a seguir apresenta os 33 i-Labs da amostra agrupados nas seis categorias. Os que possuem uma sede própria destacada estão assinalados com a letra “S”, na coluna Conceito.

As seis categorias representam conceitos conhecidos e podem ser interpretadas como opções estratégicas adotadas pelos governos locais ao decidirem implementar uma política pública para buscar a inovação nos seus processos de planejamento e gestão. Representam o posicionamento institucional definido pelos governos locais na hora de justificar a implantação de seus laboratórios de inovação.

CIDADE	DEFINIÇÃO	CONCEITO	CATEGORIA	
02 - ALBUQUERQUE		Time de consultores	1º	Time de consultores
03 - BOSTON		Time de consultores		
04 - CENTENNIAL		Time de consultores		
05 - JERSEY CITY		Time de consultores		
06 - JERUSALEM	<i>a senior consulting group</i>	Time de consultores		
07 - LONG BEACH		Time de consultores		
08 - LOS ANGELES	<i>in-house innovation consultants</i>	Time de consultores		
09 - MINNEAPOLIS	<i>in-house consulting team</i>	Time de consultores		
10 - MOBILE	<i>in-house innovation consultants</i>	Time de consultores		
11 - PEORIA	<i>in-house innovation consultants</i>	Time de consultores		
12 - ROCHESTER		Time de consultores		
13 - SEATTLE		Time de consultores		
14 - SYRACUSE	<i>in-house innovation consultants</i>	Time de consultores		
15 - NEW ORLEANS		Time de consultores		
01 - SAN FRANCISCO	<i>a platform</i>	Plataforma	S	2º
23 - COPENHAGEN	<i>incubator for smart city initiatives.</i>	Incubadora	S	
21 - BARCELONA	<i>gateway for companies</i>	Porta de entrada		
17 - BATTIPAGLIA	<i>oficina de governança</i>	Oficina	3º	Oficina
18 - MANTOVA	<i>un novo sujeito coletivo</i>	Sujeito Coletivo		
19 - KOLDING	<i>independent design secretariat</i>	Departamento	4º	Departamento
21 - BEXLEY	<i>transferring new skills</i>	Equipe Interna		
22 - AARHUS	<i>um parceiro interno de inovação</i>	Parceiro Interno		
25 - SEOUL	<i>agencia</i>	Agencia		
27 - BOSTON	<i>research and design lab</i>	Lab	5º	Laboratório
28 - NOVA YORK I-Z	<i>acts as an incubation lab</i>	Lab		
29 - NOVA YORK Opp	<i>Service Design Studio</i>	Studio		
16 - VANCOUVER	<i>an innovation hub that unites</i>	Ponto de encontro	S	6º
26 - MEXICO	<i>área experimental y creativa</i>	Área	S	
30 - LYON	<i>local de inovação aberta</i>	Local	S	
47 - SÃO PAULO	<i>espaço para criar e experimentar</i>	Espaço		
48 - BOGOTA LabC	<i>espacio de colaboración</i>	Espaço		
49 - LIN QUITO	<i>espacio de colaboración</i>	Espaço	S	
52 - BOGOTA Vive	<i>espacio para capacitar y potencializar</i>	Espaço		

Quadro 8 — Como os i-labs foram definidos

O quadro indica que pode haver uma associação entre as estratégias e seus contextos. Além da, já mencionada, estratégia adotada pela Bloomberg, é possível observar, por exemplo, que as quatro cidades latino-americanas adotaram discursos semelhantes na hora de

definir o que estavam implementando. Também é interessante notar que as cidades agrupadas na categoria Incubadora estão entre as mais globalizadas do mundo — negócios associados a serviços urbanos constituem uma das novas fronteiras para o capital globalizado.

2.2 Como o i-lab foram constituídos?

Os resultados apresentados nessa seção foram recolhidos através de dois códigos principais: o **Código 22: arranjo institucional** e o **Código 23: a quem o lab responde**. O objetivo do primeiro foi recolher citações que ajudassem a identificar como os i-labs foram, afinal, constituídos. Ou seja, não se trata agora de ver o que o governo local desejou criar e sim como foram criados. O objetivo do segundo foi reunir trechos que identificassem de que forma o i-lab estaria vinculado ao governo local.

O **código 22: arranjo institucional** voltou 42 citações, tais como: *Em 2010, o Departamento de Educação de Nova York estabeleceu o i-Zone, um escritório dedicado a apoiar uma comunidade de escolas na personalização do ambiente de aprendizagem para acelerar o preparo dos alunos para a universidade e a vida profissional* [34:1]. Ou: *Ulrik Jungersen, de 53 anos, foi nomeado gerente de design da Prefeitura de Kolding. Ele será o chefe da nova secretaria de design, que garantirá o progresso na implementação da nova visão do município "We design for life"* [178:3]. E ainda: *CityStudio tornou-se uma instituição de caridade canadense registrada em 1º de setembro de 2018 e estamos entusiasmados em embarcar neste próximo capítulo, que inclui um novo contrato de quatro anos com a cidade de Vancouver* [7:2].

O **código 23: a quem o lab responde** voltou 18 citações, tais como: *dependente da Agencia de Gestão Urbana do Governo da Cidade do México, esta peculiar oficina (...)* [77:3] ou *o Innovation Office está situado dentro do gabinete do prefeito da Cidade de Jersey, se reportando diretamente ao prefeito e trabalhando em estreita colaboração com a vice-prefeita Vivian Brady-Phillips* [221:3]. Ou ainda: *A equipe da City Innovate Foundation coordenará a atividade das organizações associadas [no i-Lab] e implementará programas que aumentem a capacidade para resolver problemas, prototipar soluções e criar abordagens inovadoras para políticas públicas que aceleram a mudança* [43:2].

Apesar de o tema da institucionalização não ser tratado de forma direta na maioria dos documentos, esses dois códigos permitiram levantar informações sobre as duas variáveis trabalhadas nessa seção. A primeira variável refere-se à natureza da constituição do i-lab. É uma variável que permite duas categorias: constituição através das normas do serviço público

ou constituição através de um contrato social entre parceiros fundadores. Essa variável mede, em certa dimensão, a inserção do i-lab nas regras do serviço público. Um contrato social com terceiros estranhos ao governo sempre traz algum tipo de especificidade para o funcionamento do i-Lab. Já no primeiro caso, estão os indivíduos criados por decisão exclusiva do governo local, sem a participação de parceiros externos.

A segunda variável refere-se à forma como o i-lab se conecta na estrutura do governo local e sua variação estabelece quatro categorias. Nas duas primeiras o controle do laboratório está nas mãos do governo local, seja através do gabinete do prefeito, seja através de algum departamento ou secretaria. Na terceira, o controle é externo ao governo local e na quarta, o i-Lab caracteriza-se por ser um projeto temporário.

O resultado da articulação dessas duas variáveis está apresentado no Quadro 9, na próxima página. Na primeira variável, arranjo institucional, 63% dos i-Labs foram constituídos por algum tipo de contrato social. Os outros 36% (12 i-Labs) foram constituídos dentro da prefeitura, sem parceiros externos. Na segunda variável, a quem o i-Lab responde, uma maioria de 26 i-Labs (79%) respondem ao governo local, seja diretamente ao prefeito (48%), seja a uma secretaria ou departamento. Dos sete i-Labs não administrados dentro da prefeitura, cinco (15%) são administrados por uma organização externa: seja uma universidade, uma empresa pública ou mesmo outra forma de governo. Os outros dois podem ser caracterizados como projetos: representaram um experimento em si mesmos. Feita a experiência, terminaram. O quadro permite identificar facilmente alguns grupos. No maior deles estão as 14 unidades patrocinadas pela Bloomberg Philanthropies e, nesse grupo, todos os i-Labs estão ligados diretamente ao gabinete do prefeito. Já no grupo de 12 indivíduos que foram constituídos sem parceiros externos, 10 estão ligados a algum departamento ou secretaria e apenas dois respondem diretamente ao prefeito.

CIDADE		CONSTITUIÇÃO	POSIÇÃO
1	ALBUQUERQUE	Criado por CONTRATO SOCIAL entre as partes	1
2	03 - BOSTON H		2
3	04 - CENTENNIAL		3
4	05 - JERSEY CITY		4
5	06 - JERUSALEM		5
6	07 - LONG BEACH		Ligado
7	08 - LOS ANGELES		6
8	09 - MINNEAPOLIS		ao gabinete do prefeito
9	10 - MOBILE		8
10	11 - PEORIA		9
11	ROCHESTER		10
12	SEATTLE		11
13	SYRACUSE		12
14	NOVA ORLEANS		13
1	SEOUL	Criado segundo normas do serviço público	14
2	BOSTON Mec		15
3	KOLDING		16
4	BEXLEY		1
5	AARHUS		2
6	COPENHAGEN		Ligado a uma secretaria ou departamento
7	MEXICO		3
8	NOVA YORK I-Z		4
9	NOVA YORK Opp		5
10	SÃO PAULO		6
11	BOGOTA LCap		7
12	QUITO		8
1	BATTIPAGLIA	Criado por CONTRATO SOCIAL entre as partes	9
2	MANTOVA		10
3	SAN FRANCISCO		Executado como projeto
4	BARCELONA		1
5	VANCOUVER		2
6	BOGOTA V-L		Administrado por organização externa
7	LYON		3
			4
			5

Quadro 9 – Como os i-Labs foram instituídos?

2.3 Qual a vida média dos i-Labs?

A durabilidade no tempo é a variável essencial para medir a institucionalização de uma política pública. A primeira informação que os resultados trazem é que dos 33 i-Labs reunidos na amostra, nove já fecharam as portas e apenas 24 continuam operando. Como a

durabilidade só pode ser medida no passado, os resultados só permitem estabelecer a vida média das nove unidades que já encerraram suas atividades. O quadro a seguir apresenta os valores encontrados. Os valores em anos são uma simplificação uma vez que não foi possível identificar os meses em todos os casos. Sem os meses os valores podem indicar uma vida média maior do que a real. No caso do Superpublic, por exemplo, a vida média foi de apenas um ano. A abertura ocorreu em 2016: *Tecnólogos federais, inovadores e acadêmicos se uniram à prefeitura no dia 14 de julho para a cerimônia de inauguração do Superpublic, o novo laboratório de inovação de São Francisco* [42:5]. O fechamento em 2017: *Esse foi o caso da Superpublic. Os consultores do projeto atribuem seu fechamento em julho de 2017 pelo fracasso do laboratório em garantir verbas num contexto onde as prioridades do governo estavam mudando* [289:3].

Nome do i-Lab	Cidade	Anos
Co Battipaglia	Battipaglia	2
Co Mantova	Mantova	2
Superpublic	San Francisco	2
Innovation Team	Albuquerque	3
Innovation Team	Centennial	3
Innovation Team	Minneapolis	4
Innovation Delivery Team	Nova Orleans	5
Lab para la Ciudad	Cidade do Mexico	6
Barcelona Urban Lab	Barcelona	10
	Média	4,1

Quadro 10 — Vida média dos i-Labs com atividades encerradas

A média de duração dos laboratórios que já fecharam foi de pouco mais de 4 anos. Note-se que nas cidades de Mantova e Battipaglia os laboratórios foram implantados como projetos, portanto com prazo determinado para começar e acabar.

Os resultados referentes aos 24 laboratórios que estão operando indicam que os quatro anos já foram superados. O quadro a seguir apresenta o tempo de duração dos i-Labs ainda em atividade. Estão operando há 5,6 anos em média.

Nome do i-Lab	Cidade	Anos
(011).LAB	São Paulo	3
NYC - Opportunity	Nova York	3
Bexley Innovation Lab	Bexley	4
Erasme Urban Lab	Lyon	4
LABCapital	Bogotá	4
LINQ - Laboratorio de Innovacion Quito	Quito	5
Innovation Team	Boston	5
Innovation Team	Jersey City	5
Innovation Team	Jerusalem	5
Office of Civic Innovation	Long Beach	5
Innovation Team	Los Angeles	5
Innovation Team	Mobile	5
Innovation Team	Peoria	5
Innovation Team	Rochester	5
Innovation & Performance Team	Seattle	5
Innovation Team	Syracuse	5
CIFIA - Center for Innovation in Aarhus	Aarhus	5
Copenhagen Solutions Lab	Copenhagen	5
Vivelab Bogotá	Bogotá	7
Seoul Innovation Bureau	Seoul	7
Design Department	Kolding	8
City Studio	Vancouver	9
New Urban Mechanics	Boston	10
Innovation Zone I-Zone	Nova York	10
	Média	5,6

Quadro 11 – Vida média dos i-Labs em atividade

3 OS I-LABS ANALISADOS NA DIMENSÃO POLÍTICA

A dimensão política refere-se aos processos políticos e às relações que se estabelecem entre os que participam desses processos. No contexto de cada cidade, o processo a ser examinado é o da criação dos laboratórios de inovação: quem os está criando, com que objetivo? A dimensão política será apresentada em duas subseções. A primeira trata de quem

participou da criação dos i-Labs. A segunda trata do objetivo estabelecido para o laboratório e inserem a iniciativa no contexto da política urbana.

3.1 Quem participou da implantação dos i-Labs?

Para apreender a dimensão política do fenômeno da popularização dos i-Labs entre os governos urbanos, uma primeira investigação é buscar identificar quais foram os atores envolvidos na implantação de cada um deles. Que agentes — indivíduos ou organizações — estavam interessados em criar essas unidades? Quem as financia ou financiava? Para recolher este tipo de informação foram utilizados dois códigos complementares: o **código 32: agentes da fundação**, com o qual foram recolhidas 34 citações, e **código 33: origem dos recursos** que retornou 50. Apesar de os dois códigos estarem relacionados, não existe uma relação direta entre eles. Em alguns casos, o laboratório foi primeiro criado e depois recebeu recursos de um ou outro ator interessado no trabalho a ser desenvolvido e, é possível imaginar, nos objetivos estabelecidos.

No quadro da página seguinte, os atores envolvidos com a operação dos laboratórios foram divididos em cinco colunas. A primeira delas, que tem o título de *design*, registra os atores que aportaram o conhecimento de *design* no laboratório. Nesta coluna, a letra B é utilizada para indicar a Fundação Bloomberg e a letra C para indicar outras organizações, em geral consultorias, que tiveram participação ativa na criação e operação do i-Lab.

Os resultados mostram que, em quatro cidades, organizações privadas, com ou sem fins lucrativos, participaram diretamente da implantação do laboratório. Na cidade de Bexley, por exemplo, a citação que recebeu esse código foi: *Inicialmente, contratamos organizações de design para trabalhar conosco em uma série de projetos, incluindo FutureGov e Red Quadrant/Basis. Essa experiência e os relacionamentos construídos a partir delas permaneceram realmente importantes para nós* [18:8].

GOVERNO LOCAL de	DESIGN	PÚBLICO	ACADEMIA	PRIVADO	SOC. CIVIL
ALBUQUERQUE	B				SC
BOSTON	B				
CENTENNIAL	B			E	SC
JERSEY CITY	B				
JERUSALEM	B				
LONG BEACH	B				
LOS ANGELES	B				
MINNEAPOLIS	B				
MOBILE	B				
PEORIA	B				
ROCHESTER	B				
SEATTLE	B				
SYRACUSE	B				
NOVA ORLEANS	B				SC
SEOUL					
BOSTON					
KOLDING			A		
BEXLEY	C				
AARHUS					
COPENHAGEN				E	
MEXICO					
NOVA YORK I-Z					
NOVA YORK Opp					
SÃO PAULO					
BOGOTA - LCap					
QUITO					
SAN FRANCISCO	C	P	A	E	SC
BARCELONA		E		E	
VANCOUVER	C		A		
BOGOTA - Vive		P	A		
LYON		P			
BATTIPAGLIA	C		A		
MANTOVA	C		A		SC

Quadro 12 — Quem participou da implantação dos i-Labs?

B = Bloomberg**C = Consultoria****P = Setor Público****E = Empresa****A = Academia****SC = Sociedade Civil**

Na única cidade em que não houve a participação de uma organização de design, a consultoria foi oferecida por iniciativa de dois indivíduos, professores, experientes em design e que lideraram a fundação do City Studio em Vancouver. A coluna *design* é a mais povoada e mostra que das 33 unidades da amostra, 19 (58%) tiveram participação direta de alguma organização do campo do design.

Na coluna **poder público** a letra P, assinalada em quatro cidades, indica outra esfera de governo. A letra E, que aparece em Barcelona, refere-se à empresa 22@Barcelona, uma sociedade privada municipal criada para desenvolver uma área de 200 hectares no Poblenou em parceria com investidores privados. A empresa pertence ao Ayuntamiento de Barcelona [264:1]. A academia teve papel de destaque em seis cidades. Em Bogotá, por exemplo o i-Lab é administrado pela academia: *ViveLab Bogotá se realiza graças ao trabalho interinstitucional que reúne a Secretaria Distrital das TIC, o Ministerio das TIC e a Universidad Nacional de Colombia* [245:1]. *A U.N. é o operador do ViveLab Bogotá; portanto, toda a operação recai sobre a instituição que é a responsável pelo correto desenvolvimento do projeto* [246:1].

Nas colunas referentes às empresas e às organizações da sociedade civil, os círculos indicam os participantes que apesar de se envolverem no esforço de operar (e até mesmo custear) o i-Lab, não participaram da criação do mesmo. Uma citação referente ao Superpublic, de São Francisco diz: *outros parceiros incluem UC Berkeley, o Center for Design Research da Universidade de Stanford, o MIT Media Lab, Microsoft e Deloitte. As organizações sem fins lucrativos de apoio do laboratório incluem a City Innovate Foundation e a Comissão do Governo Local, ambas com missões para impulsionar os esforços de inovação urbana* [42:2]. Já para a cidade de Barcelona uma das citações diz: *o conselho da cidade fornece um financiamento anual relativamente modesto pagando os salários de seus funcionários. O único custo direto associado à administração do Urban Lab é um gasto anual de pouco menos de £ 185.000, que financia a equipe. Os stakeholders externos, como as empresas Bitcarrier, Connecthings, Urbiotica e Zolertia, financiam seus próprios projetos nas ruas* [14:10]. Em quatro cidades empresas participaram do esforço para criar o i-Lab.

Já as organizações da sociedade civil aparecem em cinco cidades e em duas delas participaram diretamente da criação (mas não da gestão) do i-Lab. Em Nova Orleans a citação diz: *Para ajudar a cidade a alcançar o sucesso com o modelo do Innovation Delivery Team, a Bloomberg Philanthropies está financiando os salários e custos operacionais por meio de recursos gerenciados pela Greater New Orleans Foundation* [170:2].

3.2 Os i-Labs no contexto da política urbana

A aplicação do código **34: objetivo inicial** serviu para colecionar citações que expressam o propósito do governo local ao iniciar as operações de um laboratório de inovação. Os trechos selecionados com este código contêm sentenças declarativas que explicitam o problema que os i-Labs deveriam enfrentar como prioridade. São citações que representam a forma como os i-Labs foram justificados perante o público. Nesse sentido, explicam como este novo tipo de política pública estaria sendo inserido no contexto da crise urbana vivida por cada cidade.

Foram recolhidas 85 citações tais como: *O projeto visa criar um espaço para discussão, análise e participação que traga ideias e práticas inovadoras ao exercício da gestão pública distrital* [233:4] ou ainda, *o Mantova Lab se concentra no fornecimento de soluções de ponta para co-gerenciar os bens culturais da cidade com o apoio das ferramentas de TIC* [104:2].

Alguns objetivos aparecem de forma bem específica: *Três departamentos municipais e dezenas de ONGs estão envolvidas no atendimento e de jovens em situação de risco em Jerusalém, cada um com suas próprias definições e parâmetros, daí a falta de estatísticas unificadas. O prefeito Nir Barkat identificou esta questão como um grande desafio para a cidade e recorreu à equipe do innovation-team para criar uma estrutura de análise unificada, com base em pesquisa aprofundada e no mapeamento da ação das organizações* [199:3]. Ou ainda, na fala da prefeita de Rochester: *"O que estamos tentando fazer aqui não é nos colocar em uma situação em que queremos resolver a pobreza em toda a cidade", disse Warren. "Queremos começar em uma área específica e depois queremos crescer a partir daí". O innovation team tentará reduzir a taxa de pobreza em apenas um bairro da cidade em um único ponto percentual em um ano* [58:3].

Em outros casos, os objetivos aparecem de forma genérica como, por exemplo, no trecho: *O principal objetivo deste laboratório, cuja solicitação de criação veio diretamente do chefe de governo, Miguel Ángel Mancera, foi quebrar paradigmas e usar todas as ferramentas disponíveis, como as tecnologias e as informações de governo, para encontrar novas soluções para problemas, necessidades e áreas de oportunidade do DF* [77:7] ou na citação: *o laboratório de inovação da Prefeitura de São Paulo, desenvolve um conjunto de ações voltadas para a gestão do conhecimento de práticas inovadoras dos mais de 114 mil servidores públicos da prefeitura de São Paulo* [228:1].

O que aparece de comum em todos os segmentos recolhidos é que, de uma forma ou de outra, os objetivos envolvem sempre a necessidade de trazer a inovação para a forma de governar a cidade. O que varia são as justificativas — que se relacionam com a própria definição do problema — e uma proposição de ação para o i-Lab. As citações colecionadas identificam, de certa forma, as demandas que, dentro do contexto vivido por cada cidade, justificariam a implantação dos i-Labs.

Após codificar as citações recolhidas, um segundo ciclo de codificação portanto, foi possível agrupar os diferentes objetivos em quatro categorias. Na primeira categoria, com 10 indivíduos, a justificativa que transparece é desenvolver uma cultura do *design* dentro do governo local. Nesses casos, os i-Labs interagem com todos os setores da administração e buscam oportunidades para inovar. As duas categorias seguintes também têm por objetivo levar a inovação para dentro do governo, mas fazem isso com o foco em uma tarefa específica, em geral um problema percebido pela população. Na segunda categoria, com 11 indivíduos, a justificativa para criar o i-Lab estava associada com a necessidade de inovar em um tipo específico de política pública, como a segurança, a educação ou a assistência social. Na terceira categoria, que reúne 8 indivíduos, o foco da atuação do i-Lab está mais diretamente ligado ao campo do planejamento urbano: a revitalização de áreas degradadas da cidade, o planejamento de redes de infraestrutura urbana, de políticas de habitação ou de um plano diretor.

Finalmente, na quarta categoria, foram reunidos os i-Labs que tinham por objetivo criar novos negócios na cidade. Nesses casos, os i-Labs também buscavam a inovação na forma de administrar a cidade por meio da oferta de novos serviços públicos, mas faziam isso numa estratégia diferente da adotada pelos i-Labs das outras três categorias. Para dar conta dessa diferença foi criada mais uma hierarquia na taxonomia de análise. Duas ordens: i-Labs que atuam a partir do governo local e i-Labs que atuam a partir da sociedade.

As duas ordens de i-Lab atuam para promover a inovação na gestão urbana — promovendo novas formas de oferecer os serviços públicos, experimentando novos esquemas de governança, abrindo espaço para a participação da sociedade na formulação dos projetos. A diferença está em que nas três primeiras categorias os i-Labs se posicionam ao lado do governo para promover a inovação, o objetivo da inovação é aperfeiçoar a forma de administrar adotada pelo governo local. Na segunda ordem, com uma única categoria, os i-Labs buscam também inovar na gestão urbana, mas fazem isso a partir da sociedade. De certa forma, posicionam-se ao lado dos que defendem que o planejamento e a gestão urbana não são apenas atribuição do governo local. São i-Labs que inovam na forma de abrir espaço para

que organizações privadas, com ou sem fins lucrativos, participem da gestão urbana. As duas ordens, portanto, buscam a inovação na gestão urbana, mas a partir de pontos de vista diferentes.

O quadro a seguir apresenta as duas ordens e as quatro categorias. As categorias não são estanques. Entre os 29 i-Labs agrupados nas três primeiras categorias, alguns mudaram de objetivo ao longo do tempo, outros se dividiram entre objetivos diferentes. No processo podem ter mudado de categoria. Um exemplo é o i-Lab da cidade de Albuquerque, sobre o qual foi recolhida a seguinte citação: *A cidade foi atrás do patrocínio [da Bloomberg] em parceria com a União de Crédito dos Educadores do Novo México, que buscou parceria com a cidade de Albuquerque, a Universidade do Novo México e outros participantes. A vice-presidente da União de Crédito, Robin Brule, trabalhou com o gabinete do prefeito para escrever a proposta* [159:1]. O objetivo inicial seria promover a educação dos jovens e prepará-los para o trabalho. No entanto, não foi possível recolher nenhuma citação que exemplificasse o i-Lab trabalhando nessa direção. As citações que mostram o laboratório agindo são todas referentes ao último ano de patrocínio e mostram o i-Lab trabalhando nas políticas de segurança pública: *Ano 3 do subsídio de três anos. Foco atual: redução de crimes em Albuquerque* [158:1].

O que os resultados mostram é que, no processo de proliferação de laboratórios de inovação junto aos governos urbanos é possível identificar duas ordens de i-Labs. Uma delas, a maior com 29 unidades (88%), são unidades que estão mais alinhadas com o movimento de repensar as formas de governar as cidades. A atuação desses laboratórios está mais diretamente envolvida com a inovação no planejamento e a gestão de políticas públicas. A segunda ordem está mais alinhada com a inovação para promover desenvolvimento de novos negócios na cidade. As duas ordens estão identificadas pelos nomes Gerenciamento e Empresariamento (Harvey, 1996 (1989)).

É interessante notar que na mesma categoria **Inovar em todo o governo** estão agrupadas as quatro cidades latino-americanas e as dinamarquesas Aarhus e Kolding. Independente da tradição no uso do design no setor público de seus países, todas deram aos seus i-Labs o mesmo tipo de desafio. Interessante notar também que nenhuma das cidades que receberam apoio da Bloomberg Philanthropies ficou nessa categoria. Todas preferiram dar às suas unidades desafios em políticas públicas específicas.

CIDADES	Tipos de Objetivo	CATEGORIA	ORDEM
SAN FRANCISCO	Aproximar governo-sociedade	1. Inovar em todo o Governo	GERENCIAMENTO
VANCOUVER	Aproximar universidade-governo		
KOLDING	Levar design para o governo		
BEXLEY	Levar design para o governo		
AARHUS	Levar design para o governo		
SEOUL	Aproximar governo-sociedade		
CIDADE do MEXICO	Aproximar governo-sociedade		
BOSTON	Levar design para o governo		
SÃO PAULO	Levar design para o governo		
QUITO	Levar design para o governo		
BATTIPAGLIA	Abrir discussão Plano Diretor	2. Inovar no Planejamento Urbano	GERENCIAMENTO
MANTOVA	Co-gestão de bens culturais		
MOBILE	Revitalização de áreas degradadas		
JERSEY CITY	Revitalização de áreas degradadas		
BOSTON	Novas políticas de habitação		
PEORIA	Inovar na infraestrutura urbana		
SYRACUSE	Inovar na infraestrutura urbana		
ALBUQUERQUE	Design para a política de segurança pública	3. Inovar em Políticas Públicas específicas	GERENCIAMENTO
JERUSALEM	Design para a política assistência aos jovens		
LONG BEACH	Design para emprego e empreendedorismo		
LOS ANGELES	Design para a política de assistência social		
MINNEAPOLIS	Design para a política de assistência social		
ROCHESTER	Design para a política de assistência social		
SEATTLE	Design para a política de assistência social		
NOVA ORLEANS	Design para a política de segurança pública		
NOVA YORK I-Z	Design para a política de educação pública		
NOVA YORK Opp	Design para a política de assistência social		
BOGOTA Lab C	Design para a política de ouvidoria pública		
CENTENNIAL	Design para a mobilidade		
BARCELONA	Inovação no ambiente urbano	4. Inovar para criar Novos Negócios	EMPR.
COPENHAGEN	Inovação no ambiente urbano		
LYON	Novos serviços públicos via TICs		
BOGOTA Vive	Novos serviços públicos via TICs		

Quadro 13 — Que tipo de objetivo foi estabelecido para os i-Labs?

4 OS i-LABS ANALISADOS NA DIMENSÃO TÉCNICA

Na avaliação de políticas públicas, a dimensão técnica é a que analisa os resultados concretos da política, o resultado prático da intervenção realizada. Para buscar capturar a dimensão técnica dentro das possibilidades oferecidas pelo projeto de pesquisa foram utilizadas as citações recolhidas com o **código: o i-Lab em ação**, que coleciona trechos que descrevem o laboratório atuando. Essa é a análise mais importante para responder à pergunta de pesquisa: que papel estão cumprindo os laboratórios de inovação urbana que operam junto a governos locais?

O código retornou 129 citações distribuídas entre os laboratórios de forma bem desigual. Para conseguir uma análise mais bem equilibrada, foi estabelecido um padrão de duas citações por i-Lab, a maior quantidade possível para conseguir gerar um conjunto equilibrado de citações. Mesmo assim, em cinco dos i-Labs que já fecharam só foi possível conseguir uma citação, sendo que do laboratório Superpublic, na cidade de São Francisco, não foi possível recolher nenhuma citação. Ao final, foi reunido um conjunto de 59 citações a partir do qual foi feito o trabalho de codificação e análise.

Diferentemente do que foi feito nas outras dimensões, a análise na dimensão técnica não se preocupou em identificar os laboratórios e tratou todo o conjunto de citações como um único exemplo generalizado da ação dos i-Labs. Isso significa que a intenção da análise não esteve em agrupar os laboratórios em categorias, mas, sim, em identificar categorias para as citações, para os diferentes tipos de ação, ainda que praticadas por um mesmo laboratório. O objetivo da codificação foi identificar características dentro de todo o conjunto de citações. Muitas citações receberam mais de um código. Na medida em que a análise avançava, os códigos foram sendo agrupados, surgiram códigos mais genéricos os quais foram finalmente agrupados nas quatro categorias com as quais será possível apresentar a dimensão técnica dos i-Labs. As quatro categorias foram formadas a partir dos oito códigos que restaram após o processo de codificação. Se de um lado o nome de cada código procura reter a essência da ação, os nomes dados às categorias buscaram identificar os papéis associados a cada tipo de ação.

Entre os códigos finais, por exemplo, estava o código **portando saberes externos**. Esse código foi utilizado para codificar citações tais como *o Laboratório de Inovação de Quito, LINQ, trabalha com o Laboratório do Governo da Universidade de Nova York (GovLab) para desenvolver as metodologias a serem usadas nos processos de inovação aberta em Quito. Um técnico permanente de cada entidade municipal foi convocado para*

participar das sessões [242:1]. E também para apoiar a iniciativas, a equipe do i-Zone está implementando estratégias de compra inovadoras. Eles estão identificando os principais desafios envolvidos com a implementação dos Common Core State Standards e da aprendizagem personalizada e elaborando solicitações de propostas para fornecedores, selecionando respostas promissoras e desenvolvendo projetos-piloto [212:4]. Nos dois casos, o i-Lab está desempenhando o papel de buscar no mundo exterior ao governo local o tipo de conhecimento necessário para desempenhar determinada tarefa. Esse código está associado à capacidade de organizar e gerenciar a contribuição das fontes externas de conhecimento (Scozzi et al., 2017) e ao conceito de veículo institucional para a inovação (Scholl e Kemp, 2016). O código **portando saberes externos** foi utilizado 16 vezes nas 59 citações e é o principal código da categoria que recebeu o nome de **portador de saberes**. Nessa categoria ficou também o código **transporta entre silos**, que foi aplicado em duas citações.

Outro código finalista foi **gerando negócios a partir de demandas públicas**, que foi aplicado em citações como *depois de um protótipo bem-sucedido do Safest Driver de Boston em 2016, relançamos o aplicativo em parceria com Liberty Mutual Insurance, Conselho Nacional de Segurança, Cambridge Mobile Telematics e BTM. Além de uma competição em toda a região metropolitana de Boston, também enfrentamos um desafio corporativo para envolver passageiros de empresas locais. A competição baseada em aplicativos envolveu milhares de motoristas de Boston [281:2]* ou também em *o i-Team da cidade desenvolveu o conceito piloto do Go Centennial e liderou o desenvolvimento do plano de implementação, assegurando parcerias público-privadas com a Xerox, Lyft, Via e a Denver South Transportation Management Association. O programa é acessível mesmo para aqueles sem smartphones [50:1].* O código apareceu 19 vezes e formou sozinho a categoria **parceiro de negócios** que significa o papel de ajudar a empreender, seja incubando, seja promovendo associações etc.

Outro código foi criado para assinalar a ideia de aprendizado experimental para novas formas de governança (Scholl e Kemp, 2016): é o código **fazendo junto, aprender fazendo**. O código foi aplicado em citações como: *Para entender direito um problema, você precisa entender sua extensão. Por isso, fomos em busca de criar o primeiro inventário de imóveis decadentes feito por celular. Usamos o Instagram como piloto, utilizando seu recurso de mapeamento para tirar fotos de propriedades danificadas e mapear suas localizações. Depois que a ideia se mostrou útil, o Setor de Geoprocessamento da cidade desenvolveu a ideia. Eles ajudaram a desenvolver um inventário completo e a equipe de fiscalização do Departamento de Desenvolvimento de Vizinhanças pesquisou todas as casas nos limites da cidade de Mobile*

[271:2]. Ou como: *A Receita Municipal e o CFIA — o i-Lab da cidade de Aarhus — trabalharam juntos por um período de quatro meses para encontrar soluções de como podemos fazer uma cobrança mais inteligente* [109:1]. Esse foi o código mais aplicado e apareceu 24 vezes. É o código principal para formar a categoria **prático em design**. Nessa categoria está também o código **dissemina design-thinking** que foi aplicado 4 vezes.

Se alguns dos códigos se mesclavam e se agrupavam em categorias, outros surgiam e permaneciam isolados, sem se encaixar em nenhum grupo. Foi o que ocorreu, por exemplo, na codificação da citação *a fazenda urbana contará com 100 canteiros com mudas de flores e de choupos irrigados pelas águas pluviais armazenadas no local. “Foi assim que vendemos a ideia para o Departamento de Agricultura — USDA. As flores e árvores cultivadas poderão ser comercializadas e será oferecido treinamento para pequenas empresas” disse Corso* [líder do i-Lab]. *“Este é um projeto piloto de quase US \$ 1 milhão fornecido pelo USDA. O resto foi feito com parcerias — como a cidade que forneceu a área, a Gift in the Moment que entrou com o trabalho e a organização da Fresh Coast Capital”* [272:1]. Apesar de poder ser codificada com códigos como **trabalhando em rede** e, talvez, **portando conhecimento externo**, o que chama a atenção na citação é o fato de o i-Lab ter conseguido levantar recursos de quase 1 milhão de dólares para a cidade. Para essa citação foi criado um novo código: **monta projetos e capta recursos** que surgiu mais uma vez, mas permaneceu isolado.

Outro exemplo aconteceu com a citação *“estabelecemos um modelo no qual fazemos 80% do trabalho e nossos parceiros fazem 20%. Com nossos parceiros participando da equipe e das reuniões, cabe a eles orientar as decisões e o design do programa, enquanto o i-team estrutura e entrega o trabalho. Em Los Angeles, isso funcionou bem porque é difícil para os funcionários do governo — nossos parceiros — assumir mais trabalho, particularmente novos programas, quando eles já estão fazendo seu próprio trabalho, geralmente com orçamentos apertados”* [125:8]. A citação claramente descreve o i-Lab em ação, mas não se encaixa em nenhum dos códigos anteriores. Nesse caso foi criado o código: **fazendo o trabalho difícil** que acabou também sendo aplicado em outra citação: *... todos os 20 membros do laboratório atuam também como mediadores entre departamentos governamentais e moradores da cidade descontentes. Eles esperam que, resolvendo com sucesso alguns dos problemas da cidade, possam fechar a lacuna de confiança e restaurar a confiança do público no governo* [81:5]. Depois que as categorias foram criadas e os códigos agrupados, ficou claro que esses códigos avulsos representavam ações nas quais os i-Labs trabalhavam para “dentro” do governo local. Ações por meio das quais os i-Labs construíam sua própria reputação

entre os funcionários do governo. Para esse código foi criada a categoria **parceiro profissional**. No total, as 59 citações receberam 72 códigos. O quadro abaixo apresenta o resultado do trabalho:

72		Códigos	Categorias	
24	FAZ JUNTO / APRENDER FAZENDO	28	PRÁTICO EM DESIGN	
4	DISSEMINA DESIGN-THINKING			
16	TRANSPORTA SABERES EXTERNOS	18	PORTADOR DE SABERES	
2	TRANSPORTA ENTRE SILOS			
19	GERA NEGÓCIOS A PARTIR DA CIDADE	19	PARCEIRO DE NEGÓCIOS	
3	OFERECE SERVIÇOS PROFISSIONAIS	7	PARCEIRO PROFISSIONAL	
2	MONTA PROJETOS e CAPTA RECURSOS			
2	FAZ O TRABALHO DIFÍCIL			

Quadro 14 - Como atuam os i-Labs junto aos governos?

As duas principais categorias — **prático em design** e **portador de saberes** — referem-se diretamente ao trabalho do i-Lab de levar a inovação para dentro do governo e somam 64% dos códigos aplicados para descrever a ação dos laboratórios. O restante refere-se à categoria **parceiro de negócios**, com 26% dos códigos, e à categoria **parceiro profissional**, com 10% dos códigos.

CONCLUSÃO

O primeiro ponto a destacar como conclusão é que a proliferação dos i-Labs está associada a um grande campo organizacional que dissemina ideias, conceitos e saberes especialmente com vistas a inovar na governança e na forma de governar. Dentro desse campo maior — o campo da inovação social — é possível destacar um campo menor que se interessa pela inovação no governo das cidades. Na amostra estudada, destaca-se a atuação da Bloomberg Philanthropies, criada pelo bilionário Michael Bloomberg que foi prefeito de Nova York de 2002 a 2013, que investiu USD 70 milhões entre 2011 e 2017 para patrocinar a abertura de i-Labs junto a prefeituras nos Estados Unidos e em Israel. No edital de 2014 foram selecionadas 14 cidades, 12 nos Estados Unidos e duas em Israel. Todas fazem parte da amostra, com exceção de Tel-Aviv, em Israel. Cada cidade recebeu recursos para manter o i-lab por três anos — no total foram investidos USD 45 milhões — além de treinamento e suporte de consultores. A Bloomberg já havia realizado uma primeira rodada do programa em 2011, apoiando cinco cidades, uma delas sendo Nova Orleans, que também está na amostra. Na primeira rodada foram investidos USD 24 milhões [195:1]. No início de 2017 a fundação anunciou o resultado de um novo edital, para mais sete cidades, dessa vez incluindo o Canadá. [46:1].

O processo de popularização dos i-labs pode ser considerado um processo de popularização de uma ideia. No contexto no qual essa ideia se propaga o campo organizacional atua para promover a credibilidade e a legitimidade não apenas dos i-Labs mas também do *design-thinking* como ferramenta adequada para levar a inovação para dentro do governo. Trata-se de um campo organizacional que conecta pesquisadores, políticos, consultores, universidades e organizações, tanto públicas quanto privadas, que atuam para produzir e disseminar conhecimento e práticas do *design*. O campo talvez pudesse ser chamado de campo do design e fica caracterizado na medida em que existe muita colaboração e troca de conhecimento entre os atores que o integram.

Dentro do universo da amostra, podem ser citados alguns exemplos dessa interação. Em 2014, o Urban Lab de Barcelona foi escolhido como um dos 20 melhores projetos do mundo pela Bloomberg Philanthropies, numa premiação em parceria com a Nesta, do Reino Unido [14:23]. No mesmo ano, o prefeito ativista de Seoul, Park Won Soon, apresentou-se na Universidade de Stanford como um *social designer*, falou de seus esforços para levar a

inovação para a administração pública e contou que criou o Seoul Innovation Bureau imediatamente após a sua posse [72:1].

Na amostra aparecem outras organizações que são especialmente voltadas para apoiar a criação de i-labs urbanos. Uma delas é o LabGov. Inspirado no trabalho pioneiro de Elinor Ostrom, Nobel de Ciências Econômicas em 2009, o LabGov — Laboratório de Governança da Cidade como Commons — busca reformular os princípios de design que Ostrom desenvolveu para explicar o gerenciamento compartilhado dos chamados de recursos comuns (rios, pesqueiros, pastos e florestas) e os aplicam à cidade. Na amostra estudada, dois dos i-labs foram criados com o apoio do LabGov, em Mantova e em Battipaglia, ambos na primeira leva de i-labs, dentro do Projeto Co-Citie. Hoje o LabGov tem trabalhos em mais de uma centena de cidades por toda a Itália [107:1].

Dentro desse campo organizacional existem redes menores. Uma delas é liderada pela ONG Living Cities, mantida por um grupo de fundações bilionárias e que opera uma grande rede de inovação municipal na qual *mais de 35 chefes de gabinete e diretores de políticas públicas compartilham ideias inovadoras que alcançam resultados significativos para as cidades e seus moradores* [157:1]. De um modo geral o campo é mais densamente povoado na América do Norte e na Europa, onde estão sediadas, por exemplo, as duas redes que serviram de base para a seleção da amostra para esta pesquisa: Design for Europe e Apolitical.

Apesar de todas as conexões e da troca de conhecimento dentro desse campo organizacional, não existe um consenso sobre a melhor forma ou a melhor solução para se instituir e operar um i-Lab. Cada cidade busca seus próprios caminhos, adota sua própria solução e apresenta suas próprias justificativas. O que os resultados mostraram é que as soluções adotadas pelas 30 cidades ao criarem seus 33 laboratórios podem ser agrupadas em pelo menos seis categorias institucionais, como departamento, laboratório, incubadora, espaço de encontro, time de consultores ou uma oficina, com duração estabelecida no tempo.

Mesmo dentro de uma categoria, as soluções podem assumir formas diferentes. Se é possível dizer que o Copenhagen Solutions Lab é uma incubadora, é preciso acrescentar que se trata de um conjunto de três i-Labs independentes — o Street Lab, o Underbroen e o Energy Block — todos criados com o objetivo de incubar novas empresas, cada um com sua própria equipe. Talvez, por isso o nome seja no plural: *solutions*. Foi interessante notar que quando se examina as citações trazidas pelo **código 41: o i-Lab em ação**, o nome que aparece não é o do laboratório e sim o da prefeitura.

Uma segunda conclusão é que essa indefinição institucional — a fluidez e a indeterminação do conceito — não impede que sejam estabelecidas duas ordens de

laboratórios de inovação atuando junto aos governos urbanos. As duas buscam a inovação na forma de administrar as cidades, a diferença está na posição que os i-Labs assumem. A posição que ocupam é política e define o ponto de vista que os i-Labs assumem e a abordagem que adotam. Na primeira ordem, os i-Labs posicionam-se mais internamente ao poder público, atuam junto aos funcionários dos governos locais e, desse ponto de vista, o objetivo da inovação está em aperfeiçoar os processos de gerenciamento da cidade. O esforço é para inovar na gestão pública, pois atuam dentro do Estado, e visa trazer para o processo de planejamento e gestão das políticas públicas o interesse da sociedade e das partes envolvidas em cada problema, construindo legitimidade para os governos locais. Na segunda ordem, o objetivo é o empresariamento da cidade e, nesse caso, os i-Labs posicionam-se junto da iniciativa privada e buscam formas de oferecer serviços à população gerando novos negócios. Os i-Labs que ocupam essa posição também buscam inovar na administração da cidade, porém são inovações que de certa forma transferem para particulares a gestão de serviços públicos.

Como toda taxonomia, essa também apresenta um contínuo de gradações e nuances que podem, em algum momento, tornar a classificação mais difícil. Isso significa que alguns dos i-Labs que estão em uma ordem podem apresentar ações características do outro grupo. O caso do MONUM — Mayor Office of New Urban Mechanics, em Boston, é um exemplo: *além dessas experiências, o MONUM também atua como “porta de entrada” para startups, universidades e residentes que desejam experimentar com a cidade* [23:3]. No entanto, o posicionamento do MONUM está claramente do lado do governo local, trabalhando inclusive na regulamentação dessas experimentações para que resultem, afinal, alinhadas com o interesse público.

As duas ordens devem ser diferenciadas quando o governo local apresenta o i-Lab ao público, quando justifica a sua criação. Numa ordem, o foco está no gerenciamento e o objetivo é inovar nos processos públicos, na forma de governar a cidade. Na outra ordem, a justificativa é gerar novos negócios, criar empregos e dinamizar a economia da cidade, oferecendo para a iniciativa privada oportunidades de explorar serviços relacionados com a administração da cidade. Se entendemos a cidade como unidade básica do desenvolvimento econômico, como entendia Jane Jacobs, as duas ordens de i-Lab são necessárias e as duas contribuem para o bem estar dos moradores da cidade. O que a classificação permite é uma avaliação mais crítica e contextualizada do que cada governo deseja ao criar seu próprio laboratório de inovação.

Uma terceira conclusão da pesquisa é que os resultados mostram que talvez a instabilidade institucional destacada pela literatura não seja um problema. Na amostra de 33 laboratórios apenas nove já estavam fechados e, desses, dois foram concebidos como projetos, portanto com data para acabar. Do lado dos i-Labs que estavam operando, 80% já tinham completado cinco anos de vida, uma barreira que apenas 38% das empresas brasileiras conseguem superar.⁶

Não faz sentido esperar dos i-Labs a continuidade e a estabilidade institucional que se vê nos departamentos e agências criados dentro do governo. Mais adequado é considerar os i-Labs como um bom modelo de política pública, uma forma de levar a experimentação para dentro do governo sem fazer grandes modificações na estrutura estatal. Quando se adota esse critério de comparação, é possível dizer que os i-Labs tem boa duração o que pode ser entendido como um indicador de sua utilidade para levar a inovação para dentro do governo.

Entre as 14 cidades que receberam recursos da Bloomberg para operar laboratórios de inovação, dez (71%) decidiram continuar com a experiência após o término do patrocínio e resolveram continuar a experimentar a inovação recursos próprios. Em Long Beach, por exemplo, os departamentos interessados em utilizar os serviços do i-Lab passaram a pagar por isso: *na nova estrutura, agências da cidade como o aeroporto contratam o Office of Civic Innovation como consultores para ajudá-los a encontrar novas maneiras de resolver os problemas que estão enfrentando. Por este serviço, as agências doam parte de seu orçamento — de US \$ 50.000 para projetos menores a US \$ 200.000 para projetos grandes — ao Office of Civic Innovation para pagar pelo tempo da equipe. Dessa forma, Long Beach mostra um caminho promissor para incorporar novas maneiras de trabalhar no governo local a longo prazo.* [278:2]

Sabe-se que uma das maneiras de buscar a continuidade das políticas públicas é construí-las de forma compartilhada com os interessados (*stakeholders*) e com os funcionários públicos diretamente envolvidos. O caso do I-Zone, laboratório concebido para apoiar a inovação na rede de escolas públicas da cidade de Nova York, é um exemplo. Depois de passar por dificuldades e perder aos poucos a legitimidade junto as escolas no final da administração de Michael Bloomberg, o i-Lab foi mantido e seu projeto reestruturado, com a participação direta do sindicato dos professores: *embora o apoio ao iZone tenha diminuído, os*

⁶ Villas-Boas, Bruno. Maioria das empresas fecha as portas após cinco anos, diz IBGE. Valor Econômico, 4 de out de 2017. Disponível em < <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2017/10/04/maioria-das-empresas-fecha-as-portas-apos-cinco-anos-diz-ibge.ghtml> > acessado em 10 de jan. de 2010.

funcionários do NYCDOE insistem que o programa está "apoando a próxima onda de inovação". A iniciativa mais recente com um acrônimo cativante é o PROSE (abreviação de Oportunidade de Redesenho Progressivo para Escolas de Excelência), lançada em 2014 após de-Blasio assumir o cargo. A prefeitura alega ter o apoio do sindicato dos professores da cidade, para permitir que escolas com um "registro de sucesso" flexibilizem as regras dos contratos com a cidade para experimentar novas ideias de aprendizado personalizadas e combinadas [D-32].

Olhar para os i-Labs como uma forma de política pública permite relativizar a questão da instabilidade institucional. Não se trata de vê-los como novos organismos — dos quais seria esperado uma longevidade típica dos órgãos públicos — mas novas políticas públicas, que são instáveis por natureza.

Os desafios enfrentados por quem implanta uma nova política pública, especialmente uma cujo objetivo é inovar e fazer mudanças nos procedimentos tradicionais do governo, não é pequeno. No caso dos i-Labs, os desafios serão sempre específicos para o contexto institucional e político de cada cidade. Se o que se busca é produzir conhecimento que possa ser utilizado por governos urbanos interessados em criar laboratórios de inovação, será preciso pesquisar e conhecer melhor os contextos de cada uma dessas experiências. No caso do Brasil, será preciso realizar novas pesquisas, mais detalhadas, tanto para levantar as barreiras e dificuldades características do nosso contexto jurídico institucional quanto para mapear os avanços já conseguidos.

São várias as possíveis linhas de investigação que os resultados sugerem. No material recolhido sobre o i-Lab de São Paulo destaca-se, por exemplo, o comentário do professor Francisco Gaetani, mentor do BrazilLab, um dos hubs de inovação atuando junto ao poder público no Brasil: “A inovação no setor público é ilegal por que não está prevista em lei”. O professor destaca ainda que para inovar no governo é preciso ter disposição para lidar com riscos, incertezas e imprevisibilidade [230:2].

Dentro do campo de estudos das políticas públicas, o problema da “legalidade” da inovação parece ser um tema promissor e pode gerar conhecimentos valiosos para as necessidades da realidade brasileira. O tema apareceu em algumas das citações recolhidas durante a pesquisa. Por exemplo, nas experiências de Battipaglia e Mantova, lideradas pelo LabGov, que hoje polariza uma rede com dezenas de cidades, os projetos foram justificados com base no artigo 118, parágrafo 4º da Constituição Italiana que estabelece o princípio da subsidiariedade. De acordo com esse princípio, cidadãos, sociedade civil, e comunidade em geral têm o direito e a liberdade de cuidar do interesse comum em conjunto com todos os

níveis de governo [273:1]. Outro exemplo seria o cuidadoso esforço realizado pelo Lab Capital da Ouvidoria Pública do Distrito Capital de Bogotá para inserir o i-Lab — e suas práticas — no arcabouço legal e institucional colombiano. Todo o trabalho está disponível na internet. Em todos esses casos trata-se de estabelecer um ambiente legal, dentro da administração pública, no qual a inovação pode ser tolerada.

Nesse sentido seria interessante mapear as experiências das prefeituras brasileiras que tenham implantado inovações no planejamento e gestão das cidades. Não apenas com o objetivo de levantar mecanismos, soluções e ferramentas em uso pelas prefeituras e que possam ser adaptados e utilizados em outras cidades, mas também entendendo como esses se inseriram no arcabouço legal de cada municipalidade.

Não serão pesquisas fáceis de fazer. Pesquisas preliminares, como a que aqui foi apresentada, podem ajudar a ir construindo o caminho. Começando com os dados possíveis de se obter mesmo que isso seja um ponto fraco da pesquisa. No caso da presente pesquisa, todo o trabalho de pesquisa foi feito apenas a partir de informações disponíveis na internet. Esse princípio, que afinal viabilizou a pesquisa, constitui-se também num limitante. Todo o trabalho de análise partiu de uma coleção constituída por 273 documentos recolhidos na internet, a partir dos quais foram extraídas 638 citações — segmentos de texto — que vieram a constituir o corpus de análise da pesquisa.

Como nem todos os i-Labs pesquisados tem a mesma presença na internet, é preciso considerar que algumas informações podem não ter aparecido porque simplesmente não estiveram acessíveis na internet durante a pesquisa. Essa limitação não permite a elaboração de uma análise mais aprofundada das experiências de cada cidade. Por outro lado, os resultados produzidos pela presente pesquisa mostraram ser matéria prima adequada para a montagem de um quadro geral do fenômeno dos i-Labs.

A presente pesquisa representa um esforço para compreender que papel os laboratórios podem ter, na prática, para os governos que os adotam. O que os resultados permitem concluir é que, vistos como uma política pública criada com o objetivo de viabilizar a inovação dentro da administração pública, os laboratórios cumprem um papel importante. Atuam como veículos para viabilizar experimentos inovadores na forma de planejar e administrar as cidades, um formato que cria poucos conflitos com o aparelho estatal dentro dos governos. Os resultados permitem concluir também que o processo de popularização dos i-Labs pelo mundo faz parte de um esforço nascido fora do Estado, um esforço que envolve diferentes segmentos da sociedade, para tornar o governo mais aberto para a participação das pessoas. No final das contas, a ideia que emerge da experiência das 30 cidades com seus 33 i-Labs é

que já não basta planejar a cidade para as pessoas. O lema agora deveria ser planejar as cidades com as pessoas. E governar com elas.

APÊNDICE

Esse apêndice tem o objetivo de apresentar o modo de utilização do software de análise de dados qualitativo Atlas.ti durante o processo de codificação e análise. O projeto de codificação e análise na sua versão final “Novos Labos - Versão 02” foi feito com 273 documentos. Os documentos foram organizados em grupos, um para cada laboratório e mais um para documentos complementares. Separar os documentos em grupos facilita a navegação entre os i-labs durante o processo de codificação. O processo de codificação resultou em 44 códigos, alguns dos quais não chegaram a ser utilizados no processo de análise que resultou os relatórios final apresentado no Capítulo III.

A Figura 4 apresenta a tela do Atlas.ti com os grupos de documentos e a lista de códigos. A lista está organizada por magnitude e o código mais aplicado foi utilizado 128 vezes. Os números entre parênteses depois dos nomes dos grupos de documentos indica o número de documentos em cada grupo. O i-lab com menos documentos foi o Innovation Team da cidade de Albuquerque. O Center for Innovation da cidade de Aarhus e o MONUM de Boston são os que tem mais documentos, doze para cada.

The screenshot shows the Atlas.ti interface for the project "NOVO LABOS - VERSAO 02 - ATLAS.ti". The interface is divided into several sections:

- Top Menu:** Includes "Arquivo", "Início", "Pesquisar Projeto", "Analisar", "Importar & Exportar", "Ferramentas & Suporte", "Códigos", "Pesquisar & Filtrar", "Ferramentas", and "Exibir".
- Explorador (Left Panel):** Shows a tree view of the project structure:
 - NOVO LABOS - VERSAO 02
 - Documentos (273)
 - Códigos (44)
 - Memos (1)
 - Redes (0)
 - Grupos de Documentos (34)
 - 01 - SAN FRANCISCO (6)
 - 02 - ALBUQUERQUE (4)
 - 03 - BOSTON - HAUS (7)
 - 04 - CENTENNIAL (9)
 - 05 - JERSEY CITY (8)
 - 06 - JERUSALEM (6)
 - 07 - LONG BEACH (9)
 - 08 - LOS ANGELES (8)
 - 09 - MINNEAPOLIS (6)
 - 10 - MOBILE (10)
 - 11 - PEORIA (10)
 - 12 - ROCHESTER (5)
 - 13 - SEATTLE (7)
 - 14 - SYRACUSE (11)
 - 15 - NOVA ORLEANS (5)
 - 16 - VANCOUVER (7)
 - 17 - BATTIPAGLIA (8)
 - 18 - MANTOVA (9)
 - 19 - KOLDING (8)
 - 20 - BARCELONA (5)
 - 21 - BEXLEY (7)
 - 22 - AARHUS (12)
 - 23 - COPENHAGEN (9)
 - 25 - SEOUL (8)
 - 26 - MEXICO (7)
 - 27 - BOSTON-UrbMec (12)
 - 28 - NOVA YORK I-Z (7)
 - 29 - NOVA YORK Opp (8)
 - 30 - LYON - Er (11)
 - 34 - PARCEIROS e INTERESSADOS (13)
 - 47 - SAMPA (9)
 - 48 - BOGO - LABCap (7)

- Gerenciador de Códigos (Right Panel):** Displays a list of codes with columns for "Nome", "Magnitude", "Densidade", and "Grupos". The codes are sorted by magnitude.

Nome	Magnitude	Densidade	Grupos
41 - O LAB em AÇÃO~	128		0
NOVO 31 - OBJETIVO - PROBLEMA a Resolver~	94		0
NOVO 33 - ORIGEM dos RECURSOS - Parceiros	59		0
NOVO 35 - CONTEXTO de CRIAÇÃO do LAB~	58		0
NOVO 21 - DEFINIÇÃO DO LAB - O que é?~	54		0
NOVO 22 - ARRANJO INSTITUCIONAL	42		0
NOVO 32 - AGENTES da FUNDAÇÃO~	41		0
NOVO 32 - CAMPO - FONTE do CONHECIMENTO	41		0
NOVO 22 - TAMANHO DA EQUIPE	23		0
NOVO 35 - LIBERDADE para EXPERIMENTAR	22		0
12 - LEGITIMIDADE~	19		0
NOVO 23 - A QUEM o LAB Responde	18		0
NOVO 25 - NA FRONTEIRA	17		0
NOVO 35 - Contrata por EDITAL	9		0
PARA CITAR no TEXTO	9		0
NOVO 41 - CUMPRE des GOV	8		0
NOVO 41 - CUMPRE PU - Sim ou não	7		0
NOVO 22 - MIXED HABILITIES	7		0
NOVO 42 - ELOGIO Gov > i-lab	7		0
NOVO 22 - DURAÇÃO - Datas	7		0
PARA CITAR - Inovação é ILEGAL	6		0
NOVO 43 - A EXPERIÊNCIA de INOVAR no GOV	6		0
PARA CITAR - Conclusão	5		0
NOVO 21 - Sede	5		0
NOVO 41 - CUMPRE Novos Nego	5		0
PARA CITAR - LIVING LAB Seoul	4		0
NOVO 22 - Mudança de Prefeito	3		0
NOVO 41 - CUMPRE des PP	3		0
NOVO 12 - DIFUSÃO do CONCEITO	3		0
NOVO 18 - CAMPO ORGANIZACIONAL	2		0
NOVO 38 - Pos POLITICA	2		0
NOVO 41 - CUMPRE PP - dificuldade	2		0
NOVO 48 - DESIGN THINKING	2		0

Figura 4 — Tela do Atlas.ti com grupos de documentos e lista de códigos

Para o ciclo final de codificação todas as citações (segmentos) foram transferidas para planilhas Excel. Para fazer a transferência é preciso produzir um Relatório de Códigos no Atlas.ti e salvá-lo no formato Word. Depois basta copiar todo o conteúdo e colar no Excel. A Figura 5 mostra uma tela do Excel aberta com as citações em células. A Figura 6 mostra o relatório com material do mesmo código.

Além do projeto principal, para a revisão da literatura foi feito um projeto específico no Atlas.ti com os 12 artigos revisados.

19		GOV	A coleção e a CFIA trabalharam juntas por um período de quatro meses para encontrar soluções de como podemos fazer uma cobrança mais inteligente.		cidade.
20		GOV			
21	25 - SEOUL	GOV	One of the most prominent examples of citizen-led change is Seoul's night bus. The idea came from a citizen on Twitter, and gathered support from many others. The city used data from people's phones to set late-night bus routes, analysing the locations of 3 billion phone calls. The buses now run on eight routes between midnight and 5 am.		Envc
22		GOV			
23	26 - MEXICO	GOV	Until recently, no map existed for Mexico City's peseros. The unofficial microbuses, united only by color—nearly all are painted some shade of green— sprout where they're needed and shift course as necessary. The system is efficient, organic, unruly, and moves about 14 million people through the city every day.		
24		GOV	It was here that winners of the lab's Mapatón CDMX contest—an app that turned the mapping of the microbus routes into a competitive game—met Mayor Miguel Ángel Mancera in an award ceremony after the Mapathon ended. Over the course of two weeks in 2016, thousands of pesero riders played their way toward a map of 2,632 rides.		Junto c
25		GOV	Initiatives have focused on citizen engagement, transparency, data collection and diffusion, transportation, the visibility of refugee communities, pedestrian and bike rights, the tenuous kid-friendliness of the city, and more. The lab has turned city streets into play spaces in poor neighborhoods that it's determined, through maps devised by its department of urban geography, have a high concentration of children and little green space.		
26	27 - BOSTON	GOV	The Plugin House, created by People's Architecture Office (PAO), is a house that can be quickly and easily assembled in small, underutilized parcels and backyards. For 10 days in May, the Mayor's Housing Innovation Lab (iLab), a collaboration between the Department of Neighborhood Development and MONUM, teamed up with PAO and Artists for Humanity to showcase the Plugin House on City Hall Plaza. Over 2,000 visitors shared their thoughts and feedback. Visitor input is being used to inform the expansion of the Additional Dwelling Unit pilot.		Ajudaram a criar outro i-Lab da amostra: o Housing Innovation Lab
27		GOV			
		GOV	O CopiCola é uma das iniciativas e tem papel fundamental para fomentar a inovação dentro e fora da Prefeitura de São Paulo.		

Figura 5 — Tela do Excel com o conteúdo de um Relatório de Código

The screenshot displays the Atlas.ti software interface. The main window is titled 'NOVO LABOS - VERSAO 02 - ATLAS.ti' and shows a 'Relatório de Códigos' (Code Report) for a selected code '41 - O LAB em AÇÃO'. The interface includes a menu bar with options like 'Arquivo', 'Início', 'Pesquisar Projeto', 'Analisar', 'Importar & Exportar', 'Ferramentas & Suporte', 'Códigos', 'Pesquisar & Filtrar', 'Ferramentas', and 'Exibir'. A toolbar contains various icons for file management and analysis. On the left, an 'Explorador' (Explorer) pane shows a hierarchical tree of codes, with '08 - LC' expanded to show '41 - O LAB em AÇÃO'. The main report area displays the following content:

Relatório de Códigos
Códigos selecionados (1)

○ **41 - O LAB em AÇÃO**

128 Citações:

3:1 However, when we initially met with Community Planning and Economic De..... (3:862 [4:143]) - D 3: 09 - MINNEAPOLIS - Web - Benefits of Being Wrong

However, when we initially met with Community Planning and Economic Development (CPED) staff to discuss the redevelopment process, it quickly became clear that our understanding of the process, the challenges, and the City's role were not accurate. We were asking questions that our colleagues couldn't answer, because they didn't reflect their understanding of how the process worked. We adapted our plan for the meeting on the fly and asked them to redirect us to the things we ought to be asking questions about. By remaining open to this pivot, we learned about some additional opportunities that we hadn't been aware of before.

(http://innovateminneapolis.com/wp-content/uploads/2017/07/development_map.jpg)

One outcome of that meeting was that our team participated in the review committee for the redevelopment of a City-owned commercial property.

3:2 We were able to contribute to conversations about engaging the commun..... (4:257 [4:436]) - D 3: 09 - MINNEAPOLIS - Web - Benefits of Being Wrong

We were able to contribute to conversations about engaging the community in decision-making, grappling along with our colleagues with the question of how to do so authentically.

5:2 The Minneapolis i-team hoped it could help make TMP successful in its..... (2:956 [2:1420]) - D 5: 09 - MINNEAPOLIS - Web - Boost for Small Business

The Minneapolis i-team hoped it could help make TMP successful in its mission to improve diversity as well. "We knew this program was going to happen, and that unless there was intentional outreach to get diverse vendors signed up, there was a real risk of increasing disparities," said i-team Program Director Zoe Thiel. "We were able to partner with our procurement office, who were the leads on this initiative, to create an outreach plan with this in mind

5:3 Thiel noted that the i-team "learned that business owners hear about..... (3:377 [3:780]) - D 5: 09 - MINNEAPOLIS - Web - Boost for Small Business

The bottom status bar indicates '44 códigos'.

Figura 6 — Tela do Atlas.ti com o Relatório de Códigos

REFERÊNCIAS

ANSELL, C.; BOIN, A.; KUIPERS, S. Institutional crisis and the policy agenda. In: ZAHARIADIS, N. (Ed.). **Handbook of public policy agenda setting**: Edward Elgar Publishing Limited, 2016.

B. GUY PETERS et al. **DESIGNING FOR POLICY EFFECTIVENESS: Defining and Understanding a Concept**. Cambridge University 2018, p.74. 2018

BACLIJA, I. Reconceptualization of urban management: evidence from EU cities. **Theoretical and Empirical Researches in Urban Management**, v. 8, n. 1, p. 21, fevereiro 2013 2013.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Edições 70, Ltda, 1977. ISBN 972-44-0898-1.

BEHN, R. Managing by groping along. **Journal of Policy Analysis and Management**, v. 7, n. 4, p. 21, 1988.

BEKKERS, V.; EDELENBOS, J.; STEIJN, B. Linking Innovation to the Public Sector: Contexts, Concepts and Challenges. In: VICTOR BEKKERS, J. E. A. B. S. (Ed.). **Innovation in the Public Sector: Linking Capacity and Leadership**: Palgrave Macmillan, 2011. ISBN 978-0-230-28452-4.

BIJKER, W. E. How is technology made?—That is the question! **Cambridge Journal of Economics**, p. 14, 2010.

BLOCH, C. **Measuring Public Innovation in the Nordic Countries: Final Report**. 2011

BOLLIGER, S. Inovação depois da nova gestão pública. In: AGUNE, R. (Ed.). **Dá pra Fazer - Gestão do Conhecimento e Inovação no Setor Público**. São Paulo: Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional, 2014. cap. 2, p.34-49. ISBN 978-85-7285-150-3.

BORINS, S. **The Challenge of Innovating in Government**. 2nd edition. 2006.

BRANDÃO, S. M.; BRUNO-FARIA, M. D. F. Inovação no setor público: análise da produção científica em periódicos nacionais e internacionais da área de administração. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 1, p. 22, 2012.

BROWN, T. **Design Thinking**. Harvard Business Review: Harvard Business School. 2008.

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, 2012.

CATMULL, E. **Criatividade S. A. - Superando as forças invisíveis que ficam no caminho da verdadeira inspiração**. Rio de Janeiro: Editora Rocco Ltda., 2014. 319 ISBN 978-85-3252956-5.

CAVALCANTE, P.; CUNHA, B. Q. É preciso inovar no governo, mas por que? In: CAVALCANTE, P.; CAMÕES, M., *et al* (Ed.). **Inovação no Setor Público: teoria, tendências e casos no Brasil**: ENAP

IPEA 2017. cap. 1, ISBN 978-85-7811-313-1.

CHALAS, Y. O urbanismo: pensamento "fraco" e pensamento prático. In: (Ed.). **Pensamento urbano no Brasil: conceitos, diálogos e práticas**. . Argos Editora da Unichapecó, 2013. cap. 2, p.325. (Debates). ISBN 978-85-7897-094-9.

CHATTERTON, P. et al. Recasting urban governance through Leeds City Lab: Developing alternatives to neoliberal urban austerity in co-production laboratories. **International Journal of Urban and Regional Research**, 2018.

COLEBATCH, H. K. Interpretation in the Analysis of Policy. **Australian Journal of Public Administration**, v. 73, n. 3, p. 8, 2014.

CROSS, N. A history of design methodology. In: VRIES, M. J. D.; CROSS, N., *et al* (Ed.). **Design Methodology and Relationships with Science**: Springer, 1993. p.328. (Nato Science Series). ISBN 978-0792321910.

_____. Designerly ways of knowing: design discipline versus design science. **Design Issues**, v. 17, n. 3, p. 7, 2001a.

_____. Designerly ways of knowing: design discipline versus design science. **Design Issues**, v. 17, n. 3, p. 49-55, 2001b.

DAL-FARRA, R. A.; LOPES, P. T. C. Métodos mistos de pesquisa em educação: pressupostos teóricos. **Nuances: estudos sobre Educação**, v. 24, n. 3, 2013.

DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. A Gaiola de Ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos

campos organizacionais. **RAE - Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 2, p. 16, 2005 (1983).

DODGSON, M.; GANN, D. **Inovação**. Porto Alegre: L&PM, 2014.

DRUCKER, P. **Innovation and entrepreneurship**. Harper & Row, Publishers, Inc, 1986. 285 ISBN 978-0-06-085113-2.

DUARTE, F.; FIRMINO, R.; PRESTES, O. Learning from Failures: Avoiding Asymmetrical Views of Public Transportation Initiatives in Curitiba. **Journal of Urban Technology**, v. 18, n. 3, p. 19, 07 Oct 2011 2011.

FAGERBERG, J.; MARTIN, B. R.; ANDERSEN, E. S. **Innovation Studies: Evolution and Future Challenges**. Oxford University Press, 2013. 230 ISBN 978-0-19-968634-6.

FEENBERG, A. **O que é a Filosofia da Tecnologia**. What is Philosophy of Technology. University of Tokyo, Komaba 2003.

FREY, K. POLÍTICAS PÚBLICAS: UM DEBATE CONCEITUAL E REFLEXÕES REFERENTES À PRÁTICA DA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL. **PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS**, n. 21, p. 49, julho de 2000 2000.

FULLER, M.; LOCHARD, A. **Public policy labs in European Union Member States**. Joint Research Centre (JRC), European Commission. Luxembourg, p.22. 2016

GARUD, R.; TUERTSCHER, P.; VEN, A. H. V. D. Perspectives on Innovation Processes. **The Academy of Management Annals**, v. 7, n. 1, p. 45, 2013.

GASCÓ, M. Living labs: Implementing open innovation in the public sector. **Government Information Quarterly**, n. 34, p. 9, 2016.

GILLEY, B. The meaning and measure of state legitimacy: Results for 72 countries. **European Journal of Political Research**, v. 45, p. 27, 2006.

HALDENWANG, C. V. **Measuring legitimacy – new trends, old shortcomings?** Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, p.44. 2016

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. **Political Science and the Three New Institutionalisms**. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Board Meeting: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung 1996.

HARVEY, D. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. **Espaço e Debates**, n. 39, 1996 (1989).

HODGSON, G. M. What Are Institutions? **Journal of Economic Issues**, v. 40, n. 1, p. 25, 2006.

JR., L. L. Innovation and the public interest: insight from the private sector. In: ALTSHULER, A. e BEHN, R. (Ed.). **Innovation in American Government**. Washington D.C.: Brookings Institution Press, 1997. cap. 4, p.394. ISBN 0-8157-0357-0.

KASK, S. Modes of Open Innovation in Service Industries and Process Innovation: A Comparative Analysis. In: HEREDERO, C. D. P. e BERZOSA, D. L. (Ed.). **Open Innovation in Firms and Public Administrations: Technologies for Value Creation**. Hershey, Pennsylvania: Information Science Reference, 2012. p.320. ISBN 978-1-61350-341-6.

KIEBOOM, M. **Lab Matters: Challenging the practice of social innovation laboratories**. Kennisland. Licensed under CC-BY. 2014

KIMBELL, L. Rethinking Design Thinking: Part I. **Design and Culture**, v. 3, n. 3, p. 22, 2011.

KLUTTZ, D. N.; FLIGSTEIN, N. Varieties of Sociological Field Theory. In: ABRUTYN, S. (Ed.). **Handbook of Contemporary Sociological Theory**: Springer International Publishing, 2016. cap. 10, p.20.

KOTSEMIR, M.; ABROSKIN, A. **Innovation Concepts and Typology – An evolutionary discussion**. National Research University Higher School of Economics, p.50. 2013

LEINONKOSKI, H. **Service Design - An Approach to Better Public Services? A Civil Servant's View**. p.55. 2012

LEÓN, L. R.; SIMMONDS, P.; ROMAN, L. **Trends and challenges in public sector innovation in Europe**. European Commission 31 outubro 2012, p.53. 2012

LIDSTRÖM, A.; BALDERSHEIM, H. **A comparative approach to local government legitimacy**. The ECPR general conference. Prague 2016.

MALBY, R. **The Nature of Innovation Labs: A Short Briefing**. School of Health and Social Care / Research, Enterprise & Innovation. 2016

MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. Neo-institucionalismo: fatores organizacionais na vida política. **Revista de Sociologia e Política**, v. 16, n. 31, p. 24, 2008 (1984).

MARICATO, E. **Para entender a crise urbana**. Editora Expressão Popular, 2015. 112 ISBN 978-85-7743-258-5.

MARX, L. Technology: the emergence of a hazardous concept. **Technology and Culture**, v. 51, n. 3, p. 561-577, 2010.

MCGANN, M.; BLOMKAMP, E.; LEWIS, J. M. The rise of public sector innovation labs: experiments in design thinking for policy. **Policy Sciences**, v. 51, n. 3, p. 249-267, Sep 2018. ISSN 0032-2687. Disponível em: <<Go to ISI>://WOS:000441235300001 >.

MEYER, J. W.; ROWAN, B. Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. **American Journal of Sociology**, vol. 83, number 2, v. 83, n. 2, p. 24, 1977.

MOREIRA, M. **Plano Diretor Passo a Passo**. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima - Cepam, 2005.

MURILLO, J. **Teoría Fundamentada o Grounded Theory** Universidad Autonoma de Madrid: 55 p. s.d.

O'SULLIVAN, D. Defining Innovation. In: SAGE PUBLICATIONS, I. (Ed.). **Applying Innovation**. USA: Sage Publications, Inc, 2008. cap. 16, p.424. ISBN 978-1412954556.

OCDE. **Manual de Oslo: diretrizes para a coleta e interpretação de dados sobre inovação**
OCDE. 2004

PERISSINOTTO, R.; STUMM, M. G. A virada ideacional: quando e como ideias importam. **Revista de Sociologia e Política**, v. 25, n. 64, p. 28, 2017.

PETERS, B. G. Institutionalism and Public Policy. In: ZITTOUN, P. e PETERS, B. G. (Ed.). **Contemporary Approaches to Public Policy**, 2016.

POLLITT, C. Innovation in the Public Sector: An Introductory Overview. In: BEKKERS, V.;EDELNBOS, J., *et al* (Ed.). **Innovation in the Public Sector: Linking Capacity and Leadership**: Palgrave Macmillan, 2011. cap. 2, p.35-43. (Governance and Public Management Series). ISBN 978-0-230-28452-4.

PROCOPIUCK, M. **Políticas Públicas e Fundamentos da Administração Pública**. Editora Atlas, 2013. 383 ISBN 9788522475599.

PUTTICK, R. **Innovation Teams and Labs: A Practice Guide**: Nesta 2014.

RADAELLI, C. M.; DENTE, B.; DOSSI, S. Recasting institutionalism: institutional analysis and public policy. **EPS - European Political Science**, v. 11, p. 14, 2012.

RAZZOUK, R.; SHUTE, V. What Is Design Thinking and Why Is It Important? **Review of Educational Research**, v. 82, n. 3, p. 18, September, 2012 2012.

RITTEL, H. W. J.; WEBBER, M. M. Dilemmas in a General Theory of Planning. **Policy Sciences**, v. 4, n. 2, p. 15, 1973.

RIZZO, F.; DESERTI, A.; COBANLI, O. **Service Design in Public Sector: Boosting innovation through design**. Fifth Service Design and Innovation conference. Copenhagen, Denmark: Linköping University Electronic Press, Linköpings universitet 2016.

ROMERO-FRÍAS, E.; ARROYO-MACHADO, W. Policy labs in Europe: political innovation, structure e content analysis on Twitter. **El profesional de la información**, v. 27, n. 6, 2018. ISSN 1699-2407.

ROWE, P. **Design Thinking**. revised edition. MIT Press, 1991 (1987). ISBN 9780262680677.

ROWE, P. G. **Design Thinking**. The MIT Press, 1987. 239 ISBN 0-262-18122-3.

SAGER, F. Making transport policy work: polity, policy, politics and systematic review. **The Policy Press**, v. 35, n. 2, p. 20, 2007.

SAHLIN, K.; WEDLIN, L. Circulating Ideas: Imitation, Translation and Editing. In: GREENWOOD, R.; OLIVER, C., *et al* (Ed.). **The Sage handbook of organizational institutionalism**. Los Angeles: Sage, 2008.

SALDAÑA, J. **The Coding Manual for Qualitative Researchers** 2nd edition. SAGE Publications Ltd, 2013. 303 ISBN 978-1-44624-736-5.

SCHOLL, C.; KEMP, R. City Labs as Vehicles for Innovation in Urban Planning Processes. **Urban Planning**, v. 1, n. 4, p. 89-102, 2016.

SCHÖN, D. A. **The reflective practitioner**. Basic Books, 1983. ISBN 0465068782.

SCHUMPETER, J. A. **CAPITALISM, SOCIALISM AND DEMOCRACY**. UK: Taylor & Francis e-Library, 2003. 460 ISBN ISBN 0-203-26611-0.

SCOTT, R. W. **Institutions and Organizations: ideas and interests**. 3rd edition. Sage Publications, Inc., 2008. ISBN 978-1-4129-5090-9 (pbk.).

SCOTT, W. R. W. Richard SCOTT (1995), *Institutions and Organizations. Ideas, Interests and Identities*. **M@n@gement**, v. 17, p. 6, 2014.

SCOZZI, B.; BELLANTUONO, N.; PONTRANDOLFO, P. Managing Open Innovation in Urban Labs. **Group Decision and Negotiation**, v. 26, n. 5, p. 857-874, Sep 2017. ISSN 0926-2644. Disponível em: <<Go to ISI>://WOS:000410181900002 >.

SENGE, P. **A quinta disciplina: a arte e a prática da organização que aprende**. 1990.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, v. 8, n. 16, p. 27, 2006.

SUDDABY, R.; BITEKTINE, A.; HAACK, P. Legitimacy. **Academy of Management Annals**, v. 11, n. 1, p. 28, 2017.

THIENEN, J. V.; CLANCEY, W. J.; CORAZZA, G. E. Theoretical Foundations of Design Thinking. Part I: John E. Arnold's Creative Thinking Theories. In: PLATTNER, H.; MEINEL, C., *et al* (Ed.). **Design Thinking Research. Making Distinctions: Collaboration versus Cooperation**: Springer International Publishing, 2018. cap. 2, p.372. ISBN 978-3-319-60966-9.

THOMPSON, J. R. The Reinvention Laboratories: strategic change by indirection. **American Review of Public Administration**, v. 30, n. 1, 2000.

TIDD, J.; BESSANT, J. **Managing Innovation: Integrating Technological, Market and Organizational Change**. 4th. John Wiley & Sons, Ltd, 1997. ISBN 978-0-470-99810-6.

TIMEUS, K.; GASCÓ, M. Increasing innovation capacity in city governments: Do innovation labs make a difference? **Journal of Urban Affairs**, p. 1-17, 2018. ISSN 0735-2166 1467-9906.

TONURIST, P.; KATTEL, R.; LEMBER, V. **Discovering Innovation Labs in the Public Sector**. The other Canon Foundation, Tallinn University of Technology, Ragnar Nurkse School of Innovation and Governance, p.37. 2015

WALKER, R. M. Innovation type and diffusion: an empirical analysis of local government. **Public Administration**, v. 84, n. 2, p. 25, 2006 2006.

WHICHER, A.; CRICK, T. Co-design, evaluation and the Northern Ireland Innovation Lab. **PUBLIC MONEY & MANAGEMENT**, v. 39, n. 4, 2019.

WILLIAMSON, B. Governing methods: policy innovation labs, design and data science in the digital governance of education. **Journal of Educational Administration and History**, v. 47, n. 3, 2015.

ZIVKOVIC, S. Systemic innovation labs: a lab for wicked problems. **Social Enterprise Journal**, v. 14, n. 3, 2018.

ZUCKER, L. G. The Role of Institutionalization in Cultural Persistence. **American Sociological Review**, v. 42, n. 5, p. 19, 1977.

ZURBRIGGEN, C. El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas. **Revista de Ciencia Política**, v. 26, n. 1, p. 67-83, 2006.