

LABORATÓRIOS DE
INOVAÇÃO NO SETOR
PÚBLICO: MAPEAMENTO E
DIAGNÓSTICO DE
EXPERIÊNCIAS NACIONAIS

Hironobu Sano





Enap

Cadernos

Laboratórios de Inovação no Setor Público: mapeamento e diagnóstico de experiências nacionais

Autor:

Hironobu Sano

69

Brasília
- 2020 -

Expediente

Presidente

Diogo Costa

Diretora-Executiva

Bruna Santos

Diretora de Pesquisa e Pós-Graduação

Diana Coutinho

Diretor de Seleção e Formação de Carreiras

Rodrigo Torres

Diretor de Educação Continuada

Paulo Marques

Diretor de Inovação e Gestão do Conhecimento

Guilherme Alberto Almeida de Almeida

Diretor de Gestão Interna

Cilair Rodrigues de Abreu

Editora

Diana Coutinho

Coordenadora-Geral de Inovação

Marizaura Reis de Souza Camões

Equipe GNova – Laboratório de Inovação em Governo

Andrea Marina Lins Lacerda

Carolina Sólvia Nasser

Elisabete Ferrarezi

João Augusto Sobreiro Sigora

Joselene Pereira Lemos

Letícia Koeppel Mendonça

Cecília Lariú

Rafael Dick de Brito Dias

Coordenação do Programa Cátedras

Elisabete Ferrarezi

Andrea Marina Lins Lacerda

Revisão

Renata Fernandes Mourão

Luiz Augusto Barros de Matos

Projeto gráfico, capa e revisão gráfica

Ana Carla Gualberto Cardoso

Editoração eletrônica

Amanda Soares Moreira



A Escola Nacional de Administração Pública (Enap) é uma escola de governo vinculada ao Ministério da Economia (ME).

Tem como principal atribuição a formação e o desenvolvimento permanente dos servidores públicos. Atua na oferta de cursos de mestrados profissionais, especialização lato sensu, cursos de aperfeiçoamento para carreiras do setor público, educação executiva e educação continuada.

A instituição também estimula a produção e disseminação de conhecimentos sobre administração pública, gestão governamental e políticas públicas, além de promover o desenvolvimento e a aplicação de tecnologias de gestão que aumentem a eficácia e a qualidade permanente dos serviços prestados pelo Estado aos cidadãos. Para tanto, desenvolve pesquisa aplicada e ações de inovação voltadas à melhoria do serviço público.

O público preferencial da Escola são servidores públicos federais, estaduais e municipais. Sediada em Brasília, a Enap é uma escola de governo de abrangência nacional e suas ações incidem sobre o conjunto de todos os servidores públicos, em cada uma das esferas de governo.

A Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) mantém o **Programa Cátedras Brasil**, com o objetivo de fomentar e apoiar iniciativas de produção e disseminação de conhecimento aplicado à Administração Pública que possam se traduzir em valor público.

As bolsas do programa destinam-se a estudantes, professores, pesquisadores e profissionais interessados em engajarem-se nas atividades da Escola, e buscam absorver contribuições interdisciplinares e inovadoras nos campos de conhecimento correlatos à gestão de políticas públicas e administração pública, tanto em nível nacional quanto internacional.

O beneficiário mais direto do **Programa Cátedras Brasil** é a administração pública brasileira, que passa a contar, a cada nova edição, com conhecimento aplicado que privilegia a resolução de problemas políticos, econômicos e sociais, com potencial transformador e relevância para a atuação do setor público, sem perder de vista o real beneficiário desta atuação, que é o cidadão.

A presente publicação é resultado deste esforço para contribuir na construção de uma ação governamental qualificada e baseada em evidências, que possa se traduzir, com maior facilidade, em políticas eficientes e efetivas e em desenvolvimento para a sociedade.



 *Cadernos*

Laboratórios de Inovação no Setor Público: mapeamento e diagnóstico de experiências nacionais

Autor:

Hironobu Sano

Catalogado na fonte pela Biblioteca Graciliano Ramos da Enap

S228l Sano, Hironobu
Laboratórios de inovação no setor público: mapeamento e diagnóstico de experiências nacionais / Hironobu Sano. -- Brasília: Enap, 2020.
45 p. : il. -- (Cadernos Enap, 69)

Inclui bibliografia.
ISSN: 0104-7078

1. Administração Pública. 2. Inovação. 3. Modernização Administrativa. 4. Proatividade. 5. Laboratório de Inovação. 6. Pesquisa Exploratória – Mapeamento – Brasil. I. Título.

CDU 35:001.895

Ficha catalográfica elaborada por: Tatiane de Oliveira Dias – CRB1/2230



Enap, 2020

Este trabalho está sob a Licença *Creative Commons* – Atribuição: Não Comercial – Compartilha Igual 4.0 Internacional. As informações e opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da Escola Nacional de Administração Pública (Enap). É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Escola Nacional de Administração Pública (Enap)

Diretoria de Pesquisa e Pós-Graduação

Coordenação-Geral de Pesquisa

SAIS – Área 2-A – 70610-900 — Brasília-DF, Brasil



Sumário

Sobre o Gnova	8
Apresentação	9
1 Introdução	11
2 Inovação no setor público	13
3 Mapeamento dos laboratórios de inovação no Brasil	21
4 Diagnóstico e análise dos laboratórios de inovação	27
5 Considerações finais	36
Referências bibliográficas	38
Apêndice 1 – Roteiro de entrevista	41
Apêndice 2 – Lista de laboratórios de inovação no setor público	43
Apêndice 3 – Laboratórios excluídos da lista geral por não atenderem ao conceito de Lisp	45



SOBRE O GNOVA

O Laboratório de Inovação em Governo – GNova, criado em 2016, tem como missão desenvolver soluções inovadoras em projetos com instituições do governo federal para que o serviço público possa melhor responder às demandas da sociedade.

Uma das principais diretrizes do GNova é contribuir para mudar o modo como o Estado se relaciona com os cidadãos na oferta de serviços públicos, colocando o foco nas pessoas. Isso significa reconhecer os problemas e as necessidades dos usuários de serviços e políticas públicas.

Em seus projetos, o GNova utiliza metodologias ágeis e abordagens multidisciplinares inspiradas no design, nas ciências sociais e na economia comportamental e atua em três eixos, prospecção, experimentação e disseminação de inovação em serviços e políticas públicas, com o objetivo de promover a cultura e a prática da inovação na administração pública.

Missão: Promover a inovação no setor público para melhor responder às demandas da sociedade

Visão: inovação como prática transformadora no setor público.

Valores: colaboração, proatividade, abertura ao risco, atuação em rede, empatia e foco no usuário, experimentação e geração de valor público.

Para saber mais, acesse: gnova.enap.gov.br



Apresentação

Esta publicação apresenta os resultados da pesquisa exploratória Laboratórios de Inovação no Setor Público: mapeamento e diagnóstico de experiências nacionais. O trabalho foi desenvolvido no âmbito do Programa Cátedras Brasil Inovação, referente ao edital nº 5/2018, organizado pelo Laboratório de Inovação em Governo - GNova da Escola Nacional de Administração Pública - Enap.

Uma das principais ações de prospecção do GNova é o Programa Cátedras Brasil Inovação, que tem como objetivo fomentar o desenvolvimento de pesquisas aplicadas ao setor público que contribuam para a inovação na gestão e no desenho das políticas públicas. O programa também possibilita à Enap aproximar-se de inovadores com atuação nas universidades e no setor privado, bem como identificar novos campos de atuação.

A proposta é que a pesquisa aplicada contribua para melhor entendimento e enfrentamento de problemas públicos por meio de diagnósticos, protótipos de soluções, novas tecnologias e metodologias que promovam impactos positivos na realidade do setor público e gerem valor para a sociedade.

O programa ofereceu bolsas na modalidade pesquisa, com duração de 12 meses, cujos produtos foram relatórios desenvolvidos por pesquisadores a partir de projetos apresentados para áreas temáticas específicas. Já na modalidade inovação o foco do fomento consistiu em apoiar projetos, com duração de seis meses, para desenvolvimento de protótipo de solução relacionado a serviços públicos.

A seleção de projetos ocorreu por meio de editais públicos, com várias etapas de seleção, contando com comissão de

avaliação e realização de entrevistas. No edital 5 de 2018, foram selecionados sete projetos na modalidade pesquisa – nas temáticas Design e inovação no setor público e Perspectivas comportamentais aplicadas ao aprimoramento de programas governamentais e políticas públicas – e dois projetos na modalidade protótipos de inovação. No edital 39 de 2018, feito em parceria com a Escola da Advocacia Geral da União e voltado para bolsas de inovação jurídica, foram selecionados cinco projetos de inovação.

Os pesquisadores contaram com supervisores do GNova acompanhando o andamento dos projetos e seus produtos para que o resultado estivesse mais próximo possível da produção de conhecimento aplicado à administração pública e ajustes fossem feitos tempestivamente. Esse processo possibilitou interlocução fértil entre a equipe e o pesquisador e forneceu apoio logístico para a realização de oficinas de testes de protótipos.

Os temas das pesquisas estão agrupados em seis áreas temáticas e todas serão publicadas:

1| Laboratórios de inovação em governo: mapeamento e diagnóstico de experiências nacionais

2| Economia Comportamental

Soluções Comportamentais para Adesão a Planos de Previdência Complementar: Aplicações Baseadas na Economia Comportamental

Estratégia-aplicativo: insights comportamentais para poupar

3| Mapa de evidências em políticas públicas: um guia prático

Protótipo de Mapa de evidências para sistemas prisionais: reflexões sobre a metodologia aplicada



Políticas Informadas por Evidências: barreiras e intervenções

Do lado de dentro: desafios relativos às pesquisas sobre prisões no Brasil

4| Tecnologias e dados abertos para inovação em governo

IoT-APP (IoT – Armazenamento & Processamento na área Pública)

Carteira de Cursos Baseada em Tecnologia Blockchain

Crowdsourcing de Dados Abertos Governamentais: Superando o ‘Modelo da Disponibilização’ com Governança Coletiva

Mobiliza 360: análise do uso de realidade virtual na construção de empatia

5| Inovação na área jurídica: ciência de dados e custo oportunidade

Ciência de dados aplicada à análise dos custos associados aos recursos interpostos pela Advocacia Pública Federal

Sistema de apoio à análise de custo de oportunidade em processos jurídicos, baseado em Inteligência Computacional

Judicialização do Benefício de Prestação Continuada (BPC) – uma proposta de fluxograma de gestão processual-administrativa do benefício

Corrupção e composição penal, cível e administrativa: competências e atuação articulada

6| Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação

O Novo Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação: estratégias interdisciplinares para sua implantação e regulamentação

Esta publicação apresenta os resultados da pesquisa Laboratórios de Inovação no Setor Público: mapeamento e diagnóstico de experiências nacionais, do pesquisador Hironobu Sano. A pesquisa, que contou com a supervisão de Elisabete Ferrarezi do GNova, identificou áreas de atuação de 43 Laboratórios, nos três poderes e nas esferas federal, estadual e municipal e elaborou, a partir da revisão da literatura internacional, um quadro analítico para analisar a atuação e características desses laboratórios.

Com a publicação das pesquisas, a Enap almeja que os resultados gerados sejam disseminados para pesquisadores e servidores para que possam ser adaptados e utilizados tanto na resolução de problemas na gestão das organizações e nas políticas públicas como no fortalecimento da geração de conhecimento sobre o setor público brasileiro.

RESUMO

Laboratórios de Inovação no Setor Público: Mapeamento e diagnóstico de experiências nacionais

Hironobu Sano

O objeto empírico desta pesquisa são os laboratórios de inovação no setor público (Lisp) brasileiro, considerando o intenso crescimento nos últimos anos e que acompanha uma tendência internacional. O objetivo principal é o de analisar a atuação dos Lisp brasileiros e identificar seus principais resultados. Para tanto, o referencial teórico foi construído com base na literatura nacional e internacional sobre inovação no setor público e também sobre os laboratórios de inovação. A partir da revisão teórica, foi elaborada uma definição conceitual para os Lisp bem como estabelecidas as dimensões de análise. A parte empírica consistiu, inicialmente, na realização de um amplo levantamento das iniciativas nacionais, tendo sido identificados 43 laboratórios de inovação nos três Poderes – Executivo, Judiciário e Legislativo – e que atuam nas três esferas de governo – federal, estadual e municipal, contemplando todas as Regiões brasileiras. A primeira iniciativa surgiu em 2010, porém a maior expansão foi observada em 2017, com 13 iniciativas, seguida de 2019, com 11 laboratórios. Em função do grande número de experiências, foram selecionados 13 laboratórios para a realização de entrevistas semiestruturadas, levando em consideração a diversidade encontrada no mapeamento geral. A análise dos dados revelou que os laboratórios atuam na geração de ideias inovadoras, desenvolvem protótipos e avançam na sua implementação, baseando-se em metodologias ágeis e na cocriação. Além disso, os laboratórios fazem parte da estratégia de inovação das organizações e sua criação vem se somar à busca por melhorias na gestão, nos serviços públicos ou nas políticas públicas. Como se tratam de unidades pequenas, uma de suas principais limitações é a dependência em relação à organização à qual pertence e das prioridades de seus líderes. Ao mesmo tempo, ainda não houve um avanço em termos de mensuração dos resultados e das melhorias nos serviços públicos, embora tenham sido identificadas iniciativas informais.

Palavras chave: Inovação no setor público; Laboratórios de inovação no setor público brasileiro; Metodologias ágeis; Cocriação; Valor público.



LABORATÓRIOS DE INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO: mapeamento e diagnóstico de experiências nacionais

Hironobu Sano

Professor Associado do Departamento de Administração Pública e Gestão Social (DAPGS) da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) e coordenador do Grupo de Pesquisa "Núcleo de Inovação na Gestão Pública" da UFRN/CNPq. Doutor e Mestre em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas/SP e graduado em Engenharia Elétrica pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP).

Possui experiência na área de administração pública, com ênfase em inovação na gestão pública, análise de políticas públicas, transparência, *accountability* e relações intergovernamentais/coordenação federativa. Realiza pesquisa sobre as características e formas de atuação dos laboratórios de inovação no setor público. Atua com as temáticas de interface entre a gestão pública em pequenos municípios e o desenvolvimento de energias renováveis, com foco na capacidade de gestão local, na

articulação entre governos e empresas e em projetos de responsabilidade socioambiental das empresas.

Agradecimentos

A realização desta pesquisa sobre os laboratórios de inovação no setor público (Lisp) somente foi possível com o apoio de várias pessoas e instituições. Agradeço o suporte da Enap e também a interlocução contínua com Elisabete Ferrarezi, o que permitiu aprimorar o instrumento de pesquisa bem como o relatório final. Agradeço o apoio do Núcleo de Inovação na Gestão Pública da UFRN, em particular ao professor Thiago Ferreira Dias, pelo debate teórico, discussão dos resultados da pesquisa e colaboração na realização de parte das entrevistas, e à bolsista de graduação Anna Beatriz Garcia que contribuiu na tabulação dos dados. Por fim, agradeço a todos os gestores públicos – e suas respectivas instituições – que disponibilizaram parte preciosa de seu tempo em busca da inovação para conceder as entrevistas e, nas localidades que pude visitar, gentilmente me apresentaram os laboratórios. Espero que este documento contribua para aumentar a compreensão quanto ao papel e funcionamento dos Lisp na busca de soluções inovadoras para os mais diversos problemas. E que também possa inspirar outros gestores a buscar inovações que levem ao fortalecimento da gestão pública, dos serviços públicos e das políticas públicas, contribuindo, dessa forma, para a geração de valor público para toda a sociedade.

1 Introdução

Esta pesquisa tem como foco central os laboratórios de inovação no setor público (Lisp), em função do crescente interesse dos governos nessas iniciativas. O aumento no número de laboratórios é uma tendência internacional (ACEVEDO; DACEN, 2016; TONURIST; KATTEL; LEMBER, 2017) e que também se observa no Brasil (CAVALCANTE; GOELLNER; MAGALHÃES, 2019; OLIVEIRA, 2017), estando ainda associado a um movimento em torno da inovação no setor público (AUSTRALIAN NATIONAL AUDIT OFFICE - ANAO, 2009; CAVALCANTE *et al.*, 2017).

Os laboratórios de inovação são estruturas que fazem parte da administração pública, em geral possuem uma equipe e estrutura próprias e estão voltados para fomentar a criatividade e a experimentação com o intuito de desenvolver inovações para melhorar os serviços públicos e lidar com problemas complexos (HEAD, 2008; TONURIST; KATTEL; LEMBER, 2017, p. 2). Os Lisp adotam estratégias para envolver diversos atores – setor público, sociedade civil e setor privado – no processo de design de uma inovação (FULLER; LOCHARD, 2016; HEAD, 2008), atuando nas mais diversas áreas e setores.

Apesar da sua expansão, não estão claras a forma de funcionamento e financiamento, o processo de prototipação, experimentação e implementação, bem como os resultados alcançados em termos de ganhos para o setor público e em melhorias para a sociedade (GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE – GAO, 2014; WHICHER, 2017). Isso porque os primeiros estudos concentraram-se principalmente no mapeamento das iniciativas, na descrição de suas características e atividades, além de dar um destaque para as metodologias de inovação adotadas, o que levou ao surgimento de manuais e dicas para a criação de Lisp (UNDP, 2017; UNICEF, 2012).

Somente nos últimos anos é que houve um aumento na preocupação em se compreender a sua natureza, aprofundando em temas como: as razões de sua criação, caracterização da estrutura organizacional, fontes de financiamento, papel dentro do setor público, resultados alcançados e continuidade, revelando um campo de estudos ainda incipiente e com potencial para ser explorado (BLOOM; FAULKNER, 2016; GRYSZKIEWICZ; LYKOURENTZOU; TOIVONEN, 2016; TIMEUS; GASCÓ, 2018).

Os laboratórios de inovação no setor público têm a expectativa de influenciar o setor público como um todo, promovendo mudanças estruturais e sistêmicas e, portanto, que levem a um ganho de escala no desempenho e na qualidade dos serviços públicos, entretanto, por outro lado, a maioria deles não passa do estágio do desenvolvimento e teste de uma ideia inovadora, não conseguindo, portanto, sequer promover sua implementação (MULGAN, 2014).

No Brasil, também são recentes os estudos sobre os laboratórios de inovação (CAVALCANTE, 2019), porém ainda não há um mapeamento mais amplo e diagnóstico dessas iniciativas. É nessa lacuna que este projeto busca contribuir a partir do seguinte problema de pesquisa:

Como atuam os laboratórios de inovação no setor público brasileiro e quais seus resultados?

A busca por respostas à questão envolve uma indagação anterior: quais são e onde estão os laboratórios de inovação no setor público brasileiro? Isso leva à necessidade de um mapeamento dessas iniciativas, procurando localizá-las nas diferentes esferas de governo e nos três Poderes. Além disso, diversas outras questões surgem: quais as razões que levaram à criação dos laboratórios? Como eles funcionam? Quais seus resultados? Como são financiados? Dentre tantas outras questões.

Com o intuito de se buscar algumas respostas, este projeto tem o seguinte **objetivo geral**: compreender se a forma de atuação dos Lisp contribui para a inovação no setor público.

Para alcançar o objetivo geral, são propostos os seguintes **objetivos específicos**:

- a. Mapear as experiências nacionais de laboratórios de inovação no setor público.
- b. Elaborar, a partir da revisão da literatura internacional, um quadro analítico com as dimensões de análise dos Lisp.
- c. Analisar as características do Lisp nacionais.

Alguns aspectos justificam a relevância científica desta pesquisa. O primeiro ponto refere-se ao fato de haver poucos estudos sobre os laboratórios de inovação *vis-à-vis* seu papel potencial na inovação e melhoria da eficiência e qualidade dos serviços públicos. Ou seja, há um descompasso entre o aumento dos laboratórios de inovação no setor público, no Brasil e no mundo, e o reduzido número de estudos acadêmicos que buscam compreender os Lisp e sua contribuição para a inovação (TONURIST; KATTEL; LEMBER, 2017).

Outro aspecto que justifica o estudo dos Lisp são sua alegada flexibilidade para lidar com os problemas complexos, tais como mudanças climáticas, mudança no perfil demográfico e envelhecimento da população, segurança pública etc., porém, não há estudos que permitam concluir como e quais fatores tornam essas estruturas aptas a produzirem ideias e soluções inovadoras e, também, se as soluções foram incorporadas e disseminadas por governos (MCGANN; BLOMKAMP; LEWIS, 2018).

Um dos aspectos mais ressaltados pela literatura é o foco na inovação aberta, ou seja, a adoção de uma perspectiva de coprodução de serviços públicos, contando com a participação de especialistas, sociedade civil e setor privado. Mas não são conhecidas as formas e os mecanismos adotados para a interação e participação, bem como as ferramentas ou técnicas utilizadas para a geração de ideias e experimentação, ou a forma com que lidam com a experimentação e as barreiras à inovação no setor público, como a aversão ao risco e as amarras burocráticas (CAVALCANTE *et al.*, 2017; GASCÓ, 2017).

Além desta introdução, o relatório conta com mais quatro capítulos. O segundo capítulo aborda o referencial teórico.

Cabe destacar que o crescimento dos Lisp ocorre dentro de um movimento mais amplo de reforma do setor público no qual a inovação assume um papel central (BEKKERS; HOMBURG, 2005; TONURIST; KATTEL; LEMBER, 2017), temática que, então, será contemplada a seguir. A discussão teórica é complementada com uma discussão sobre os laboratórios de inovação, buscando recuperar sua trajetória e as motivações para sua criação, bem como as principais tipologias identificadas na literatura. O capítulo 3 apresenta os procedimentos metodológicos adotados nesta pesquisa. O capítulo 4 apresenta os resultados da pesquisa e a análise, divididos em duas partes: na primeira seção são apresentados os resultados gerais do mapeamento, que identificou 43 laboratórios no setor público, e, em seguida, a análise de uma pesquisa mais ampla com 13 Lisp. Por fim, são apresentadas as considerações finais.

2 Inovação no setor público

A partir do início da década de 1980 o termo inovação ganhou popularidade e se tornou uma palavra da moda na discussão sobre o setor público e contra o qual se tornou difícil argumentar contra (OSBORNE; BROWN, 2011). Na década de 1990, a inovação foi associada às práticas da Nova Gestão Pública (BORINS, 2000, 2001; Hansen, 2011) e, em tempos mais recentes, foi associado com o avanço da tecnologia da informação e comunicação (TIC) e governo digital (BEKKERS; HOMBURG, 2005). E, nos dias atuais, o tema inovação ainda continua no topo da agenda do setor público (TORFING; TRIANTAFILOU, 2016).

A busca pela inovação no setor público envolveu inicialmente a compreensão do próprio fenômeno em si. A comparação com o setor privado foi inevitável, principalmente por ser um tema crucial para as empresas e, embora estas sejam comumente consideradas mais inovadoras, não há estudos conclusivos sobre o tema (HARTLEY, 2013; KOCH *et al.*, 2005; NATIONAL AUDIT OFFICE, 2006a, 2006b). Os debates avançaram quanto às similaridades e diferenças na abordagem em ambos os setores (HALVORSEN; HAUKNES, MILES; RØSTE, 2005; Hartley, 2013; PINHO; SANTANA, 1998), sendo uma das principais distinções o fato de as empresas atuarem dentro de uma lógica de mercado e no qual buscam a maximização dos lucros (HALVORSEN *et al.*, 2005). A competição entre as empresas seria o principal motor da inovação, levando a um processo de destruição criativa (SCHUMPETER, 1984). Como essas características não são as mesmas que impulsionam o setor público, há uma limitação na simples transferência de conceitos de um setor para outro, embora essa transposição já tenha sido identificada em outros estudos (ALBURY, 2005; HARTLEY, 2005; OSBORNE; BROWN, 2011).

Outra fragilidade identificada nos estudos sobre inovação no setor público refere-se ao próprio conceito de inovação. Em uma revisão da literatura sobre inovação no setor público, De Vries, Bekkers e Tummers (2016) identificaram que 76% dos artigos sequer tinham uma definição básica do significado de inovação, e os demais apresentaram uma conceituação vaga e imprecisa. Por outro lado, “não há uma definição comum ou amplamente aceita sobre o que

é considerado ‘inovação’”¹ (NATIONAL AUDIT OFFICE, 2006b, p. 4), como revelam alguns exemplos listados no Quadro 1.

Quadro 1 – Definições de inovação

Autores	Definição
Rogers (2003, p. 12)	“uma ideia, prática ou objeto percebido como novo por um indivíduo ou unidade de adoção.” ²
Mulgan e Albury (2003, p. 3)	“Inovação bem-sucedida é a criação e implementação de novos processos, produtos, serviços e métodos de entrega que resultam em melhorias significativas na eficiência, eficácia ou qualidade dos resultados.” ³
Osborne e Brown (2005, p. 6)	“ <i>Inovação</i> é a introdução de <i>novos elementos</i> em um serviço público - na forma de novos conhecimentos, uma nova organização e / ou novas habilidades gerenciais ou processuais. Representa descontinuidade com o passado.” ⁴ (itálicos no original)
Farah (2008, p. 113)	“resposta a um desafio ou problema, que pode ser útil a outros, como parte de um repertório de alternativas a serem consideradas por aqueles que enfrentam problemas similares”.
Walker (2006, p. 313)	“um processo por meio do qual novas ideias, objetos e práticas são criados, desenvolvidos ou reinventados e que são novos e inéditos para a unidade de adoção.” ⁵
De Vries, Bekkers e Tummers (2014, p. 5)	“a introdução de novos elementos em um serviço público - na forma de novos conhecimentos, uma nova organização e / ou novas habilidades gerenciais ou processuais, o que representa a descontinuidade com o passado”. ⁶
OECD (2018, p. 20)	“ <i>Uma inovação é um produto ou processo (ou sua combinação) novo ou melhorado que se difere significativamente dos produtos ou processos prévios da unidade e que foi disponibilizado para usuários em potencial (produto) ou usado pela unidade (processo).</i> ” ⁷ (itálicos no original)

Fonte: elaboração própria.

¹ “There is no widely accepted or common definition of what counts as ‘innovation’”.

² “an idea, practice, or object that is perceived as new by an individual or other unit of adoption”.

³ “Successful innovation is the creation and implementation of new processes, products, services and methods of delivery which result in significant improvements in outcomes efficiency, effectiveness or quality”.

⁴ “Innovation is the introduction of new elements into a public service - in the form of new knowledge, a new organization, and/or new management or processual skills. It represents discontinuity with the past.”

⁵ “a process through which new ideas, objects and practices are created, developed or reinvented and which are new and novel to the unit of adoption”

⁶ “the introduction of new elements into a public service - in the form of new knowledge, a new organization, and/or new management or processual skills, which represents discontinuity with the past”.

⁷ “An innovation is a new or improved product or process (or combination thereof) that differs significantly from the unit’s previous products or processes and that has been made available to potential users (product) or brought into use by the unit (process)”.

O que se observa em comum nessas definições é que a inovação tem dois aspectos centrais: (1) ser uma novidade na unidade que a adota, ou seja, trata-se da incorporação de algo novo que pode ter sido utilizado em outra localidade; e (2) ter utilidade prática em um determinado contexto, ou seja, não basta uma mera ideia, mas a mesma deve ser posta em ação e trazer resultados para a organização. Dito de outra forma, as inovações seriam “novas ideias que funcionam”⁸ (MULGAN; ALBURY, 2003, p. 3).

Outro aspecto destacado por Osborne e Brown (2005), de Vries, Bekkers e Tummers (2014) e Cavalcante *et al.* (2017) é que a inovação significa uma ruptura em relação a práticas anteriores, ou seja, representa uma descontinuidade, sendo um aspecto importante para se distinguir da melhoria contínua.

As inovações podem ser agrupadas segundo diferentes classificações e uma das mais usuais é quanto ao tipo, conforme o Quadro 2, que busca sintetizar as tipologias identificadas por diferentes autores.

Quadro 2 – Tipos de inovação

N	Tipo de Inovação	Descrição
1	Processos administrativos	Introdução de novas ferramentas de gestão, formatos organizacionais, formas de trabalho, práticas gerenciais.
2	Processos tecnológicos	Adoção de novas tecnologias na prestação de serviços.
3	Serviços	Criação de novos serviços públicos ou novas formas de acesso e entrega.
4	Conceitual	Desenvolvimento de novas visões de mundo e que questionam concepções prévias, levando a mudanças de paradigmas e, portanto, nas possíveis soluções.
5	Governança	Introdução de novas formas de relacionamento entre atores e/ou organizações no processo de tomada de decisão. Pode ser interno à organização ou externo, na relação com outros órgãos públicos, cidadãos, ONGs e setor privado.
6	Políticas públicas	Mudanças nas políticas públicas, podendo ser resultante também de inovações conceituais.

Fonte: adaptado de Brandão e Bruno-Faria (2012), de Vries, Bekkers, Tummers (2014); Hartley (2005, 2013).

Outra forma de classificação é quanto ao grau de inovação e, portanto, quanto ao tipo de mudança que se observa nas organizações, conforme o Quadro 3.

Quadro 3 – Grau de inovação

N	Grau de Inovação	Descrição
1	Incremental	Pequenas alterações nos serviços ou processos existentes. Não leva a mudanças na estrutura organizacional ou no relacionamento entre organizações.
2	Radical	Desenvolvimento de novos serviços. Dinâmica geral do setor não se altera.
3	Sistêmica ou transformacional	Baseado na introdução de novas tecnologias. Novas estruturas de trabalho, de organizações, de relacionamento entre organizações. Mudança de patamar no nível de performance.

Fonte: Mulgan e Albury (2003).

As mudanças incrementais, embora estejam relacionadas com pequenas alterações, são essenciais para a melhoria dos serviços públicos, principalmente em termos de sua adaptação às especificidades locais ou individuais, e sua proliferação nas organizações reflete um ambiente voltado à inovação. As inovações radicais levam a uma melhoria na performance, embora a dinâmica do setor não se altere. Por fim, as inovações sistêmicas também podem ser resultantes de mudanças conceituais, que levam a uma mudança no paradigma prevalente e, portanto, na forma de se analisar um problema e das possíveis soluções. Nesse sentido, “exigem mudanças fundamentais nos arranjos organizacionais, sociais e culturais”⁹ (MULGAN; ALBURY, 2003, p. 3), promovendo ainda uma melhoria substancial no nível de performance da organização.

Uma terceira classificação analisa a origem das inovações, conforme o Quadro 4.

Quadro 4 – Origem da inovação

N	Origem da Inovação	Descrição
1	<i>Top-down</i>	Inovações derivadas de decisões de políticos ou gestores de alto escalão.
2	<i>Bottom-up</i>	Associados a novas leis e regulações. Inovações com origem nos níveis organizacionais que não as de liderança.
3	Horizontal	Processo de cocriação, seja entre servidores de uma mesma organização ou com envolvimento de atores externos.

Fonte: adaptado de Mulgan, Albury (2003); Hilgers, Ihl (2010).

⁸ “new ideas that work”.

⁹ “They require fundamental changes in organisational, social and cultural arrangements.”

Mulgan e Albury (2003) apresentam duas possibilidades de inovação: *top-down* e *bottom-up* e que se relacionam a duas visões clássicas de gestão. Nessas duas perspectivas, as inovações são inerentemente intraorganizacionais, ou seja, resultam de um processo de inovação fechada. Por outro lado, o debate mais recente considera que as ideias não são exclusividade dos indivíduos que atuam em uma organização, mas também podem vir do ambiente externo às organizações, a partir da contribuição de especialistas, usuários de serviços públicos e setor privado (VEECKMAN *et al.*, 2013). Trata-se, então, de considerar um processo de inovação aberta e de cocriação ou coprodução de serviços públicos, numa estratégia de inovação horizontal e que pode resultar em soluções mais rápidas do que num processo fechado (HILGERS; IHL, 2010; LEE; HWANG; CHOI, 2012; VEECKMAN *et al.*, 2013).

Associada à perspectiva da inovação aberta, os últimos anos testemunharam a popularização dos laboratórios de inovação no setor público em todo o mundo (TONURIST; KATTEL; LEMBER, 2017), temática que será discutida na próxima seção.

2.1 Laboratórios de inovação no setor público

Nesse contexto de maior abertura dos governos à participação da sociedade na busca por soluções para os problemas públicos, os laboratórios de inovação em governo passaram a ser vistos como mecanismos para fomentar tanto a participação como uma forma de buscar absorver a inovação “disponível” na sociedade (TONURIST *et al.*, 2017, GASCÓ, 2017). A criação dos *Lisp* está inserida num contexto mais amplo de expansão dos *living labs*, que são espaços conduzidos por organizações privadas ou da sociedade civil que buscam fomentar a inovação aberta e incorporam os atores externos como cocriadores da inovação (ALVES, 2013; BOMMERT, 2010; MERGEL, 2017).

Laboratórios de inovação em governos

A origem dos laboratórios remonta aos séculos 18 e 19, quando foram criados como espaços controlados para realização de experiências e avaliação de novas ideias, sendo largamente utilizados nas Ciências Naturais e nas áreas tecnológicas (MULGAN, 2014). Ainda no século 19, os mesmos princípios passaram a ser aplicados nas questões sociais a partir da perspectiva de que pequenos experimentos poderiam apontar caminhos para mudanças sociais, tendo encontrado suporte em abordagens positivistas, utópicas e reformistas (MULGAN, 2014).

Foi a partir de 2010, entretanto, que se observou um crescimento maior no número de laboratórios de inovação no setor público, sem uma uniformidade quanto à definição e aspectos metodológicos e funcionais (GASCÓ, 2017; TONURIST *et al.*, 2017). Aliás, um dos desafios ao se analisar laboratórios de inovação no setor público é a ausência de uma definição única e de um referencial teórico consolidado, até porque se trata de uma temática recente e no qual as experiências práticas é que tem levado a uma onda subsequente de análise e teorização

dessas iniciativas (SCHUURMAN; TONURIST, 2017). Algumas definições de laboratórios de inovação em governo estão resumidas no Quadro 5.

Quadro 5 – Definições de laboratórios de inovação em governo

Definição	Organização
“Os laboratórios de inovação do governo são lugares dinâmicos que estimulam a criatividade para o design de soluções para políticas públicas. Esses laboratórios geralmente possuem equipes multissetoriais e abordam as questões de forma colaborativa.” (ACEVEDO, DASSEN, 2016, p. 19)	BID
“pode-se esperar que ocorra <i>experimentação em um espaço seguro a uma distância da realidade cotidiana, com o objetivo de gerar ideias úteis que atendam às necessidades sociais e demonstrem sua eficácia.</i> ” (MULGAN, 2014, p. 2, itálicos no original)	Nesta
“Um laboratório é um espaço e um conjunto de protocolos para envolver jovens, tecnólogos, setor privado e sociedade civil na solução de problemas.” (UNICEF, 2012, p. 13)	Unicef
“Os laboratórios de inovação do governo são espaços de parceria onde o governo e outras organizações experimentam novas formas de resolver problemas antigos.” (UNDP, p. 6)	UNDP

Fonte: Acevedo e Dassen (2016); Mulgan (2014); Unicef (2012); UNDP (2017)

Essas definições apresentam alguns pontos em comum, e o primeiro deles se refere ao fato de que os laboratórios possuem um espaço próprio e este espaço é elaborado de forma a se diferenciar da estrutura original (ACEVEDO; DASSEN, 2016). Cabe destacar ainda o perfil colaborativo que esses laboratórios procuram imprimir na busca por soluções para as questões públicas e a interlocução com a sociedade civil e com o setor empresarial. Por fim, destaca-se que os *Lisp* buscam resolver problemas nas políticas públicas, ou seja, devem atender à sociedade de forma concreta e ser eficazes.

Schuurman e Tönurist (2017) destacam que, quanto à estrutura, os laboratórios de inovação são espaços que fazem parte do governo e que apresentam grande autonomia na definição de seus objetivos e formas de trabalho. Assim, paradoxalmente, para manter sua autonomia, os espaços são estruturas separadas do restante do setor público. Além disso, os *Lisp* são tipicamente pequenos em termos de equipe e, portanto, com menor rigidez hierárquica, apresentam baixa rotatividade e dependem de recursos externos, não somente financeiros, mas também em termos de recursos humanos (SCHUURMAN; TÖNURIST, 2017; TÖNURIST *et al.*, 2017). Mulgan (2014), por seu turno, identificou que essas estruturas podem estar ligadas a grandes organizações e,

portanto, com acesso a recursos e poder, enquanto outras possuem bem menos recursos para disseminar suas ideias, porém, um ponto em comum é que aspiram a influenciar o sistema como um todo, e não ficarem restritas à geração de ideias inovadoras.

As equipes dos laboratórios são formadas a partir da iniciativa de líderes políticos e carregam a expectativa de superar as barreiras à inovação no setor público, como a rigidez normativa, a ausência de uma cultura voltada à experimentação e às mudanças, orçamentos pouco flexíveis entre outras (PUTTICK *et al.*, 2014). O estudo da UNDP identificou que as equipes nem sempre são formadas por pessoas com experiência única no setor público, agrupando diferentes especialistas, como *designers*, pesquisadores e desenvolvedores de acordo com a área de atuação do Lisp (UNDP, 2017).

Nessas estruturas enxutas, porém, nem sempre é possível distinguir o orçamento do laboratório da organização maior à qual pertence, levantando também a questão da sustentabilidade desses laboratórios (ACEVEDO; DASSEN, 2016; TÖNURIST *et al.*, 2015).

No que se refere à perspectiva colaborativa dos laboratórios, busca-se uma maior aproximação, interação e participação da sociedade, para além dos padrões verificados até então no setor público (BOMMERT, 2010; SCHUURMAN; TÖNURIST, 2017). Trata-se de uma perspectiva baseada na inovação aberta e que busca superar as limitações dos modelos de inovação fechada que não têm se mostrado suficientes para dar respostas aos desafios emergentes nos governos (BOMMERT, 2010; HILGERS; IHL, 2010). Apesar de calcada numa abordagem mais interativa, as experiências têm revelado que os laboratórios ainda estão numa fase inicial de adoção e há uma falta de compreensão quanto à forma de promover a participação social (HAM *et al.*, 2015; BEKKERS *et al.*, 2013).

Mulgan (2014) destaca que é preciso conhecer o método utilizado no processo participativo e no desenvolvimento das inovações (*design science*, economia comportamental, métodos híbridos etc.), podendo ser, inclusive, um critério para a classificação de laboratórios. O setor público precisaria, então, se preparar para ouvir as ideias que chegam de fora de seu próprio sistema e elaborar estratégias de comunicação para ampliar o engajamento dos diferentes *stakeholders*, cabendo à equipe de inovação exercer o papel de um facilitador da participação, permitindo que inovações também venham do ambiente externo às organizações públicas (SCHUURMAN; TÖNURIST, 2017).

A busca por melhores formas de diálogo com a sociedade tem levado os laboratórios de inovação em governo a adotarem metodologias ágeis que privilegiam e incentivam a participação baseadas em cocriação, coprodução e codesign (ALVES, 2013; MULGAN, 2014; TORFING; SØRENSEN; RØISELAND, 2016). A maior abertura exigiria adoção de metodologias participativas como o *design thinking* ou o *design science research* (PEFFERS *et al.*, 2008; JOHANSSON-SKÖLDBERG; WOODILLA; ÇETINKAYA, 2013), porém ainda não há uma maturidade quanto aos meios e métodos

adotados pelos laboratórios para o envolvimento da sociedade (BEKKERS *et al.*, 2013).

As atividades desenvolvidas pelos laboratórios foram o critério adotado pelo Nesta, um *think tank* britânico, para classificar as iniciativas, conforme apresentado no Quadro 6.

Quadro 6 – Tipos de laboratórios e características

N	Categoria	Características
1	Desenvolvedores e criadores de inovação	Voltados à solução de desafios específicos
2	Facilitadores	Preocupados no engajamento de cidadãos, organizações não governamentais e setor privado na busca de novas ideias
3	Educadores	Focados em promover mudanças na forma como as organizações públicas lidam com a inovação, principalmente por meio do desenvolvimento de habilidades e transformação de processos
4	Arquitetos	Têm um horizonte maior do que a solução específica desenvolvida e analisam o contexto social mais amplo

Fonte: Puttick *et al.* (2014).

O BID, a partir de uma pesquisa com laboratórios na América Latina, classificou os laboratórios segundo um dos sete objetivos, conforme constam no Quadro 7.

Quadro 7 – Objetivos dos laboratórios de inovação no setor público

N	Objetivo
1	Fomentar um ambiente inovador na administração pública
2	Desenvolver inovações específicas
3	Introduzir tecnologias na administração pública
4	Modernizar os processos da administração pública
5	Criar novos mecanismos de participação do cidadão
6	Introduzir novos métodos de comunicação na administração pública
7	Abrir os dados da administração pública

Fonte: Acevedo e Dassen (2016)

Tomando como base as categorias elaboradas pelo Nesta, é possível estabelecer uma relação entre ambos os estudos, como sugerido no Quadro 8.

Quadro 8 – Tipos de Lisp segundo seus objetivos ou propósitos

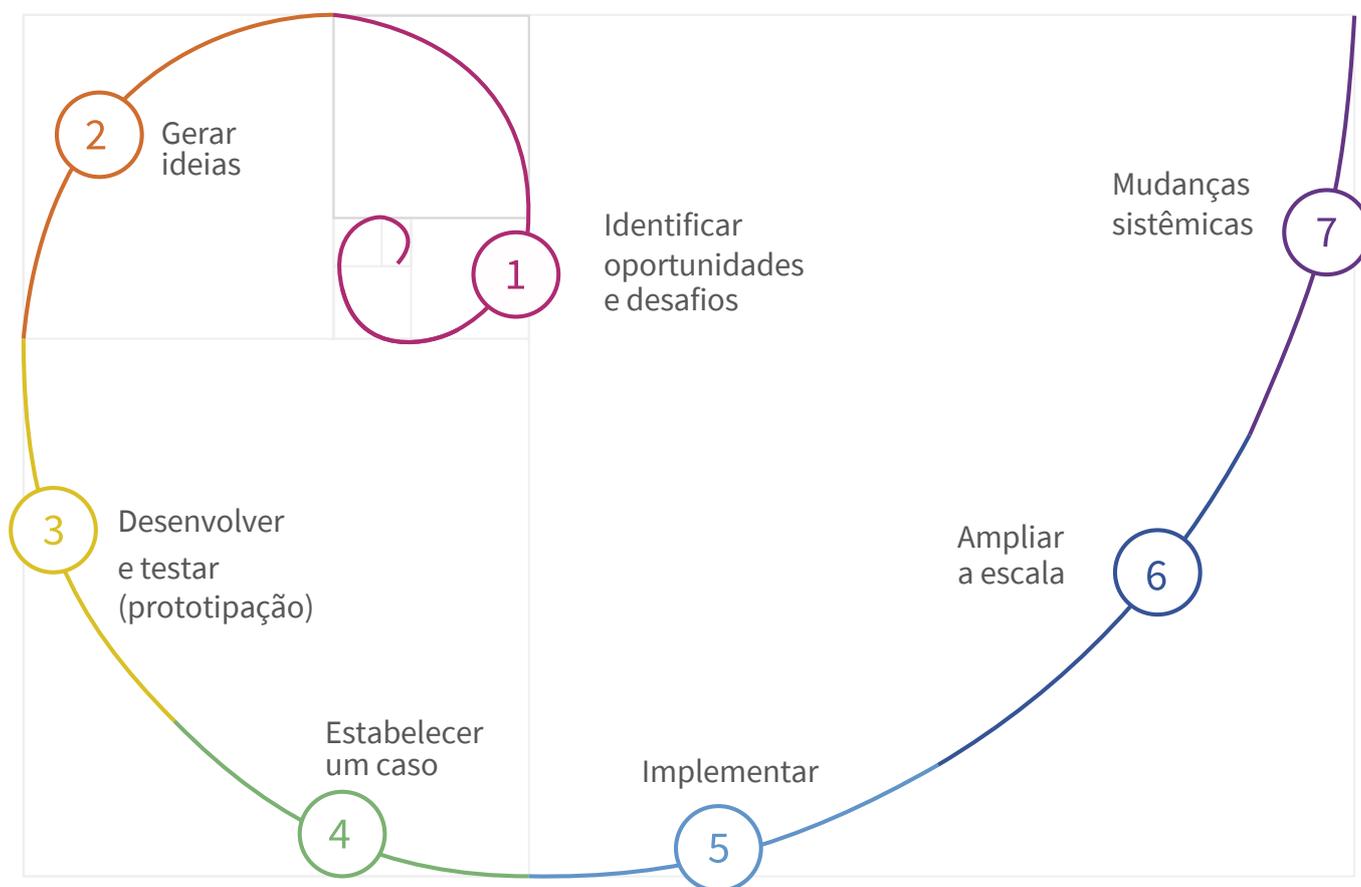
N	Objetivo	Nesta	BID
1	Desenvolvedores e criadores de inovação	Criar soluções para desafios específicos	Desenvolver inovações específicas; introduzir tecnologias na administração pública
2	Facilitadores	Engajamento de cidadãos, ONGs e setor privado na busca de novas ideias	Criar novos mecanismos de participação do cidadão; introduzir novos métodos de comunicação na administração pública
3	Educadores	Promoção de mudanças na forma como as organizações públicas lidam com a inovação	Modernizar os processos da administração pública; fomentar um ambiente inovador na administração pública; abrir os dados da administração pública
4	Arquitetos	Têm um horizonte maior do que a solução específica desenvolvida e analisam o contexto mais amplo do contexto social	(sem correspondência)

Fonte: elaboração própria, com base em Acevedo e Dassen (2016), Puttick *et al.* (2014)

Mulgan (2014) também propôs a classificação dos laboratórios conforme seus propósitos, tendo identificado como principais o desenvolvimento das inovações, a capacitação de servidores públicos para a inovação, os mecanismos de financiamento de projetos inovadores,

a forma de incentivo à coparticipação etc. O mesmo autor ainda diferencia-se em relação às perspectivas anteriores ao propor uma espiral dos estágios de inovação e que a mesma poderia ser utilizada para classificar os laboratórios, conforme a Figura 1.

Figura 1 – Estágios de inovação



Fonte: Mulgan (2014)

No primeiro estágio, os laboratórios estão preocupados em compreender melhor os desafios do setor no qual atuam de forma a identificar oportunidades de atuação. É a partir da compreensão desse cenário que passam a desenvolver ideias inovadoras para superar os problemas identificados [2], o que permitirá que, na próxima fase, seja desenvolvido um protótipo para ser testado quanto à sua aplicabilidade e alcance de resultados [3]. Diante de um resultado positivo, o laboratório teria um caso bem fundamentado [4] e que, portanto, poderia ser implementado na organização [5] e levar a um ganho de escala [6]. A disseminação dessa inovação poderia, ao fim, levar a uma mudança no sistema como um todo [7]. Enfim, é preciso conhecer como ocorre o processo de inovação de montante a jusante, ou seja, “desde conhecer os problemas, passando pela geração de ideias até a implementação e ganho de escala” (MULGAN, 2014, p. 4).

Em sua pesquisa, Mulgan (2014) identificou que a maioria dos laboratórios de inovação foca nos três estágios iniciais, ou seja, encerram suas atividades após testar uma ideia inovadora e não avançam na defesa de sua proposta para que sejam implementadas. Isso se deve, ainda segundo o autor, pela ausência de recursos, situação que contrasta com as expectativas que os laboratórios mantêm de serem capazes de influenciar todo o setor público. É importante, então, conhecer como é a estratégia dos laboratórios para a geração de inovação, ou seja, se a inovação é gerada pelo próprio laboratório por meio de experimentação, métodos de inovação aberta ou financiando outras organizações para que desenvolvam as inovações (MULGAN, 2014, p. 4). As dificuldades para a inovação podem também residir nas normas e regras que reduzem a flexibilidade em termos de experimentação, parcerias e financiamento (MERGEL; DESOUZA, 2013).

Além das variáveis já citadas, é importante considerar o suporte político dado aos laboratórios, principalmente se considerarmos que a taxa de mortalidade é maior do que outras agências governamentais (PUTTICK *et al.*, 2014; SCHUURMAN; TÖNURIST, 2017). Alianças e parcerias com atores de outros setores do governo, bem com organizações externas ao âmbito governamental, também devem ser consideradas como relevantes para a atuação dos laboratórios (PUTTICK *et al.*, 2014). Por fim, é preciso considerar se os laboratórios mensuram o impacto de suas iniciativas e como o fazem, evitando que as inovações acabem se restringindo a um exercício de geração de ideias (MULGAN, 2014; PUTTICK *et al.*, 2014).

Em suma, para a compreensão da forma de atuação dos laboratórios de inovação no setor público, a literatura internacional destaca a relevância tanto dos aspectos institucionais, dentre os quais se incluem o tamanho da equipe, a fonte de recursos financeiros etc., bem como a importância dos procedimentos metodológicos adotados pelos Lisp em seu processo de inovação, que incluem questionamentos quanto à forma de

envolvimento da sociedade e os métodos de trabalho adotados, muitos dos quais baseados em dinâmicas ativas e, portanto, participativas.

A partir da revisão realizada e para fins deste projeto de pesquisa, foi elaborada a seguinte definição de Lisp:

Laboratórios de inovação no setor público são ambientes colaborativos que buscam fomentar a criatividade, a experimentação e a inovação, por meio da adoção de metodologias ativas e da cocriação, na resolução de problemas.

Com essa definição, um Lisp não precisa necessariamente estar associado a um espaço físico, embora a grande maioria disponha de um, mas o foco deve ser na busca por respostas a problemas em organizações públicas, serviços públicos ou políticas públicas. Adicionalmente, essa busca por ideias e inovações envolve um processo de inovação aberta, ou seja, com a participação de atores para além da unidade que está com um problema, podendo ser atores intragovernamentais – de outros setores ou unidades –, intergovernamentais, sociedade civil e/ou setor privado.

A cocriação busca, ainda, diferenciar os laboratórios de firmas de consultoria, que podem oferecer soluções administrativas e tecnológicas inovadoras, mas cujas soluções não derivam de um processo participativo e dialógico, com estímulo à inovação e experimentação.

A experimentação, por sinal, é um dos desafios dos laboratórios, pois a perspectiva é de que as soluções sejam testadas em escala menor para analisar sua viabilidade, bem como compreender a complexidade envolvida em uma posterior implementação em maior escala.

Nesse processo, a adoção de metodologias ativas passa a ser um passo importante, pois busca dar centralidade aos participantes e sua percepção sobre o problema – e, portanto, deriva daí a importância da participação de atores para além da organização que apresenta o problema, buscando, ao mesmo tempo, atuação colaborativa em busca de consensos (TAMURA *et al.*, 2019).

2.2 Procedimentos metodológicos

Esta pesquisa é de natureza qualitativa e com abordagem exploratória e descritiva, sendo baseada em documentos secundários obtidos em sítios eletrônicos ou diretamente com os gestores dos laboratórios, e dados primários gerados a partir de entrevistas semiestruturadas.

A primeira etapa do trabalho consistiu no aprofundamento da revisão da literatura de modo a verificar novas contribuições nas temáticas da inovação no setor público e seus laboratórios de inovação. Com isso, foi elaborada uma lista das dimensões de análise dos laboratórios, revisada com a equipe da Enap, conforme o Quadro 9.

Quadro 9 – Dimensões de análise e descritores

I Institucional		Descritores de apoio para sistematização e análise
1	Histórico do laboratório (origem e motivações)	Caracterizar a origem dos laboratórios (ano de criação, por que, por quem e para que foi criado). Fatores organizacionais e contextuais indutores para o surgimento do laboratório.
2	Objetivos e público alvo	Identificar o foco da atuação para assim delimitar qual tipo de laboratório, de acordo com a literatura.
3	Arranjo institucional	Órgão ou entidade ao qual está vinculado e demais que interagem.
4	Área de atuação	Identificar as áreas de atuação do laboratório.
II FORMA DE ATUAÇÃO		Descrição das dimensões
5	Planejamento e processo decisório	Caracterizar a rotina administrativa do laboratório, identificar se há planejamento estratégico (aberto ou não).
6	Relação do laboratório com o órgão ao qual está vinculado	Caracterizar o grau de autonomia em relação às decisões internas.
	Método de inovação	Caracterização das dinâmicas adotadas no processo de inovação.
7	Definição dos problemas ou desafios a serem trabalhados	Caracterizar os métodos para geração de ideias (brainstorming etc.) ou então se é por demanda externa (por ex., projetos externos).
8	Metodologias para a geração de ideias inovadoras?	Caracterizar os métodos para geração de ideias (Design Thinking, Lean, Métodos Ágeis, Maratonas hacker, Benchmarking etc.) .
	Formas de interação com a sociedade e outras organizações	Mecanismos adotados para envolver a sociedade e interação com outras organizações internas e externas.
9	Formas de participação da sociedade, do setor privado ou outros órgãos públicos	Identificar se há participação de outros atores e de que forma atuam.
	Resultados da inovação	Mecanismos para mensurar o alcance das inovações.
10	Avaliação dos projetos inovadores	Caracterizar o processo de avaliação e os indicadores de desempenho.
11	Disseminação	Identificar se houve replicação das iniciativas desenvolvidas.
	Barreiras à inovação	Fatores que dificultam o processo de inovação nos Lisp.
12	Principais dificuldades na atuação do laboratório	Compreender os fatores internos e externos que dificultam o processo de inovação no laboratório.
	Atividades desenvolvidas	Descrição do roteiro de trabalho
13	Número de projetos em desenvolvimento e/ou já concluídos	Número de projetos inovadores em desenvolvimento ou concluídos por ano de início e conclusão (se houver).



3 Mapeamento dos laboratórios de inovação no Brasil

O mapeamento dos laboratórios de inovação no setor público realizado previamente à apresentação da proposta de pesquisa ao Edital Cátedras Brasil foi complementado com novas pesquisas na Internet, bem como a partir do recebimento de levantamento realizado pela Enap. Além disso, a participação como relator da Oficina de Laboratórios de Governo do GNova, durante a 4ª Semana de Inovação, realizada em novembro de 2018, permitiu ter contato com diversos representantes de laboratórios de inovação no setor público, ampliando a lista dessas iniciativas e levando ao estabelecimento de um canal de diálogo para as entrevistas.

O levantamento identificou **63 iniciativas que adotam a denominação de laboratório de inovação** e estão vinculadas a órgãos e entidades da administração pública, nos três Poderes e no Ministério Público, nas três esferas de governo e em todas as Regiões do país. Porém, a partir da definição de laboratório de inovação no setor público adotada para esta pesquisa – e até mesmo pela literatura selecionada –, **20 iniciativas foram excluídas**, pois a análise dos sítios eletrônicos e da documentação disponível identificaram outras finalidades, tais como:

identificação de iniciativas inovadoras e sua divulgação, desenvolvimento de produtos, realização de pesquisas, projetos ou consultoria, conforme detalhado no **Apêndice 3**. Enfim, embora esses laboratórios possam produzir inovações, o foco delas não envolve um processo de inovação aberta e cocriação e que seja baseada na experimentação, com a adoção de metodologias ativas para a resolução de problemas.

Cabe salientar, ainda, que três laboratórios estavam inoperantes ou foram encerrados e não foi possível obter informações sobre sua situação atual: LabProdAm – Laboratório de Inovação Tecnológica da Prefeitura de São Paulo, iGovLab – Laboratório de Inovação em Governo do Estado de São Paulo e Lab.Rio – Laboratório Participativo da Prefeitura do Rio.

Portanto, constatou-se a **atuação de 43 laboratórios de inovação no setor público** em todo o País, conforme lista no **Apêndice 2**. A Tabela 1 apresenta uma visão geral de sua distribuição, conforme sua atuação por Poder ou instituição (Ministério Público e Universidades Públicas) e por área de atuação.

Tabela 1 – Localização dos laboratórios de inovação no setor público

Poder ou Instituição	Federal		Estadual		Municipal		Total	
	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%
Poder Executivo	12	28%	7	16%	3	7%	22	51%
Poder Judiciário	11	26%	1	2%	---	---	12	28%
Poder Legislativo	3	7%	1	2%	---	---	4	9%
Ministério Público	1	2%	2	5%	---	---	3	7%
Universidade pública	2	5%		0%	---	---	2	5%
Total Geral	29	67%	11	26%	3	7%	43	100%

Fonte: elaboração própria.

A maior parte dos laboratórios de inovação identificados faz parte do Poder Executivo, que concentra mais da metade das iniciativas (51%), com clara predominância, em termos quantitativos, do Executivo federal. Na esfera municipal, são apenas três iniciativas e todas vinculadas a secretarias da Prefeitura de São Paulo.

Ao se analisar em conjunto o Poder Judiciário e o Ministério Público, estes concentram pouco mais de 1/3 dos laboratórios (35%), com nítida prevalência dos Lisp nas unidades federais. Trata-se de um movimento mais recente, com as primeiras experiências tendo surgido em 2017 e a maioria criadas em 2019.

A Câmara dos Deputados possui dois laboratórios – um voltado para compras públicas e outro para processos

legislativos e participação social –, enquanto o terceiro pertence ao Tribunal de Contas da União. A quarta experiência é da Câmara de Deputados do Distrito Federal.

As universidades federais também possuem duas iniciativas, sendo a da Universidade Federal do Espírito Santo a mais antiga do país, criada em 2010 a partir da iniciativa de vários departamentos de ensino, e a outra é vinculada ao Programa de Pós-graduação em Administração da Universidade de Brasília.

A maioria dos laboratórios de inovação no setor público foi criada nos últimos três anos, sendo identificada uma tendência nacional, conforme Tabela 2.

Tabela 2 – Ano de inauguração dos laboratórios de inovação no setor público

Ano de inauguração	n.	%
2019	11	26%
2018	9	21%
2017	13	30%
2016	2	5%
2015	1	2%
2014	1	2%
2013	1	2%
2012	1	2%
2010	1	2%
sem informação	3	7%
Total geral	43	100%

Fonte: elaboração própria.

As sete experiências mais antigas estão listadas na Tabela 3. É relevante notar que as duas primeiras iniciativas são ligadas a instituições de ensino superior públicas, indicando que as duas universidades já haviam percebido o movimento internacional em direção à criação dessas estruturas.

A terceira iniciativa criada, o LabHacker da Câmara dos Deputados, é o primeiro laboratório vinculado ao Poder Legislativo, antecipando-se inclusive em relação ao Executivo. A essa iniciativa se soma o coLAB-i do Tribunal de Contas da União e, mais recentemente, o LabHInova

da Câmara Legislativa do Distrito Federal (2017) e o LAB-COMP (2018), também da Câmara dos Deputados, mas voltado ao tema das compras públicas.

O primeiro laboratório do Poder Executivo foi o MobiLab da Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes da Prefeitura de São Paulo, hoje denominado MobiLab +, criado em 2014. O GNova (2016), vinculado à Escola Nacional de Administração Pública (Enap), é a primeira experiência do Governo Federal, e o Laboratório de Gestão da Inovação (2016) do Foro da Seção Judiciária de São Paulo inaugurou a tendência no Poder Judiciário.

Tabela 3 – Laboratórios de inovação mais antigos

N.	Laboratório	UF	Vinculação institucional	Ano
1	Laboratório de Tecnologias de Apoio a Redes de Inovação – LabTAR	ES	Universidade Federal do Espírito Santo	2010
2	Laboratório de Inovação e Estratégia em Governo - Linegov – UnB	DF	Universidade de Brasília	2012
3	LabHacker	DF	Câmara dos Deputados	2013
4	MobiLab +	SP	Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes – SP	2014
5	Laboratório de Inovação e Coparticipação - coLAB-i	DF	Tribunal de Contas da União	2015
6	GNova Laboratório de Inovação em Governo	DF	Escola Nacional de Administração Pública – Enap	2016
7	Laboratório de Gestão da Inovação JFSP	SP	Foro da Seção Judiciária de São Paulo	2016

Fonte: elaboração própria.

Os laboratórios vinculados a órgãos e entidades do Poder Executivo federal estão na Tabela 4. Observa-se que, além dos Lisp das universidades públicas e dos órgãos da administração direta, há 3 de agências regulatórias – Agência Nacional de Aviação Civil, Agência Nacional

de Saúde Suplementar e Agência Nacional de Vigilância Sanitária – e 3 de empresas públicas – Caixa Econômica Federal e duas unidades da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, sendo uma no Distrito Federal e outra em São José (SC).

Tabela 4 – Laboratórios de inovação vinculados ao Poder Executivo Federal

N.	Laboratório	Localização	Vinculação institucional	Ano de criação
1	Laboratório de Tecnologias de Apoio a Redes de Inovação - LabTAR (ES)	Vitória (ES)	Universidade Federal do Espírito Santo	2010
2	Laboratório de Inovação e Estratégia em Governo - Linegov - UnB	Distrito Federal	Universidade de Brasília	2012
3	GNova Laboratório de Inovação em Governo	Distrito Federal	Escola Nacional de Administração Pública – ENAP	2016
4	Lab InovANAC	Distrito Federal	Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC	2017
5	Laboratório de Inovação Financeira	Rio de Janeiro (RJ)	Comissão de Valores Mobiliários	2017
6	ConnectLab	São José (SC)	Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos	2017
7	Lab InovaANS	Distrito Federal	Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS	2017
8	Laboratório de Inovação da ANVISA - LAB-i VISA	Distrito Federal	Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA	2018
9	Laboratório de Inovação do FNDE	Distrito Federal	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE	2018
10	Mistura&Faz	Distrito Federal	Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos	2018
11	#CAIXAlab	São Paulo (SP)	Caixa Econômica Federal	2019
12	iMMA	Distrito Federal	Ministério do Meio Ambiente	s.i.*
13	InovaDAU	Distrito Federal	Procuradoria Geral da Fazenda Nacional	s.i.*
14	Lab Inova INCA	São Paulo (SP)	Instituto Nacional do Câncer	s.i.*

Fonte: elaboração própria.

Também houve um crescimento das experiências relacionadas ao Poder Judiciário e Ministério Público,

principalmente no nível federal, sendo apenas três na esfera estadual, conforme Tabela 5.



Tabela 5 – Laboratórios de inovação vinculados ao Poder Judiciário e Ministério Público

N.	Laboratório	Poder/ Instituição	Nível de atuação	UF	Vinculação institucional	Ano de criação
1	Laboratório de Gestão da Inovação da Justiça Federal - iJuspLab	Judiciário	Federal	SP	Foro da Seção Judiciária de São Paulo	2016
2	i9.JFRN	Judiciário	Federal	RN	Foro da Seção Judiciária do Rio Grande do Norte	2017
3	Laboratório de Gestão e Inovação	Judiciário	Federal	ES	Foro da Seção Judiciária do Espírito Santo	2017
4	Espaço de Convivência e Inovação	Judiciário	Federal	RJ	Seção Judiciária do Rio de Janeiro	2018
5	Escritório de Inovação	Judiciário	Estadual	RO	Tribunal de Justiça de Rondônia	2018
6	Laboratório de Inovação Tecnológica e de Negócios -MPLabs MPPE	Ministério Público	Estadual	PE	Ministério Público do Estado de Pernambuco	2018
7	Laboratório de Inovação do TRT-PR	Judiciário	Federal	PR	Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região.	2019
8	LabJus	Judiciário	Federal	SC	Foro da Seção Judiciária de Santa Catarina	2019
9	Laboratório de Inovação em Governança	Judiciário	Federal	RS	Seção Judiciária do Rio Grande do Sul	2019
10	Laboratório de Inovação	Judiciário	Federal	CE	Seção Judiciária do Ceará	2019
11	Laboratório de Inovação para o Processo Judicial em meio Eletrônico (Inova PJe)	Judiciário	Federal	DF	Conselho Nacional de Justiça	2019
12	LAB-IN (TRE-TO)	Judiciário	Federal	TO	Tribunal Regional Eleitoral de Tocantins	2019
13	LABINOVA12 (TRT-SC)	Judiciário	Federal	SC	Tribunal Regional do Trabalho	2019
14	Laboratório de Inovação, Inteligência e Objetivo de Desenvolvimento Sustentável – LIODS	Ministério Público	Federal	DF	Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP)	2019
15	INOVA – MPRJ	Ministério Público	Estadual	RJ	Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro	2019

Fonte: elaboração própria.

Por fim, são quatro os Lisp vinculados ao Poder Legislativo (Tabela 6), com destaque para duas na Câmara dos Deputados, que atuam em temáticas distintas: o

LabHacker, com transparência e participação social, e o LAB-COMP, com compras públicas.

Tabela 6 – Laboratórios de inovação vinculados ao Poder Legislativo

N.	Laboratório	Nível de atuação	UF	Vinculação institucional	Ano de criação
1	LabHacker	Federal	DF	Câmara dos Deputados	2013
2	Laboratório de Inovação e Coparticipação – coLAB-i	Federal	DF	Tribunal de Contas da União	2015
3	Laboratório Hacker de Inovação (Labhinova)	Estadual	DF	Câmara Legislativa do Distrito Federal	2017
4	Laboratório de inovação em compras públicas - LAB-COMP	Federal	DF	Câmara dos Deputados	2018

Fonte: elaboração própria.

Os laboratórios foram classificados segundo sua área de atuação (Tabela 7), sendo identificadas até duas áreas principais, o que explica o número total de áreas ser maior do que a quantidade de laboratórios identificados.

À medida que as informações disponíveis nos sítios eletrônicos permitiam, procurou-se detalhar a área de atuação e, dessa forma, muitos LISP que atuam com gestão, por exemplo, também atuam em temas mais específicos, como educação ou saúde. Ainda no intuito de dar maior detalhamento sobre sua atuação, o tema da gestão foi subdividido em gestão do judiciário, que contempla a busca por inovações na área finalística, distinguindo-as das inovações na gestão organizacional.

Os resultados evidenciam claramente que a principal área de atuação é na gestão (42%), ou seja, há uma preocupação em se buscar inovações que impactem no funcionamento da máquina pública. Em seguida, a gestão do Judiciário (15%), que figura como a segunda área de atuação, indica que há uma preocupação crescente do sistema Judiciário – incluindo o Ministério Público como parte do sistema, embora se constitua como um órgão independente do Poder Judiciário – em melhorar a gestão da área finalística. A terceira área mais mencionada foram os serviços públicos (8%) e, por fim, a diversidade encontrada em termos de áreas de atuação reflete uma tendência de aceitação dos LISP como parte da estratégia de inovação no setor público.



Tabela 7 – Áreas de atuação dos Lisp

Área de atuação	n.	%
Gestão	31	44%
Gestão do Judiciário	11	15%
Serviços públicos	6	8%
Educação	3	4%
Políticas públicas	3	4%
Participação social	2	3%
Saúde	2	3%
Aviação	1	1%
Compras públicas	1	1%
Economia criativa	1	1%
Finanças sustentáveis	1	1%
Inteligência artificial	1	1%
Legislativo	1	1%
Mobilidade urbana	1	1%
Segurança pública	1	1%
Tecnologia da informação	1	1%
Transparência	1	1%
Sem informação	3	4%
Total geral	71	100%

Fonte: elaboração própria.

Os laboratórios de inovação no setor público estão presentes em 12 Estados e no Distrito Federal, cobrindo todas as Regiões, conforme Tabela 8. A concentração na Capital Federal revela a predominância de iniciativas vinculadas a órgãos federais, o que pode indicar uma influência das iniciativas pioneiras – LineGov da Unb, Colab-i do TCU e GNova da Enap – associada a uma maior capacidade estatal instalada. Todos os estados das Regiões Sudeste e Sul possuem ao menos um laboratório, com destaque para o município de São Paulo, onde estão localizadas 7 experiências, incluindo as três iniciativas da Prefeitura e o primeiro laboratório do Poder Judiciário. No Nordeste, os Lisp estão presentes em apenas três estados, sendo duas

vinculadas ao Poder Judiciário federal (Ceará e Rio Grande do Norte) e uma ao Ministério Público Estadual (Pernambuco), indicando que os governos estaduais ainda não adotaram os laboratórios como estratégia de inovação. Na Região Norte, as iniciativas também estão relacionadas ao sistema de justiça, com uma do Tribunal de Justiça de Rondônia e outra do Tribunal Regional Eleitoral de Tocantins.

Tabela 8 – Localização geográfica dos Lisp – Região, Unidade da Federação, número e percentual

Região	UF	n.	%
Centro Oeste (37%)	DF	16	37%
	SP	7	16%
Sudeste (37%)	ES	4	9%
	RJ	4	9%
	MG	1	2%
	SC	4	9%
Sul (14%)	PR	1	2%
	RS	1	2%
	CE	1	2%
Nordeste (7%)	PE	1	2%
	RN	1	2%
	RO	1	2%
Norte (5%)	TO	1	2%
	Total geral	43	100%

Fonte: elaboração própria.

Em suma, esta caracterização inicial identificou uma disseminação dos laboratórios de inovação no setor público como parte da estratégia de melhoria principalmente na gestão da máquina pública e em áreas específicas de políticas públicas. As iniciativas concentram-se de forma significativa na esfera federal, tanto no Poder Executivo como no Poder Legislativo. A maior expansão ocorreu nos últimos três anos e com intensa atuação dos órgãos vinculados ao Poder Judiciário e Ministério Público.

O próximo capítulo analisa, com mais detalhes, os treze laboratórios que participaram da pesquisa.



4 Diagnóstico e análise dos laboratórios de inovação

A seleção dos laboratórios para a etapa de entrevistas buscou contemplar a diversidade de experiências encontradas e houve também a preocupação em se manter a proporcionalidade identificada principalmente em relação à sua vinculação institucional. Assim, a maioria dos Lisp participantes da pesquisa está no Poder Executivo, seguido do Judiciário, Legislativo e universidade, aproximando-se dos percentuais observados na Tabela 1. Além disso, buscou-se contemplar outros aspectos, como

diversidade em relação à localização geográfica, área de atuação e ano de criação.

Em função de alguns laboratórios não terem dado um retorno ao convite para participar da pesquisa, outros foram incorporados. As entrevistas foram realizadas com dirigentes da instituição ao qual o laboratório está vinculado e/ou os gestores que estão à frente dos Lisp. A lista dos Lisp participantes está no Quadro 10.

Quadro 10 – Lisp participantes da pesquisa

N.	Laboratório	Poder ou Instituição	Atuação	UF	Vinculação institucional
1	GNova	Executivo	Federal	DF	Escola Nacional de Administração Pública – Enap
2	Lab InovANAC	Executivo	Federal	DF	Agência Nacional de Aviação Civil - Anac
3	MobiLab +	Executivo	Municipal	SP	Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes - Prefeitura de São Paulo
4	011.Lab	Executivo	Municipal	SP	Secretaria Municipal de Inovação e Tecnologia - Prefeitura de São Paulo
5	Pátio Digital	Executivo	Municipal	SP	Secretaria Municipal de Educação - Prefeitura de São Paulo
6	i9.JFRN (RN)	Judiciário	Federal	RN	Foro da Seção Judiciária do Rio Grande do Norte
7	Laboratório de Gestão da Inovação - iJuspLab	Judiciário	Federal	SP	Foro da Seção Judiciária de São Paulo
8	Espaço de Convivência e Inovação (JFRJ)	Judiciário	Federal	RJ	Seção Judiciária do Rio de Janeiro
9	LABHacker	Legislativo	Federal	DF	Câmara dos Deputados
10	Laboratório de Inovação Financeira	Executivo	Federal	RJ	Comissão de Valores Mobiliários
11	LAB-i VISA	Executivo	Federal	DF	Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa
12	Laboratório de Inovação na Gestão - LAB.ges	Executivo	Estadual	ES	Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos - Governo do Espírito Santo
13	Laboratório de Tecnologias de Apoio a Redes de Inovação - LabTAR	Universidade	Federal	ES	Universidade Federal do Espírito Santo

Fonte: elaboração própria.

Na sequência, este capítulo apresenta a análise dos laboratórios tendo como base o instrumento de pesquisa.

4.1 Características gerais dos Lisp participantes da pesquisa

A **vinculação institucional** dos laboratórios está na Tabela 9 e, conforme a metodologia adotada, segue o padrão identificado no total geral, ou seja, a maior parte das entrevistas foi com Lisp vinculados ao Poder Executivo, seguido do Judiciário, Legislativo e universidade.

Tabela 9 – Vinculação institucional dos Lisp

Vinculação institucional	Federal	Estadual	Municipal	Total	%
Executivo	4	1	3	8	62%
Judiciário	3			3	23%
Legislativo	1			1	8%
Universidade	1			1	8%
Total geral	9	1	3	13	100%

Fonte: elaboração própria.

Em relação ao **ano de criação** (Tabela 10), a maior parte dos laboratórios participantes desta etapa foi inaugurada em 2017, mas também foi incluído o laboratório mais antigo em atuação no país, o Laboratório de Tecnologias de Apoio a Redes de Inovação (LabTAR), da Universidade Federal do Espírito Santo.

Tabela 10 – Número de Lisp por ano de criação

Ano de criação	n.
2018	2
2017	6
2016	2
2014	1
2013	1
2010	1
Total geral	13

Fonte: elaboração própria.

4.2 Origens e vinculação organizacional

Em relação à **origem** dos laboratórios (Tabela 11), a maior parte foi criada a partir de um processo misto (54%), ou seja, com a participação conjunta do alto escalão da organização e dos gestores, refletindo uma postura colaborativa entre os diferentes níveis hierárquicos. Na abordagem *bottom-up*, a iniciativa está mais ligada a gestores em cargos de chefia e equipe técnica, que, em seguida, buscaram e obtiveram apoio da cúpula da organização.

As iniciativas que têm origem na cúpula – *top-down* – indicam maior proximidade dos líderes dessas organizações com a perspectiva de inovação por meio da atuação de laboratórios, que passam a se configurar como ponto focal desse tipo de processo nas organizações. Porém, após a criação do laboratório percebe-se que, em geral, prevalece um processo participativo e dialógico entre a cúpula e os gestores.

Tabela 11 – Tipo de origem dos Lisp

Origem	n	%
Mista	7	54%
<i>Top-down</i>	3	23%
<i>Bottom-up</i>	3	23%
Total geral	13	100%

Fonte: elaboração própria.

Apesar da classificação apresentada, o processo de criação se mostra mais complexo na realidade das iniciativas, embora o apoio da cúpula das organizações tenha se mostrado relevante para o avanço das propostas em quase todos os casos, sendo a única exceção o Labtar. Nesse caso, como se trata de uma iniciativa de professores da Universidade Federal do Espírito Santo, optou-se por classificar como uma iniciativa *bottom-up*, uma vez que não envolveu atores ligados à reitoria da instituição de ensino.

É importante ressaltar que o laboratório, em muitos casos, revela-se como parte de uma estratégia maior da organização para lidar com a inovação. Ou seja, a instituição já vivencia um histórico, mais longo ou mais curto, de trabalhar com a temática, e, por vezes, algum evento funciona como catalisador para o surgimento do laboratório, como ilustram alguns exemplos a seguir.

GNOVA Laboratório de Inovação em Governo

A Escola Nacional de Administração Pública tem um longo histórico de atuação na inovação, sendo a principal referência o Concurso de Inovação no Setor Público, que é realizado desde 1996. A janela de oportunidade para a criação do laboratório surgiu a partir do acordo de cooperação firmado entre o governo brasileiro e o dinamarquês por meio da Cooperação Setorial Estratégica em Inovação e Digitalização (BRANDALISE; FERRAREZI; LEMOS, 2018).

Apesar de o acordo de cooperação poder ser caracterizado como *top-down*, todo o processo de criação do GNovo foi realizado com a participação de servidores da Enap, caracterizando, portanto, um processo misto. Destaca-se nesse processo o apoio do Mindlab, principal referência mundial em laboratórios de inovação no setor público, para a criação do laboratório brasileiro.

O surgimento do laboratório está vinculado também com a criação de uma Diretoria de Inovação e Gestão do Conhecimento, indicando o papel estratégico da inovação nas ações da Enap e, portanto, o laboratório é parte desse processo.

LAB InovANAC

A inovação na Agência Nacional de Aviação Civil faz parte de seus valores institucionais, presente desde o Plano Estratégico 2015/2019 (AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL, s.d.). A trajetória do laboratório remonta às ações da Superintendência de Gestão de Pessoas, que, em 2016, começou a atuar com gestão do conhecimento e inovação e, a partir de novembro do mesmo ano, passou a implementar ações de inovação, trabalhando com projetos, mas sem o direcionamento que os laboratórios têm atualmente. A experiência de atuar com projetos de inovação evoluiu para a ideia de um laboratório, formalizado por meio de uma portaria em 2017. Trata-se, portanto, de um processo misto, com intensa participação de atores ligados à Superintendência de Gestão de Pessoas, setor ao qual o laboratório está vinculado.

LAB-i Visa

A origem do laboratório pode ser caracterizada como *bottom-up* e remonta à época de criação da Fábrica de Ideias, proposta que surgiu durante um curso do Programa de Formação Aplicada dos Servidores da Anvisa (PFA). O intuito da Fábrica era o de aproveitar melhor o capital intelectual em prol da inovação, buscando superar os limites departamentais e hierárquicos da organização. A iniciativa foi formalizada por meio de portaria, em 2016, e ficou vinculada à Gerência Geral de Conhecimento, Inovação e Pesquisa. Os processos de formação e capacitação tiveram o apoio do GNova/Enap, com cursos baseados em metodologias ativas (SILVA; OLIVEIRA; BUVINICH, 2017). Com o amadurecimento das ações, a proposta inicial evoluiu para a criação do laboratório, em 2018, no âmbito da Política de Inovação da Anvisa.

Enfim, observa-se uma diversidade na origem das iniciativas, indicando que não há um caminho único a ser percorrido e, portanto, a criação dos Lisp depende da trajetória das organizações e da atuação de seus colaboradores.

Quanto à **vinculação organizacional** dos laboratórios (Tabela 12), há um equilíbrio entre aqueles ligados diretamente à direção da organização e os que estão alocados em algum departamento, gerência ou setor. No caso da comissão, trata-se da experiência do Laboratório de Inovação Financeira, criada a partir da parceria de três instituições: Comissão de Valores Mobiliários (CVM), Associação Brasileira de Desenvolvimento (ABDE) e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Tabela 12 – Vinculação organizacional dos Lisp

Vinculação organizacional	n.	%
Direção	6	46%
Departamento ou setor da organização	6	46%
Comissão	1	8%
Total geral	13	100%

Fonte: elaboração própria.

No que se refere à **formalidade** (Tabela 13), a maioria dos laboratórios foi criada por meio de algum instrumento normativo. Nesse cenário, há duas situações distintas: uma parte considera que a formalização é um mecanismo capaz de conferir maior segurança na continuidade da iniciativa, principalmente em situações de troca de comando. Outros acreditam que a ausência de formalidade é inerente ao formato do laboratório que, dessa forma, teria maior flexibilidade para lidar com o processo de inovação.

O 011.Lab, por exemplo, é mencionado no Decreto Municipal que o criou (Decreto Municipal nº 58.411, de 13 de setembro de 2018), mas apenas para definir que será operacionalizada, de forma articulada, a partir de duas coordenadorias (Plataforma de Inovação e Projetos de Inovação Pública).

Tabela 13 – Formalidade na criação do Lisp

Formalidade - instrumento	n.	%
Portaria, resolução etc.	9	69%
Não há	4	31%
Total geral	13	100%

Fonte: elaboração própria.

4.3 Áreas de atuação, público alvo e objetivos

A Tabela 14 indica as **áreas de atuação** dos Lisp e, nesse quesito, um laboratório pode ter iniciativas em diferentes temáticas. Constatou-se que a grande maioria dos laboratórios está focada em desenvolver inovações na gestão, destacando-se também os três laboratórios vinculados ao Poder Judiciário que buscam desenvolver melhorias na gestão do próprio sistema, que apresenta especificidades em função do trâmite dos processos judiciais nas diferentes varas. Outros três laboratórios atuam com políticas públicas em geral, sem a preocupação de atender determinadas políticas setoriais, que é o caso das demais.

Tabela 14 – Áreas de atuação dos Lisp

Área de atuação	n.	%
Gestão	9	69%
Gestão do Judiciário	3	23%
Políticas públicas	3	23%
Aviação	1	8%
Educação	1	8%
Finanças sustentáveis	1	8%
Legislativo	1	8%
Mobilidade urbana	1	8%
Participação social	1	8%
Saúde	1	8%

Fonte: elaboração própria.

Quanto ao **público alvo** (Tabela 15), a maior parte tem como preocupação atender os desafios de sua própria organização, seja na área de gestão ou nas áreas específicas de políticas públicas nos quais atuam.

Tabela 15 – Público alvo das ações dos Lisp

Público alvo	n	%
Apenas interno	7	54%
Interno e externo	5	38%
Apenas externo	1	8%
Total geral	13	100%

Fonte: elaboração própria.

Em função da área de gestão ser a predominante entre os laboratórios, a Tabela 16 apresenta o público alvo para esse tipo de iniciativa. Observa-se que a maioria atende às demandas do próprio órgão ao qual está vinculado, sendo que apenas duas atendem outras organizações.

Tabela 16 – Público alvo das ações na área de gestão

Público alvo	n	%
Apenas interno	6	67%
Interno e externo	2	22%
Apenas externo	1	11%
Total geral	9	100%

Fonte: elaboração própria.

No caso do Judiciário, que não está representado na tabela, os três Lisp atendem a demandas internas.

Em relação aos **objetivos** (Tabela 17), todos os laboratórios participantes da pesquisa têm como proposta promover soluções inovadoras e a grande maioria (85%) o faz buscando engajar outros atores no processo de ideação

e criação, sejam de outros setores do próprio governo, da sociedade civil ou do setor privado. Há, portanto, uma preocupação com a instauração de processos de inovação aberta, nos quais a cocriação é vista não apenas como uma ferramenta, mas um valor a ser difundido na organização.

Tabela 17 – Objetivos dos Lisp

Objetivo	n.	%
Promover soluções inovadoras	13	100%
Promover o engajamento de outros atores na inovação	11	85%
Promover uma cultura de inovação	8	62%
Abertura ao risco/erro	2	15%
Promover abertura de dados	2	15%
Promover transparência	2	15%
Promover participação social	2	15%
Qualificar pessoas	2	15%
Aumentar controle social	1	8%
Promover pesquisas acadêmicas	1	8%
Disseminar casos de sucesso	1	8%
Marco da política de inovação	1	8%

Fonte: elaboração própria.

A busca por fomentar uma cultura organizacional voltada à inovação (62%) é uma preocupação de vários laboratórios. Por outro lado, considerando que a inovação envolve riscos e incertezas, cabe destacar que duas iniciativas deixam claro que é possível atuar num cenário em que o erro é visto como parte do processo de experimentação: a Gnova/Enap e o LabHacker conforme destacado a seguir.

GNOVA Laboratório de Inovação em Governo

“O Gnova tem por missão desenvolver soluções inovadoras em projetos do governo federal para que o serviço público possa melhor responder às demandas da sociedade. Os objetivos para realizar sua missão são desenvolver experimentação, prospecção e disseminação de inovações. Os valores que orientam o trabalho são: colaboração, proatividade, **abertura ao risco**, atuação em rede, simplificação, eficiência, empatia e foco no usuário, experimentação e geração de valor público.” (ENTREVISTA 1, grifo nosso)

LabHacker

“O LabHacker é um espaço de liberdade para experimentos e aprendizagem, onde **o erro é permitido** em busca da inovação, do olhar fora do convencional. Aqui realizamos testes de usabilidade para produtos e serviços, sempre com foco no interesse do cidadão. Também experimentamos ferramentas e debatemos o uso de novas tecnologias para disseminar as melhores práticas.” (LABHACKER, s.d., grifo nosso)

Embora ainda sejam poucas as iniciativas que expõem de forma clara a possibilidade de se “errar” na geração de uma inovação, fator que tem sido considerado como uma barreira à inovação pela literatura (BRANDÃO; BRUNO-FARIA, 2017; CAVALCANTE; CAMÕES, 2017a), o fato é que os laboratórios, ao adotarem a experimentação como estratégia de atuação, acabam por fomentar uma cultura na qual o erro, em ambiente controlado, não é visto como um fator de punição, mas de aprendizado que pode levar a novas soluções.

4.4 Tipologia e métodos de trabalho dos Lisp

Em relação à **tipologia**, a classificação dos laboratórios encontra-se na Tabela 18. Todos têm como perspectiva atuar como desenvolvedores e criadores de inovação, indicando que os Lisp brasileiros já nascem com a missão de desenvolver soluções inovadoras.

Além disso, a maioria também atua como facilitadora (92%), ou seja, tem como intuito promover a articulação com os cidadãos, a sociedade civil e/ou o setor empresarial, fortalecendo o diálogo interinstitucional como estratégia para fomentar a inovação. Os laboratórios brasileiros

têm ainda a preocupação de engajar outros atores governamentais, seja a partir tanto de uma perspectiva intraorganizacional, quando diferentes setores de uma organização são convidados ao diálogo, como intragovernamental, quando unidades governamentais distintas participam do processo de inovação.

Em seguida, estão os laboratórios classificados como educadores (77%), ou seja, estão voltados à promoção de mudanças na cultura da inovação. Somente o Laboratório de Inovação Financeira foi classificado como arquiteto, pois tem em sua pauta temas emergentes e com pouca regulação, como é o caso do *crowdfunding* de investimento, *venture philanthropy*, *fintechs* entre outros.

Por fim, cabe destacar que foi possível identificar, nos laboratórios analisados, a preocupação com a identificação e disseminação de inovações, porém não como a única ou a principal iniciativa. Uma das estratégias mais adotadas para a identificação de inovações é por meio de concursos de inovação com o intuito de premiar as melhores iniciativas. A disseminação, seja das iniciativas premiadas ou desenvolvidas no próprio laboratório, ocorre por meio de diferentes mecanismos: divulgação em sítio eletrônico e criação de repositórios, elaboração de publicações, realização de eventos etc.

Tabela 18 – Tipologia dos Lisp

N.	Laboratório	Tipologia				
		Desenvolvedor e criador	Facilitador	Educador	Identificar e disseminar	Arquitetos
1	011.Lab	◆	◆	◆	◆	
2	GNova	◆	◆	◆	◆	
3	LabHacker	◆	◆	◆	◆	
4	Laboratório JFRJ	◆	◆	◆		
5	iJuspLab	◆	◆	◆		
6	Lab InovAnac	◆	◆	◆		
7	Lab.ges	◆	◆	◆		
8	LAB-i Visa	◆	◆	◆		
9	LIF	◆	◆			◆
10	MobiLab +	◆	◆	◆		
11	Pátio Digital	◆	◆	◆		
12	LabTar	◆	◆			
13	i9.JFRN	◆				
Total		13	12	10	3	1
%		100%	92%	77%	23%	8%

Fonte: elaboração própria.

Cabe ainda um destaque em relação ao i9.JFRN, pois apesar de constar apenas como desenvolvedor e criador, a Justiça Federal do Rio Grande do Norte desenvolve diversas outras iniciativas inovadoras, como maratonas *hacker* e a residência em tecnologia da inovação, por meio de um programa de especialização em parceria com a Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Ou seja, na JFRN, o seu laboratório é parte da estratégia de inovação e, portanto, não representa o único ponto focal.

Em relação à tipologia de Puttick *et al.* (2014), esta pesquisa identificou uma nova categoria e, portanto, propõe-se uma breve adaptação do modelo, conforme o seguinte quadro.

Quadro 11 - Tipos de laboratórios de inovação no setor público e características

N.	Categoria	Características dos laboratórios
1	Desenvolvedores e criadores de inovação	Voltados à solução de desafios específicos
2	Facilitadores	Foco no engajamento de cidadãos, organizações governamentais, da sociedade civil e do setor privado no processo de inovação
3	Educadores	Focados em promover mudanças na forma como as organizações públicas lidam com a inovação, principalmente por meio do desenvolvimento de habilidades e de fomento à cultura de inovação
4	Disseminadores	Buscam disseminar inovações próprias ou de outros órgãos governamentais, após um processo de identificação e seleção
5	Arquitetos	Tem um horizonte de atuação maior do que a solução específica desenvolvida e analisam o contexto social mais amplo

Fonte: ampliado a partir da proposta de Puttick *et al.* (2014)

Há uma profusão de **metodologias** adotadas pelos laboratórios para a geração de ideias inovadoras e para o ciclo de inovação, sendo as mais citadas o *design thinking* e o *design sprint*, conforme Tabela 19. Alguns entrevistados comentaram que diferentes métodos são mesclados para dar mais significado à atividade ou para se adequar às especificidades da inovação.

Tabela 19 - Metodologias para geração de ideias inovadoras

Metodologia	n. de citações
<i>Design thinking</i>	8
<i>Design Sprint</i>	5
Métodos ágeis	4
Imersão ágil	3
Design centrado no ser humano	2
Mínimo produto viável	2
Design participativo	1
<i>Wicked problems</i>	1
Design especulativo	1
Design feminino	1
<i>Sense making</i>	1
Brainstorming	1
<i>Scrum</i>	1
<i>Design Science Research</i>	1
Etnografia	1
Canvas	1

Fonte: elaboração própria.

Além dos métodos de trabalho ágeis, os laboratórios adotam diferentes estratégias para promover e estimular a inovação, muitas vezes de forma conjunta para potencializar sua atuação, conforme a Tabela 20.



Tabela 20 – Estratégias de inovação e disseminação adotadas pelos Lisp

Estratégia	Características	N	%
Eventos	Realizar debates, seminários, palestras etc.	8	62%
Concurso de inovação	Promover concurso para premiar projetos inovadores	5	38%
Meet ups/Encontros abertos	Encontros para promover a criação e fortalecimento de redes e troca de ideias	4	31%
<i>Pitch.gov</i>	Encontros no qual o setor público apresenta desafios para que as <i>start ups</i> apresentem soluções por meio de <i>pitches</i> (apresentações rápidas de soluções)	4	31%
Banco de soluções	Repositório de soluções desenvolvidas para disseminação	3	23%
Concurso de projetos de pesquisa	Concurso para selecionar pesquisadores para temáticas específicas	3	23%
<i>Hackathon</i>	Maratona de trabalho voltado à criação de soluções para problemas específicos	3	23%
Dados abertos	Abertura de dados governamentais	2	15%
Caixa de sugestões	Espaço físico ou virtual para receber sugestões de inovações	1	8%
<i>Coworking</i>	Oferta de espaço compartilhado para o desenvolvimento de projetos e formação de redes	1	8%
Edição colaborativa de projetos	Estratégia para promover participação de diferentes atores no desenvolvimento de projetos	1	8%
Hospedagem	Oferta de espaço para residência/incubação de <i>start ups</i>	1	8%

Fonte: elaboração própria.

A **participação** de atores externos ao setor público (Tabela 21) ainda não é uma preocupação central dos Lisp, pois apenas quatro têm como estratégia de atuação a participação ou a abertura a outros atores, notadamente da sociedade civil. Nos demais casos, a participação depende do tipo de problema sendo tratado ou não há previsão de participação. Alguns entrevistados relataram que gostariam de ampliar ou promover maior participação, porém esbarram em dificuldades internas ou mesmo no fato de serem iniciativas recentes e ainda estarem se estruturando.

Tabela 21 – Participação de atores externos ao setor público

Participação	n.	%
Depende do projeto	6	46%
Sim	4	31%
Não	2	15%
Previsão	1	8%
Total geral	13	100%

Fonte: elaboração própria.

Com exceção de um laboratório, que ainda não avançou em termos de implementação de inovações por ser uma iniciativa recente, todos os demais já concluíram e implementaram diversos projetos inovadores e nas mais variadas temáticas, conforme as áreas de atuação identificadas. Assim, considerando a proposta de Mulgan

(2014), a classificação dos Lisp quanto ao **estágio de inovação** se encontra na Tabela 22.

Tabela 22 – Estágio de inovação

Estágio de inovação	n.	%
Implementar	12	92%
Geração de ideias *	1	8%
Total geral	13	100%

* Lisp criado recentemente

Fonte: elaboração própria.

Significa, portanto, que os laboratórios têm avançado em relação às etapas iniciais de geração de ideias e prototipação, promovendo a implementação da solução inovadora. Por outro lado, não foi possível identificar a propagação das inovações que levassem a mudanças sistêmicas, ou seja, os dois últimos estágios do modelo. Isso demandaria um estudo mais aprofundado junto aos laboratórios de forma a acompanhar o processo de disseminação da inovação.

A observação das duas últimas etapas também é dificultada pelo fato de a maioria dos laboratórios entrevistados não possuir um processo institucionalizado de **avaliação** das inovações (Tabela 23), uma situação muitas vezes associada ao fato dos projetos serem recentes. Alguns entrevistados responderam que a avaliação ocorre por meio de *feedbacks*, em conversas com os setores ou parceiros que implementaram a inovação.

Tabela 23 – Avaliação sistematizada das inovações

Avaliação sistematizada	n.	%
Não	10	77%
Sim	2	15%
Não se aplica *	1	8%
Total geral	13	100%

* Ainda não implementou nenhuma inovação

Fonte: elaboração própria.

O **espaço físico** próprio para as iniciativas do laboratório (Tabela 24) está disponível em 85% das experiências, revelando a importância que as organizações têm dado para a infraestrutura. Mesmo laboratórios que não possuem equipe própria dedicada têm à disposição um espaço físico próprio, considerado como um ponto focal para a organização. O laboratório InovAnac tem a perspectiva de criar um espaço próprio ainda em 2019. O Laboratório de Inovação Financeira não possui espaço próprio por conta de suas características e por se basear em reuniões virtuais, sendo os encontros presenciais, quando necessários, realizados nas instalações de uma das instituições participantes.

Tabela 24 – Espaço físico próprio dos Lisp

Espaço físico	n.	%
Sim	11	85%
Não	2	15%
Total geral	13	100%

Fonte: elaboração própria.

Na visão de alguns entrevistados, alguns laboratórios passaram a ter mais expressão do que a própria unidade ao qual estão vinculadas, tornando difícil dissociar a imagem de um e de outro. Nesses casos, a equipe do laboratório é também a equipe da unidade ao qual está vinculado, com a diferença de que não atuam exclusivamente para os projetos de inovação.

Se considerarmos **equipe** exclusivamente dedicada para o laboratório (Tabela 25), o número de servidores varia de zero a 14. Nas equipes menores, a principal estratégia de atuação é por meio da formação de laboratoristas, que são servidores capacitados em metodologias ágeis e são alocados para a condução de projetos de inovação.

Tabela 25 – Equipes com dedicação exclusiva para o laboratório

Equipe com dedicação exclusiva	n.	%
Sim	7	54%
Não	6	46%
Total geral	13	100%

Fonte: elaboração própria.

Em outras situações, podem ser contratados especialistas em determinado assunto, como em tecnologia da informação, e que atuam por um período específico (Tabela 26). As áreas de atuação variam, desde apoio para a formação e concepção do laboratório, cursos de *design thinking* e outras metodologias ágeis para formação de laboratoristas, técnicos para projetos específicos que demandam conhecimento em desenvolvimento de sistemas (softwares), aplicativos, inteligência artificial, finanças entre outros. Enfim, trata-se de uma estratégia adotada por alguns laboratórios para fortalecer projetos específicos de inovação e que, portanto, não demandam um profissional contratado em tempo integral. Esse tipo de contratação também é visto, por alguns entrevistados, como forma de aprendizado para o próprio laboratório, que tem a oportunidade de internalizar novos conhecimentos. Por outro lado, pode requerer uma mudança de mentalidade da própria equipe, pois significaria aceitar que a inovação pode vir dos contratados.

Observa-se, também, que alguns laboratórios passam a oferecer mentorias para as novas unidades que estão sendo formadas, principalmente em termos de trocas de experiências e processos formativos sobre metodologias ágeis. Dessa forma, constituem-se como alternativas aos consultores e empresas voltados para inovação em governo. Por outro lado, observa-se pouca interação entre as universidades e o setor público, seja em processos de inovação ou na implementação de laboratórios.

Destaca-se o caso do **Mobilab +**, que, após uma maratona *hacker* na área de mobilidade urbana, contratou as *startups* vencedoras para o desenvolvimento dos conceitos apresentados por meio de um programa de residência de *startups*.

Tabela 26 – Contratação de consultores externos

Consultores externos	n.	%
Sim	6	46%
Não	7	54%
Total geral	13	100%

Fonte: elaboração própria.

As equipes maiores são multidisciplinares e, portanto, com formações variadas: Administração, Administração Pública, Arquitetura e Urbanismo, Ciências Ambientais, Comunicação Social, Design, Direito, Engenharia, Nutrição, Pedagogia, Psicologia, Relações Internacionais, Sociologia, além de especialistas, mestres e doutores, também nas mais diversas formações.

Os laboratórios têm diferentes fontes de recursos, por isso o número total ser maior do que o número de Lisp pesquisados (Tabela 27). A maioria depende dos recursos da própria organização ao qual está vinculada, sendo que apenas três unidades têm dotação orçamentária própria. Tal cenário indica também que outras formas de captação de recursos são mobilizadas, tais como:

clientes (governamentais) que solicitam projetos, editais, associações, organismos multilaterais, doações. No caso das doações, algumas são caracterizadas mais como captação de recursos e reforma de mobiliário na própria organização, principalmente para equipar o laboratório, mas pode ser algo mais estruturado, como a elaboração de um edital de chamamento para doações específicas (reforma, por exemplo).

Tabela 27 – Fonte de recursos

Origem dos recursos	n.	%
Organização	10	45%
Externo	5	23%
Doação	4	18%
Laboratório	3	14%
Total	22	100%

Fonte: elaboração própria.

Embora a maioria dos laboratórios receba recursos da própria organização, o fato é que a diversificação nas fontes indica para uma estratégia que busca potencializar sua atuação ou mesmo reduzir sua dependência interna.

4.6 Dificuldades enfrentadas pelos laboratórios

Diversas **dificuldades** foram relatadas em relação à atuação dos laboratórios, conforme resumidos no Quadro 12. Um dos principais desafios envolve a prestação de contas para a alta direção, de forma a mostrar a relevância do Lisp a partir dos projetos implementados e dos resultados alcançados. Esse tipo de preocupação parece aumentar com a perspectiva de mudança na alta direção, pois gera-se uma sensação de insegurança em relação ao lugar que o Lisp terá na nova gestão.

Há também uma dificuldade em relação à cultura interna das próprias organizações, pois muitas vezes a forma de atuação do laboratório é distante da realidade ou do conhecimento de muitas pessoas, gerando comentários depreciativos em relação à estrutura física característica desses laboratórios, que fogem ao estereótipo padrão de um escritório ao criarem um ambiente menos sisudo e mais interativo, fazendo uso de cores e painéis. Associado ao fato de muitas vezes recorrerem à teatralização ou jogos – com uso de brinquedos como lego etc. – em algumas etapas do processo de inovação, os laboratórios chegam a receber comentários pejorativos, tais como: brinquedoteca, *playground*, “imensa abobrinha”. Há, portanto, o desafio de convencer os colaboradores de que as atividades são capazes de gerar inovações.

Quadro 12 – Dificuldades

Categoria	Dificuldades
Laboratório	<ul style="list-style-type: none"> • Explicar o que é e como funciona • Falta de credibilidade • Desconhecimento das temáticas abordadas pelo laboratório • Falta de visibilidade das ações • Desconhecimento do processo de cocriação
Estrutura	<ul style="list-style-type: none"> • Equipe pequena • Equipe sem dedicação exclusiva ao laboratório • Ausência de estrutura própria • Orçamento restrito • Dificuldade na captação de recursos
Cultura	<ul style="list-style-type: none"> • Resistência interna a mudanças • Não há tolerância ao erro
Inovação	<ul style="list-style-type: none"> • O marco legal de inovação • Explicar o processo de inovação • Desconhecimento sobre inovação no setor público • Ausência de incentivos à inovação • Escala para promover inovações sistêmicas
Política	<ul style="list-style-type: none"> • Mudança de prioridade em troca de gestão • Explicar o valor do laboratório para os superiores

Fonte: elaboração própria.

Em termos de entregas (MULGAN, 2014), a maioria dos laboratórios foi classificada no estágio 5 (Figura 1), no qual ocorre a entrega da inovação e sua implementação. Em função das dificuldades que os laboratórios tiveram em termos de avaliação das inovações implementadas, até pelo fato de serem experiências muito recentes, não foi possível observar o avanço para o estágio seguinte, em que ocorreria o ganho de escala da inovação.

Em suma, este diagnóstico identificou que há uma tendência de crescimento dos laboratórios de inovação no setor público, principalmente nos últimos três anos, e que esse movimento está ainda relacionado a um processo de busca pela inovação, ou seja, o Lisp é parte de uma estratégia maior de melhoria na gestão, nos serviços e nas políticas públicas. Há uma preocupação com a incorporação de metodologias ativas e, em muitos casos, busca-se implementar processos de cocriação, numa perspectiva de inovação aberta. Apesar de não ter sido observado um processo sistematizado de avaliação das inovações, a grande maioria dos laboratórios já desenvolveu várias inovações, indicando que estão contribuindo para o aprimoramento do setor público.



5 Considerações finais

Esta pesquisa teve como objetivo geral compreender se a forma de atuação dos laboratórios de inovação no setor público contribui para a inovação no setor público. A análise dos Lisp selecionados identificou que eles avançam pelos estágios de inovação, ou seja, além de identificar problemas e gerar ideias, eles produzem um protótipo e promovem sua implementação. Para tanto, baseiam-se em metodologias ágeis e têm como uma das estratégias principais a cocriação a partir da participação de diferentes atores do setor público, da sociedade civil ou do setor privado.

Para chegar a esse resultado, o primeiro passo desta pesquisa foi realizar uma revisão da literatura sobre o tema. Assim como não há uma definição única de inovação no setor público, o debate em torno de um conceito para o laboratório de inovação no setor público continua em aberto. É por essa razão que foi elaborada uma definição que abarcasse as principais características identificadas na literatura nacional e internacional, contemplando suas características gerais e forma de atuação.

Além da revisão da literatura, foi realizado um extenso levantamento das iniciativas nacionais. O primeiro ponto a se destacar no mapeamento é que o termo laboratório de inovação parece ter encontrado ampla aceitação, tanto nas organizações públicas como em instituições de ensino superior. Porém, nem todos desenvolvem atividades tal qual a definição adotada, pois em alguns o foco é no desenvolvimento de projetos e pesquisas ou mesmo consultoria, distanciando-se dos processos de cocriação baseados em metodologias ativas. Assim, do total de 63 espaços autodenominados como laboratórios de inovação – e vinculados ao setor público –, 20 foram excluídos por não atenderem aos critérios.

As demais 43 experiências que se enquadram na definição de laboratórios foram inicialmente analisadas quanto às suas características mais gerais, como ano de criação, localização, vinculação institucional, área de atuação entre outras. Os dados revelaram que o número de laboratórios cresceu de forma mais significativa nos últimos três anos (desde 2017), indicando que pode haver uma tendência de aumento dessas experiências nos próximos anos. Há uma clara preponderância das iniciativas no Poder

Executivo e, dentre as três esferas, o predomínio é no Governo Federal, seguido dos governos estaduais. As três experiências municipais identificadas são todas ligadas à Prefeitura de São Paulo, em áreas específicas: educação, mobilidade urbana e serviços públicos. Os laboratórios do Poder Judiciário e Ministério Público vêm em seguida e, novamente, a grande maioria é vinculada a órgãos federais, sendo apenas três experiências estaduais. O Poder Legislativo já conta com quatro iniciativas e as universidades públicas são as que têm o menor número de iniciativas, apenas duas, embora sejam as pioneiras no país. A principal área de atuação dos Lisp é na gestão da própria organização pública, revelando uma preocupação com inovações em processos internos, muito embora eles também atuem nas temáticas específicas dos órgãos ou entidades aos quais estão vinculados.

Com o intuito de se conhecer melhor essas iniciativas, treze Lisp foram selecionados para um estudo mais aprofundado, que envolveu entrevistas semiestruturadas realizadas de forma presencial ou por videoconferência. A tabulação desses dados permitiu a análise segundo as dimensões estabelecidas para este estudo.

Muitas vezes, os laboratórios também fazem parte de uma estratégia de inovação das organizações e sua criação é resultado de um processo anterior no qual a instituição já buscava alternativas para promover melhorias na gestão, nos serviços públicos ou nas políticas públicas. O que os Lisp parecem catalisar é a tendência para a incorporação de um processo de inovação baseado na ideação e na prototipação antes de sua implementação em escala maior, aliado a um processo de inovação aberta e no qual a sociedade civil – e outros atores – participam de forma colaborativa, num processo de cocriação de soluções.

Nesse contexto relacionado à estratégia de inovação nas organizações públicas, é interessante observar que, na maioria dos casos, o processo de criação dos laboratórios envolveu a atuação conjunta da liderança da organização e dos gestores ou foi uma iniciativa dos servidores que encontrou respaldo junto ao alto escalão, correspondendo a 77% dos Lisp e, por outro lado, somente três iniciativas tiveram uma abordagem *top-down*. Essa característica reforça a perspectiva de que a inovação resulta de um processo participativo e que se reflete na própria dinâmica de formação dos Lisp. A busca da inovação é um objetivo claro de todos os laboratórios, e seu alcance por meio de



um processo de cocriação está presente em 85% deles, reforçando a perspectiva participativa.

Foram identificadas diversas abordagens metodológicas que os laboratórios utilizam durante o ciclo de inovação, sendo as mais citadas o *design thinking*, *design sprint*, métodos ágeis (incluindo adaptações desenvolvidas pelos próprios Lisp) entre outros. O aspecto central é que há uma preocupação em se adotar metodologias centradas no ser humano, buscando processos de sensibilização para a participação no processo de geração e desenvolvimento de uma inovação.

Além disso, várias estratégias são utilizadas para estimular a participação de outros atores, notadamente da sociedade civil, tais como debates, seminários, maratonas *hacker*, concurso de inovação, *meet ups*, *pitches*, *coworking* etc. Por outro lado, essa participação não é uma preocupação central da maioria dos Lisp, seja por estarem ainda em processo de estruturação ou por não haver previsão expressa. Em geral, a participação ocorre em função do tipo de projeto.

No que se refere à tipologia, a maioria se enquadra como desenvolvedor e criador, seguido de facilitador, educador, disseminador e arquitetos. Aliás, é preciso ressaltar que a categoria de disseminadores não foi observada na literatura internacional, configurando-se como uma preocupação de alguns Lisp nacionais. Outro aspecto que se destaca é que, dentre os laboratórios pesquisados, somente um se enquadra de forma clara na categoria de arquitetos, ou seja, buscam analisar o contexto mais amplo e têm um horizonte de atuação maior e, portanto, incorporam desafios recentes que ainda não foram tratados ou regulamentados ou temas que ainda podem vir a fazer parte da agenda pública.

Embora a maioria dos laboratórios tenha diversos projetos concluídos e implementados, a avaliação sistemática da inovação ainda não faz parte da sua rotina, o que não permite concluir sobre o alcance da inovação em termos de grau ou nível de melhoria. As dificuldades para tal processo ocorrem em função das demandas internas por desenvolvimento de soluções aliado ao fato de as equipes, em geral, serem bem enxutas e nem sempre com dedicação exclusiva, o que reduz o número de profissionais e o tempo disponível para processos avaliativos.

Embora tenha se observado uma tendência de crescimento no número de laboratórios em todo o Brasil, principalmente nos últimos três anos, a maioria das experiências se concentra no Poder Executivo federal, revelando maior proximidade das organizações desse nível de governo com a temática e mesmo maior capacidade estatal instalada.

Algumas novas questões surgem a partir dos resultados desta pesquisa. Por exemplo, qual o potencial dos Lisp promoverem mudanças sistêmicas considerando que são compostas por equipes reduzidas e que a maioria não tem um orçamento próprio? É possível esperar que os Lisp atuem como arquitetos considerando as mesmas limitações em termos de recursos orçamentários e financeiros, além do fato de a maioria atuar com foco na gestão das organizações públicas? Nesse contexto, seria interessante realizar uma pesquisa em que se analise a atuação dos laboratórios em problemas complexos (*wicked problems*).

Outro questionamento que surge é relativo à formalização ou não do laboratório. Embora alguns entrevistados considerem a formalização importante em termos de manutenção da iniciativa, outros defendem que a atuação ocorra sem as amarras burocráticas, de forma a permitir maior flexibilidade na sua atuação. Além desse aspecto, outro tema que merece aprofundamento refere-se à aceitação do erro, afinal, a inovação pressupõe assumir riscos e é preciso ter clareza de como os Lisp estão lidando com isso internamente e externamente, junto aos órgãos de controle.

Uma das limitações desta pesquisa é o fato de as inovações no setor público não serem restritas aos laboratórios, ou seja, este estudo não considerou outras unidades de inovação nas organizações públicas. O próprio fato de os Lisp estarem associados a estratégias de inovação indica que esse tipo de estrutura não é a única forma de se produzir e transformar ideias em soluções, sendo necessário analisar o contexto das organizações públicas para se conhecer em maior profundidade seu histórico de inovação. A preocupação crescente das organizações públicas com a inovação é uma novidade alvissareira, revelando uma preocupação mais explícita com os resultados de sua atuação e, portanto, na entrega de valor público.

Referências bibliográficas

- ACEVEDO, S.; DASSEN, N. *Innovation for better management: the contribution of public innovation labs*. USA: IADB, 2016. (IDB Technical Note; 1101)
- ALBURY, D. Fostering innovation in public services. *Public Money and Management*, v. 10, n. 1, p. 3-21, 2005.
- ALSOS, G.; CLAUSEN, T.; ISAKSEN, E. Innovation in public sector organizations: the role of push and pull factors. In: DRUID15 CONFERENCE, 15, 2015 Roma. Anais... Roma: Druid, 2015.
- ALVES, H. Co-creation and innovation in public services. *The Service Industries Journal*, v. 33, n. 7-8, p. 671-682, 2013.
- AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL (ANAC). *Planejamento Estratégico: Plano Estratégico 2015/2019*. Brasília: ANAC, s.d. Disponível em: https://www.anac.gov.br/A_Anac/institucional/ANAC_Planj_estrategico_2015_2016.pdf. Acesso em: 10 ago. 2019.
- AUSTRALIAN NATIONAL AUDIT OFFICE (ANAO). *Public sector innovation: a review of the literature*. Australia: ANAO, 2009.
- ASSIS, M. C. de; CALIMAN, N. F. Desafios da implantação de laboratório de inovação em governo: o caso do estado do Espírito Santo. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 10, 2017, Brasília. Anais... Brasília: Consad, 2017.
- BEKKERS, V.; EDELENBOS, J.; STEIJN, A. *Innovation in the public sector: linking capacity and leadership*. New York: Palgrave Macmillan, 2011.
- BEKKERS, V. J.; HOMBURG, V. *The information ecology of e-government: e-government as institutional and technological innovation in public administration*. Amsterdam: IOS Press, 2005.
- BEKKERS, V.; TUMMERS, L.; VOORBERG, W. *From public innovation to social innovation in the public sector: a literature review of relevant drivers and barriers*. Rotterdam: Erasmus University Rotterdam, 2013.
- BLOOM, L.; FAULKNER, R. *Innovation spaces: lessons from the United Nations*. *Third World Quarterly*, v. 37, n. 8, p. 1371-1387, 2016.
- BOMMERT, B. Collaborative innovation in the public sector. *International Public Management Review*, v. 11, n. 1, p. 15-34, 2010.
- BORINS, S. What border? Public management innovation in the United States and Canada. *Journal of Policy Analysis and Management*, v. 19, n. 1, p. 46-74, 2000.
- BORINS, S. *The challenge of innovating in government*. Washington, DC: IBM Center for the Business of Government, 2001.
- BRANDALISE, I.; FERRAREZI, E.; LEMOS, J. *Colaboração internacional para inovação: o caso do GNova e do Mindlab*. Brasília: Enap, 2018.
- BRANDÃO, S. M., BRUNO-FARIA, M. F. Barreiras à inovação em gestão em organizações públicas do Governo Federal brasileiro: análise da percepção de dirigentes. In: CAVALCANTE, P. et al. *Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil*. Brasília: Ipea, 2017.
- CASTELLS, M. *The information age: economy, society, and culture*. Oxford: Blackwell, 2010. (Vols. 1-3)
- CAVALCANTE, P. (org). *Inovação e políticas públicas: superando o mito da ideia*. Brasília: Ipea, 2019.
- CAVALCANTE, P. et al. (org.) *Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil*. Brasília: Ipea, 2017.
- CAVALCANTE, P.; CAMÕES, M. Inovação pública no Brasil: uma visão geral de seus tipos, resultados e indutores. In: CAVALCANTE, P. et al., *Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil*. Brasília: Enap: Ipea, 2017a.
- CAVALCANTE, P.; CAMÕES, M. Inovação no setor público: avanços e caminhos a seguir no Brasil. In: CAVALCANTE, P. et al. (org.). *Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil*. Brasília: Ipea, 2017b. (Conclusão, p. 249-260)
- CAVALCANTE, P.; GOELLNER, I.; MAGALHÃES, A. Perfis e características das equipes e dos laboratórios de inovação no Brasil. In: P. Cavalcante (org.). *Inovação e políticas públicas: superando o mito da ideia*. Brasília: Ipea, 2019.
- CONSIDINE, M.; LEWIS, J. Innovation and innovators inside government: from institutions to networks. *Governance: an International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, v. 20, n. 4, p. 581-60, 2007.
- DALY, M. Governance and social policy. *Journal of Social Policy*, v. 32, n. 1, p. 113-28, 2003.
- DEIOP. Bem-vindo, G.NOVA! Governo Federal inaugura laboratório especializado em inovação no setor público. *Rede de Inovação no Setor Público – InovaGov*, 2016, 24 ago. 2016. Disponível em: <http://inova.gov.br/bem-vindognova-governo-federal/>. Acesso em: 1 mar. de 2018
- DE VRIES, H.; BEKKERS, V.; TUMMERS, L. Innovation in the public sector: a systematic review and future research agenda. *Public Administration*, v. 94, n. 1, 2016.
- DICKINSON, H. From new public management to new public governance: the implications for a 'new public service'. In: GILCHRIST, D.; BUTCHER, J. (Eds.). *The three sector solution: delivering public policy in collaboration with not-for-profits and business*. Australia: ANU Press, 2016.
- ENTREVISTA 1. [SET. 2010]. Entrevistador: Hironobu Sano. Natal, 2019. 1 e-mail. O e-mail encontra-se disponível apenas mediante contato com o autor. hiro.sano@gmail.com.
- FARAH, M. Disseminação de inovações e políticas públicas e espaço local. *O&S*, v. 15, n. 45, p. 107-126, 2008.
- FARAH, M.; SPINK, P. Subnational government innovation in a comparative perspective: Brazil. In: S. Borins (Ed.). *Innovations in government: research, recognition, and replication*. Washington: Brookings Institution, 2008. (Cap. 5, p. 71-92).
- FULLER, M.; LOCHARD, A. *Public policy labs in European Union member states*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2016.

- GASCÓ, M. Living labs: implementing open innovation in the public sector. *Government Information Quarterly*, v. 34, p. 90-98, 2017.
- GNova. Quem somos: muito prazer, somos o GNova. *Enap*, s.d. Disponível em: <http://gnova.enap.gov.br/sobre/quem-somos>. Acesso em: 20 jul. 2019.
- GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE (GAO). *Office of personnel management, agency needs to improve outcome measures to demonstrate the value of its innovation lab: report to congressional requesters*. Washington: GAO, 2014.
- GRYSZKIEWICZ, L.; LYKOURENTZOU, I.; TOIVONEN, T. *Innovation labs: leveraging openness for radical innovation? International Journal of Innovation Management*, v. 4, n. 4, p. 68-97, 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2556692>. Acesso em: 10 fev. 2019.
- HALVORSEN, T. et al. *On the differences between public and private sector innovation*. Oslo: NIFU STEP, 2005.
- HANSEN, M. B. Antecedents of organizational innovation: the diffusion of New Public Management into Danish local government. *Public Administration*, v. 89, n. 2, jun, 2011.
- HARTLEY, J. Public and private features of innovation. In: OSBORNE, S.; BROWN, L. (Ed.). *Handbook of innovation in public services*. Massachusetts, USA: Edward Elgar Publ., 2013. (Cap. 3, p. 44-59)
- HARTLEY, J. Innovation in governance and public services: past and present. *Public Money and Management*, v. 25, n. 1, 2005.
- HAM, J.; LEE, J.; KIM, D.; CHOI, B. Open innovation maturity model for the government: an open system perspective. INTERNATIONAL CONFERENCE ON INFORMATION SYSTEMS - ICIS, 36, Texas, EUA, 2015. Anais... Texas: AIS, 2015.
- HANSEN, M. B. Antecedents of organizational innovation: the diffusion of New Public Management to Danish local government. *Public Administration*, v. 89, n. 2, 2011.
- HEAD, B. W. Wicked problems in public policy. *Public Policy*, v. 3, n. 2, p.101-118, 2008.
- HILGERS, D.; IHLS, C. Citizensourcing: applying the concept of open innovation to the public sector. *The International Journal of Public Participation*, v. 4, n. 1, p. 67-88, 2010.
- JANSSEN, M.; CHARALABIDIS, Y.; ZUIDERWIJK, A. Benefits, adoption barriers and myths of open data and open government. *Information Systems Management*, v. 29, n. 4, p. 258-268, 2012.
- JFRN. *JFRN implanta Laboratório de Inovação*. Notícia, 4 set. 2017. Recuperado em 01 março de 2018 de <https://www.jfrn.jus.br/noticia.xhtml?idNoticia=12787>
- JOHANSSON-SKÖLDBERG, U.; WOODILLA, J.; ÇETINKAYA, M. Design thinking: past, present and possible futures. *Creativity and Innovation Management*, v. 22, n. 2, p. 121-146, 2013.
- KOCH, P. et al. *Innovation in the public sector: summary and policy recommendations*. (Publin Report n. D24). Oslo: NIFU STEP, 2005.
- KOENIG-ARCHIBUGI, M. Global Governance. In: MITCHIE, J. (ed.). *The handbook of globalization*. Cheltenham: Edward Elgar, 2003.
- LABHACKER. Labhacker. Disponível em: <http://labhacker.cdleg.br/>. Acesso em: 20 jul. 2019.
- LEE, S. M.; HWANG, T.; CHOI, D. Open innovation in the public sector of leading countries. *Management Decision*, v. 50, n. 1, p.147-162, 2012.
- LUKE, B.; VERREYNNE, M. L.; KEARINS, K. Innovative and entrepreneurial activity in the public sector: the changing face of public sector institutions. *Management, Policy and Practice*, v. 12, n. 2, p. 138-153, 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, 2018.
- MERGEL, I. Open innovation in the public sector: drivers and barriers for the adoption of Challenge.gov. *Public Management Review*, v. 20, n. 5, p. 726-745, 2017.
- MERGEL, I.; DESOUSA, K. C. Implementing open innovation in the public sector: the case of Challenge.gov. *Public Administration Review*, v. 73, n. 6, p. 882-890, 2013.
- MULGAN, G. *The radical's dilemma: an overview of the practice and prospects of Social and Public Labs*. UK: Nesta, 2014. (Version 1)
- MULGAN, G.; ALBURY, D. *Innovation in the public sector*. London: Cabinet Office Strategy Unit, 2003.
- NARCIZO, R. Anac lança seu laboratório de inovação – Lab InovANAC. Anac, Brasília, 26 nov. 2017. Disponível em: <http://inova.gov.br/anac-lanca-seu-laboratorio-de-inovacao-lab-inovanac/>. Acesso em: 1 mar. 2018.
- NATIONAL AUDIT OFFICE (NAO) *Achieving innovation in central government organizations: detailed research findings*, HC 1447-I. London: The Stationary Office, 2006a.
- NATIONAL AUDIT OFFICE (NAO) *Achieving innovation in central government organizations*, HC 1447-II. London: The Stationary Office, 2006b.
- OECD. *Oslo Manual 2018: Guidelines for collecting, reporting and using data on innovation*. Paris: OECD Publishing, 2018.
- OLIVEIRA, L. F. de Fomento à inovação no setor público: laboratórios, redes e dados abertos. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 10, Brasília, DF. Anais... Brasília: Consad, 2017.
- OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP (OGP). *Open government declaration*. Disponível em: http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/091116_OGP_Booklet_digital.pdf. Acesso em: 20 jul. 2019.

- OSBORNE, S. The (new) public governance: a suitable case for treatment? In: OSBORNE, S. (Ed.). *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. New York: Routledge, 2010. (Cap. 1, p. 1-16).
- OSBORNE, S.; BROWN, K. Innovation, public policy and public services delivery in the UK: the word that would be king? *Public Administration*, v. 89, n. 4, 2011.
- OSBORNE, S.; BROWN, K. *Managing change and innovation in public service organizations*. New York: Routledge, 2005.
- OSBORNE, S.; STROKOSCH, K. It takes two to tango? Understanding the co-production of public services by integrating the services management and public administration perspectives. *British Journal of Management*, v. 24, p. 31-47, 2013.
- PETERS, B. G. Meta-governance and Public Management. In S. Osborne (Ed.). *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. New York: Routledge, 2010. (Cap. 3, p. 36-51).
- PEFFERS, K.; TUUNANEN, M. A.; ROTHENBERGER, M.; Chatterjee, S. A design science research methodology for information systems research. *Journal of Management Information Systems*, v. 24, n. 3, p. 45-77, 2008.
- PINHO, J.; SANTANA, M. *Inovação na gestão pública no Brasil: uma aproximação teórico-conceitual*. Encontro da Anpad, 20, Foz do Iguaçu, 1998. Anais... Foz do Iguaçu: Anpad, 1998.
- POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. *Public management reform: a comparative analysis*. Oxford: Oxford University Press, 2004.
- PUTTICK, R.; BAECK, P.; COLLIGAN, P. *I-teams: the teams and funds making innovation happen in governments around the world*. UK: Bloomberg, 2014.
- RAMÍREZ-ALUJAS, A. Laboratorios de gobierno como plataformas para la innovación pública. In: CEJUDO, G.; LAGUNA, M.; MICHEL, C. (org.). *La innovación en el sector público: tendencias internacionales y experiencias mexicanas*. Ciudad de México: INNP, 2016. (Cap. 4, p. 163-206).
- RHODES, R. The new governance: governing without government. *Political Studies*, v. XLIV, p. 652-667, 1996.
- ROGERS, E. M. *Diffusion of innovations*. New York: The Free Press, 2003
- ROSENBLATT, M. The use of innovation awards in the public sector: individual and organizational perspectives. *Innovation: Management, Policy & Practice*, v.13, n. 2, p. 207-219, 2011.
- SANTOS, A. S. *Dados governamentais abertos, mobilidade urbana e laboratórios vivos (Living labs): um estudo a partir da experiência do MobiLab no município de São Paulo*. São Paulo: USP, 2017. Dissertação (Mestrado em Gestão de Políticas Públicas) – Universidade de São Paulo, São Paulo.
- SANTOS, P. T. *Laboratórios de inovação cidadã e cultura hacker: um estudo sobre o Laboratório Hacker da Câmara dos Deputados*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2016. Monografia (Especialização) – Câmara dos Deputados.
- Disponível em: <http://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/33719/laborat%C3%B3rios_inova%C3%A7%C3%A3o_santos.pdf?sequence=1>. Acesso em: 12 mar. 2019.
- SCHUMPETER, J. A. *Capitalismo, socialismo e democracia*. RJ: Zahar, 1984.
- SCHURMAN, D.; TÖNURIST, P. Innovation in the public sector: exploring the characteristics and potential of living labs and innovation labs. *Technology Innovation Management Review*, v. 7, n. 1, p. 7-14, 2017.
- SILVA, G.; OLIVEIRA, P.; BUVINICH, D. Design thinking para redesenho do modelo de atendimento ao cidadão na Anvisa: foco na experiência do usuário. In: CAVALCANTE, P. (org.). *Inovação e políticas públicas: superando o mito da ideia*. Brasília: Ipea, 2019.
- SKELCHER, C.; MATHUR, N.; SMITH, M. The Public Governance of Collaborative Spaces: Discourse, Design and Democracy. *Public Administration*, v. 83, n. 3, p. 573-96, 2005.
- SUGIYAMA, N. Theories of policy diffusion social sector reform in Brazil. *Comparative Political Studies*, v. 41, n. 2, p. 193-216, 2008.
- TAMURA, G. et al. A coprodução na prática: relato de caso do programa de inovação interinstitucional HUBGOV. In: CAVALCANTE, P. (org.). *Inovação e políticas: superando o mito da ideia*. Brasília: Ipea, 2019.
- TIMEUS, K.; GASCÓ, M. Increasing innovation capacity in city governments: do innovation labs make a difference? *Journal of Urban Affairs*, v. 40, n. 7, 2018.
- TÖNURIST, P.; KATTEL, R.; LEMBER, V. Innovation labs in the public sector: what they are and what they do? *Public Management Review*, v. 19, n. 10, p. 1-25, 2017.
- TORFING, J.; SØRENSEN, E.; RØISELAND, A. Transforming the public sector into an arena for co-creation: barriers, drivers, benefits, and ways forward. *Administration & Society*, v. 1, n. 31, p. 1-31, 2016.
- TORFING, J.; TRIANTAFILOU, P. (Ed.) *Enhancing public innovation by transforming public governance*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.
- UNICEF. *Innovation labs: a do-it-yourself guide*. Kosovo: Unicef, 2012.
- UNDP. *Growing government innovation labs: an insider's guide*. USA: UNDP, 2017.
- VEECKMAN, C. et al. Linking living lab characteristics and their outcomes: towards a conceptual framework. *Technology Innovation Management Review*, v. 3, n. 12, p. 6-15, 2013.
- WALKER, R. Innovation type and diffusion: an empirical analysis of local government. *Public Administration*, v. 84, n. 2, p.311-35, 2006.
- WHICHER, A. *Evaluation of the Northern Ireland public sector innovation lab*. Holanda: Department of Finance, 2017.

Apêndice 1 – Roteiro de entrevista

IDENTIFICAÇÃO

(Estes dados serão coletados previamente à entrevista)

Nome do Lisp

Gestor responsável
(entrevistado)

E-mail

Site

Rede sociais

Facebook:

Twitter:

Instagram:

Youtube:

Telefones

Outras observações

N.	QUESTÕES DAS ENTREVISTAS	DESCRITORES DE APOIO PARA SISTEMATIZAÇÃO E ANÁLISE DAS ENTREVISTAS
I HISTÓRICO		
Origem do laboratório		
1	Conte um pouco sobre a origem do laboratório, quando e como ele foi criado? Por quê? O que favoreceu a sua criação?	Caracterizar a origem dos laboratórios (ano de criação, por quê, por quem e para que foi criado). Fatores organizacionais e contextuais indutores para o surgimento do laboratório.
2	Quais os objetivos do laboratório e seu público alvo? Seu foco é interno ou externo? (Se não for mencionado anteriormente).	Identificar o foco da atuação para assim delimitar qual tipo de laboratório, de acordo com a literatura.
3	Poderia explicar o arranjo institucional que envolve o laboratório A qual(ais) órgão(s) o laboratório está vinculado e com quais interage(m) diretamente?	Órgão ou entidade ao qual está vinculado e demais que interagem
4	Quais as áreas de atuação/vocação do laboratório? Como essas áreas foram definidas?	Identificar as áreas de atuação do laboratório
II FORMA DE ATUAÇÃO		
Descrição das dimensões		
5	Como é o processo de planejamento e tomada de decisão na rotina administrativa do laboratório?	Caracterizar a rotina administrativa do laboratório, identificar se há planejamento estratégico (aberto ou não).
6	Como é a relação do laboratório com o órgão ao qual está vinculado?	Caracterizar o grau de autonomia em relação às decisões internas
	Método de inovação	Caracterização das dinâmicas adotadas no processo de inovação
7	Como os problemas ou desafios a serem trabalhados são definidos ou identificados?	Caracterizar os métodos para geração de ideias (brainstorming etc.) ou então se é por demanda externa (por ex., projetos externos)
8	Após a definição de um problema ou desafio, quais metodologias que norteiam a geração de ideias inovadoras? Relate como é a rotina de trabalho após uma ideia inovadora ter sido identificada.	Caracterizar os métodos para geração de ideias (Design Thinking, LEAN, Métodos Ágeis, Maratonas hacker, Benchmarking etc.) (Até que fase da inovação eles vão).
	Formas de interação com a sociedade e outras organizações	Mecanismos adotados para envolver a sociedade e interação com outras organizações internas e externas
9	Como são as formas de participação da sociedade, do setor privado ou outros órgãos públicos nas iniciativas do laboratório? Poderia descrever?	Identificar se há participação de outros atores e de que forma atuam.
	Resultados da inovação	Mecanismos para mensurar o alcance das inovações.

10	Como vocês avaliam os projetos inovadores implementados? Quais os parâmetros de avaliação?	Caracterizar, se houver, o processo de avaliação e os indicadores de desempenho (mudança comportamento, melhoria no desempenho etc.).
11	Algum projeto inovador desenvolvido no laboratório já foi adotado por outras instituições? Se sim, poderia relatar os processos de mudanças que foram observadas após a adoção?	Identificar se houve replicação das iniciativas desenvolvidas. Caracterizar, se houver, mudanças comportamentais, estruturais e processuais.
Barreiras à inovação		Fatores que dificultam o processo de inovação nos Lisp
12	Poderia relatar as principais dificuldades encontradas no processo de condução dos objetivos de inovação propostos pelo laboratório?	Compreender os fatores internos e externos que dificultam o processo de inovação no laboratório.
Atividades desenvolvidas		Descrição do roteiro de trabalho
13	Quantos projetos inovadores estão em desenvolvimento e/ou já foram concluídos? E quais instituições envolvidas? (indicar o n. de projetos por ano de início e conclusão)	Número de projetos inovadores em desenvolvimento ou concluídos por ano de início e conclusão (se houver).
14	Quantos projetos inovadores concluídos já foram implementados? (indicar por ano)	Número de projetos inovadores implementados, por ano.
III CARACTERÍSTICAS GERAIS DE GESTÃO		Características institucionais, de gestão de RH e de gestão financeira
15	O laboratório está estabelecido formalmente (portaria, lei etc.)? Se sim, como foi o processo? Se não, poderia explicar as razões?	Formalizada ou Informalidade do Laboratório
16	O laboratório/equipe utiliza espaço físico próprio? Como foi o processo de obtenção e organização deste espaço?	Espaço físico
17	Além das atividades já relatadas, gostaria de incluir outras desenvolvidas pelo laboratório? Como ocorrem?	Verificar possibilidade de o laboratório deter outras responsabilidades junto ao arranjo institucional que o mantém.
18	O laboratório realiza projetos próprios? Poderia descrever como isso ocorre?	Verificar grau de autonomia do laboratório para gera inovações de demanda própria.
Recursos humanos		Caracterização dos recursos humanos
19	Sobre a equipe que atua no laboratório poderia relatar aspectos como quantitativo, presença de organograma com funções/cargos e como ocorreu o processo de escolha da composição da equipe.	Número de pessoas e organograma.
20	Quanto ao quantitativo dos servidores poderia especificar o quantitativo de servidores efetivos próprios do órgão, cedidos e de qual(is) órgão(s), cargos de comissão e outras condições.	Especificar a composição da equipe de acordo com o vínculo com a Administração Pública
21	Quais as principais áreas de formação dos servidores? Como ocorreu (ou ocorre) o processo de capacitação da equipe?	Caracterizar a multidisciplinariedade das equipes dos i-labs e processo formativo.
22	Há contratação de consultores para projetos específicos? Como é realizada a contratação (edital, carta convite, etc.)? Qual o papel destes?	Verificar forma contratação de consultores e papel desempenhado
Recursos financeiros		Caracterização dos recursos financeiros
23	Poderia relatar as fontes e valores anuais de recursos financeiros do laboratório e como estas são empregadas nas atividades do laboratório (custeio e capital, possíveis rubricas).	Caracterizar as fontes de recursos, verificando se há fontes externas, parcerias internacionais etc. Caracterizar as rubricas de destino dos recursos Caracterizar os valores destinados para os projetos

Fonte: elaboração própria.

Apêndice 2 – Lista de laboratórios de inovação no setor público

N.	Laboratório	Poder/ Instituição	Nível de atuação	UF	Vinculação institucional	Ano de criação
1	Laboratório de Inovação do TRT-PR	Judiciário	Federal	PR	Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região.	2019
2	Laboratório de Aceleração da Eficiência Pública – LAEP	Executivo	Estadual	RJ	Secretaria de Estado da Casa Civil e Governança	2019
3	#CAIXAlab	Executivo	Federal	SP	Caixa Econômica Federal	2019
4	LabJus	Judiciário	Federal	SC	Foro da Seção Judiciária de Santa Catarina	2019
5	Laboratório de Inovação em Governança – Justiça Federal do Rio Grande do Sul	Judiciário	Federal	RS	Seção Judiciária do Rio Grande do Sul	2019
6	Laboratório de Inovação da Justiça Federal no Ceará – Inovajus	Judiciário	Federal	CE	Seção Judiciária do Ceará	2019
7	Laboratório de Inovação para o Processo Judicial em meio Eletrônico – Inova PJe	Judiciário	Federal	DF	Conselho Nacional de Justiça	2019
8	LAB-IN (TRE-TO)	Judiciário	Federal	TO	Tribunal Regional Eleitoral de Tocantins	2019
9	LABINOVA12 (TRT-SC)	Judiciário	Federal	SC	Tribunal Regional do Trabalho	2019
10	Laboratório de Inovação, Inteligência e Objetivo de Desenvolvimento Sustentável – LIODS	Ministério Público	Federal	DF	Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP)	2019
11	INOVA – MPRJ	Ministério Público	Estadual	RJ	Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro	2019
12	Laboratório de Inovação da ANVISA - LAB-i VISA	Executivo	Federal	DF	Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA	2018
13	Laboratório de Inovação do FNDE	Executivo	Federal	DF	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE	2018
14	Epicentro – Hub de inovação	Executivo	Estadual	ES	Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo (Bandes)	2018
15	Lab InovaSES-DIFERENTE	Executivo	Estadual	DF	Secretaria de Saúde do Distrito Federal	2018
16	Mistura&Faz	Executivo	Federal	DF	Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos	2018
17	Espaço de Convivência e Inovação (JFRJ)	Judiciário	Federal	RJ	Seção Judiciária do Rio de Janeiro	2018
18	Escritório de Inovação (TJ-RO)	Judiciário	Estadual	RO	Tribunal de Justiça de Rondônia	2018
19	Laboratório de inovação em compras públicas – LAB-COMP	Legislativo	Federal	DF	Câmara dos Deputados	2018
20	Laboratório de Inovação Tecnológica e de Negócios – MPLabs MPPE	Ministério Público	Estadual	PE	Ministério Público do Estado de Pernambuco	2018
21	Lab InovANAC	Executivo	Federal	DF	Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC	2017
22	011.Lab	Executivo	Municipal	SP	Secretaria Municipal de Inovação e Tecnologia (SMIT) - Prefeitura Municipal de São Paulo	2017

N.	Laboratório	Poder/ Instituição	Nível de atuação	UF	Vinculação institucional	Ano de criação
23	Pátio Digital	Executivo	Municipal	SP	Secretaria Municipal de Educação - Prefeitura Municipal de São Paulo	2017
24	Laboratório de Inovação Financeira – LIF	Executivo	Federal	RJ	Comissão de Valores Mobiliários	2017
25	Laboratório de Inovação na Gestão – LAB.ges	Executivo	Estadual	ES	Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos - Governo do Espírito Santo	2017
26	Laboratório de Inovação em Segurança Pública – HUBSSP/SC	Executivo	Estadual	SC	Secretaria de Segurança Pública (SC)	2017
27	ConnectLab	Executivo	Federal	SC	Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos/SC	2017
28	Lab InovaANS	Executivo	Federal	DF	Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS	2017
29	Laboratório de Inovação da Gerência Jurídica (LabGJU)	Executivo	Estadual	SP	Cia. do Metrô de SP	2017
30	Sala de Inovação	Executivo	Estadual	MG	Companhia de Tecnologia da Informação do Estado de Minas Gerais (Prodemge)	2017
31	i9.JFRN (JFRN)	Judiciário	Federal	RN	Foro da Seção Judiciária do Rio Grande do Norte	2017
32	Laboratório de Gestão e Inovação (JFES)	Judiciário	Federal	ES	Foro da Seção Judiciária do Espírito Santo	2017
33	Laboratório Hacker de Inovação (Labhinova)	Legislativo	Estadual	DF	Câmara Legislativa do Distrito Federal	2017
34	GNOVA Laboratório de Inovação em Governo	Executivo	Federal	DF	Escola Nacional de Administração Pública - Enap	2016
35	Laboratório de Gestão da Inovação da Justiça Federal – iJuspLab (JFSP)	Judiciário	Federal	SP	Foro da Seção Judiciária de São Paulo	2016
36	Laboratório de Inovação e Coparticipação – coLAB-i	Legislativo	Federal	DF	Tribunal de Contas da União	2015
37	MobiLab +	Executivo	Municipal	SP	Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes - Prefeitura Municipal de São Paulo	2014
38	LABHacker	Legislativo	Federal	DF	Câmara dos Deputados	2013
39	Laboratório de Inovação e Estratégia em Governo – Linegov – UnB	Universidade	Federal	DF	Universidade de Brasília	2012
40	Laboratório de Tecnologias de Apoio a Redes de Inovação – LabTAR (ES)	Universidade	Federal	ES	Universidade Federal do Espírito Santo	2010
41	iMMA	Executivo	Federal	DF	Ministério do Meio Ambiente	s.i.*
42	InovaDAU	Executivo	Federal	DF	Procuradoria Geral da Fazenda Nacional	s.i.*
43	Lab Inova INCA	Executivo	Federal	SP	Instituto Nacional do Câncer	s.i.*

*s.i.: sem informação

Fonte: elaboração própria.

Apêndice 3 – Laboratórios excluídos da lista geral por não atenderem ao conceito de Lisp

N.	Laboratório	Poder/Instituição	Nível de atuação	UF	Vinculação institucional	Ano de criação	Critério de exclusão
1	Laboratório de Inovação APS FORTE (Atenção Primária à Saúde)	Executivo	Federal	DF	OPAS/Ministério da Saúde	2018	Atua na identificação de experiências inovadoras
2	Laboratório de Inovação Organizacional e Empreendedorismo no Setor Público – E.InovaLab	Ensino superior	Federal	RN	Universidade Federal do Rio Grande do Norte	2018	Consultoria
3	Laboratório de Inovações em Educação na Saúde	Executivo	Federal	DF	OPAS/Ministério da Saúde	2017	Atua na identificação de experiências inovadoras
4	LabProdAm – Laboratório de Inovação Tecnológica da Prefeitura de São Paulo	Executivo	Municipal	SP	ProdAm (Empresa Pública de Tecnologia da Prefeitura de São Paulo)	2016	Não operante ou encerrado
5	iGovLab – Laboratório de Inovação em Governo do Estado de São Paulo	Executivo	Estadual	SP	Secretaria de Governo (SP)	2015	Não operante ou encerrado
6	GPP LAB – Laboratório de Gestão e Políticas Públicas - FGVP-SP	Ensino superior	(Privada)	SP	FGV-SP	2015	Pesquisas e projetos
7	Laboratório de Gestão do Trabalho na Saúde	Executivo	Federal	DF	OPAS/Ministério da Saúde/UnB	2014	Acompanhar experiências inovadoras
8	Laboratório de Saúde Suplementar	Executivo	Federal	DF	OPAS/Ministério da Saúde	2014	Atua na identificação de experiências inovadoras
9	Lab.Rio – Laboratório Participativo da Prefeitura do Rio	Executivo	Municipal	RJ	n.d.	2014	Não operante ou encerrado
10	Laboratório de Atenção Integral à Saúde de Jovens e Adolescentes	Executivo	Federal	DF	OPAS/Ministério da Saúde	2013	Atua na identificação de experiências inovadoras
11	Laboratório de Atenção às Condições Crônicas	Executivo	Federal	DF	OPAS/Ministério da Saúde/CONASS	2012	Atua na identificação de experiências inovadoras
12	Laboratório de Atenção domiciliar no SUS	Executivo	Federal	DF	OPAS/Ministério da Saúde	2012	Atua na identificação de experiências inovadoras ou boas práticas
13	Laboratório de Manejo da Obesidade nas Redes	Executivo	Federal	DF	OPAS/Ministério da Saúde	2012	Atua na identificação de experiências inovadoras ou boas práticas
14	Laboratório de Inovação em Participação Social	Executivo	Federal	DF	OPAS/Ministério da Saúde	2011	Atua na identificação de experiências inovadoras
15	Laboratório de Inovação Tecnológica em Saúde – LAIS/HUOL/UFRN	Ensino superior	Federal	RN	Universidade Federal do Rio Grande do Norte	2011	Desenvolvimento de produtos tecnológicos
16	Laboratórios de Experiência em Gestão Educacional	Executivo	Federal	DF	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP	2006	Atua na identificação de experiências inovadoras
17	Laboratório de Políticas Públicas	Executivo	Federal	MG	Universidade Federal de Alfenas	s.i.	Pesquisas e projetos
18	Laboratório de Gestão Governamental – EACH-USP	Ensino superior	Estadual	SP	USP/EACH	s.i.	Pesquisas e projetos
19	LAB FGV – Laboratório de Inovação em Políticas Públicas da Fundação Getúlio Vargas	Ensino superior	(Privada)	RJ	FGV-EBAPE (RJ)	s.i.	Pesquisas e projetos
20	DAPP LAB – Laboratório de inovação e tecnologia aplicada a políticas públicas	Ensino superior	(Privada)	RJ	FGV- EBAPE (RJ)	s.i.	Pesquisas, projetos e consultoria

Fonte: elaboração própria.