



Escola Nacional de Administração Pública

**ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM GOVERNANÇA  
E DESENVOLVIMENTO - MPGD**

**BARREIRAS À INOVAÇÃO EM LABORATÓRIOS DE INOVAÇÃO DO  
SETOR PÚBLICO: ANÁLISE DA PERCEPÇÃO DOS LÍDERES DE  
LABORATÓRIOS DE INOVAÇÃO**

**SHAYLLON MARINHO ROCHA TRINDADE**

BRASÍLIA - DF

2024

**SHAYLLON MARINHO ROCHA TRINDADE**

**BARREIRAS À INOVAÇÃO EM LABORATÓRIOS DE INOVAÇÃO DO  
SETOR PÚBLICO: ANÁLISE DA PERCEPÇÃO DOS LÍDERES DE  
LABORATÓRIOS DE INOVAÇÃO**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Mestrado em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP como requisito para obtenção do título de Mestre em Governança e Desenvolvimento.

Área de concentração: Ciências Humanas

Orientadora: Profa. Dra. Regina Luna Santos de Souza

**BRASÍLIA – DF**

**AGOSTO/2024**

## FICHA CATALOGRÁFICA

Ficha catalográfica elaborada pela equipe da Biblioteca Graciliano Ramos da Enap

---

T8331b Trindade, Shayllon Marinho Rocha  
Barreiras à inovação em laboratórios de inovação do setor público: análise da percepção dos líderes de laboratórios de inovação / Shayllon Marinho Rocha Trindade. -- Brasília: Enap, 2024.  
208 f.: il.

Dissertação (Mestrado – Programa de Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento) -- Escola Nacional de Administração Pública, 2024.

Orientação: Profa. Dra. Regina Luna Santos de Souza  
1. Inovação. 2. Setor Público. 3. Governança. 4. Políticas Públicas. I. Título. II. Souza, Regina Luna Santos orient.

CDD 352.367

---

Bibliotecária: Kelly Lemos da Silva – CRB1/1880

**SHAYLLON MARINHO ROCHA TRINDADE**

**BARREIRAS À INOVAÇÃO EM LABORATÓRIOS DE INOVAÇÃO DO  
SETOR PÚBLICO: ANÁLISE DA PERCEPÇÃO DOS LÍDERES DE  
LABORATÓRIOS DE INOVAÇÃO**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional da Administração Pública – ENAP como requisito para obtenção do título de Mestre em Governança e Desenvolvimento.

Defendida em 04/10/2024

BANCA EXAMINADORA:

---

Professora Doutora Regina Luna Santos de Souza - Orientadora ENAP

---

Professor Doutor Daniel de Aquino Ximenes - Avaliador - ENAP

---

Doutora Marizaura Reis de Souza Camões – Avaliadora Externa

---

Mestre Guilherme Alberto Almeida de Almeida – Avaliador Externo

## DEDICATÓRIA

À Deus, a minha mais elevada descoberta em meus estudos.

À minha esposa, Euziane Meire de Medeiros Rocha, pelo incentivo, amor e paciência demonstrados durante a realização deste trabalho.

Aos meus filhos, Júlio César Medeiros Rocha, Mariana Medeiros Rocha e Débora Brito Rocha, por serem a alegria da minha vida e a razão de meus esforços em vida.

À minha mãe, Ana Maria Ferreira Rocha, por ser exemplo e incentivadora dos estudos por toda a minha vida.

À Dra. Suehellen Anne Rocha Milhomem, minha irmã amada, pelo incentivo e pela constante troca de ideias sobre a temática da inovação.

À Fernando Alves Teixeira, meu amigo há 35 anos, pelo apoio, pela torcida e pela troca de vulnerabilidades na maior parte de nossas vidas.

## AGRADECIMENTOS

Ao Prof. Dr. e colega Ailton Bispo dos Santos Junior, por me despertar pela primeira vez o interesse em fazer um mestrado; por apresentar as ferramentas metodológicas Mendeley e o modelo de fichamento no Excel que ele aplica em suas aulas de Metodologia no IFB; por indicar em quais lugares eu deveria começar a pesquisar artigos, quando eu iniciava meus estudos; e por tolerar minhas partilhas de frustrações e alegrias em minhas duas tentativas para ser aprovado no Mestrado da ENAP.

À Profa. Dra. Regina Luna dos Santos Souza, por ter me aceitado como orientando, por tantas sugestões de como elaborar este trabalho, bem como pelo profissionalismo e dedicação ao longo de todo o curso.

Aos professores Daniel de Aquino Ximenes, Guilherme Almeida e Marizaura Camões, por terem aceitado a participarem de minha banca, bem como pelas contribuições ao meu trabalho.

À Diretora Executiva da Escola de Governo do Distrito Federal, Juliana Neves Braga Tolentino; e à Superintendente de Desenvolvimento e Formação da EGOV, Fabíola de Menezes Salomon, pelo incentivo, sensibilidade e permissão quando de minha solicitação de licença para fazer esta dissertação de Mestrado, possibilitando o meu aprimoramento e a minha presença a tantos Seminários, Congressos, palestras e cursos, dos quais não seriam possíveis estar sem esta oportunidade.

Ao amigo e colega Rodrigo de Azevedo Santa Cruz de Oliveira, por trilhar com empolgação, comigo, os caminhos da inovação na Escola de Governo do Distrito Federal, sempre cheio de sonhos e ideias.

Ao amigo e colega Rodrigo Mota Narcizo, por dar dicas sobre os melhores laboratórios de inovação do DF a serem pesquisados, e por ter sido a primeira pessoa que assisti a falar de inovação no setor público, no Youtube, com a Conexão Inovação Pública do Rio de Janeiro.

A todos os professores do curso de Mestrado Profissional de Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública, por darem suporte e me encantarem tanto com suas aulas diferenciadas, que cheguei a mudar o tema desta dissertação quatro vezes, e até hoje custo em definir qual área é mais interessante!

Aos colegas do curso de Mestrado, pelos tantos momentos de partilha de conhecimento, e por me confiarem o papel de Representante da 5ª turma do MPGD.

Aos líderes e membros dos laboratórios de inovação do setor público, por colaborarem nas respostas aos questionários e entrevistas.

A todos vocês que acessarão este trabalho e que, de alguma forma, verão nele alguma utilidade.

*“Não sabendo que era impossível, ele foi lá e fez”.*

Jean Cocteau

*“A mudança é inevitável. Inovação é tudo. Nada dura por muito tempo. Ou nos adaptamos à mudança, ou ficamos para trás. Mudança. Não gostamos, temos medo dela. Mas não podemos impedi-la. É doloroso o processo de crescer. Quem diz que não é está mentindo. Mas a verdade é que algumas vezes quanto mais as coisas mudam, mais elas continuam iguais. E algumas vezes, a mudança é boa. Algumas vezes, a mudança é tudo”.*

Shonda Rhimes, roteirista, em Grey's Anatomy

## RESUMO

**TRINDADE, S. M. R. BARREIRAS À INOVAÇÃO EM LABORATÓRIOS DE INOVAÇÃO DO SETOR PÚBLICO: ANÁLISE DA PERCEPÇÃO DOS LÍDERES DE LABORATÓRIOS DE INOVAÇÃO.** Brasília, 2024. 218p. Dissertação (Mestre em Governança e Desenvolvimento) – Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), 2024.

A pesquisa aponta 78 desafios enfrentados pelos Laboratórios de Inovação do Setor Público (LISPs) no Brasil e como esses laboratórios superaram barreiras à inovação ao longo de seu ciclo de vida. É um estudo exploratório, que inclui extensa pesquisa bibliográfica, documental, questionários e entrevistas com líderes de LISPs em Brasília e revela as estratégias adotadas para implantar inovações complexas e garantir sua longevidade. Os líderes de LISPs indicaram que as barreiras à inovação no serviço público não ocorrem com a mesma intensidade dentro dos laboratórios. As principais estratégias para superar essas barreiras incluem comunicação e transparência, autonomia e confiança, e formalização e sustentação. As barreiras mais citadas são a falta de recursos e limitações orçamentárias, fragmentação de dados e sistemas, cultura de se evitar erros e enganos, enquanto barreiras como a privatização da política, a corrupção o corporativismo ou a falta de confiança do ambiente criado são vistas como secundárias. A insuficiência de um marco legal de Inovação ou a existência de projetos inadequados são menos urgentes que as barreiras nas estruturas organizacionais e de recursos.

**Palavras-chave:** Inovação no Setor Público; Laboratórios de Inovação do Setor Público; Governança Relacional; Intersetorialidade; Barreiras à Inovação; Ciclo de Vida dos Laboratórios de Inovação do Setor Público; Gestão Pública.

## ABSTRACT

**TRINDADE, S. M. R. BARRIERS TO INNOVATION IN PUBLIC SECTOR INNOVATION LABS: ANALYSIS OF THE PERCEPTION OF INNOVATION LAB LEADERS.** Brasília, 2024. 192 pages. Dissertation (Master in Governance and Development) – National School of Public Administration (ENAP), 2024.

The research identifies 78 challenges faced by Public Sector Innovation Labs (LISPs) in Brazil and examines how these labs overcome barriers to innovation throughout their lifecycle. This is an exploratory study, encompassing an extensive bibliographic and documentary review, surveys, and interviews with LISP leaders in Brasília. It reveals the strategies adopted to implement complex innovations and ensure their longevity. LISP leaders indicated that the barriers to innovation in public service do not occur with the same intensity within the labs. The main strategies to overcome these barriers include communication and transparency, autonomy and trust, as well as formalization and support. The most frequently cited barriers are lack of resources and budget constraints, data and system fragmentation, and a culture of avoiding errors and mistakes. In contrast, barriers such as the privatization of politics, corruption, corporatism, or lack of trust in the environment created are seen as secondary. The absence of a legal Innovation framework or the presence of unsuitable projects is considered less urgent than the barriers within organizational and resource structures.

**Keywords:** Public Sector Innovation; Public Sector Innovation Labs; Relational Governance; Intersectorality; Innovation Barriers; Lifecycle of Public Sector Innovation Labs; Public Administration.

## LISTA DE SIGLAS

ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CTI	Ciência, Tecnologia e Inovação
EGOV	Escola de Governo do Distrito Federal
Embrapa	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
EU	União Europeia
Finep	Financiadora de Estudos e Projetos
GNova Lab	Laboratório de Inovação em Governo da ENAP
GPS	<i>Global Positioning System</i> – Sistema Global de Posicionamento
iGovNights	Movimento informal de inovação no setor público
IFB	Instituto Federal de Brasília
LA-BORA! Gov	Laboratório de Inovação em Governo do Brasil
LABHACKERCD	Laboratório <i>Hacker</i> da Câmara dos Deputados
LineGov	Laboratório de Inovação em Governo da Universidade de Brasília
LISPs	Laboratórios de Inovação do Setor Público
MindLab	Laboratório de Inovação em Governo da Dinamarca
MPGD	Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
PPA	Plano Plurianual de Investimentos
PPG Enap	Programa de Pós-Graduação Profissional Stricto Sensu da ENAP
PIX	Termo foi escolhido por remeter a pixels, tecnologias e transações
P&D	Pesquisa e Desenvolvimento
SPB	Serviço Público em Geral
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
TIC	Tecnologias da Informação e da Comunicação
TJDFT	Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios
UnB	Universidade de Brasília
UNDP	<i>United Nations Development Programme</i>
Wikilegis	Plataforma de edição colaborativa de textos legislativos

## LISTA DE FIGURAS

	Página
Figura 1 Roteiro da Revisão da Bibliografia .....	24
Figura 2 Etapas da Inovação.....	29
Figura 3 Do Estatal e do laissez-faire para a <i>Triple Helix</i> .....	30
Figura 4 Proposta de novo modelo conceitual: Triangulação da Hélice Tripla.	31
Figura 5 Modelo de Triangulação da Hélice Tripla.....	32
Figura 6 Etapas do Ciclo das Políticas Públicas.....	39
Figura 7 Design etnográfico e ciclo de políticas públicas.....	41
Figura 8 Ciclo de políticas públicas e indicação dos momentos em que a metodologia pode ser utilizada.....	42
Figura 9 <i>Framework</i> da inovação no setor público.....	43
Figura 10 Modelo Teórico-Conceitual dos Laboratórios de inovação em Governo sob a ótica da Teoria Neoschumpeteriana.....	44
Figura 11 Níveis e fatores de influência da inovação no Setor Público.....	45
Figura 12 Desafios principais enfrentados pelos LISPs.....	59
Figura 13 Nível básico, secundário e indicativo do conceito de capacidade estatal.....	77
Figura 14 Carta de serviços Labora -Temas.....	85

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	As oito Barreiras mais marcadas.....	153
-----------	--------------------------------------	-----

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Comparativo de tipologias de inovação no setor público.....	35
Quadro 2	Tipologia dos LISPs.....	38
Quadro 3	Definições dos fatores que exercem o papel de barreira à inovação em gestão.....	50
Quadro 4	Barreiras à inovação em Gestão.....	50
Quadro 5	Barreiras à inovação e facilitadores da inovação.....	53
Quadro 6	Barreiras sistêmicas identificadas à inovação.....	54
Quadro 7	Cruzamento de intensificadores de barreiras.....	55
Quadro 8	Dificuldades à inovação.....	58
Quadro 9	Modelo de Medida das Dimensões do <i>Minnesota Innovations Survey</i> (MIS).....	64
Quadro 10	Modelo de Ambiente de Inovação com Incorporação da Variável Cultura Organizacional.....	65
Quadro 11	Constructo das barreiras à inovação que comumente aparecem em cada fase do ciclo de vida dos LISPs.....	69-71
Quadro 12	Constructo conceitual de características dos LISPs.....	78-79
Quadro 13	Levantamento de Laboratórios de Inovação sediados em Brasília.....	81
Quadro 14	Levantamento de laboratórios sediados em Brasília.....	82
Quadro 15	Características da amostra de LISPs pesquisados no Distrito Federal.....	91
Quadro 16	Técnicas de coleta de dados.....	93
Quadro 17	Quadro de Barreiras à Inovação.....	98-101
Quadro 18	Quadro de Temas e Perguntas do questionário.....	101-102
Quadro 19	Constructo das ideias centrais de cada LISP.....	173-174
Quadro 20	Quadro comparativo das ideias centrais de cada LISP.....	175
Quadro 21	Comparativo das ideias centrais entre os LISPs .....	176-177

# SUMÁRIO

	Página
<b>1-INTRODUÇÃO.....</b>	<b>17</b>
<b>2-PROBLEMA E OBJETIVOS GERAL E ESPECÍFICOS.....</b>	<b>20</b>
<b>3-JUSTIFICATIVA.....</b>	<b>21</b>
<b>4- REVISÃO DA LITERATURA.....</b>	<b>23</b>
4.1 - INOVAÇÃO: CONCEITOS, ÁREAS E TIPIFICAÇÕES.....	25
4.2 - A INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO.....	29
4.3 - INOVAÇÃO EM PROCESSOS NO SETOR PÚBLICO.....	39
4.4 - BARREIRAS À INOVAÇÃO.....	47
4.5- CICLO DE VIDA DE LABORATÓRIOS DE INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO..	68
<b>5- METODOLOGIA.....</b>	<b>73</b>
<b>6- PROCEDIMENTOS DE COLETA DE ANÁLISE DOS DADOS.....</b>	<b>90</b>
<b>7 - APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS DADOS.....</b>	<b>106</b>
7.1 CICLO DE VIDA DOS LABORATÓRIOS.....	106
7.2 ESTRATÉGICAS PARA IMPLANTAR INOVAÇÕES COMPLEXAS.....	121
7.3 RECEITA DA LONGEVIDADE DOS LISPS.....	125
7.4 BARREIRAS À INOVAÇÃO IDENTIFICADAS NO SETOR PÚBLICO.....	128
7.5 BARREIRAS À INOVAÇÃO IDENTIFICADAS NO LISP PESQUISADO.....	129
7.6 COMPARATIVO ENTRE AS BARREIRAS DO SETOR PÚBLICO EM GERAL E AS BARREIRAS DOS LISPS.....	143
7.7 BARREIRAS ESPECÍFICAS DE LISPS.....	146

7.8 BARREIRAS QUE NÃO FORAM CITADAS NA PESQUISA.....	150
7.9 BARREIRAS MAIS E MENOS MARCADAS PELOS RESPONDENTES.....	153
7.10 CONTRADIÇÃO ENTRE A NATUREZA DISRUPTIVA DA INOVAÇÃO E A ACOMODAÇÃO DE UM LISP AOS MODELOS INSTITUCIONAIS VIGENTES.....	155
7.11 DA POSSIBILIDADE DE UMA INOVAÇÃO SER DESFIGURADA AO TER DE PASSAR POR CRIVOS.....	161
7.12 A LEGISLAÇÃO E A OBRIGAÇÃO LEGAL DE INOVAR.....	166
7.13 GOVERNANÇA RELACIONAL - INTERESSES CONFLITANTES NA IMPLANTAÇÃO DOS PROJETOS.....	169
7.14 INTERSETORIALIDADE.....	171
7.15 ANÁLISE DAS IDEIAS CENTRAIS DOS LISPS.....	173
7.16 SUGESTÕES DE MELHORIA OFERECIDAS PELOS LISPS.....	177
7.17 COMPARATIVO ENTRE A REVISÃO DA BIBLIOGRAFIA E A ANÁLISE DOS DADOS.....	180
7.18 DIVERGÊNCIAS METODOLÓGICAS ENTRE OS LISPS.....	181
<b>8- CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>183</b>
<b>9- REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>187</b>
<b>10-APÊNDICES.....</b>	<b>194</b>

## 1-INTRODUÇÃO

Os cidadãos, que são o alvo final das políticas públicas, têm se mostrado cada vez mais ativos e críticos permanentes da ordem vigente. Coletivos comunitários, movimentos sociais e agentes sociais engajados em práticas participativas são as forças propulsoras que quebram as práticas do populismo, autoritarismo, clientelismo, assistencialismo, mandonismo, patrimonialismo e privatização da política. Essa participação na administração da coisa pública por parte dos cidadãos depende de um poder público que desempenhe um papel coordenador e organizador que incentive uma cogestão da comunidade voltada para a defesa do interesse geral. Essas demandas dos cidadãos exigem do Estado um papel de agente de controle ou participação, especialmente quanto a criar um ambiente favorável – capacidade de mobilizar energias e recursos da sociedade, estimulando diversos tipos de parcerias público/privado – e de garantir implementação de políticas que privilegiam uma estreita relação entre equidade e participação (Jacobi, 2001).

Ao mesmo tempo, enquanto Jacobi (2001) acredita numa quebra de paradigmas induzida pela pressão popular, autores como Djellal, Gallouj e Miles (2017) acham que, em razão de fatores como a falta de recursos públicos, há pouca pressão dos consumidores de serviços públicos, ou esta pressão acaba de dispersando em meio a estruturas burocráticas rígidas que induziriam à inércia no setor público.

É neste contexto que surgem os Laboratórios de Inovação do Setor Público (LISPs). A Nova Governança Pública – que foca cada vez mais nos processos e resultados do serviço – abriu o setor público para vários métodos orientados para o processo, tais como o *design thinking*<sup>1</sup>, que foca na experiência do usuário com métodos

---

<sup>1</sup> “O *Design Thinking* consiste em abordagem prática, que, em sua essência, reconhece as incertezas e a complexidade dos desafios públicos, trazendo para o contexto da política pública uma visão centrada no ser humano. Além disso, agrega o pensamento criativo ao analítico, valorizando a busca da construção coletiva de soluções múltiplas (cocriação) e propõe a geração de aprendizado a partir de materialização de ideias e teste (experimentação). Ou seja, o design

de coprodução da participação, unindo produtividade e confiança do cidadão, simultaneamente (Tonurist, Kattel e Lember, 2017). Assim, LISPs conversam com a sociedade e outros prestadores de serviço do governo, melhorando a oferta de serviços.

Os LISPs vêm sendo criados e estudados há uma década no Brasil, com a proposta de serem protagonistas de evolução nas instituições públicas. Um dos primeiros LISPs a ser formalizado, o LineGov, da Universidade de Brasília, foi criado em 2012. Embora existam 167 LISPs no país (Rocha, 2022), poucos que possuem mais do que cinco anos de existência se tornaram conhecidos nacionalmente pelo resultado de seus projetos e premiações, tornando-se, inclusive, fonte de pesquisa e *benchmarking*, o que denota uma evidência de maturidade para os que se sagraram longevos. Para estes laboratórios consagrados, surge o questionamento de como ou por que eles conseguiram sobre-existir frente aos demais; como conseguiram vencer as barreiras à inovação em suas áreas específicas de atuação; o quanto foi necessário fazer uso da governança relacional e de redes para se tornarem conhecidos; e como trabalham os aspectos da intersectorialidade interna e externa diante de seus desafios de inovação em processos e atuação para mitigarem, inclusive, os chamados problemas complexos, ou *wicked problems*.

Em comparação com outros LISPs que estão em diferentes fases de seu ciclo de vida, é relevante observar quais barreiras à inovação ficam mais fáceis ou difíceis de serem vencidas com o passar do tempo, ou quais desafios são mais comuns no início, na adolescência, na maturidade, na morte e no legado de um LISP (Werneck *et. Al*, 2020).

A evolução dos LISPs se depara com a natureza disruptiva da inovação e o dever de executarem a destruição criadora dentro de órgãos públicos, podendo contar hoje com um apoio institucional tamanho que a inovação vem sendo colocada em uma esteira de fábrica governamental, deixando de se tornar um espaço lúdico para se tornar uma obrigação legal.

---

thinking não é um conjunto de ferramentas a serem aplicadas de modo linear, mas sim uma abordagem que traz uma visão inovadora e iterativa de construção de conhecimento, de produção de soluções e, especialmente, do papel estratégico das pessoas nesse processo.” (Cavalcante, Mendonça e Brandalise, 2019, p.30).

Evidentemente, cada LISP possui objetivos distintos; campo de atuação diferentes; posições distintas no organograma da instituição pública, ou são informais; tamanhos diferentes de equipe; diferentes maneiras de realizar monitoramento e avaliação de seus resultados (Sano, 2020; Rocha, 2022), o que dificulta padronizar laboratórios e realizar comparativos com base em resultados alcançados. Porém, é possível estudar e comparar quais barreiras à inovação surgem conforme o ciclo de vida dos laboratórios, independentemente de seus campos de atuação.

## 2 - PROBLEMA E OBJETIVOS GERAL E ESPECÍFICOS

Este estudo pretende aferir: **quais são as barreiras à inovação em laboratórios de inovação no setor público, e como os laboratórios mais longevos atuaram para vencê-las?**

A pesquisa propõe, no seu objetivo geral, avaliação de LISPs existentes em Brasília, focalizando como os mais longevos conseguiram sobre-existir, quais as barreiras à inovação mais comuns em seu campo de atuação, como a governança relacional atua nessa área e como se trabalha a intersetorialidade - que é um novo fator - uma vez que LISPs podem atuar não apenas em projetos internos, mas ajudarem na prototipação de projetos de outras áreas.

O primeiro objetivo secundário procura situar as características dos LISPs em cada fase de seu ciclo de vida, levantando quais as barreiras à inovação mais comuns em cada fase deste ciclo.

O segundo objetivo secundário investiga a hipótese da existência de contradição entre a natureza disruptiva da inovação e a acomodação de um laboratório aos arranjos e modelos institucionais vigentes; também investiga a possibilidade de uma inovação ser desfigurada por ter de passar por crivos avaliação e monitoramento, tomada de decisões compartilhadas, gestão de normas e apoio da gestão superior. Tais crivos aparecem no trabalho de Ximenes (2020), em seu livro *Implementação Relacional de Políticas Públicas*, e aqui, busca-se saber dos líderes dos LISPs como eles interpretam essas possíveis contradições.

### 3 – JUSTIFICATIVA

Esta dissertação possui como objetivo principal a compreensão sobre quais foram os desafios que laboratórios de inovação pesquisados enfrentaram desde a sua criação/implantação e demais fases do ciclo de vida, e como usaram da governança relacional para lidarem com os aspectos da intersectorialidade e vencerem estes desafios, incluindo a obrigação legal de se inovar no setor público.

Durante a Semana de Inovação da ENAP de 2023, no lançamento do livro *Laboratórios de Inovação Pública: como e por que cria-los*, em 07 de novembro, os autores do livro enfatizaram a carência de pesquisas desta temática (ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 2023). Inclusive, a coautora disse durante o lançamento que compreender **como** as barreiras à inovação são superadas é um tema pouco pesquisado.

Pesquisando sobre indutores e barreiras à inovação no setor público, Brandão (2012) sugere “Estudos comparativos para examinar os efeitos de características ambientais, organizacionais e de dirigentes nas diferentes fases do processo de inovação em organizações que geram ou adotam inovações”. Sobre esta sugestão, a proposição de um estudo que analise como LISPs se depararam - e venceram - as barreiras à inovação em diferentes fases de seu ciclo de vida, vem ao encontro da sugestão de Brandão (2012). O presente estudo tem importância maior quando consideramos que os levantamentos de Brandão (2012) ocorreram há mais de dez anos, antes da existência da maioria dos LISPs no Brasil, e novos desafios à inovação surgiram, dadas as características dos LISPs de atuarem com intersectorialidade, poucos recursos, equipes reduzidas e normas legais rígidas. Por exemplo, pode surgir um sombreamento de competências quando um LISP prototipa projetos com outro setor, e este desafio à inovação ainda não era identificado uma década atrás.

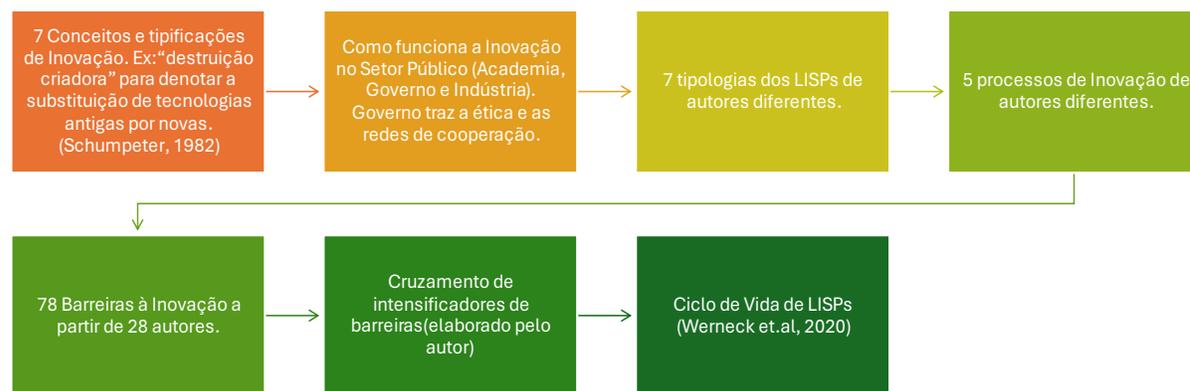
Ainda, De Lima *et al.* (2018) afirma que no âmbito da governança, a abordagem conceitual predominante postula que mecanismos emergem dos acordos internos do grupo, sendo que, de acordo com esses estudos, até o momento não foi estabelecida uma relação entre governança e os resultados alcançados, ou seja, os resultados sociais quando se trabalha com redes. Essa escassez de evidências suscita a questão acerca da contribuição das regras estabelecidas pelo grupo, enquanto governança relacional, para a obtenção de resultados, ou se tais regras se restringem apenas a ajustes de processos e comportamentos individuais. Assim, o presente estudo investiga também esta lacuna, buscando exemplos práticos do dia a dia dos LISPS que mostrem se o uso da Governança Relacional vence barreiras à inovação quando os LISPs atuam com projetos que envolvem outro(s) setor(es), gerando resultados, ou se a Governança Relacional ocorre apenas entre os membros do LISP, e a pesquisa se justifica por ser objeto raramente pesquisado entre os teóricos sobre Governança Relacional, como aponta De Lima *et al.* (2018).

## 4- REVISÃO DA BIBLIOGRAFIA

A revisão da bibliografia desta pesquisa tem por objetivo mostrar como os pesquisadores vem definindo e evoluindo a inovação. Em primeiro lugar, foi trazido o conceito de inovação, fazendo um apanhado de como a inovação se dá na economia, na indústria e em outros países, mostrando como economistas, pesquisadores, organismos internacionais e a China tipificaram a inovação como fator de evolução do empreendedorismo. Após isso, definiu-se o lugar da inovação no setor público, delineando a evolução histórica da inovação neste campo. Em seguida, foram evidenciados os tipos de inovação praticados pelo setor público. Abordaram-se diversas formas de entendimento da inovação em processos por parte dos pesquisadores. A partir de então, passou-se a versar sobre barreiras à inovação, demonstrando como estas barreiras ocorrem internacionalmente, comparando o Ocidente com o Oriente mundial. Aprofundando para o tema da dissertação, explorou-se as barreiras à inovação que o setor público brasileiro enfrentava antes da criação dos LISPs e as existentes em LISPs brasileiros, evidenciadas nas últimas pesquisas. Abordou-se como a Governança Relacional está profundamente envolvida nos processos de inovação, como a atuação dos LISPs atua em intersetorialidade, foi trazido o ciclo de vida de LISPs, mostrando os níveis de desenvolvimento deles, quais barreiras existem e como cada fase trabalha com as barreiras à inovação que surgem e, por fim, foram trazidas conceituação e análise sobre os *wicked problems* e como eles se tornaram objeto de investigação nos LISPs.

Figura 1 – Roteiro da Revisão da Bibliografia

## Revisão da Bibliografia



Fonte: elaboração própria

Para o estado da arte desta dissertação, foram revisados artigos científicos e livros publicados entre 1982 e 2023 em periódicos nacionais e internacionais da área de administração, ciência política e economia, utilizando a ferramenta de busca Google Acadêmico. Como descritores foram utilizados na busca os termos “inovação”; “inovação no setor público”; “laboratórios de inovação no setor público”; “barreiras à inovação”; “barreiras à inovação no setor público”; “governança relacional”; “intersectorialidade”; “Ciclo de vida dos laboratórios”; “natureza disruptiva da inovação”; “*wicked problems*”;

“inovação em processos” e os termos correspondentes em inglês. Após a leitura dos resumos, foram descartados aqueles que não tratavam de inovação no setor público ou que não atendiam aos critérios de classificação definidos anteriormente. Foram aproveitados 20% de material internacional, e 80% de fontes nacionais, provenientes de 31 artigos (de congressos), 17 livros, 7 capítulos de livros, 4 dissertações/trabalhos de conclusão de curso, 4 leis, 13 artigos de periódicos e 24 fontes oriundas da internet. Desse modo, os artigos científicos representam a maior parte das referências, indicando uma forte base acadêmica e científica na dissertação (44%). Os livros (17%), capítulos de livros (7%) e as dissertações/TCCs (4%) também dão reforço à robustez acadêmica. Fontes de internet foram necessários para a composição de pesquisa documental (24%), e quatro leis (4%) completam o referencial bibliográfico. Para demonstrar a maturidade já atingida pelas iniciativas de inovação do setor público do Brasil, houve maior priorização de se buscar na literatura nacional o referencial.

#### 4.1 - INOVAÇÃO: CONCEITOS, ÁREAS E TIPIFICAÇÕES

Inovação deriva da palavra latina *innovātus*, *in* significando “movimento para dentro”, adicionado ao adjetivo *novus*, significando novo. Assim, inovação é o movimento em busca do novo (Grizendi, 2012, p.87)

Economistas, pesquisadores e organismos internacionais procuraram sistematizar a inovação, dizendo como, em qual dimensão ou por que ela ocorre. Com um viés econômico, o economista austríaco Schumpeter (1982), criador da *Teoria do Desenvolvimento Econômico*, foi um dos primeiros a relacionar desenvolvimento econômico com inovação tecnológica. Ele cunhou o termo “destruição criadora” para denotar a substituição de tecnologias antigas por novas (Schumpeter, 1982, pp.10). É possível observar que ele estrutura os cinco tipos de inovação com vieses de mercado, bens, indústria e matéria-prima:

- 1) **Introdução de um novo bem** – ou seja, um bem com que os consumidores ainda não estejam familiarizados – ou de uma nova qualidade de um bem.
- 2) **Introdução de um novo método de produção**, ou seja, um método que ainda não tenha sido testado pela experiência no próprio ramo da indústria de transformação, que de modo algum precisa ser baseado numa descoberta

cientificamente nova, e pode consistir também em nova maneira de manejar comercialmente uma mercadoria.

3) **Abertura de um novo mercado**, ou seja, de um mercado em que o ramo particular da indústria de transformação do país em questão não tenha ainda entrado, quer esse mercado tenha existido antes ou não.

4) **Conquista de uma nova fonte de oferta de matérias-primas ou de bens semimanufaturados**, mais uma vez independentemente do fato de que essa fonte já existia ou teve que ser criada.

5) **Estabelecimento de uma nova organização de qualquer indústria**, como a criação de uma posição de monopólio (por exemplo, pela “trustificação”) ou a fragmentação de uma posição de monopólio. (Schumpeter *apud* Grizendi, 2012, p.88)

A OCDE (2005), enquanto organismo internacional, estabeleceu diretrizes para a coleta e interpretação de dados sobre pesquisa e desenvolvimento (P&D) e inovação, voltada primordialmente para indústrias de seus países-membros. Como principal referência internacional para tratamento de indicadores de inovação, o *Manual de Oslo* conceitua que “Uma inovação é a implementação de um produto (bem ou serviço) novo ou significativamente melhorado, ou um processo, ou um novo método de marketing, ou um novo método organizacional nas práticas de negócios, na organização do local de trabalho ou nas relações externas” (Manual de Oslo, 1997, pp.55).

Observa-se uma diferenciação de vieses para se conceituar tipos de inovação. Enquanto Schumpeter (1982) aborda também questões como novos mercados, oferta de matérias-primas e criação de monopólios como fatores de inovação, a OCDE (2005, p.57-63) também aborda a inovação de produto e de processo, mas se distingue ao versar sobre inovação de marketing e entenderem que novos métodos e rotinas organizacionais também são fatores de inovação, como se pode ver abaixo:

1) **Inovação de produto:** é a introdução de um bem ou serviço novo ou significativamente melhorado no que concerne a suas características ou usos previstos. Incluem-se melhoramentos significativos em especificações técnicas, componentes e materiais, softwares incorporados, facilidade de uso ou outras características funcionais.

2) **Inovação de processo:** é a implementação de um método de produção ou distribuição novo ou significativamente melhorado. Incluem-se mudanças significativas em técnicas, equipamentos e/ou *softwares*. A implementação de tecnologias da informação e da comunicação (TIC) novas ou significativamente melhoradas é considerada uma inovação de processo se ela visa melhorar a eficiência e/ou a qualidade de uma atividade auxiliar de suporte.

3) **Inovação de marketing:** é a implementação de um novo método de marketing com mudanças significativas na concepção do produto ou em sua embalagem, no seu posicionamento, em sua promoção ou na fixação de preços.

São voltadas para melhor atender as necessidades dos consumidores, abrindo novos mercados, ou reposicionando o produto de uma empresa no mercado, com o objetivo de aumentar as vendas.

4) **Inovação organizacional:** é a implementação de um novo método organizacional nas práticas de negócios da empresa, na organização do seu local de trabalho ou em suas relações externas. Compreendem a implementação de novos métodos para a organização de rotinas e procedimentos para a condução do trabalho. Isso inclui, por exemplo, a implementação de novas práticas para melhorar o compartilhamento do aprendizado e do conhecimento no interior da empresa ou a primeira implementação de práticas para o desenvolvimento dos empregados e melhorias na permanência do trabalhador, como os sistemas de educação e de capacitação. (OCDE, 2005, p.57-63)

Existem outras maneiras possíveis de se classificar a inovação. Os pesquisadores Tidd e Bessant (2020, p.24) resolveram observá-la sob o prisma da mudança em suas mais variadas formas que a inovação causa, batizando sua classificação de “4Ps”: mudança de produto, de processo, de posição e de paradigma. A classificação seria:

- 1) **de produto**, quando ocorre mudança nos produtos e serviços que uma empresa oferece;
- 2) **de processo**, quando ocorre mudança na forma em que os produtos e serviços são criados e entregues;
- 3) **de posição**, quando ocorrem mudanças no contexto em que produtos e serviços são introduzidos; e
- 4) **de paradigma**, quando ocorre mudança nos modelos mentais subjacentes que orientam o que a empresa faz. (Tidd e Bessant, 2020, p.24)

Embora tenham adotado prismas diferentes para demonstrarem como as inovações ocorrem nas empresas, a OCDE (2005) e Tidd e Bessant (2020) conseguiram mostrar que inovação sempre implicará no advento de algo novo ocasionado por um sentido de mudança.

A OCDE (2005) é citada por parte significativa dos acadêmicos brasileiros, quando se conceitua inovação. Mas o Brasil não é um país-membro da OCDE, embora tenha se candidatado a fazer parte, em 2017. Hoje, na prática, o principal parceiro comercial do Brasil é a China. Daí a necessidade de também trazer o prisma chinês sobre inovação.

A visão chinesa é a de que a inovação é “o centro de nossa estratégia de desenvolvimento nacional”, de acordo com o Presidente Hu Jintao. Tan (2011, p.12), ao pesquisar uma forma de descrever e compreender a inovação na China, classifica as empresas chinesas em quatro grupos:

- 1) **Inovadores de objetivo:** fazem um produto melhor, mais barato, mais rápido e especializam-se em fazer um “novo” produto;
- 2) **Inovadores de disciplina cruzada:** transpõe disciplinas polinizadas cruzadas e conectam-se, rotineiramente, em modelos comerciais dos outros campos, enfatizando todo o processo, em geral na forma de inovação de serviço ou inovação de modelo comercial;
- 3) **Evolucionários industriais:** busca por fronteiras, normalmente trocando as placas tectônicas de uma indústria inteira; e
- 4) **Não inovadores:** avesso ao risco e procura à sua volta, tentando ver como os outros estão fazendo as coisas, antes de adotar qualquer coisa nova. (Tan, 2011, p.12)

Assim, observando e classificando estas empresas, Tan (2011, p.14) cunhou o termo *Chinnovation* para caracterizar as mudanças em estratégias de tecnologia e comércio, para ter novas e melhores formas de criar valor. Seriam os *Oito Rs de Chinnovation*:

- 1) **Receita:** os inovadores chineses são menos focalizados em receitas, quando comparados a suas partes Ocidentais.
- 2) **Rapidez:** inovadores chineses movem-se rapidamente. Refere-se ao processo rápido de executar o protótipo.
- 3) **Requisitos:** o maior valor está nos produtos inovadores diante do consumidor. Os requisitos são o que os consumidores disserem que são.
- 4) **Reprodução:** há uma pressão em copiar, mais inovações copiadas.
- 5) **Rivais (concorrentes):** a rivalidade induz os chineses a inovarem. Depois de copiarem, eles precisam inovar, senão eles não sobrevivem.
- 6) **Restrições:** funciona como indutor à inovação. Por exemplo, a proibição do Facebook na China resultou em pelo menos meia dúzia de clones do Facebook brotando lá.
- 7) **Recombinar:** ideias avançadas tratam-se menos de um ato proposital de inventar novas coisas do que sobre a combinação das melhores ideias por meio de setores e aspectos geográficos.
- 8) **Raw materials (matéria-prima):** A China possui matéria prima tradicional e tangível. E possui muitas matérias-primas intangíveis – o capital humano intelectual e financeiro, para colocar em uso aqueles materiais tangíveis. Por exemplo, eles formam 100.000 PhD's por ano. (Tan, 2011, p.14)

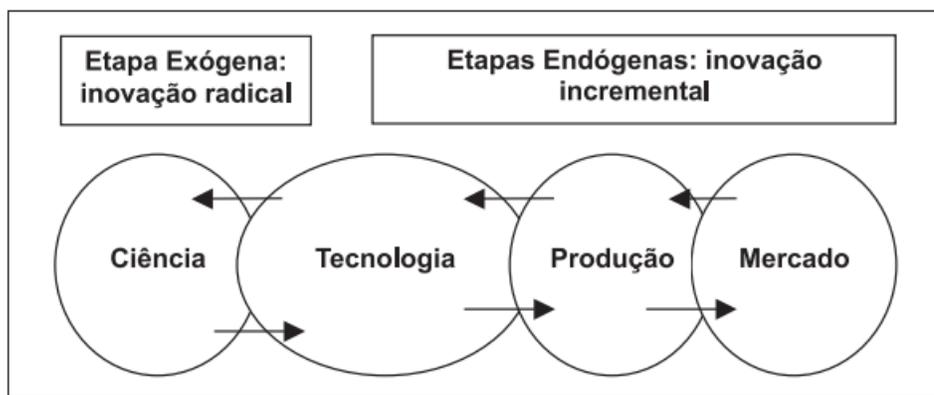
Drucker (2002, p.6), considerado pai da administração ou gestão moderna, traz um conceito que, embora pareça mais simplificado, é ainda mais abrangente, por evidenciar que um indivíduo solitário também é capaz de inovar. Para ele:

A inovação é a função específica do empreendedorismo, seja em uma empresa já existente, uma instituição de serviço público, ou um novo empreendimento iniciado por um indivíduo solitário na cozinha da família. É o meio pelo qual o empresário ou cria recursos produtores de riqueza ou dota recursos existentes com maior potencial de criação de riqueza (Drucker, 2002, p.6).

Estas conceituações e tipificações de inovação no mundo foram necessárias para contextualizar a temática da qual se inserem as barreiras à inovação. Também, é necessário ir além dos conceitos e tipificações, mostrando quais são os *stakeholders* envolvidos nas inovações, e por quais processos as inovações ocorrem.

Nicolau e Paranhos (2006) fizeram uma distinção em quatro esferas relacionadas ao processo de inovação, em que, modernamente, definiram: a esfera da ciência (universidades, centros de pesquisa e laboratórios das grandes empresas); a esfera da tecnologia (laboratórios de P&D das empresas); a esfera da produção (linhas de produção das empresas); e a esfera do mercado (atividades de distribuição e marketing e o próprio consumo final). Para eles, as interações entre as esferas se dão em dois sentidos:

Figura 2: Etapas da Inovação



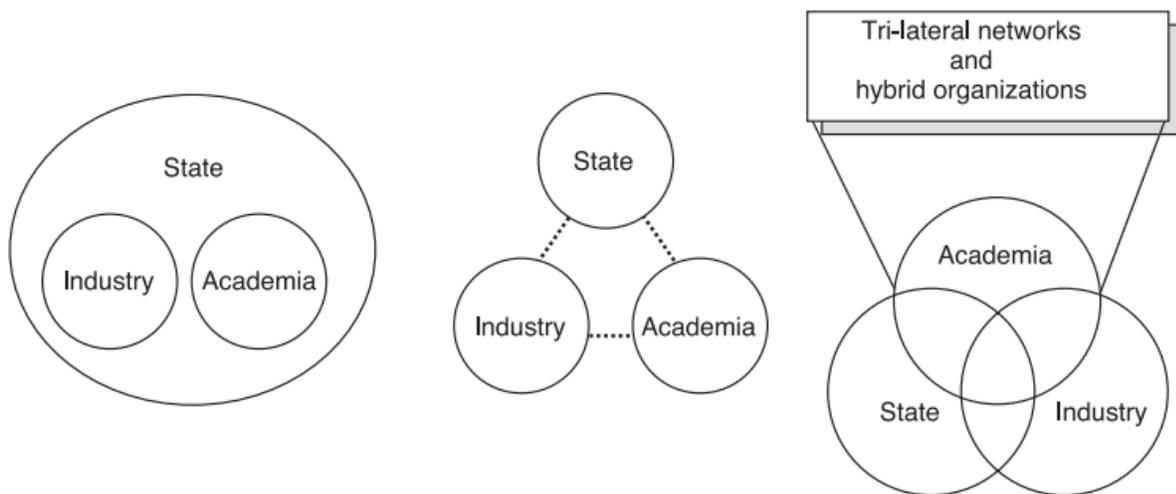
Fonte: Nicolau e Paranhos (2006, p.26)

## 4.2 - A INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO

Importa contextualizar qual o lugar do governo e de suas políticas públicas no universo da inovação. Os serviços públicos influenciam a inovação em outros setores, de maneiras diferentes. (Mazzucato, 2014; Djellal, Gallouj, Miles, 2017; Farinha e Ferreira, 2013). Para fazer um apanhado histórico da evolução da inovação no setor público, Etzkowitz (2003) teorizou que a inovação é um esforço intersetorial entre as universidades, a indústria e o governo, que chamou de *Hélice Tripla*. A universidade é

uma importante incubadora de inovações tecnológicas; o governo age como um empreendedor público e financiador, estabelecendo as regras do jogo; e a indústria transforma e leva aos cidadãos os resultados disso. O autor estipulou que a evolução histórica da relação entre estes três entes se deu da seguinte forma:

Figura 3 – Do Estatal e do laissez-faire para a *Triple Helix*.



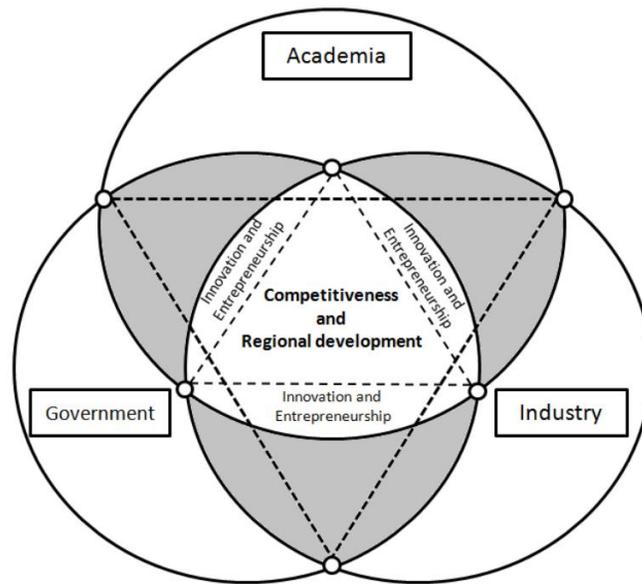
Fonte: Etzkowitz (2003, p.302)

Assim, no passado, o Estado era o principal indutor das inovações, gerenciando as indústrias e as instituições acadêmicas, protegendo o mercado das ameaças econômicas do Exterior. Com a inserção das ideias de Adam Smith – a “mão invisível” – a política do governo passou a de não controlar a economia ou as empresas, e deixar que as coisas se resolvam sozinhas, sem interferência. O papel do Estado se tornou o de manter a soberania do território em seu sentido de proteção militar, contra invasores. Hoje, contudo, o funcionamento da relação entre Estado, indústria e acadêmicos é trilateral e híbrido.

Dez anos depois, Farinha e Ferreira (2013) aprofundaram os conceitos da Triangulação da Hélice Tripla, teorizando detalhamentos desta relação, deduzindo que a competitividade e o desenvolvimento regional ocorrem quando há inovação e

empreendedorismo permeando as relações existentes entre a academia, a indústria e o governo, como mostra a figura abaixo:

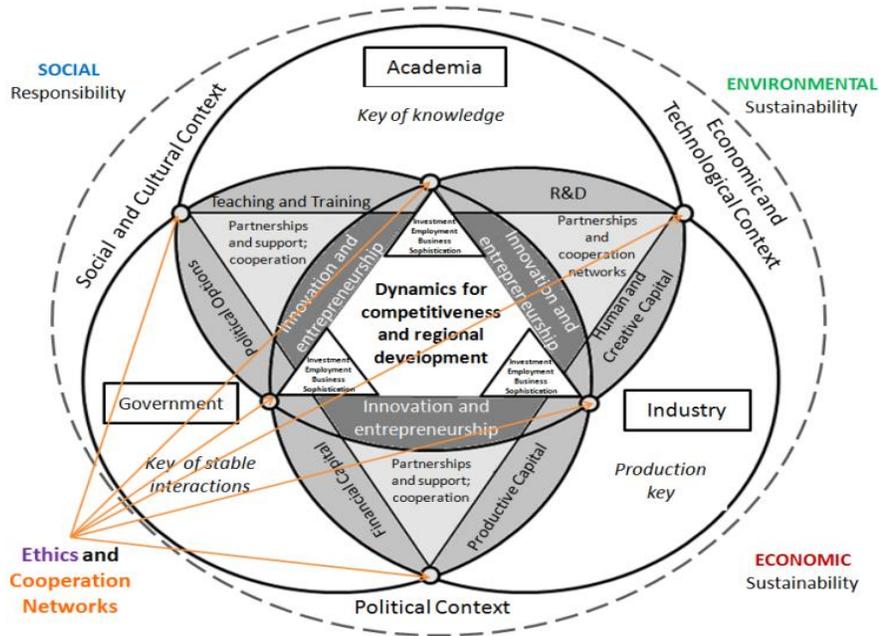
Figura 4 – Proposta de novo modelo conceitual: Triangulação da Hélice Tripla



Fonte: Farinha e Ferreira (2013, p.18)

Em um avanço de maior detalhamento, Farinha e Ferreira (2013) teorizaram também uma maior complexidade na dinâmica da competitividade regional e desenvolvimento, apontando que a academia contribui com conhecimentos-chave, a indústria é a chave para a produção, e o governo, é a chave que proporciona estabilidade entre as interações. Eles observam que o governo interage usando opções políticas e financiando inovações. Estas relações são permeadas pela ética e redes de cooperação, responsabilidade social, sustentabilidade econômica e ambiental, conforme figura abaixo:

Figura 5: Modelo de Triangulação da Hélice Tripla



Fonte: Farinha e Ferreira (2013, p.20)

Para contextualizar mais a evolução histórica da participação do Estado na inovação, é preciso retroceder aos movimentos seminais da inovação no setor público como a conhecemos, que se iniciam na transição entre o modelo da velha administração pública, baseada nos pensamentos de Weber – que valorizava a burocracia como valor para um Estado-maior e melhor – e a nova administração pública (*New Public Management*), liberal, que defende um Estado menor e melhor, buscando aplicar conceitos de mercado às instituições públicas. Após isso, nasce o *New Public Service*, uma nova tentativa de harmonizar os dois modelos anteriores, cujas prioridades são servir cidadãos e não clientes, cultivar o interesse público, valorizar a cidadania,

pensamento estratégico aliado com uma atuação democrática, *accountability*, uma liderança participada e a valorização das pessoas, não apenas a produtividade (Bilhim, 2016 *apud* Pereira e Correia, 2020).

Surgem, no entanto, críticas ao modelo do Estado de Bem Estar, o que acarreta a reforma administrativa, que defende a superioridade da gestão pública relativamente a administração pública, substituindo a “má burocracia” pela meritocracia, eficiência e melhoria do serviço público. Daí, nasceram linhas de pensamento que defendem promoção de privatizações das áreas desenvolvidas pelo Estado, intervenção pública simplificada e diminuída, e igualdade de concorrência entre empresas privadas. (Rocha, 2000; Bilhim, 2013 *apud* Pereira e Correia, 2020; Araújo, 2000 *apud* Pereira e Correia, 2020).

Para entender a inovação no setor público, existe o posicionamento teórico de que é necessário compreender que, diferentemente do setor privado, o Estado seria condicionado pela vertente jurídica; regulamentos, leis, procedimentos formais, sendo esta faceta muito dificilmente derrubada, enquanto o setor privado é mais flexível (Bilhim, 2013 *apud* Pereira e Correia, 2020).

Uma linha de pensamento divergente da ideia de que o setor privado é mais flexível, vem de Mazzucato (2014), que afirma que o Estado possui um caráter potencialmente inovador e dinâmico, com papel empreendedor na sociedade. Para ela, a inovação estatal causa transformações que ecoam na iniciativa privada. A criação do Vale do Silício é um dos exemplos de que o Estado não apenas facilita a economia do conhecimento, mas ajuda a cria-la. As criações da internet, do GPS, da tela *touchscreen* e de assistentes de inteligência artificial partiram de pesquisas financiadas ou desenvolvidas pelo Estado. Assim, o Estado assume um papel além do de ser apenas um corretor das falhas de mercado, mas assume riscos que normalmente a iniciativa privada evita assumir, ou ainda desenvolve soluções tecnológicas que “sacodem” um mercado que está paralisado, como no exemplo da criação do PIX.

A criação do PIX por parte dos servidores públicos do Banco Central do Brasil é exemplo de inovação criada por um Estado empreendedor como estipula Mazzucato (2014). Tal evento é entendido por Santiago, Zanetoni e Vita (2020) como

democratização financeira e desenvolvimento, inovando os meios de pagamento no país e reduzindo os custos de prestação de serviços do setor financeiro. Não ao acaso, David Eaves, visionário da transformação digital, palestrou durante a Semana de Inovação 2023 da ENAP e afirmou que “O sucesso do PIX não é sobre tecnologia. O sucesso do PIX é sobre servidores públicos reimaginarem os seus papéis e fazerem coisas novas” (ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, Semana de Inovação, 2023). Este aspecto denota que pode haver competição entre os serviços públicos e privados, não apenas entre bancos, mas o Estado pode ser induzido a inovar para reduzir as despesas sociais quando demandas surgem, ou racionalizando a produção quando surgem crises econômicas (Djellal, Gallouj e Miles, 2017).

Resta, aqui, trazer o conceito legal de inovação. No Brasil (2004), a Lei 10.973, de 02 de dezembro de 2004, em seu artigo 2º, conceitua a inovação científica e tecnológica:

IV – Inovação: introdução de novidade ou aperfeiçoamento no ambiente produtivo e social que resulte em novos produtos, serviços ou processos ou que compreenda a agregação de novas funcionalidades ou características a produto, serviço ou processo já existente que possa resultar em melhorias e em efetivo ganho de qualidade ou desempenho.

Ao passo que muitos pesquisadores, organismos internacionais e autores procuraram definir a inovação e suas tipificações nas diversas realidades observadas, houve também autores que procuraram tipificar a inovação especificamente no setor público. Djellal, Gallouj e Miles (2017) propunham para estudos posteriores - que fornecessem caminhos interessantes de pesquisa para fins de tipificação de inovações no setor público. Mesmo após duas décadas de pesquisa sobre inovações em serviços, Djellal, Gallouj e Miles (2017) ainda estavam por questionar qual seria o lugar dos serviços públicos, por entenderem que a tendência dos estudos de inovação ainda era a de ignorar a inovação no setor público. Embora há mais de vinte anos a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) já premiasse as melhores práticas de inovação no setor público brasileiro, até uma década atrás basicamente se usava autores anglo-saxões para se explicar como estas inovações ocorriam no setor público. Ou seja, identificavam-se as inovações brasileiras, mas basicamente se usavam autores estrangeiros para colocar estas

inovações em alguma ordem sistêmica ou tipificada. Doze anos atrás, por exemplo, usando autores anglo-saxões, Brandão (2012, p.30-31) fez um comparativo de tipologias de inovação no setor público identificadas na literatura estrangeira, expressando as seguintes: produto (bens e serviços); serviços; organizacional; comunicação; processo; processo organizacional; processo tecnológico; processo orientado ao mercado; auxiliar; conceitual; política; e sistêmica:

Quadro 1 – Comparativo de tipologias de inovação no setor público

Tipos de inovação	Bloch (2010)	The Gallup Organization (2010)	Hughes, Moore, Katarina (2011)	Walker (2006)	Walker (2007)	Damanpour, Walker e Avallaneda (2009)	Windrum (2008)
Produto (bens e serviços)	X			X			
Serviços		X	X		X	X	X
Organizacional	X	X					X
Comunicação	X	X					
Processo	X	X	X				
Processo Organizacional				X	X	X	
Processo tecnológico				X		X	
Processo orientado ao mercado					X		
Auxiliar				X	X		
Conceitual							X
Política							X
Sistêmica							X

Hoje, autores brasileiros já criam seus próprios modelos sistêmicos e suas próprias tipificações, ainda que possam preferir pesquisar LISPs estrangeiros, e não apenas os nacionais. Isidro (2022, p.44-45) usou relatos empíricos de 200 LISPs espalhados pelo mundo para definir sete modelos de práticas de gestão de laboratórios de inovação do setor público, e em seu mapeamento, observou 47 práticas genéricas nestes sete modelos, detectando oito tipos de inovação no setor público analisando Hartley(2005), Vries, Bekkers e Tummers (2015) e Bloch(2011):

- 1 - inovação em processos;
- 1.1 – inovação em processo administrativo;
- 1.2 – inovação em processo tecnológico;
- 2 – inovação em produto ou serviço;
- 3 – inovação de governança;
- 4 – inovação conceitual;
- 5 – inovação organizacional;
- 6 – inovação em comunicação;
- 7– inovação de posição; e
- 8- inovação estratégica.

Isidro (2022, p.100-102) também definiu sete dimensões categóricas em que ocorrem os tipos de inovação citados acima: Governança e Estratégia de Inovação; Liderança Transformadora; Gestão de Equipes de Inovação; Gestão do Processo de Inovação; Gestão da Tecnologia para Inovação; Gestão de Projetos de Inovação; e Gestão de Indicadores de Inovação.

Baseando-se em interpretações sistêmicas estrangeiras, Karo e Kattel (2016) *apud* Cavalcante e Cunha (2017, p.17-18), identificaram seis formatos de inovação no setor público, sob o prisma das funções do Estado na temática de inovação, mas já trazendo adaptações exemplificativas brasileiras:

- 1) Investimento público em ciência, tecnologia e inovação (CTI): forma mais tradicional de atuação do Estado. Na forma de pesquisa básica e aplicada, o setor público cria as condições para o mercado inovar e gera as grandes fontes de inovação (Mazzucato, 2013). Isto ocorre com as atuações de

entidades brasileiras de fomento, a exemplo da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) e da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa).

- 2) Inovação via compras públicas (*procurement*): muitas inovações surgem como consequência de exigências expressas pelo Estado sobre produção e aquisição de novas tecnologias e produtos que estão sendo desenvolvidos pelo mercado, incorporando valores e princípios, tais como a sustentabilidade. Estas exigências de compras se materializam, por exemplo, nas contratações públicas sustentáveis do governo federal.
- 3) Inovações institucionais econômicas: são novas soluções institucionais que visam alterar as regras do jogo na economia, como o caso da criação de agências reguladoras pelo governo federal brasileiro pós-reforma gerencial de 1995.
- 4) Inovações institucionais políticas: inovações que alteram as regras do jogo político. São exemplos as iniciativas voltadas a aumentar a participação da sociedade no processo decisório, como o orçamento participativo ou a criação de conselhos deliberativos de políticas públicas.
- 5) Inovações nos serviços públicos: são os esforços governamentais para modificar substantivamente a forma como um serviço é prestado, tais como a simplificação e/ou digitalização do atendimento na saúde ou previdência. Esse seria o formato mais usual e remete, sobretudo, à incorporação das tendências de gestão com vistas à melhoria de processos administrativos e/ou prestação de serviços à sociedade.
- 6) Inovação organizacional: criação de organizações ou alteração de processos decisórios ou de gestão, inclusive mediante a utilização de laboratórios de inovação, voltados a processos de aprendizagem e experimentação. (Karo e Kattel, 2016 *apud* Cavalcante e Cunha, 2017, p.17-18).

Ferrarezi e Almeida (2023) fazem uma diferenciação entre “políticas públicas de inovação” e a “Inovação no setor público”. As primeiras seriam:

Incentivos, instituições, mecanismos, abordagens e organizações voltadas a fazer com que pesquisadores, governo e setor privado consigam trabalhar de forma conectada para garantir recursos financeiros, humanos e estruturantes para que esses novos produtos, processos ou serviços cheguem ao dia a dia das pessoas. (Ferrarezi e Almeida, 2023, p.18).

A segunda, por sua vez, possui um leque maior, e abrange não apenas as políticas públicas de inovação, mas pode atuar na inovação do serviço público ou da própria gestão (Ferrarezi e Almeida (2023, p.18).

Finalmente, Sano (2020) parece ter sido o primeiro brasileiro a pesquisar profundamente e exclusivamente LISPs brasileiros, trazendo, contudo, tipologia estrangeira (de Puttick *et al.*, 2014) para classificá-los. De acordo com ele, todos os LISPs brasileiros atuam como desenvolvedores e criadores de inovação, por sua característica de nascerem com a missão de desenvolver soluções inovadoras. A maioria também age como facilitadores, articulando cidadãos, sociedade e setor empresarial, principalmente engajando atores organizacionais e com perspectivas intraorganizacionais. Ainda, existem laboratórios educadores, voltados à mudança da cultura da inovação, havendo identificado ainda um laboratório que denominou de “arquiteto”, por pautar temas com pouca regulação, com *crowdfunding* de investimento, *fintechs* e outros, resultando na seguinte tabela:

Quadro 2 – Tipologia dos LISPs

N.	Laboratório	Tipologia				Arquitetos
		Desenvolvedor e criador	Facilitador	Educador	Identificar e disseminar	
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	◆				
<b>Total</b>		<b>13</b>	<b>12</b>	<b>10</b>	<b>3</b>	<b>1</b>
<b>%</b>		<b>100%</b>	<b>92%</b>	<b>77%</b>	<b>23%</b>	<b>8%</b>

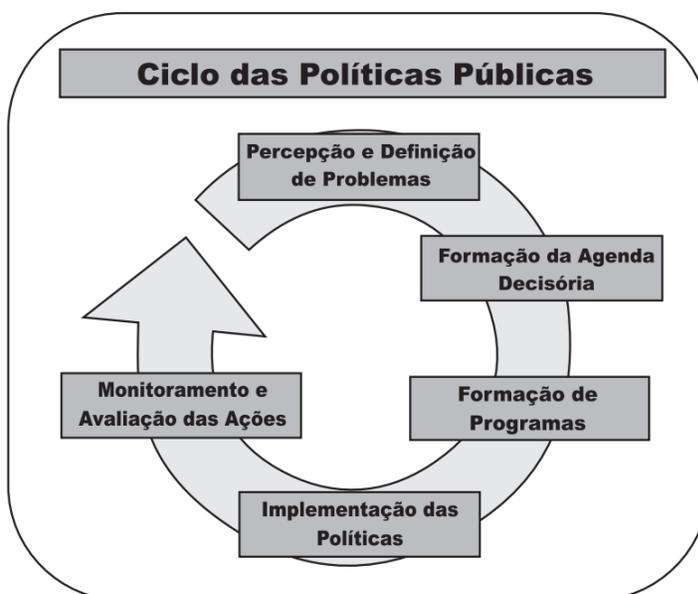
Fonte: Sano (2020, p.31)

#### 4.3 - INOVAÇÃO EM PROCESSOS NO SETOR PÚBLICO

É importante se falar de inovação em processos no setor público. Mas antes, necessário se faz falar do conceito do ciclo de políticas públicas, conhecido também como *policy cycle*. Ele foi desenvolvido por vários teóricos ao longo do tempo. No entanto, é frequentemente associado a Harold D. Lasswell, um cientista político americano que é conhecido por sua contribuição para a teoria das políticas públicas. Lasswell (1971) apud Raeder(2011,p.128) propôs um modelo de ciclo de políticas que inclui sete estágios: (1) informação, (2) promoção, (3) prescrição, (4) invocação, (5) aplicação, (6) término e (7)

avaliação. A partir de referências mais recentes sobre o tema, Raeder (2011, p.128), ao fazer uma abordagem integradora dos modelos para análises de políticas públicas, optou pelo reconhecimento de cinco fases: (1) percepção e definição de problemas; (2) formação da agenda decisória; (3) formulação de programas e projetos; (4) implementação das políticas delineadas; (5) monitoramento e avaliação das ações planejadas. Esta última abarca todo o processo das políticas, destacando fases que não haviam sido consideradas pelo precursor da abordagem:

Figura 6 – Etapas do Ciclo das Políticas Públicas



Fonte: El Raeder (2011, p.129)

É importante notar que, embora o modelo de ciclo de políticas seja uma ferramenta útil para entender o processo de formulação de políticas, ele é uma simplificação e não captura toda a complexidade e a natureza iterativa do processo de formulação de políticas na realidade. Raeder (2011) mostrou um ciclo tradicional de política pública. Como se verá logo adiante, os processos de inovação podem entrar neste ciclo em momentos distintos, conforme propõem Ferrarezi *et al.*(2019).

Quando se pensa no ciclo de políticas públicas, LISPs podem se deparar com as dificuldades de formação de agenda, pois a busca por legitimação de suas atividades perpassa por um processo que os tornam dependentes de figurarem na agenda política. Kingdon (1995) afirma que o que faz com que alguns assuntos sejam priorizados, e outros sejam negligenciados depende da confluência entre os problemas, as políticas públicas e a política. É preciso fazer lobby com os políticos, com acadêmicos, com jornalistas, com funcionários públicos e com os chefes para que eles confiem que os laboratórios sabem apontar soluções para os problemas existentes.

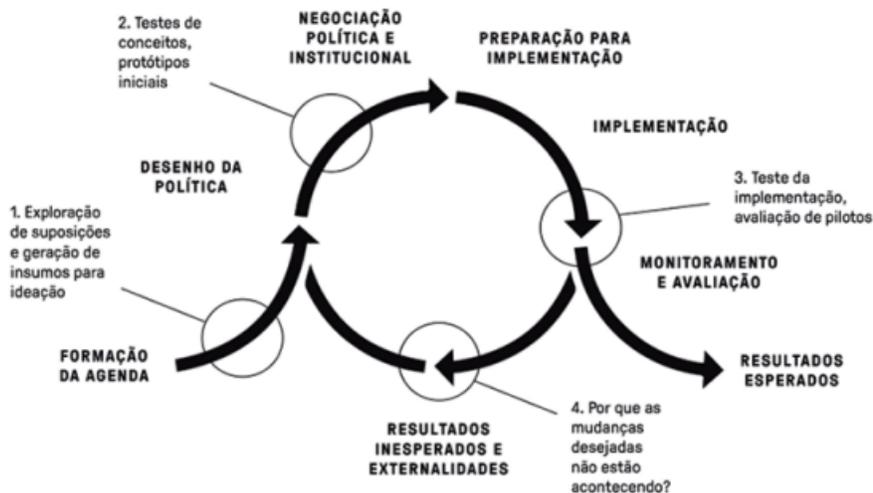
Uma vez que o foco deste estudo é o de pesquisar situações em que LISPs se depararam com desafios à inovação, e como os venceram, este **como** pode ser entendido como um processo de inovação. Assim, é importante trazer conceituações que expliquem como funciona o processo da inovação no setor público.

Ferrarezi *et al.*(2019, p.138-140) falam de “duas novas metodologias que possuem como principal finalidade obter informações qualificadas diretamente de usuários e atores envolvidos em um desafio público: o *Design* etnográfico e a imersão ágil, checagem de realidade em políticas públicas”. O processo de *design* etnográfico compreende a imersão em diferentes fases do ciclo de políticas públicas, com:

- 1) **Exploração de suposições e geração de insumos para ideação:** o *design* etnográfico pode ser usado quando se tem a intenção de desenhar um programa para intervir num determinado cenário, mas não se conhece muito do contexto que este programa visa afetar.
- 2) **Teste de conceito/protótipo inicial:** quando a equipe já formulou conceitualmente um programa e necessita saber a opinião dos usuários e atores afetados para diminuir os riscos do projeto.
- 3) **Teste da implementação e avaliação de piloto:** o *design* etnográfico auxilia a geração de *insights* e correção de percurso.
- 4) **Avaliação:** o *design* etnográfico possibilita análise em profundidade para identificar resultados obtidos e para corrigir ou mudar os rumos do programa.  
“

Assim, os autores apresentaram o seguinte processo:

Figura 7 – *Design* etnográfico e ciclo de políticas públicas

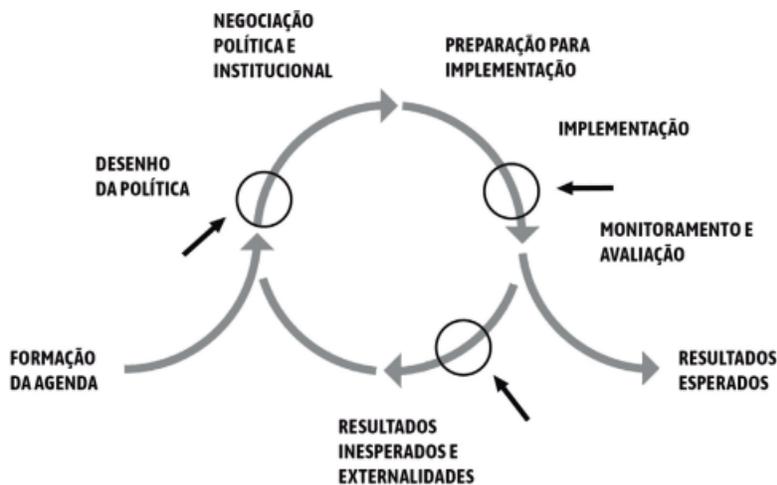


Fonte: Mindlab (2017) *apud* Ferrarezi *et al.* (2019, p.139)

Por sua vez, a imersão ágil é uma: “metodologia que envolve rapidamente especialistas, usuários e atores interessados para entenderem a realidade e criarem soluções para um problema ou desafio relacionado a um serviço, prática de gestão ou política pública” (Ferrarezi *et al.* (2019, p.145)

Os autores apresentaram o seguinte processo:

Figura 8 – Ciclo de políticas públicas e indicação dos momentos em que a metodologia pode ser utilizada

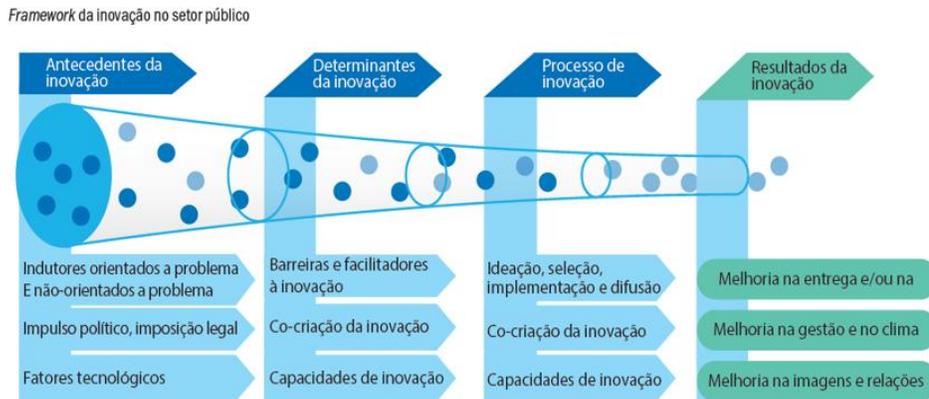


Fonte: Mindlab (2017) *apud* Ferrarezi et al. (2019, p.146), com adaptação por parte dos autores

Na proposição de Ferrarezi *et al.* (2019), observa-se que o ciclo de políticas públicas se torna altamente participativo, mobilizando especialistas, usuários e atores ao processo, em que, em diversos momentos, estas pessoas podem se aproximar do ciclo, seja durante o desenho, entre a implementação e o monitoramento, ou entre a avaliação e os resultados inesperados. Isto vem ao encontro de Jacobi (2001), que fala da importância de o Estado mobilizar energias e recursos da sociedade, estimulando diversos tipos de parcerias público/privado – e de garantindo implementação de políticas que privilegiam uma estreita relação entre equidade e participação.

Outra lógica de processo de inovação é a idealizada por Isidro-Filho (2017), que teorizou um *framework* da inovação no setor público, identificando antecedentes, determinantes, o processo e resultados da inovação, conforme se vê na Figura 5:

Figura 9: *Framework* da inovação no setor público

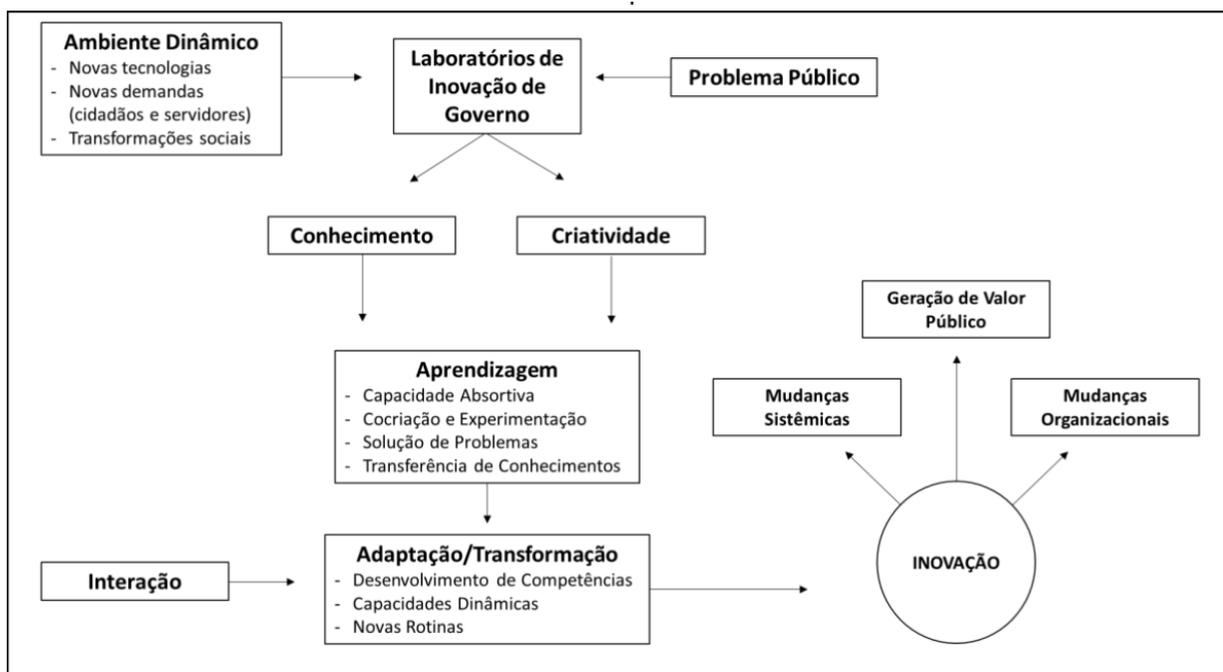


Fonte: Isidro Filho (2017, p.167)

Neste *framework*, a inovação é fruto de antecedentes que podem ser orientados a um problema específico ou não, por imposição legal ou impulso político, ou por fatores tecnológicos, e esta inovação é determinada após uma confluência de barreiras e indutores à inovação, com uso de cocriação e capacidades, resultando em um processo de ideação, seleção, implementação e difusão (aqui, pode-se notar novamente o ciclo de políticas públicas como fator de influência do processo).

Da Silva Junior e Emmendoerfer (2021), por sua vez, idealizaram um modelo teórico-conceitual dos Laboratórios de Inovação sob a ótica da Teoria Neoshumpeteriana, afirmando que a inovação e a competitividade econômica causam diferentes fluxos e vínculos externos de conhecimento e inovação, e que diante disso, a atuação e competitividade das organizações estão em um ambiente cada vez mais dinâmico, necessitando alterar as suas rotinas organizacionais, por meio da absorção de conhecimento, da aprendizagem e da inovação. Assim, criaram o seguinte modelo:

Figura 10 – Modelo Teórico-Conceptual dos Laboratórios de inovação em Governo sob a ótica da Teoria Neoschumpeteriana.



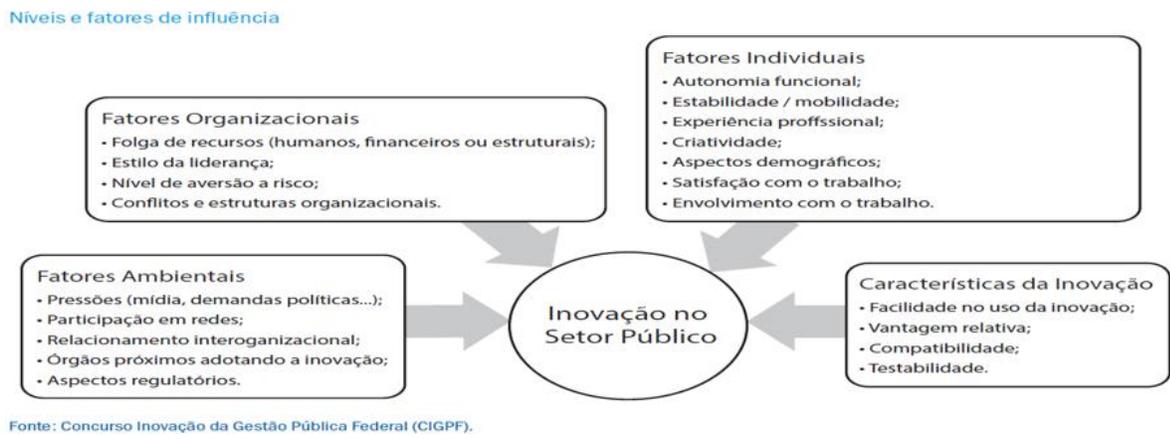
Fonte: Da Silva Júnior e Emmendoerfer (2021, p.8)

Quando se compara o fluxo idealizado por Da Silva Júnior e Emmendoerfer (2021) com *framework* proposto por Isidro-Filho (2017), nota-se que os processos são similares. O que Isidro-Filho (2017, p.167) chama de “antecedentes de inovação” é o que Da Silva Júnior e Emmendoerfer (2021, p.8) chamam de “ambiente dinâmico e problema público”. Os determinantes e o processo de inovação de Isidro-Filho (2017) são o que Da Silva Júnior e Emmendoerfer (2021) trazem para dentro do laboratório de iovação de governo em processos de conhecimento, criatividade, aprendizagem, interação, adaptação e transformação. E enquanto o resultado, para Isidro-Filho (2017,p.167), são melhorias na entrega, na gestão e no clima ou na imagem e relações da organização, Da Silva Júnior e Emmendoerfer ( 2021, p.8) denominam a isso de geração de valor público, mudanças organizacionais e mudanças sistêmicas.

Outros pesquisadores trouxeram perspectivas sob prismas diferentes. Cavalcante e Camões (2017), por exemplo, observaram o processo de inovação no setor público e

concluíram que a inovação depende de uma construção de fatores, e não de uma construção processual isolada. Eles estipularam níveis e fatores de influência para demonstrar essa visão. Esta característica é expressa na figura 4:

Figura 11 – Níveis e fatores de influência da inovação no Setor Público



Fonte: Cavalcante e Camões (2017, p.128)

Ao revisar a literatura existente à época, Brandão (2012, p.28) identificou três tipos de inovação de processo no setor público: tecnológicas; organizacionais ou administrativas; e orientadas ao trabalho. O primeiro envolve novos sistemas ou tecnologias de gestão de informação; o segundo, aborda relações entre os membros da organização que afetem regras, papéis, procedimentos e estruturas, ou relações de troca com o ambiente externo; o terceiro, envolve redução no tempo de oferta e geração de receita, buscando se basear na Nova Administração Pública.

Outros autores fizeram comentários específicos sobre momentos destes processos de inovação, dissertando sobre objetivos da inovação organizacional (Agune e Carlos, 2023), implementação relacional de políticas públicas (Ximenes, 2020) ou revisão de metodologias de projetos *Project Management Institute* (2021). São especificidades dos processos de inovação que merecem ser trazidas nesta seção, para que se tenha uma dimensão de como os pesquisadores podem relacionar a inovação em processos:

Agune e Carlos (2023, p.9) vislumbram cinco grandes objetivos para a inovação organizacional no contexto governamental:

- Abrir as janelas do setor público para o futuro;
- Estimular a satisfação do servidor, maior detentor do capital intelectual que conduz à inovação, no local de trabalho;
- Melhorar o acesso do governo ao conhecimento externo;
- Reduzir custos (administrativos, de transação, de suprimentos, entre outros);
- Garantir a representatividade dos governos, incorporando em sua rotina o saber emanado da cidadania. (Agune e Carlos, 2023, p.9)

Os autores elencam a hierarquia como “expressão mais forte da divisão entre quem pensa, quem manda e quem executa” (Agune e Carlos, 2023, p.10). Para eles, os níveis hierárquicos dificultam a propagação do conhecimento. Outro movimento indesejável, para os autores, é a setorialização. Esse movimento acaba ampliando os recursos para as atividades-meio, sem promover a melhoria na prestação dos serviços. Para a OCDE (2005,p.62) *apud* Agune e Carlos (2023, p.9), é necessário que o poder público introduza estruturas organizacionais significativamente alteradas, implantando técnicas de gerenciamento avançado, implantando orientações estratégicas novas ou substancialmente alteradas.

Sobre a implementação relacional de políticas públicas, Ximenes (2020) estrutura seu livro que aborda este tema em seis tópicos: governança relacional, federalismo, intersectorialidade, capacidades estatais, monitoramento e avaliação. No tópico de governança relacional, a abordagem considera a importância das interações e atores, como as comunidades envolvidas funcionam e as instâncias e arranjos institucionais. Já na dimensão da intersectorialidade, o estudo é sobre as áreas e setores interligados, com suas complexidades e relacionamentos, durante a implementação de um projeto.

Com efeito, os aspectos evocados por Ximenes (2020) encontram coro nos profissionais nacionais e internacionais de gestão de projetos. O guia consagrado destes profissionais, o *Guia PMBOK*, até a sexta versão (*Project Management Institute, 2017*), possuía uma linha de gerenciamento de projetos preditivos e estáveis, como se o ciclo de vida de um projeto não fosse interdependente e suas fases não se inter-relacionassem, como se fosse uma “receita de bolo”. A partir da sétima edição, o guia

buscou ser orientado a mudanças, de acordo com o novo contexto global, criando 12 princípios que giravam em torno de possibilitar a entrega de valor, melhorar a interação entre Partes Interessadas e entender mudanças como instrumento de melhoria. A principal característica foi se basear em princípios, e não mais em processos. Desse modo, Ximenes (2020) e o *Project Management Institute* (2021) advogam a necessidade de se melhorar a relação entre as partes interessadas, compreendendo os *stakeholders* como força motriz e principal, tendo por prioridade estudar o viés relacional e, ao mesmo tempo, a compreensão de que as fases de um projeto não são engessadas, e que o monitoramento e avaliação perpassa por todas as fases.

Em suma, embora existam vários esforços para dizer por quais processos uma inovação perpassa, a inovação não é, em si, uma “receita de bolo”. Ela pode se revelar como um incremento induzido no ciclo de política pública através da participação de atores sociais ou determinação legal (Ferrarezi *et al.*, 2023; Izidro-Filho, 2017), pode surgir a partir de fatores individuais (Cavalcante e Camões, 2017), das relações de troca com o ambiente externo (Brandão, 2012), geralmente encontra barreiras como a hierarquia e alta setorialização (Carlos e Agune, 2023), depende crucialmente das interações de atores, como as comunidades envolvidas em que funcionam e as instâncias e arranjos institucionais, em uma complexidade de relacionamentos (Ximenes, 2020), e todo este processo geralmente não é linear, sequencial, pode ser invertido, e dar mais importância a princípios do que a processos (*Project Management Institute*, 2021).

#### **4.4 - BARREIRAS À INOVAÇÃO**

O tema central da pergunta-problema deste trabalho remete às barreiras à inovação. De acordo com Hadjimanolis (2003, p.560), barreira à inovação é “qualquer fator que influencia negativamente o processo de inovação.” (*apud* Brandão e Bruno-Faria, 2017, p.147).

Embora o primeiro laboratório de inovação do mundo tenha surgido em 1968 (Isidro, 2022), o Brasil veio a fundar seus primeiros LISPs somente há pouco mais de dez anos (Sano, 2020). Há pouca literatura no Brasil tratando exclusivamente de barreiras à

inovação em LISPs brasileiros. Quando se encontra algo sobre barreiras à inovação, ou o articulista está tratando de barreiras à inovação que existiam antes da existência de LISPs no Brasil (Brandão, 2012); ou está tratando de barreiras identificadas no estrangeiro, e se faz entrevistas para saber se as mesmas barreiras se repetem no Brasil (Brandão e Bruno-Faria, 2017); ou, ainda, quando se pesquisou barreiras à inovação em LISPs, elas foram citadas como subtema de artigos que tinham objeto de estudo amplificado, citando a importância do tema, mas não explorando-o com profundidade (Rocha, 2022; Sano, 2020; OCDE, 2020) como, por exemplo, descrever como os LISPs fizeram para superar estas barreiras, que é o foco deste estudo. Barbosa e Nascimento (2022), ao pesquisarem cinco anos (2017 a 2022) sobre o tema da superação de barreiras à inovação pelos servidores públicos, concluíram que o tema não tem sido amplamente estudado, e que houve um retorno de 125 artigos no período de 5 anos, e que não estavam diretamente relacionados a facilitadores e barreiras à inovação no setor público.

O surgimento de barreiras à inovação pode depender do tipo de inovação que se está dependendo realizar, de qual contexto a inovação deseja mudar, do campo de atuação ou da região geográfica em que a organização atua. Por exemplo, em pesquisa com mais de 550 empresas internacionais ocidentais, Lowewe e Dominiqini (2006, p.25) identificaram seis principais obstáculos à inovação em empresas:

1. Foco no curto prazo;
2. Falta de tempo, recursos ou pessoal;
3. A liderança espera recompensas mais cedo do que seria realista;
4. Os incentivos de gestão não estão estruturados para recompensar a inovação;
5. Falta de um processo sistemático de inovação; e
6. Crença de que a inovação é inerentemente arriscada. (Lowewe e Dominiqini, 2006, p.25)

Para ilustrar como as barreiras à inovação podem ser bem diferentes, a depender da região ou contexto de atuação de uma instituição, em seu livro *Chinnovation*, Tan (2011, cap.5) mostra que na China, algumas barreiras podem ameaçar as empresas:

- 1) Há uma presença maior de imitadores dentro do mercado chinês, copiando os produtos de empresas chinesas que realmente inovaram;
- 2) A criação de marca na China é mais problemática do que em outros países. Existe uma falta de marcas independentes e de inovação em tecnologia;

- 3) Os consumidores estrangeiros pensam que os artigos chineses são admiravelmente baratos, mas de pouca qualidade;
- 4) Na China, o setor público tende a sofrer da paralisia quando está analisando uma decisão a ser tomada, porque cada mudança política afeta muitas pessoas;
- 5) A China ainda precisa de uma estrutura de trabalho legal para direitos de propriedade e contratos, e instalar um sistema regulador quanto à concorrência e ao sistema bancário, coisas que somente o poder público consegue fazer;
- 6) Em razão da complexidade de setores, geografias e estágios de crescimento das empresas, é difícil descobrir quais as políticas públicas que poderão incentivar os empresários e conduzi-los na direção do alto desempenho; e
- 7) A maior barreira para ser um empresário na China é que as pessoas não sabem como montar um negócio, e planos de negócio acabam se tornando apenas planos.

Fazendo um paralelo das culturas ocidentais e chinesa com base nas barreiras identificadas por Lowewe e Dominiquini (2006) e Tan (2011), é possível observar que os ocidentais resistem mais à inovação por causa do risco, são mais imediatistas, os gestores não recompensam os geridos que inovam, e não existe uma sistematização para a inovação, o que denotam barreiras **internas** para se inovar. Por sua vez, as ameaças identificadas na China são de barreiras **externas**, em que o mercado é desregulado, privilegiando a cópia de produtos, o que enfraquece a criação de marcas sólidas, e o poder público é lento ou até imóvel quando não tem certeza sobre o impacto de decisões para as pessoas, quando estas decisões envolvem empresas.

Aqui se evidenciou como barreiras à inovação se diferenciam bastante, a depender do país em que a instituição está atuando. Daqui por diante, o foco será nas barreiras à inovação no setor público brasileiro. Mudando o foco para o Brasil, e em especial, no setor público, Brandão e Bruno-Faria (2017) fizeram uma análise da percepção de dirigentes sobre barreiras à inovação na Gestão em organizações públicas do Governo Federal Brasileiro, tendo escolhido dirigentes de 30 iniciativas premiadas pelo Concurso Inovação da ENAP no período entre 2008 e 2010, evidenciando que tais gestores identificaram as seguintes barreiras à inovação em gestão:

### Quadro 3 – Definições dos fatores que exercem o papel de barreira à inovação em gestão

#### Definições constitutivas dos fatores que exercem o papel de barreiras à inovação em gestão

Barreiras	Definições
Dificuldade de articulação intersetorial	Dificuldade de coordenação e articulação de políticas públicas de caráter transversal e intersetorial que envolvem órgãos de diferentes setores.
Restrições legais	Exigências legais e normativas que geram obstáculos ao desenvolvimento de novos procedimentos, produtos, serviços e políticas públicas.
Estrutura organizacional verticalizada	Modelo verticalizado de ordenamento e agrupamento de atividades e recursos que geram estruturas hierárquicas rígidas e podem tornar o processo de comunicação e de tomada de decisão lentos e ineficientes.
Resistência à inovação e aversão ao risco	Conjunto de hábitos, crenças, valores e atitudes compartilhados pelos membros da organização e que se expressam pela maneira como os indivíduos reagem negativamente à inovação.
Baixa capacidade técnica de estados e municípios	Baixo nível de qualificação técnica das equipes de estados e municípios e infraestrutura física e tecnológica inadequadas ou insuficientes.
Rotatividade de dirigentes	Flexibilidade no sistema de seleção de dirigentes que permite a rotatividade periódica de gestores e, por consequência, dificulta a proposição e a implementação de inovações.
Diversidade social, cultural e econômica do país	Pluralidade de condições culturais, sociais e de desenvolvimento político e econômico da população em um país de dimensões continentais como o Brasil.
Recursos orçamentários e financeiros limitados	Insuficiência de recursos orçamentários e financeiros para financiamento de inovações.
Falta de incentivos à inovação	Falta de apoio e suporte da organização à inovação.

Fonte: Brandão e Bruno-Faria (2017, p.156)

Ao elencarem quais barreiras foram mais citadas, Brandão e Bruno-Faria (2017) elaboraram a seguinte tabela:

### Quadro 4 – Barreiras à inovação em Gestão

#### Barreiras à inovação em gestão

Categoria	Barreiras	Frequência	Porcentagem (%)
1	Dificuldade de articulação intersetorial	5	20
2	Restrições legais	4	16
3	Estrutura organizacional verticalizada	4	16
4	Resistência à inovação e aversão ao risco	3	12
5	Baixa capacidade técnica dos estados e municípios	3	12
6	Rotatividade de dirigentes	2	8
7	Diversidade social, cultural e econômica do país	2	8
8	Recursos orçamentários e financeiros limitados	1	4
9	Falta de incentivos à inovação	1	4
<b>Total</b>		<b>25</b>	<b>100</b>

Fonte: Brandão e Bruno-Faria (2017, p.157)

Brandão (2012, p.169), buscando a percepção de dirigentes sobre indutores e barreiras à inovação, elencou as seguintes barreiras:

- 1- Falta de apoio à inovação;
- 2- Baixa capacidade de gestão intergovernamental e intersetorial;
- 3- Falta de capacitação da equipe e dos dirigentes;
- 4- Limitações legais e orçamentárias;
- 5- Dificuldade de coordenação de atores;
- 6- Diversidade social, cultural e econômica do país;
- 7- Aversão ao risco;
- 8- Rotatividade de dirigentes; e
- 9- Estrutura organizacional verticalizada. (Brandão, 2012, p.169)

Na discussão dos resultados das entrevistas, versando sobre indutores à inovação, Brandão ressalta a importância de haver troca de conhecimentos e experiências dentro e fora da organização, bem como a participação em redes, congressos, cursos e projetos de cooperação técnica internacional. Dá importância também ao perfil e características das equipes:

(i) equilíbrio entre perfil técnico e político; (ii) pessoas com perfil inovador, que pensem diferente; (iii) perfil jovem, menos comprometido com o status quo e com mais disponibilidade de tempo; e (iv) contar com assessores jurídicos flexíveis e dispostos a construir de forma conjunta as propostas de mudança.” (Brandão, 2012, p.157).

Ainda, acesso ao orçamento também foi citado como indutor da inovação, bem como características da liderança são fatores importantes como indutores.

Brandão (2012), detalhando e discutindo as barreiras à inovação, elenca que as que mais se destacaram foram a:

dificuldade de articulação intersetorial, restrições legais, estrutura organizacional verticalizada e resistência à inovação e aversão ao risco. Primeiramente, a relação entre intersetorialidade de políticas públicas e inovação em gestão merece uma análise mais detalhada por não haver na literatura revisada, relatos anteriores que tenham se debruçado sobre essa discussão (Brandão, 2012, p,160).

Outro aspecto identificado foi como a coordenação governamental se depara com um intrincado constructo de processos simultâneos de descentralização, de regionalização e globalização. A autora diz que ainda neste aspecto da intersetorialidade, o *Plano Plurianual de Investimentos (PPA)*, por se basear em territorialidade e intersetorialidade dos programas, acaba por influenciar muito a coordenação governamental. Ainda, como os resultados dependem de outros órgãos que tem suas próprias prioridades, há uma falta de governabilidade sobre estes resultados. Os custos de aprendizagem e a aversão ao risco também foram apontados por dirigentes como barreiras à inovação. A própria

extensão territorial brasileira, de dimensões continentais e suas características regionais diversas também entrou no relato dos entrevistados da pesquisadora. Além das barreiras que ela identificou em trabalhos anteriores – citados acima – ela diz que “itens relativos à falta de apoio das lideranças à inovação e à falta de capacitação foram incluídos na elaboração da escala de barreiras à inovação” (Brandão, 2012, p. 163).Dentre as sugestões de continuidade de pesquisa, sugere “Estudos comparativos para examinar os efeitos de características ambientais, organizacionais e de dirigentes nas diferentes fases do processo de inovação em organizações que geram ou adotam inovações” (Brandão, 2012, p.182).

Sobre esta última sugestão, este estudo se propõe a analisar como laboratórios de inovação se depararam e venceram as barreiras à inovação em diferentes fases de seu ciclo de vida, o que parcialmente vem ao encontro da sugestão de Brandão (2012).

Isidro-Filho (2017) também pesquisou experiências inovadoras da administração pública federal, selecionadas pelo *Concurso de Inovação* da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). *In casu*, optou por coletar dados acerca das experiências finalistas e premiadas entre 1999 e 2014, totalizando 296 casos. Ele traz o seguinte quadro com barreiras e facilitadores à inovação:

Quadro 5 – Barreiras à inovação e facilitadores da inovação

Barreiras		
Categoria	Palavras-chave pesquisadas	%
Resistência à inovação	Desconfiança, insegurança, falta de comprometimento, mudança cultural, instabilidade profissional, medo, descrença etc.	41,3
Limitações de recursos humanos (RH)	Lacunas de competências e qualificações, rotatividade de pessoal, inexperiência, sobrecarga de trabalho etc.	26,6
Limitações materiais, tecnológicas e de infraestrutura	Falta de materiais, equipamentos, tecnologias e informações estruturadas; uso limitado de ferramentas de trabalho etc.	23,4
Conflitos de interesse	Interesses divergentes, visões de mundo contraditórias, modelos de gestão pública etc.	20,3
Fragmentação de dados e sistemas	Falta de padronização e integração de bases de dados e sistemas, falta de registro e codificação de dados e informações, inconsistência de dados e sistemas, limitação de coleta de dados, obsolescência de informações etc.	17,8
Barreiras		
Categoria	Palavras-chave pesquisadas	%
Fragmentação de rotinas e processos	Burocracia, falta de padronização de processos, limitações de métodos e técnicas relativos aos processos, descontinuidade etc.	19,6
Limitações orçamentária e financeira	Falta de recursos financeiros, falta de previsão orçamentária, contingenciamento de recursos etc.	11,9

(Continua)

(Continuação)

Limitação de prazo	Atrasos na resposta às demandas, falta de planejamento de prazo, falta de comprometimento com prazos, tempestividade de prazos etc.	5,2
Facilitadores		
Categoria	Palavras-chave	%
Disponibilidade de recursos	Internet, recursos orçamentários e financeiros, uso de tecnologias <i>open source</i> etc.	52,1
Trabalho em equipe	Diálogo constante, cooperação, trabalho interdepartamental, gestão compartilhada, descentralização, envolvimento de parceiros e stakeholders etc.	52,4
Legitimação e comprometimento	Motivação para o trabalho, compromisso, responsabilidade, suporte organizacional, comprometimento da alta administração, dedicação de líderes, interesse pessoal etc.	43,7
Desenvolvimento de pessoas e competências	Treinamento, capacitação, aprendizagem contínua, aprendizagem organizacional etc.	32,2
Comunicação institucional	Comunicação organizacional, transparência, disseminação de informações, abertura ao diálogo etc.	22,4
Padronização de dados e processos	Metodologias padronizadas, disseminação de melhores práticas, mapeamento de processos, registro e controle de processos, identificação e correção de problemas no trabalho etc.	16,8

Fonte: Isidro-Filho (2017, p.172-173)

Embora a base pesquisada de Brandão e Bruno-Faria (2017) tenha sido de 30 iniciativas entre 2008 e 2010; e a de Isidro-Filho (2017) tenha sido de 298 casos entre 1999 e 2014, é possível mostrar que três barreiras à inovação apareceram em comum nos dois trabalhos: resistência à inovação; recursos orçamentários e financeiros; e burocracia (ou restrições legais). A riqueza de aspectos com que cada pesquisador definiu suas barreiras variou do material pesquisado, de autores pesquisados ou do resultado das entrevistas. O mérito destes pesquisadores está em terem sido os primeiros

a pesquisarem barreiras à inovação no setor público do Brasil de forma sistêmica.

Posteriormente, realizando entrevistas, oficinas com servidores públicos do IPEA (IPEA,2017), a OCDE (OECD, 2019) identificou quatro fatores que corresponderiam a barreiras sistêmicas à inovação. Na tabela abaixo, os conceitos de Clareza, Paridade, Aptidão e Normalidade significam:

Clareza - “há clareza suficiente sobre o que é necessário e como a inovação se enquadra em outras prioridades?”;

Paridade- “a inovação recebe paridade com o negócio como habitual, de modo que a inovação seja uma consideração tão igual quanto outras estratégias ou respostas?”;

Adequação/Aptidão- “existe a adequação necessária para se envolver em novas formas de trabalhar, para que novas oportunidades possam ser aproveitadas de forma viável?”; e

Normalidade - “existe uma sensação e normalidade em torno da inovação, de tal forma que não pareça incomum, diferente ou esperada?” (OECD,2019, p.16-17)

Criaram, então, as seguintes barreiras sistêmicas à inovação:

Quadro 6 – Barreiras sistêmicas identificadas à inovação

Clareza	Paridade	Aptidão	Normalidade
Falta de compreensão do que é inovação ou o que ela envolve	Aversão a risco	Os funcionários públicos estão numa 'bolha'/ afastado de problemas e possíveis soluções	Falta de reconhecimento e valorização de servidores inovadores / Incentivo estruturas
Falta de patrocínio contínuo/ descontinuidade de gestão	Restrições legais	Baixa capacidade para inovar/falta de capacitação	Lacunas na difusão de experiências e práticas inovadoras entre agências
Falta de segurança jurídica em torno da inovação	Corrupção / Preocupação com a corrupção	Falta de autonomia para testes e experimentos	Cultura de evitar erros e enganos
Dificuldade de obter apoio da liderança	Falta de uma cultura de avaliação	Gerenciamento legado	Complacência do funcionário público/"foi sempre assim"
Colaboração entre agências	Recursos limitados	Legislação conflitante	Resistência à inovação
		Hierarquias rígidas	Análise potencial significativa de 'falhas'
		Dificuldades na contratação pública de produtos e serviços inovadores	

Fonte: Entrevistas, oficinas com servidores públicos e IPEA 2017

Fonte: OECD (2019, p.17) Tradução Livre.

Na abordagem da OECD (2019, p.17), novas barreiras foram detectadas como resultado de entrevistas, workshop com servidores no IPEA em 2017: corrupção,

gerenciamento legado, complacência do servidor público/"foi sempre assim" e servidores públicos "em uma bolha", afastados de problemas e possíveis soluções. Para a OECD (2019), um sintoma pode estar mascarando um problema subjacente, e lidar com o sintoma pode simplesmente mover o foco do problema para outro lugar. Argumentam que, erroneamente, pode-se tentar responder a uma barreira, em vez de suas causas subjacentes.

Diante disso, uma sugestão para estudo possível futuro é a de fazer o cruzamento entre estas barreiras para se observar como uma pode intensificar à outra. Por exemplo, a corrupção, aliada à complacência do servidor público -" foi sempre assim" - pode intensificar a limitação de recursos disponíveis? Afinal, enquanto a resiliência é um atributo desejável em um ser humano, sua corrupção é a complacência. Carraro (2006), usando um modelo de equilíbrio geral com corrupção endógena, avaliando o volume de recursos que o Brasil perde e o impacto da corrupção no Brasil, concluiu que os recursos envolvidos com a corrupção no Brasil chegam a 11% do PIB, estimulando a redução dos investimentos privados, do consumo das famílias, ocasionando uma queda na renda do Brasil e reduzindo o crescimento econômico.

Outro exemplo poderia ser a descontinuidade da gestão/falta de patrocínio aliada à falta de uma cultura de avaliação, que poderia intensificar as dificuldades na contratação pública de produtos e serviços inovadores, ou verificar se a dificuldade de obter apoio da liderança, aliada a cultura de se evitar erros e enganos, intensifica a existência de servidores vivendo em "uma bolha", afastados de problemas e soluções.

Quadro 7 – Cruzamento de intensificadores de barreiras

<b>Barreira original</b>	<b>+</b>	<b>Barreira Adicionada</b>	<b>=</b>	<b>Barreira intensificada</b>
Corrupção		Complacência do servidor público/ "foi sempre assim"		Limitação de recursos disponíveis
Descontinuidade da gestão/falta de patrocínio		Falta de uma cultura de avaliação		Dificuldades na contratação pública de produtos e serviços inovadores
Dificuldade de obter apoio da liderança		Cultura de se evitar erros e enganos		Servidores vivendo em "uma bolha", afastados de problemas e soluções
Conflitos de interesse		Fragmentação de rotinas e processos (burocracia)		Resistência à inovação
Dificuldade de articulação intersetorial		Diversidade social, cultura e econômica do país		Baixa capacidade técnica dos Estados e municípios

Fonte: Elaborado pelo autor

Outros pesquisadores fizeram reflexões sobre barreiras à inovação no setor público brasileiro, ou dando enfoque a situações específicas, ou elencando barreiras usando tipologias:

VanGundy *apud* Soares, 2009, p. classificou as barreiras em cinco grupos: estruturais, sociais e políticos, processuais, de recursos; e individuais, atitudinais Para Soares (2009, p.15),

“Analisando o modelo de administração pública vigente no País, um híbrido emanharado de patrimonialismo, burocracia e administração gerencial, identificamos diversas barreiras que devem ser removidas para a promoção de um autêntico ambiente de inovação. Resumidamente, podemos citar: a estrutura organizacional, caracterizada como rígida, burocrática e autoritária, com alto grau de centralização e formalização; a dificuldade de acesso à informação e reduzido número de canais de comunicação; e a própria cultura organizacional, que rejeita idéias novas, é resistente à mudanças e não valoriza a criatividade e inovação.”  
Soares, 2009, p.15)

Cavalcante *et al.* (2017) observa que crises de diferentes ordens remetem à transversalidade entre áreas de política, multissetorialidades e cumulatividade de papéis, inclusive entre níveis de governo. Com isso, a existência de problemas complexos encontra fortes restrições fiscais e orçamentárias, recursos humanos e materiais estanques, além de, com frequência, normas legais e infralegais de elevado rigor e rigidez.

Cavalcante e Cunha (2017) mostram que a atuação do setor público ultrapassa a visão restrita do papel do Estado meramente para fins de correção de falhas de mercado, incorporando também outras perspectivas, como a construção de (e participação em) sistemas de inovação. “As inovações se justificam pelas falhas de governo, pelo crescimento de problemas cada vez mais complexos e estruturantes (*wicked problems*) e de demandas por melhores serviços e mais participação no *policymaking*.”

Os desafios apontados por Soares (2009), Cavalcante *et al.* (2017) e Cavalcante e Cunha(2017) acima encontram ainda as barreiras externas e internas à inovação, citadas por Brandão e Bruno-Faria (2017): algumas são relacionadas ao mercado, outras ao próprio governo(políticas, leis, padrões, regulamentações), tecnologia, propriedade intelectual, relações societárias, e as barreiras internas, relacionadas às pessoas (percepções, falta de motivação, falta de comprometimento de dirigentes), relacionadas à estrutura ( fluxos de comunicação inadequados, sistema de incentivo inadequados, centralização do poder, falta de tempo) e relacionados à estratégia (falta de conhecimento sobre estratégias e objetivos, aversão ao risco, falta de recursos e capacidades difíceis de serem imitadas pelos concorrentes, falta de recursos orçamentários).

Silva e Buvnich (2017), fazendo um estudo de caso na ANVISA, também elencaram diversos desafios relativos ao projeto que desenvolviam, como uma cultura burocrática de agentes públicos que poderia prejudicar ou desencorajar iniciativas e práticas inovadoras no ambiente organizacional; uma confusão entre o processo de gestão da inovação com escritório de projetos, processos, gestão da qualidade ou planejamento estratégico.

Devido ao fato de LISPs existirem no Brasil há apenas cerca de dez anos, são raros os artigos que trataram especificamente de barreiras à inovação em LISPs brasileiros. Dois únicos pesquisadores, Sano (2020) e Rocha(2022) são hoje os mais comumente citados, embora o estudo de ambos tenha tido como foco fazer um levantamento de LISPs, e não exatamente o de aprofundarem no tema das barreiras à inovação. Contudo, se afiguram como o que há de mais recente dessa categoria na literatura nacional.

Identificando 43 LISPs nos três Poderes em esferas nacionais e subnacionais e ouvindo seus relatos, Sano (2020, p.?) categorizou as seguintes dificuldades à inovação detectadas nos LISPs pesquisados:

#### Quadro 8 – Dificuldades da Inovação

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

Fonte: Sano (2020, p.35)

Para Sano (2020(S), o resultado reflete a dificuldade de se prestar contas à alta direção e de mostrar a relevância das iniciativas; e quando há mudança na alta gestão, o LISP precisa fazer um novo trabalho de conscientização. Ainda, o trabalho de mudança da cultura interna é desafiador, pois gera

“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.”(Sano, 2020, p.35)

Por sua vez, Rocha (2022) usou a Lei de Acesso à Informação para obter resposta de 167 laboratórios de inovação já implementados no Setor Público, dos quais 95 evidenciaram contato, e apenas 65 responderam ao seu questionário aplicado. Ele verificou que 24 laboratórios vêm de instituições de ensino superior. Dentre os desafios mais enfrentados pelos laboratórios, em ordem decrescente de importância dos respondentes, estão a falta de pessoal (66,2%), resistência à inovação no setor público (53,8%), falta de recursos e dificuldade na captação de novos recursos (35,4%), questões burocráticas (33,8%), falta de estrutura própria (29,2%), ausência de estímulos para inovação (27,7%), falta de planejamento estratégico (20%), projetos inadequados (7,7%), falta de credibilidade (4,6%), alta rotatividade de servidores (3,1%) e entre outras (1,5%).

Figura 12- Desafios principais enfrentados pelos LISPs:



Fonte: Rocha (2022, p.72)

Importa ao estudo falar dos aspectos da Governança Relacional que devem ser considerados quando se estudam barreiras à inovação em LISPs. A Governança Relacional é tema que está profundamente envolvido aos processos de inovação, pela

maneira com que os LISPs atuam em intersetorialidade e redes, fazendo *benchmarking*<sup>2</sup>, *endomarketing*<sup>3</sup> e prototipação com equipes intersetoriais.

Do conceito de Governança Relacional,

A governança relacional pode ser entendida como as formas de interação, negociação, decisão, acordos, implantação e controle de regras que nascem dessas interações. (Zaheer, & Venkatraman, 1995 apud De Lima et al.(2018).

De Lima *et al.* (2018) houveram porpesquisar a correspondência entre Governança Relacional e resultados sociais em redes. A justificativa para a pesquisa foi a de que há uma lacuna sobre conceitos de governança relacional e os resultados dela nas redes cooperativas de material reciclável, e dentre os pressupostos que partiram, foi o de que “a rede se forma e se desenvolve a partir de relações sociais”, sendo que a “governança relacional é um conjunto de mecanismos de controle e incentivos que nascem do próprio grupo” (De Lima, ano, p.3).

Cavalcante e Camões(2017) pressupõem que a natureza dos laboratórios é eminentemente relacional e intersetorial, elencando que, como fatores ambientais, os LISPs trabalham com participação em redes, relacionamento interorganizacional e observando Órgãos próximos adotando a inovação.

Provan e Kenis (2008), por sua vez, examinaram a governança de redes organizacionais e o impacto da governança na eficácia da rede. Para eles, “as vantagens da coordenação de redes nos setores público e privado são consideráveis, incluindo melhor aprendizagem, uso mais eficiente de recursos, maior capacidade para planejar e resolver problemas complexos, maior competitividade e melhores serviços para clientes” (Provan e Kenis, 2008, p.1) Os autores afirmam também que a eficácia da rede é a

---

<sup>2</sup> *Benchmarking* é “um processo para medir e comparar continuamente os processos empresariais de uma organização em relação aos líderes mundiais. Visa obter informações que podem ajudar a organização a agir para melhorar o seu desempenho.” (International Benchmarking Clearinghouse(IBC) *apud* Madeira (1999, p.364?).

<sup>3</sup> “O marketing visa à satisfação das necessidades e desejos dos clientes, por entender que é dessa satisfação que vem o sustento da empresa. Assim, preza o bom relacionamento entre a empresa e seus clientes, caracterizado pela troca de bens e serviços por recursos financeiros. O endomarketing, por sua vez, cuida do relacionamento entre a empresa e seus empregados. Isso significa que os empregados passam a ser tratados como clientes internos, cujas necessidades e desejos precisam ser satisfeitos” (FRANÇA, 2014, p. 149) *apud* Reis (2018, p.132).

obtenção de resultados positivos a nível de rede que normalmente não poderiam ser alcançados por participantes organizacionais individuais agindo de forma independente.

Jones, Hesterly e Borgatti (1997) teorizaram que a governança de rede tem vantagem comparativa para que surja e prospere. Para eles, integrando o custo econômicos de transações e teorias das redes sociais, entendem que a governança de redes é uma resposta às condições de troca de especificidade de ativos, incerteza da procura, complexidade das tarefas e frequência. Assim, a governança de rede é mais vantajosa do que outras soluções mercadológicas, como marketing ou hierarquia, por possuir uma adaptabilidade, coordenação e garantias de troca simultâneas. Assim, a governança de rede seria uma maneira distinta de coordenação da atividade econômica, que contrasta e compete com hierarquia ou marketing comuns.

Observa-se que Cavalcante e Camões (2017), Provan e Kenis (2008) e Jones, Hesterly e Borgatti (1997) ressaltam a importância de relacionamentos com atuação em redes, natureza muito presente em LISPs, que causa um uso mais eficiente de recursos e ajuda para se trabalhar com problemas complexos.

Importa aqui salientar no campo da Governança Relacional, uma característica tida como desejável para que inovações surjam: a **resiliência**. Lampkowski *et al.* (2016) analisaram métodos de resiliência nos sistemas e processos das organizações quanto a criação de inovações radicais disruptivas. Os articulistas definiram que a resiliência se destaca no estudo de quatro pilares: “a organização, quanto a capacidade de reagir a eventos adversos; monitoramento de processos em curso; capacidade de antecipar ou prever problemas no percurso; capacidade de se aprender de experiências do passado, tanto de sucesso quanto de falhas” (Lampkowski *et al.*, 2016, p.54). A criatividade e as soluções inovadoras perpassam pelo caminho da resiliência, segundo eles, pois as pessoas resilientes desativariam mais rapidamente os hormônios do estresse. Os autores afirmam que os gestores operacionais possuem papel preponderante na aceitação, assimilação e uso de inovações, como formadores de cultura, teoria e prática. Acerca da cooperação entre instituições, as práticas de resiliência são fundamentais (sendo aqui, então, uma característica importante na intersetorialidade). Prudêncio e Marchese (2012) *apud* Lampkowski *et al.* (2016) evocam que “na interface entre resiliência e organizações,

a importância do desempenho é o resultado da combinação entre o processo e as competências individuais; enquanto o processo depende da empresa a competência depende das pessoas. Se o funcionário é competente, hábil e a empresa não oferece recursos necessários para o desempenho de suas atribuições, a resiliência não vai torná-lo mais ou menos eficaz” Prudêncio e Marchese (2012) *apud* Lampkowski *et al.* (2016. P.52) Uma segunda característica importante da área da Governança Relacional, de acordo com Zucker (1986), é o fator **confiança** (*apud* Zaheer & Venkatraman, 1995). Há uma distinção entre as formas de confiança, que podem subsistir com base em características (dentro de um grupo com base em fatores como a etnia); baseada em processos (que resulta do passado e do esperado em intercâmbios futuros); institucional (que decorre de práticas sociais embutidas); e a extensa literatura psicológica e sociológica apontam também distinções da confiança como o afeto, a cognição, e dimensões comportamentais da confiança. Haveria ainda uma distinção entre a confiança calculada, pessoal e institucional, segundo Williamson (1993) *apud* Zaheer e Venkatraman (1995). A primeira seria uma forma “racional” de confiança fomentada pela mútua dependência e construída com base em reputações. A confiança pessoal, por outro lado, se assemelharia a um comportamento altruísta, não dependendo de interesse próprio, a se aplica em estreita relação pessoal. A terceira forma de confiança, a confiança institucional, derivaria da incorporação social e organizacional, mas de fato, é também uma confiança calculada. Porém, Zaheer e Venkatraman houveram por reformular as noções de confiança até então apontadas, por crerem que a confiança é uma noção complexa, e que esta incerteza de cálculo, como componente cognitivo, é um elemento de confiança. Assim, a confiança é um “salto” além das expectativas que raciocinam e apenas a experiência justificaria servir de plataforma a partir da qual o salto de confiança é feito.

Outro fator preponderante para o desenvolvimento de inovações é a **cultura organizacional**.<sup>4</sup> Machado, De Carvalho e Heinzmann (2012), fazendo uma análise de

---

<sup>4</sup> “Cultura Organizacional é o conjunto de pressupostos básicos que um grupo inventou, descobriu ou desenvolveu ao aprender como lidar com os problemas de adaptação externa e integração interna e que funcionaram bem o suficiente

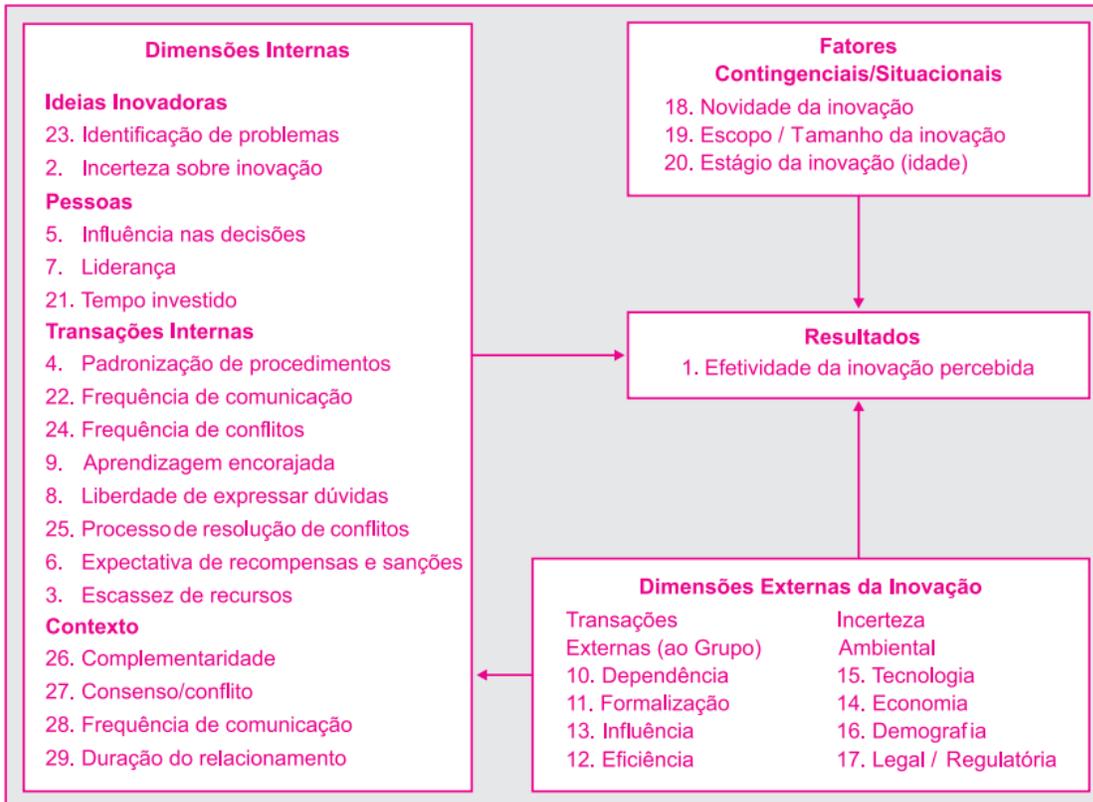
ambiente propício à inovação com a incorporação da variável cultura organizacional, retiraram o foco do processo de inovação e passaram a observar o ambiente de inovação. Assim, creram ser necessário analisarem os comportamentos coletivos organizacionais. Assim, o processo de inovação requer “motivação e coordenação de pessoas para desenvolver e implementar ideias por meio do engajamento em transações (ou relacionamentos) com outros e fazendo adaptações necessárias para se chegar aos resultados desejados dentro de um contexto institucional e organizacional” (Van de Ven, Angle e Poole, 2000, *apud* Machado, De Carvalho e Heinzmann, 2012, p.718?). Os autores apresentaram, portanto, a seguinte figura:

---

para serem considerados válidos e ensinados a novos membros como a forma correta de perceber, pensar e sentir em relação a esses problemas” (SCHEIN, 1984, p.3 *apud* Machado, De Carvalho e Heinzmann, 2012, p.717).

Quadro 9: Modelo de Medida das Dimensões do *Minnesota Innovation Survey* (MIS)

AMBIENTE FAVORÁVEL AO DESENVOLVIMENTO DE INOVAÇÕES E CULTURA ORGANIZACIONAL: INTEGRAÇÃO DE DUAS PERSPECTIVAS DE ANÁLISE

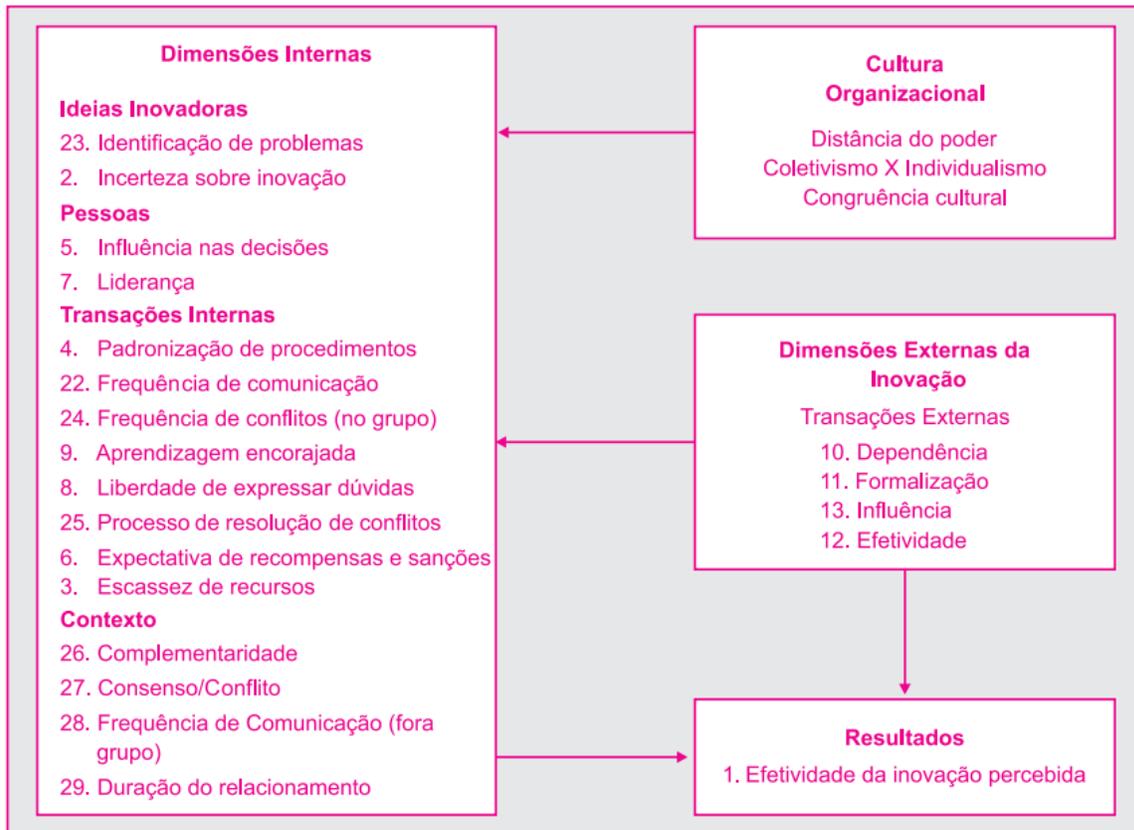


Fonte: Van de Ven, Angle e Poole (2000, p.56) *apud* Machado, De Carvalho e Heinzmann (2012, p.719)

Assim, Machado, De Carvalho e Heinzmann (2012, p.723) procuraram refazer a figura, inserindo a Cultura Organizacional como vetores:

## Quadro 10: Modelo de Ambiente de Inovação com Incorporação da Variável Cultura Organizacional

Denise Del Prá Netto Machado, Luciano Castro de Carvalho e Lígia Maria Heinzmann



Fonte: Machado, De Carvalho e Heinzmann (2012, p.723)

Nos resultados de sua pesquisa, Machado, De Carvalho e Heinzmann (2012) enfatizaram que incorporar a variável da cultura organizacional causa um impacto no ambiente organizacional, como a:

estrutura, as expectativas de seus participantes, a designação das funções, a forma personalizada na resolução de problemas, o estilo do tomador de decisões, as ações cotidianas que envolvem os atores organizacionais bem como normas e práticas da indústria à qual a organização pertence (Hofstede *et al.*, 1990 *apud* Machado, De Carvalho e Heinzmann, 2012, p.718).

Essa perspectiva cultural abarca as variáveis internas da organização, seu sistema de autoridade, incluindo as estruturas de autoridade formal, sistemas de controle, estruturas de tarefas e regras da organização.

Machado *et al.* (2013), estudando os elementos da cultura que facilitam a criação de um ambiente inovador, concluíram que os valores, ou seja, os sentimentos voltados ao sucesso relacionado à inovação, em especial à crença de que errar é permitido, cria um ambiente propício à inovação. Em segundo lugar, as crenças e pressupostos, ou seja, as “verdades” inquestionáveis acerca do que se percebe e é sentido sobre o ambiente inovador, também influenciam o ambiente. Por fim, o elemento Heróis, aquelas pessoas que personificam a possibilidade de crescimento individual relacionado à sua participação, também se afigura como influenciador do ambiente de inovação. Estes fatores citados – Valores, Crenças e Pressupostos, e Heróis – predominam mais do que Ritos, Rituais ou Cerimônias, a Comunicação, Estórias anteriores, ou Normas e Tabus, na formação de um ambiente de inovação. Para os autores, “Crenças e Pressupostos são os responsáveis pela formação de quase todos os outros elementos da cultura” (Machado *et al.* 2013, p.178)

Outro fator relevante a se considerar na Governança Relacional em LISPs é a **motivação** como incentivo à inovação nas organizações. Sobre este tema, Volpato e Cimbalista (2002) dizem que cada pessoa possui impulsos motivacionais distintos em momentos diferentes, que afetam o trabalho e a vida das pessoas. Daí a necessidade se haver uma demonstração de **credibilidade** ao trabalhador, **sintonia** com as necessidades e **respeito** para a disseminação de um discurso e prática motivacional. As autoras sugerem que haja um alinhamento no sistema de recompensas, ou seja, deve haver uma recompensa financeira ao trabalhador, grupo ou setor que inovou e trouxe resultados, bem como a inovação deve ser levada ao conhecimento de toda a empresa, dando reconhecimento aos inovadores. O trabalhador deve estar capacitado, motivado, e sentir parte dos processos da empresa. A realização deve ser, para as pessoas, tanto econômica quanto pessoal.

Assim, foram estudados os aspectos da Governança Relacional aplicáveis aos LISPs, e nota-se a importância de relacionamentos com atuação em redes, que causam um uso mais eficiente de recursos e ajuda para se trabalhar com problemas complexos, aliada a comportamentos de resiliência por parte de seus participantes, envolvidos, ainda, por sentimentos de confiança. Porém, a produção da inovação obterá poucos resultados se a própria empresa não entabular uma cultura organizacional propícia e, ao mesmo

tempo, se não demonstrar ter credibilidade, se não estiver em sintonia com as necessidades dos participantes, ou se não os respeitar, o que atacará diretamente a motivação dos membros da equipe em questão.

Outro aspecto fundamental para os LISPs que trabalham com inovação aberta é a intersetorialidade. Geralmente, LISPs não trabalham para dentro da própria equipe, em processos internos que não requeiram atuar com outros setores. Ocasionalmente, ao tentarem definir sua própria estrutura ou inventarem um nome para o LISP, eles podem fazer atuações exclusivamente internas, mas a grande diferença entre a forma de se inovar antes da existência dos LISPs no Brasil é que uma área inovadora geralmente desenvolvia seus projetos próprios apenas internamente, mesmo que eles tivessem impactos na externalidade. A feitura de uma lei, o estabelecimento de uma nova estratégia governamental, o projeto de um novo edifício ou a construção de uma nova sala são projetos que podem partir unicamente de uma única área de um órgão público, sem a influência de qualquer outra área. É claro que a inovação em si normalmente requer atuação intersetorial. Se assim não o fosse, Brandão (2012) não teria constatado, mesmo antes da existência de LISPs, que a maior barreira à inovação provém de falta de articulação intersetorial. Por isso, os LISPs atuam fundamentalmente, e em sua maioria, mentorando e prototipando projetos para outras áreas, promovendo oficinas, seminários e cursos voltados para fora, usando ferramentas de coparticipação, a exemplo do *design thinking*. Daí, nasce a atuação fundamental de LISPs com a intersetorialidade.

Para Ximenes (2020, p.57), na dimensão da intersetorialidade, os itens importantes para pesquisar envolvem: qual o problema em comum a ser enfrentado na iniciativa intersetorial em que um órgão atua; quais são os objetivos e estratégias comuns entre os setores e áreas envolvidos; os resultados em comum pactuados na iniciativa intersetorial; as estratégias de diálogo e pactuação entre setores e áreas; saber se é realizado algum planejamento em conjunto; também em relação à programação orçamentária, que atividades e recursos são mobilizados conjuntamente; quais itens seriam pertinentes considerando a figura de integração na perspectiva setorial; saber se houve alguma mudança de formato organizacional para otimizar a gestão do trabalho; e que metodologias de trabalho favorecem a integração de ações.

Pesquisando LISPs e aproximações deles com agências internacionais, Emmendoerfer *et al.* (2022) questionaram como identificar e o que considerar na introdução de espaços colaborativos (como os LISPs) para a inovação no setor público. Afirmam os autores que o 011 Lab e o Gnova, por exemplo, possuem aproximação com os conceitos das agências internacionais *United Nations Development Programme* (UNDP), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e União Européia (EU), e que estas agências internacionais podem ser potenciais financiadoras e/ou indutoras de financiamento.

Assim, foi mostrado que a atuação intersetorial de LISPs pode ocorrer com outros setores internos de um órgão, ou arregimentando em rede de maneira interorganizacional, fazendo acordos de cooperação com instituições internacionais para transferência de conhecimento ou obtenção de recursos, atuando com mentorias nas esferas subnacionais.

#### **4.5- CICLO DE VIDA DE LABORATÓRIOS DE INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO**

O ciclo de vida de LISPs é outra abordagem de importância crucial quando se analisam barreiras à inovação. Segundo Tonurist *et al.* (2015) e Cavalcante Goellner e Magalhães (2019), os LISPs tanto podem ser criados com amplo apoio da alta administração, ou em um ambiente de guerra por poder ou, ainda, de idealização coletiva, por entusiastas de inovação. Nos casos de laboratórios de inovação formais, a continuidade de suas atividades é constantemente ameaçada quando há mudança dos gestores que apoiam as iniciativas, requerendo um novo trabalho de sensibilização. Os laboratórios informais são mais independentes, mas por falta de patrocínio, podem ter uma tendência de se dissolverem quando suas lideranças internas mais fortes deixam de atuar. A sobrevivência média dos laboratórios é de três a quatro anos, ou seja, a vida média de um CEO de alto escalão.

Parte daí a importância de se estudar o ciclo de vida de laboratórios, e saber quais são as barreiras à inovação mais comuns em cada fase deste ciclo. A ideia de ciclo de vida de um LISP parte vem de Werneck *et.al* (2020), que reuniram 81 profissionais de

dez países diferentes para debater o ciclo de vida dos laboratórios, em agosto de 2019. Comparando os laboratórios ao ciclo de vida humano, estabeleceram uma linearidade da vida e do desenvolvimento dos laboratórios em modelos de nascimento e infância, adolescência, robustez, maturidade e morte. A “gravidez” de um laboratório implicaria em entender se ela foi planejada, as razões de gestar um laboratório, como a equipe foi formada. No sentido de “maternidade”, entender quem são os pais, patrocinadores, como é a relação com as instituições, a formalização, saber se ele tem uma certidão de nascimento, quais documentos formalizaram o laboratório, porque se optou por formalizá-lo, e nas primeiras palavras, compreender a primeira definição do que faz o laboratório, como surgiu o primeiro projeto, se houve apoio para a sua construção. Na “adolescência, rebeldia e inquietação”, discutiram como dizer “Não”, como conquistar o próprio espaço, como conseguir recursos, conciliar as vontades dos patrocinadores e pretensões do laboratório, crises de identidade em definir o papel institucional, como os outros servidores da instituição os veem. Na “Adulterez e maturidade”, aprendizados por erros, legado, memória foram os temas abordados. Na “morte”, discutiu-se a longevidade, como vencer as grandes mudanças. Neste sentido, esta pesquisa contribuirá na compreensão do status e nível de desenvolvimento em que os laboratórios pesquisados se situam, em qual fase da vida os gestores entendem que o laboratório está, e com quais barreiras à inovação eles se deparam.

Assim, com base na contribuição dos 81 LISPs participantes da experiência de Werneck et al(2020), idealizou-se um constructo conceitual das barreiras à inovação que comumente aparecem em cada fase do ciclo de vida dos LISPs:

Quadro 11: Constructo das barreiras à inovação que comumente aparecem em cada fase do ciclo de vida dos LISPS

<b>No nascimento / infância do LISP</b>	<b>Nos primeiros passos e palavras do LISP</b>	<b>Na Adolescência</b>	<b>Na Adulterez / Maturidade</b>	<b>Na Morte / Deixando um Legado</b>
O LISP ainda não sabia o que era, as expectativas	A certidão de nascimento do LISP só foi mesmo	O LISP passou a se perguntar se todas as iniciativas realmente	Como nas crises de meia-idade, o LISP questiona se está no caminho almejado,	Dificuldade em organizar a documentação que

estavam pouco claras.	reconhecida após a realização de alguns projetos, depois dos primeiros passos.	estavam mudando a organização.	se deveria mudar seu estilo de vida, seu comportamento ou prioridades.	registre o aprendizado da equipe com os projetos, construção de um legado.
O LISP precisava de apoio de especialistas em seu pré-natal, buscando mentorias.	Os pais (patrocinadores) queriam que o LISP pulasse rapidamente a etapa infantil de brincadeiras, testes e aprendizados sobre si mesmo, para chegar logo ao resultado.	A mesada oferecida pelos pais começou a secar e foi preciso demonstrar merecimento para ganhar dinheiro.	Os projetos que desenvolveu realmente mudaram a cultura da organização? Geraram valor público? O que está surtindo efeitos e o que deve ser mudado? Como continuar aprendendo e mudando?	Dificuldade em realizar mudança de mentalidade, por vezes sistêmica, para gerar uma mudança de paradigma e não cair em modismo passageiro.
O LISP precisava do endosso da alta administração para existir.	Formar um time com as competências específicas para os projetos foi uma dificuldade.	Houve dificuldades para definições mais claras da missão, visão, metas e prioridades.	A segurança conquistada tende a diminuir a experimentação.	Medo da morte súbita, pela sua imprevisibilidade, por eventos políticos ou organizacionais.
O LISP precisava de espaço físico, o seu quarto de bebê.		O LISP achava que podia resolver tudo e que os outros não o entendiam.	Adquiriu manias e se desenvolveu a dificuldade de abertura a novos hábitos.	Medo de não deixar um legado, não deixar filhos.
Foi uma gravidez não planejada, de ordem vinda de instâncias superiores.		O LISP já foi barrado de reuniões importantes, ou não lhes foi permitido opinar nelas.	Dificuldade em identificar formas de avaliação adequadas e saber comunicar resultados dos projetos e o valor público de seu trabalho.	
O LISP se via como um agente de instabilidade e transformação.		O LISP fazia coisas sem contar aos pais, e preferia pedir desculpas, e não permissão.	A equipe, por vezes, tem dúvidas sobre o alcance de seu trabalho.	
O nascimento do LISP simbolizou um rompimento com o status quo, e já tinha capacidade de dizer “não”.		O LISP tinha dificuldades para definir quando deveria dizer “não”.		

O LISP teve dificuldades para romper o cordão umbilical e promover uma nova cultura integradora.		O LISP perdeu o espírito questionador do adolescente, e deixou de ser um laboratório.		
O LISP teve dificuldades para se formalizar e obter a sua certidão de nascimento				

Fonte: Elaborado pelo próprio autor, baseando-se em Werneck *et. al* (2020)

Por fim resta-nos conceituar o objeto principal dos LISPs, os *wicked problems*. Autores como Fernandes e Narcizo (2019) ou Leme e Serafim (2021) sugerem que as características dos LISP os posicionam em condição de mitigarem os *wicked problems*<sup>5</sup>- e pela natureza destes últimos – os laboratórios são potencialmente um local de profunda necessidade de estabelecimento de uma governança relacional, adotando o uso de redes de relacionamento formais e informais para a consecução de seus objetivos. Com efeito, Ximenes (2020) argumentou que:

Vivemos em um mundo compartimentalizado, ou seja, a ciência com suas disciplinas, a universidades com seus departamentos, e o governo com seus setores, mas a realidade com seus problemas não é fragmentada. Mesmo temas

<sup>5</sup> “*Wicked problems*” são problemas complexos das políticas sociais que sociedades encaram que não podem ser definitivamente descritas e que não possuem soluções objetivas definitivas (Zivkovic, 2018), Exemplos de *wicked problems* incluem terrorismo, degradação do meio ambiente, pobreza, mudança climática, obesidade e desvantagens de povos originários. Embora a gama de problemas classificados como “complexos” seja bastante diversa, todos partilham as mesmas características, incluindo: têm causas múltiplas, têm muitas interdependências, diferentes intervenientes têm uma compreensão diferente do que é o problema e, portanto, tem objetivos conflitantes, não tem uma solução clara, as tentativas de abordá-los muitas vezes levam a consequências imprevistas e são específicas do contexto (Tradução Livre). Publicação original: “ ‘*Wicked problems*’ are complex social policy problems that societies face which cannot be definitively described and that do not have definitive and objective solutions (Rittel and Webber, 1973, p. 155). Examples of wicked problems include: terrorism, environmental degradation, poverty (Krawchulk 2008, p. 69), climate change, obesity and indigenous disadvantage (Australian Public Service Commission 2007). While the range of problems that are classified as being ‘wicked’ are quite diverse, they all share the same characteristics, including: they have multiple causes, they have many interdependencies, different stakeholders have a different understanding of what the problem is and therefore they have conflicting goals, they have no clear solution, attempts to address them often leads to unforeseen consequences and they are context specific (Australian Public Service Commission, 2007). (Zivkovic,2018 apud Fernandes e Narcizo, 2019)

muito específicos, com fortes características setoriais, possuem alguma conexão com outras áreas e setores. Costumamos fatiar o problema, mas os problemas a serem enfrentados nas políticas públicas são integrais, geralmente multicausais e inter-relacionados (Ximenes, 2020, p,47)

Não apenas os *wicked problems* são complexos e de fatores tão interdependentes que são praticamente impossíveis de resolver. O próprio Estado é complexo em si mesmo. Ximenes argumenta que: “a implementação das políticas públicas precisa considerar a importância das interações, a partir da atuação de diferentes atores, o modus operandi das comunidades de políticas públicas e a multiplicidade de instâncias de arranjos institucionais” (2020, p.11). Sano (2020) sugere a realização de pesquisa em que se analise a atuação dos laboratórios em problemas complexos. Rochadel *et al.* (2022) observaram uma profusão de termos em estudos acadêmicos sobre *wicked problems* que explicitaram uma associação direta aos objetivos para o desenvolvimento sustentável (ODS) da Agenda 2030. Leme e Serafim sugerem que os ODS da Agenda 2030:

possuem forte alinhamento dos princípios dos laboratórios, em relação aos compromissos de se fortalecer o pilar da transparência de informações e acesso; igualdade de acesso aos produtos 25 e serviços; fomento dos órgãos vinculados em serem mais responsáveis, inclusivos, participativos e representativos, compromissos esses firmados nos ODS 9 e 14 (Leme e Serafim, 2021, p.24-25)

Pereira, Bezerra e Bresciani (2020), em estudo bibliométrico sobre LISP, observaram que as áreas de atuação de *i-labs* são focadas em *wicked problems* no contexto do setor público, em design e estruturas, na identificação de oportunidades de inovação, na avaliação de resultados e desafios, e nos aspectos humanos. Rattes (2021) elenca o *design* (método mais comum adotado por LISPs) como transdisciplinar de visão sistêmica, como solucionador de problemas complexos. Ainda, Zivkovic (2018) afirma que há laboratórios de diversos tipos, como *Social Innovatio Labs*, *Living Labs*, *Urban Living Labs*, *Urban Transitio Lab* e os LISPs, e que todos eles de alguma maneira possuem características que envolvem *wicked problems*. Mas o autor propõe a criação

de um estilo de laboratório que combine design de serviços centrado no usuário com uma metodologia de design de sistemas, para atuação exclusiva e focada em *wicked problems*.

Em síntese, a inovação, como movimento em busca do novo, hoje ocorre através de uma atuação tríplice e interconectada entre os governos, a indústria e a academia; tendo chegado ao setor público ideais de modernização estatal e com o intuito de mitigar os *wicked problems*; ocasionando a criação de LISPs; definindo-se por diversas tipologias e atuando por diversos tipos de processos; fazendo uso de governança relacional para atuar em intersetorialidade; e se deparando e enfrentando diversas barreiras à inovação de acordo com o seu ciclo de vida.

## 5 - METODOLOGIA

Método” é derivado do grego *methodos*, formado por *meta*, “para”, e *hodos*, “caminho”. Poder-se-ia, então, traduzir a palavra por “caminho para” ou, então, “prosseguimento”, “pesquisa” e “Metodologia” é o estudo dos princípios e dos métodos de pesquisa (Laville e Dionne, 1999, p.11)

Serão apresentados aqui o tipo de pesquisa a ser conduzida, as características dos LISPs, os critérios de seleção dos participantes, os instrumentos de pesquisa e os procedimentos de coleta e análise dos dados.

Matias-Pereira (2019, p.60) classifica cinco tipos de estudos: exploratórios, descritivos, preditivos, explicativos, e de ação. Estudos exploratórios procuram descobrir a existência de um fenômeno. O pesquisador observa realidades que foram pouco pesquisadas, em que há pouco conhecimento. Assim, do ponto de vista de seus objetivos, “a pesquisa exploratória proporciona maior familiaridade com o problema com intuito de torná-lo explícito ou de construir hipóteses. Envolve levantamento bibliográfico, entrevistas com pessoas que tiveram experiências práticas com o problema pesquisado, análise de exemplos que estimulem a compreensão” (Matias-Pereira, 2019, p.88-89).

Assim, esta pesquisa pode ser classificada do tipo exploratória porque a abordagem busca conhecer as barreiras à inovação em LISPs do Brasil, e saber como

estes LISPs fizeram para vencer estas barreiras, num desejo de aferir se a categorização de barreiras à inovação criadas aqui reflete a realidade.

Para Ferrarezi e Almeida (2023), em razão de os LISPs terem surgido apenas nos últimos 10 anos no Brasil, há pouca reflexão teórica a respeito deles e que, por empréstimo, a maior parte das pesquisas acadêmicas ainda se baseia em pesquisadores anglo-saxões. O próprio Gnova Lab (ENAP) contou com o apoio do laboratório dinamarquês MindLab no início de sua implantação. Ao mesmo tempo, funcionários públicos, dirigentes de LISPs, profissionais que atuam na troca de experiência através de redes informais de laboratórios vem se tornando autores de estudos acadêmicos.

Sobre as características dos laboratórios, Sano (2020) afirma que os laboratórios de inovação são compostos de equipe reduzida, e a maioria deles não possui recursos próprios. Isto empurra os laboratórios para a necessidade de atuação em redes (*networking*), com viés altamente relacional, na busca por transformação da cultura, obtenção de patrocínio e engajamento de *stakeholders*.

Sobre fatores relacionais e multissetoriais que instigam a criação de laboratórios de inovação, Cavalcante *et al.* (2017, p.10) observam:

Nacionalmente, e em especial no caso do Brasil, prosperam outras crises de diferentes ordens que também remetem à transversalidade entre áreas de política, multissetorialidades e cumulatividade de papéis, inclusive entre níveis de governo. Segurança pública, mobilidade urbana, infraestrutura logística, segurança energética, emprego e renda, desenvolvimento regional, dentre outros, seriam temáticas a se destacar. Todos estes problemas complexos também encontram fortes restrições fiscais e orçamentárias, recursos humanos e materiais estanques, além de, com frequência, normas legais e infralegais de elevado rigor e rigidez (Cavalcante *et al.*, 2017, p.10).

Isto vai ao encontro das afirmações de Ximenes (2020) sobre a importância do estudo da transversalidade dessas áreas elencadas.

Sobre as formas relacionais com que os laboratórios são criados, Cavalcante, Goellner e Magalhães (2019) ao pesquisarem se a decisão de criação de laboratórios de sua amostra foi tomada de forma individual por algum funcionário (empreendedor público), pela equipe de maneira conjunta ou por indivíduos com autoridade e poder de influência na instituição (líderes ou dirigentes), o resultado de suas pesquisas asseverou que:

Quase metade das equipes foram formadas por orientação da liderança, o que converge com a informação de alto índice de formalização desses espaços, mencionado anteriormente. A despeito da literatura afirmar que aspectos organizacionais, tais como hierarquia, estruturas em silos e processos fechados top-down, influenciam negativamente o ciclo de inovação (Bommert, 2010), a lógica da criação dos laboratórios e das equipes parece seguir na direção contrária (Cavalcante, Goellner e Magalhães, 2019, p.325)

Sobre o surgimento das formas organizacionais ocorrerem por meio de conflitos, Weber (2009, p. 154-155) *apud* Tonurist *et al.* (2015) argumenta que:

As novas formas organizacionais (ou a mudança de uma forma para outra) surgem por meio de conflitos entre os líderes antigos e novos e a equipe. Na organização carismática de Weber, conforme sucintamente resumida por Samier (2005): Uma organização carismática é consistente com seus próprios princípios, ou seja, uma nova organização com sua própria linguagem, costumes, mitos e papéis derivados da personalidade e do sistema de crenças do fundador carismático, afetando a equipe, os padrões de trabalho, o comportamento social e o ambiente material (Weber, 2009, pp. 54-155 *apud* Tonurist *et al.*, 2015, p.71)

Tonurist *et al.* (2015) ressaltaram a importância da colaboração tanto dentro quanto fora do setor público, assim como a habilidade de coordenar as necessidades interdisciplinares dos usuários entre diferentes parceiros, sendo considerada a essência dos laboratórios de inovação. Eles identificaram a construção de confiança como fatores-chave, tanto em termos individuais quanto relacionais, destacando a cooperação e a empatia. Segundo os autores, o apoio do executivo-chefe é o fator mais relevante para a sobrevivência desses laboratórios. Quando esse apoio é perdido, seja por questões políticas ou mudanças na liderança, surgem obstáculos ou benefícios para essas unidades, em decorrência da ausência de um patrocinador organizacional. Um dos participantes da pesquisa citada pelos autores afirmou: "Não éramos grandes o bastante para dificultar o nosso fechamento. O resto da organização não compreendia o nosso trabalho e não estávamos integrados ao sistema" (Tonurist *et al.* 2015, p.193)

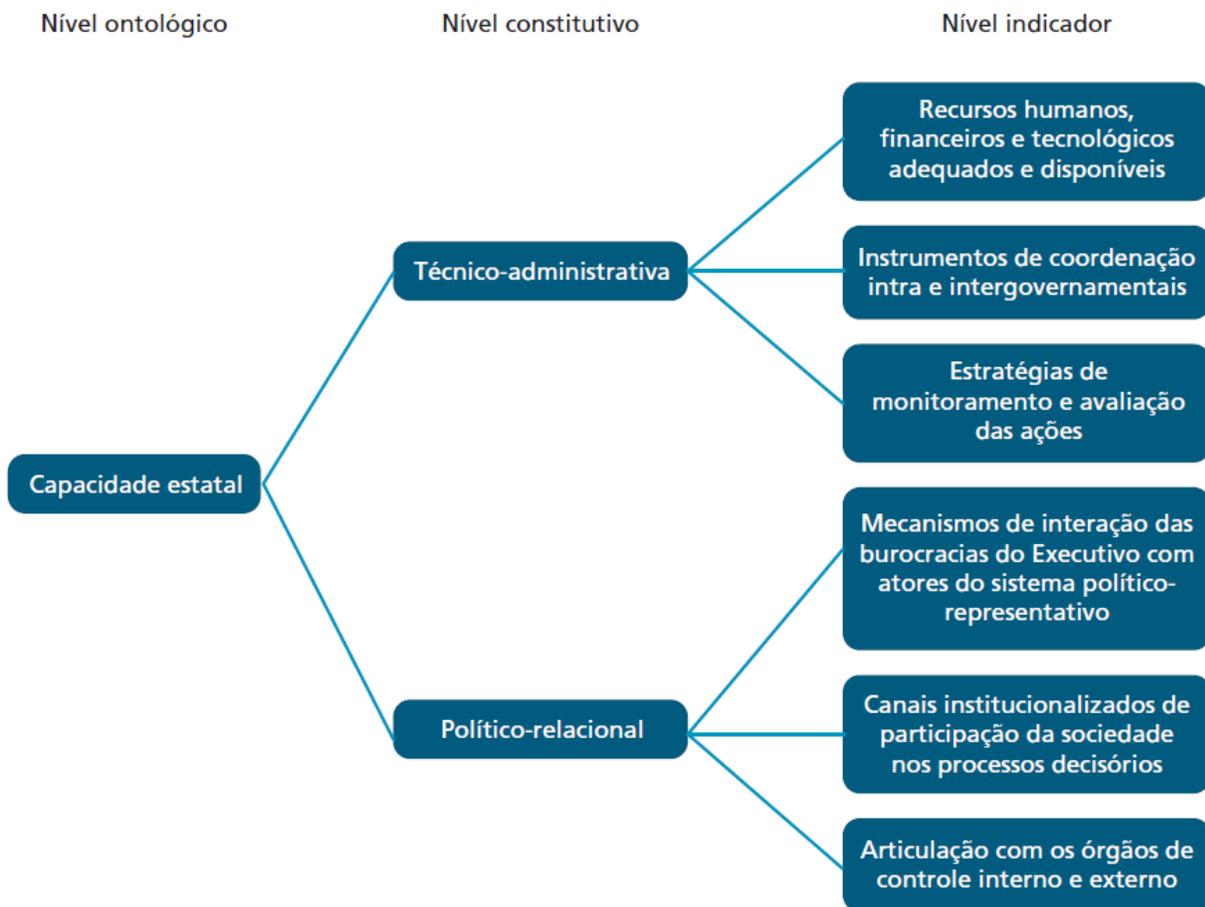
No que diz respeito ao ciclo de vida dos laboratórios de inovação, Tonurist *et al.* (2015) identificaram uma variedade de reações. Alguns desses laboratórios compreendiam claramente sua existência como temporária, reconhecendo que, a longo prazo, seria necessário passar por mudanças significativas para cumprir sua função inicial. Além disso, a implementação de formas de colaboração mais institucionalizadas não despertaria o interesse dos indivíduos envolvidos, como designers, arquitetos e especialistas em vídeo. Especialmente no caso em que uma liderança externa é trazida para o setor público para estabelecer o laboratório de inovação (por exemplo, o *Laboratorio para la Ciudad*). Alguns entrevistados mencionaram os resultados de suas próprias avaliações de laboratórios semelhantes, destacando que o ciclo de vida médio dessas unidades era de três a quatro anos, essencialmente coincidindo com o mandato de um diretor executivo de alto escalão (*chief executive officer* - CEO).

Tonurist *et al.* (2015) também conduziram uma investigação sobre a estrutura dos laboratórios de inovação. Em sua amostra, constataram que esses laboratórios são estabelecidos de forma independente do restante do setor público, com a expectativa de atrair financiamento externo e comercializar suas ideias e soluções para o setor público. No entanto, a estrutura organizacional desses laboratórios pode variar consideravelmente dependendo do contexto. Em geral, eles não possuem autoridade sobre as estruturas do setor público, tornando sua efetividade altamente dependente da capacidade de comunicação e persuasão por meio de redes informais com outras unidades do setor público. Essa autonomia proporciona-lhes incentivos para experimentar novas soluções e processos. Além disso, esses laboratórios geralmente possuem orçamentos relativamente limitados e são organizações fluidas, dependendo dos recursos (fundos, recursos humanos) que conseguem obter externamente. Embora os laboratórios de inovação tenham ganhado destaque em muitas estratégias de gestão pública modernas, ainda estão longe de se tornarem parte integrante do setor público. O apoio político e/ou administrativo de alto escalão é a principal fonte de autonomia e sobrevivência desses laboratórios. Portanto, quando um laboratório perde seus patrocinadores, suas chances de sobrevivência são drasticamente reduzidas. Esse cenário paradoxal resulta em um ciclo de vida muito curto para os laboratórios de

inovação experimentais, onde os laboratórios menores são mais facilmente encerrados, enquanto os maiores enfrentam o risco de perder flexibilidade e liberdade de ação.

Características que envolvam as capacidades estatais também podem influenciar LISPs. Com efeito, Pires e Gomide (2016) procuraram estabelecer níveis ontológico, secundário e indicativo do conceito de capacidade estatal. É possível observar que a figura já preconizava que instrumentos de coordenação intra e intergovernamentais e mecanismos de interação das burocracias do Executivo com atores do sistema político-representativo são parte dos níveis técnico-administrativo e político-relacional como fatores chave das capacidades estatais. Estes fatores de coordenação e mecanismos de interação são abordados por Ximenes (2020) como questões de governança relacional:

Figura 13 – Nível básico, secundário e indicativo do conceito de capacidade estatal



Fonte: Gomide, Pereira e Machado (2018, p.92)

Para Pires e Gomide (2016), associações à múltiplos atores sociais e políticos, à uma maior necessidade de negociação, à inovação e à solução de problemas complexos ganharam ênfase quando o assunto são as capacidades estatais.

Ximenes (2020) esclarece que as capacidades técnico-administrativas são focadas nas habilidades de gestão e abrangem o gerenciamento das equipes, do planejamento de médio e longo prazo, da gestão das normas, do uso de tecnologias digitais, ao passo que as capacidades políticas são focadas nas habilidades de coordenação e articulação (como o mapeamento dos principais atores envolvidos na dinâmica da política pública, estabelecer canais de interlocução com atores do sistema político-representativo, do sistema econômico e da sociedade, construir relações federativas sólidas, mapear conflitos, formar coalizões de suporte, mobilizar opinião públicas e atuar em rede/parcerias).

De Oliveira e Sousa (2022), ao fazerem uma revisão de literatura sobre o tema LISPs no Brasil, verificaram uma tendência de curva de crescimento, com concentração no Poder Executivo Federal. A dinâmica de formação dos LISPs é participativa. Sua atuação envolve inovação aberta, cocriação, experimentação, metodologias ativas (Sano, 2020 apud De Oliveira e Souza, 2022, p.356), identificação dos problemas, ideação, prototipação, testes e expansão (Nesta, 2014 apud De Oliveira e Souza, 2022, p.356), como horizontes teóricos e complementares, possuindo variadas estratégias e formas de atuação, com atuação em diferentes contextos.

Em suma, é possível se elaborar o seguinte quadro conceitual:

Quadro 12 – Constructo conceitual de características dos LISPs

Constructo conceitual de característica dos LISPs	Autor
LISPs brasileiros existem há cerca de dez anos, foram pouco estudados, e a maioria da parte teórica usa autores anglo-saxões para classificá-los.	(Ferrarezi e Almeida, 2023)
A maioria tem equipe reduzida e poucos recursos financeiros, obrigando-os a serem altamente relacionais	(Sano,2020)

Aparecem como solução para a mitigação de problemas complexos, atuando para evitar o elevado rigor de normas legais, trabalhando com transversalidade entre as áreas.	(Cavalcante et al., 2017)
A atuação com intersetorialidade e transversalidade é crucial para LISPs.	(Ximenes, 2020)
Enquanto a literatura diz que modelos top down e hierarquia influenciam negativamente os LISPs, a criação de pelo menos 50% deles envolve determinações de superiores, o que é uma contradição.	(Cavalcante, Goellner e Magalhães, 2019)
LISPs podem surgir em meio a conflitos de interesse de líderes antigos e novos, e o líder precisa ser bastante carismático para o LISP sobre-existir	(Weber, 2009, p. 154-155) <i>apud</i> Tonurist et al. , 2015)
Atuam bastante com colaboração e, se não houver patrocínio do executivo-chefe, os LISPs tendem a serem fechados	(Tonurist et al, 2015)
Alguns LISPs entendem sua existência como temporária, e o ciclo de vida médio dessas unidades é de três a quatro anos;	(Tonurist et al, 2015)
São altamente dependentes da capacidade de comunicação e persuasão por meio de redes informais com outras unidades do setor público	(Tonurist et al, 2015)
As capacidades estatais do poder público são fatores que podem colocar os LISPs atuando tanto na dimensão técnico-administrativa quanto na dimensão político-relacional, por poderem atuar como instrumentos de coordenação intra e intergovernamentais, funcionando como mecanismo de interação das burocracias	(Pires e Gomide, 2016);
O ferramental ideal dos LISPs precisa considerar e fazer uso de capacidades técnico-administrativas focadas nas habilidades de gestão, e abrangem o gerenciamento das equipes, planejamento de médio e longo prazo, gestão das normas, uso de tecnologias digitais, ao passo que as capacidades políticas são focadas nas habilidades de coordenação e articulação, como o mapeamento dos principais atores envolvidos na dinâmica da política pública, estabelecer canais de interlocução com atores do sistema político-representativo, do sistema econômico e da sociedade, construir relações federativas sólidas, mapear conflitos, formar coalizões de suporte, mobilizar opinião públicas e atuar em rede/parcerias.	Ximenes (2020)
LISPs no Brasil, estão em uma tendência de curva de crescimento, com concentração no Poder Executivo Federal. A dinâmica de formação dos LISPs é participativa. Sua atuação envolve inovação aberta, cocriação, experimentação, metodologias ativas (apud Sano,2020), identificação dos problemas, ideação, prototipação, testes e expansão (apud Nesta, 2014), como horizontes teóricos e complementares, possuindo variadas estratégias e formas de atuação, com atuação em diferentes contextos.	De Oliveira e Sousa (2022)
Houve uma explosão de LISPs no Poder Judiciário, a partir da Resolução no. 395, de 07 de junho de 2021, que determinou que todos os órgãos do Poder Judiciário criassem iniciativas de inovação e LISPs. O Renovajud já lista a existência de 110 LISPs nacionais apenas no Poder Judiciário, 11 deles sediados no Distrito Federal, contando com 450 iniciativas de inovação cadastradas por seus LISPs.	Conselho Nacional de Justiça; a (2021); Conselho Nacional de Justiça; b, (2021) e Conselho Nacional de Justiça; c, (2021).

Fonte: Elaborado pelo próprio autor.

Com o objetivo de compreender como a forma de atuação dos Laboratórios de Inovação do Setor Público contribui para a inovação no setor público, Sano (2020) mapeou experiências nacionais dos LIPS, elaborou um quadro analítico com as dimensões de análise dos LISP e analisou as características dos LISPs nacionais. Naquele momento, identificou a existência no Brasil de 63 iniciativas que se denominavam laboratórios de inovação, vinculados aos três Poderes e Ministério público, nas três esferas do país. Vinte iniciativas foram excluídas, por atuarem, na verdade, com identificação de iniciativas inovadoras, desenvolvimento de produtos, realização de projetos, pesquisas e consultoria. Para o autor, o foco era o processo de inovação aberta e cocriação baseada na experimentação, com a adoção de metodologias ativas. Através de um levantamento com entrevistas semiestruturadas, concluiu que os laboratórios atuam na geração de ideias inovadoras, desenvolvem protótipos e avançam na sua implementação, baseando-se em metodologias ágeis e na cocriação. A pesquisa de Sano (2020) detectou ainda que 22 laboratórios pesquisados, 69% (ou 9 laboratórios) tinham área de atuação na Gestão, 23% na Gestão do Judiciário, 23% em políticas públicas, e apenas 8% (ou apenas um laboratório) concebido para fins de Educação. Assim, dos 43 LISPs restantes, o autor selecionou 13 LISPS para realizar entrevistas semiestruturadas. Dos 43 LISPs identificados, 15 são de Brasília:

Quadro 13 – Levantamento de Laboratórios de Inovação sediados em Brasília (I)

	Laboratório	Nível de Atuação	Vinculação Institucional	Ano de Criação
01	Laboratório de Inovação e Estratégia em Governo – Linegov	Executivo Federal	UnB	2012
02	GNova Laboratório de Inovação em Governo	Executivo Federal	Escola Nacional de Administração Pública – ENAP	2016
03	Lab InovANAC	Executivo Federal	Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC	2017
04	Lab InovaANS	Executivo Federal	Agência Nacional de Saúde Suplementar	2017
05	Laboratório de Inovação da ANVISA - LAB-i VISA	Executivo Federal	Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA	2018
06	Laboratório de Inovação do FNDE	Executivo Federal	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE	2018
07	Mistura & Faz	Executivo Federal	Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos	2018
08	IMMA	Executivo Federal	Ministério do Meio Ambiente	
09	Inova DAU	Executivo Federal	Procuradoria Geral da Fazenda Nacional	
10	Laboratório de Inovação para o Processo Judicial em meio Eletrônico (Inova PJe)	Judiciário Federal	Conselho Nacional de Justiça	2019
11	Laboratório de Inovação, Inteligência e Objetivo de Desenvolvimento Sustentável – LIODS	Ministério Público Federal	Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP)	2019
12	LabHacker	Legislativo Federal	Câmara dos Deputados	2013
13	Laboratório de Inovação e Coparticipação – coLAB-i	Legislativo Federal	Tribunal de Contas da União	2015
14	Laboratório Hacker de Inovação (Labhinova)	Distrital	Câmara Legislativa do Distrito Federal	2017
15	Laboratório de Inovação em Compras Públicas – LAB-COMP	Federal	Câmara dos Deputados	2018

Fonte: Elaborado pelo próprio autor com base em Sano (2020,p.22-25)

Por sua vez, usando a Lei de Acesso à Informação (LAI) e com objetivo de mapeamento similar, Rocha (2022) mapeou a existência de 167 LISP implementados no setor público, e deste total, apenas 95 evidenciaram formas de contato, ao passo que

apenas 65 responderam ao questionário enviado pelo autor. Destes respondentes, nove possuem sede no Distrito Federal:

Quadro 14 – Levantamento de laboratórios sediados em Brasília (II)

N.	Laboratório	Nível de Atuação	Vinculação Institucional
01	Laboratório de Inovação Aurora AURORALAB	Judiciário Federal	AplicaTribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios-TJDFT
02	Laboratório de Inovação e Coparticipação coLAB-i	Órgão independente e autônomo	Tribunal de Contas da União - TCU
03	Laboratório de Inovação em Governo da Enap GnovaLab	Executivo Federal	Escola Nacional de Administração Pública – ENAP
04	Laboratório de Inovação da Anvisa LAB-i	Agência de Estado	Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA
05	Laboratório de gestão inovadora de pessoas LA-BORA!	Executivo Federal	Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal no Ministério da Economia – SGP/ME
06	Laboratório de Inovação na Gestão Pública. Pólen	Executivo Federal	VDEGS / ENSP / FIOCRUZ
07	Laboratório do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Lab/ FNDE	Executivo Federal	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
08	Núcleo de Apoio à Inovação Nainova	Legislativo Federal	Senado Federal
09	Laboratório de Inovação Administrativa da Marinha do Brasil LabAdm FederalExecutivoN.aMarinha do Brasil	Executivo Federal	Marinha do Brasil

Fonte: elaborado pelo próprio autor com base em Rocha (2022, p.96-103)

Para se compreender quais são as realizações dos LISPs, detalhar-se-á as características de alguns dos LISPs mais conhecidos do Brasil, e apresentar-se-ão evidências de sucesso de suas atuações:

- O LabHacker, da Câmara dos Deputados, é tido como um dos primeiros LISP formais, com foco na participação social, criado pela Resolução da Câmara dos Deputados no. 49, de 17 de dezembro de 2013. De acordo com o sítio oficial,

O Laboratório Hacker é o laboratório de inovação cidadã da Câmara dos Deputados, que desenvolve projetos colaborativos e experimentais nos eixos

transparência, participação social e cidadania. O LABHacker também tem o objetivo de articular uma rede entre parlamentares, servidores públicos, hackers cívicos e sociedade civil que contribua para a cultura da transparência e da participação social por meio da gestão de dados públicos” (LABHACKERCD. Home, 2023)

Os projetos e programas do LabHacker envolvem a criação e uso de tecnologia que possibilita a participação em audiências interativas por parte dos cidadãos; edição colaborativa com o Wikilegis, ambiente virtual que permite com que cidadãos sugiram mudanças em textos legislativos; criação do Portal e-Democracia, para o desenvolvimento de pautas participativas; projetos disruptivos, como o experimento “360 graus”, que permite ao cidadão acompanhar o Plenário da Câmara em vídeo imersivo; pesquisa com pauta participativa em projeto-piloto, para que cidadãos elencassem as prioridades que deveriam ser pautadas na Câmara; além de debates, oficinas, estudos colaborativos. (LABHACKERCD. Nossas atividades, 2023, )

- O GNova (Enap), criado em 2016, é

(...)fruto de uma parceria internacional entre a ENAP e o MindLab, laboratório de inovação em governo da Dinamarca. A partir desse momento, assumimos o compromisso de promover a transformação na relação entre Estado e sociedade, priorizando a colaboração e o aprendizado para solucionar desafios públicos. Ao longo dos anos, a equipe da GNova evoluiu e diversificou suas frentes de atuação, mas sem perder o norte inicial. Cada passo que damos fortalece nosso papel no ecossistema de inovação em governo (GNOVA. Quem somos., 2023)

O GNova apresenta, como evidências, diversos números: R\$ 75 milhões direcionados para iniciativas vencedoras de Inovação Aberta; 56 mil participantes das Semana de Inovação desde 2017; 18 cidades já participaram do projeto Cidades que Transformam; 18 publicações sobre inovação em governo; 37 laboratórios já participaram do COLABs. Das iniciativas, existe a realização da Semana de Inovação, anualmente; premiações de artigos ou iniciativas; desafios com mentorias e toolkits; programa Líderes que Transformam; programa de aceleração e mentoria de laboratórios, o COLABs; projeto

Cidades que Transformam, de mentoria para prefeituras. (GNOVA. Iniciativas (2023); (GNOVA. Cidades que transformam (2023)

- O Co-LAb.i (TCU), criado em 2015, é o Laboratório de Inovação e Coparticipação do Tribunal de Contas da União, e são:

(...) um time do Instituto Serzedello Corrêa, escola do TCU. Existimos para espalhar a inovação na Administração Pública em benefício da sociedade. Trabalhamos coordenando projetos de inovação aberta que gerem conhecimentos e experiências replicáveis, com destaque para a atuação do controle. Missão: Promover a inovação na administração pública, por meio da interação entre gestores, controle e sociedade. Visão: Gerar transformação social por meio da inovação na administração pública.” (Tribunal de Contas da União. O que é coLAB-i?, 2024,)

As realizações do Co-Lab.i envolvem estudos sobre Sandbox Regulatório no Marco Legal das Startups; seminários de compras públicas; criação da Plataforma de Compras Públicas para Inovação; publicações envolvendo compras públicas e inovação, gestão de risco, controle, design thinking para o serviço público e auditorias; e já foram premiados pela Agência Espacial Brasileira com Diploma de Reconhecimento, em prol do setor espacial brasileiro. (Tribunal de Contas da União, Colab-i., 2023,).

- O LA-BORA! gov (MGI), explica que

O LA-BORA! gov é o laboratório de gestão inovadora no Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Seu propósito é apoiar e inspirar pessoas e órgãos a inovar e melhorar a experiência das servidoras e servidores para gerar valor público. Criado em dezembro de 2019 pelas próprias servidoras, o laboratório funciona como um espaço de confiança criativa, experimentação, aprendizagem e inovação. Partimos da premissa de que organizações públicas que desejam inovar não podem perder de vista os principais parceiros nesse processo: os próprios servidores e servidoras públicas. Nessa perspectiva, os colaboradores são entendidos como parceiros e cocriam as soluções, interagindo diretamente com os usuários finais dos serviços, com visão sistêmica e empática da realidade. Com isso, os servidores são empoderados e fazem parte da solução, criam senso de responsabilidade e se engajam mais ativamente nesse processo. O resultado é maior bem-estar, engajamento e produtividade. (Governo do Brasil. Sobre o LaboraGov)

O LA-BORA! Gov desenvolve podcasts, Ciclos de Seminários, Webinars, projetos de cocriação, protótipos de Política Nacional de Cargos e Salários, ideação de simplificação de correção de lotação de servidores, Oficinas, e possui um braço no iGovNights, uma iniciativa informal de rede de entusiastas de inovação. Possui a seguinte Carta de Serviços (GOVERNO DO BRASIL. LaboraGov.,2023):

Figura 14 – Carta de serviços La-bora - Temas



Fonte: site do LA-BORA! Gov. Disponível em <https://www.gov.br/servidor/pt-br/assuntos/laboragov/imagens-e-arquivos/carta-de-servicos-labora.jpg/view>

Nos quatro primeiros anos de existência, o LA-BORA! Gov já foi premiado com:

- Um dos três vencedores do *Creative Bureaucracy Festival* de Berlim, com o conteúdo: *Transforming Lives, Transforming Organisations: Unlocking Creativity and Collaboration in the Public Sector*
- Prêmio Global de Excelência na Cúpula Mundial de Governo, em Dubai, 2023.
- *Global Public Service Team of the Year Awards 2022* (Time do ano em Serviço Público), premiação internacional realizada pela Apolitical, plataforma global com sede em Londres focada na melhoria do serviço público.
- Prêmio de Reconhecimento Profissional 2022 - Categoria Ideias Inovadoras - Ministério da Economia
- Prêmio Conexão Inova 2022 - categoria Pessoa(s) Inovadora(s).
- 25º Concurso de Inovação no Setor Público da Enap, 2021 - Categoria Inovação em serviços públicos no Poder Executivo Federal.
- Prêmio Labutantes, do Conexão Inovação Pública - Categoria "laboratórios de inovação em governo" e "rede de inovação em governo"

- Prêmio Espírito Público, da Fundação Lemann, Instituto humanize e República.org, categoria: "Gestão de Pessoas".

- O AuroraLab (TJDFT),

Laboratório de Inovação do TJDFT foi criado formalmente em 1º de setembro de 2020, com a aprovação do Tribunal Pleno ocorrida na 12ª Sessão Extraordinária de 2020. A data também marcou a divulgação do resultado do concurso de escolha do nome. Na mesma ocasião, Aurora nasceu, recebeu seu nome e assumiu o compromisso de se firmar como um espaço lúdico de interação, experimentação e criação conjunta, com uso intensivo de métodos ágeis e práticas colaborativas, que envolvem ações de pesquisa, exploração, ideação, realização de pilotos, prototipagem e testes estruturados de soluções inovadoras, com foco no usuário." (Tribunal de Justiça do Distrito Federal e territórios (TJDFT). AuroraLab, site <https://www.auroralab.tjdft.jus.br/>)

Dos projetos, o AuroraLab criou um banco de respostas rápidas para usuários da Justiça; projeto Justiça de Trânsito, um app para envolvidos em acidentes de trânsito; Design Sprint Ruas, uma Política Nacional Judicial de Atenção à Pessoas em Situação de Rua; Programa Cartório 4.0, levando os cartórios para a era digital. Em 2023, o AuroraLab recebeu o Prêmio Justiça e Inovação, em 2º. Lugar, com o projeto Expedição 4.0, na categoria Inovação para a Justiça Judiciário Inovador. (tribunal de justiça do distrito federal e territórios (TJDFT). Para conhecer Aurora). Ainda, o Projeto TJDFT+Simple ficou em 3º.lugar na categoria Linguagem Simples e Comunicação, na 4ª. Edição do Prêmio Conexão Inova. (TJDFT. Matérias Aurora, 2023)

- O LineGov (UnB) é um dos LISPs mais antigos e longevos dos formais. Criado em 2012, formalizado pelo CNPq por meio do Diretório de Grupos de Pesquisa, é:

vinculado à Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas (FACE), trabalha em parceria com diferentes organizações interessadas em inovação, estratégia, melhoria contínua e desenvolvimento de modelos e metodologias de gestão. As atividades realizadas têm alcançado resultados em termos de formação de recursos humanos em Administração. As pesquisas e os estudos desenvolvidos pelo LineGov estão vinculadas às seguintes linhas: Inovação, Estratégia e Pessoas em Organizações e Governo e Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação em Organizações e Governo." (UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (UnB). Laboratório de Inovação e Estratégia em Governo (LineGov).,2023)

Aqui, um diferencial na metodologia de trabalho do LineGov é o de ter como líder o Prof. Dr. Antonio Isidro da Silva Filho, enquanto os demais membros do LISP são seus alunos egressos de seu curso na UnB, ou seja, são rotativos. Uma de suas realizações, narrada

por Oliveira (2017) foi o convênio da UnB com os Correios, usando a turma do Prof. Isidro em projeto de ideação, oficinas e reuniões conjuntas com o Correios para levantar possibilidades de melhorias nos serviços. Como um dos resultados, o Correios criou seu próprio LISP, o Mistura & Faz. Além da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, o LineGov já realizou projetos e pesquisas em parceria com o Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia, Universidade Federal de Goiás, Centro de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico, Ministério da Saúde, Centro Universitário de Brasília, Escola Nacional de Administração Pública, Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, Ministério do Desenvolvimento Agrário. (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq., **Espelho do Grupo**, 2023)

O iGovnights é um grupo informal que tem como premissas valores éticos, liberdade de expressão e compartilhamento de conhecimento, enquanto movimento voluntário, aberto e apartidário. (Escola Nacional de Administração Pública. **Hoje tem “humor, estética e burocracia” no iGOVnights**, 2021) Seu manifesto afirma que são servidores que entendem que boas ideias melhoram o serviços prestados à sociedade; que a inovação é para todos, e não apenas tecnologia ou para pessoas do mundo dos negócios; que o mais importante são as pessoas, com a prática de colaboração que valoriza quem pensa diferente; tem a proposição de mudar o serviço público por dentro; e seu propósito é o de, com comprometimento com a cidadania, melhoria dos serviços, atuar para conectar pessoas e desmistificar a inovação, ocasionando a melhoria de vida das pessoas. (IGOVNIGHTS,c, 2017).

É um “Movimento organizado por servidores públicos para disseminação da cultura de inovação, troca de experiências e conexões de pessoas.” (IGovNights,a, 2023). Não promovem atividades comerciais, político-partidárias ou sindicais. Apoiam iniciativas de combate à corrupção, transparência, participação social. Já desenvolveram aulas online com temáticas como transformação da educação, Curso de Scrum, pluralidade e transversalidade, com uso de humor e caráter de informalidade. A iniciativa “Conto de falhas” – em paródia aos contos de fadas – vem sendo apresentada anualmente nas Semanas de Inovação da ENAP, discutindo “O que acontece antes de toda inovação? Se você pensou em falhas acertou! Antes dos acertos, "erros" acontecem e muita coisa

se aprende com eles.”. Eles citam diversos projetos fracassados, discutindo as razões dos fracassos com bom humor, em um ambiente descontraído. Ostentam um grande histórico de eventos no Twitter. (IGovNights,a, 2023)

Ressalte-se, aqui, que é impossível determinar com estrito rigor científico a exata população de LISPs brasileiros hoje. As razões disso são várias:

- 1) Na literatura encontrada de levantamentos anteriores, Sano (2020) exhibe 63 iniciativas de inovação, restringindo ainda mais sua listagem observando se os LISPs atuavam com inovação aberta. Mesmo assim, identificou 15 LISPs sediados em Brasília. Por sua vez, Rocha (2022) exhibe 167 LISPs encontrados por força do uso da Lei de Acesso à Informação, sem conseguir determinar se atuam com inovação aberta, e mesmo assim, identificou 9 sediados em Brasília;
- 2) Tal diferença em números pode decorrer da extinção de LISPs entre os dois períodos pesquisados ou pode decorrer da metodologia adotada por cada um;
- 3) Estando já em 2024, não foram feitos novos levantamentos, e muitos LISPs estão sendo gestados, já nasceram ou foram extintos desde então. É preciso considerar as assertivas de Tonurist et al. (2015), de que LISPs podem ser criados com intenção temporária, ou que, geralmente, tem uma duração média de 3 anos de vida;
- 4) Os estudos desconsideram a existência de LISPs informais, ou de redes informais. Se já não há pesquisas recentes para se estimar o número exato de LISPs formais, a existência de iniciativas e LISPs informais de inovação é mais dificultosa ainda;
- 5) A Resolução no. 395, de 07 de junho de 2021, do (Conselho Nacional de Justiça, 2021), determinou que todo o Poder Judiciário criasse iniciativas de inovação e LISPs em seus órgãos, determinando um prazo de 6 meses para implantação, mas embora ainda não exista na literatura científica um levantamento destes LISPs criados pelo Poder Judiciário, o Renovajud já lista a existência 110 LISPs nacionais apenas no Poder Judiciário, 11 deles sediados no Distrito Federal (Conselho Nacional de Justiça;b, 2023), e 450 iniciativas de inovação cadastradas por seus LISPs (Conselho Nacional de Justiça;c, 2023); e

- 6) Um dos esforços por se quantificar a inovação no Brasil parte da rede Inovagov que, em seu site, afirma que existem 72 unidades de inovação, 52 organizações, e 10 redes de inovação em seu cadastro (INOVAGOV, 2024)

## 6- PROCEDIMENTOS DE COLETA DE ANÁLISE DOS DADOS

Este estudo, por razões metodológicas e logísticas – realização de questionário, e após isto, entrevista presencial – selecionou apenas laboratórios com sede em Brasília como amostra. Conquanto possa haver algum prejuízo por se optar a trabalhar apenas com LISPs de Brasília, Sano (2020), em seu levantamento nacional, mostra que há uma:

“concentração na capital federal de lisps, revelando 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.” Sano (2020, p.26)

Foram selecionados 9 LISPs de Brasília para constituírem a amostra. Foram entrevistados e enviados questionários para os líderes dos LISPs, e permitida a participação, na entrevista, da equipe, quando o líder julgou necessário.

Sobre o critério de seleção dos participantes, para que houvesse representatividade, optou-se por escolher pelo menos um laboratório representante de cada Poder. Outro quesito de representatividade foi selecionar pelo menos um LISP informal. Além disso, houve uma preocupação em selecionar LISPs que estivessem em diferentes fases de seu ciclo de vida, fossem eles mais recentes, ou mais experientes, ou já extintos. Por fim, observou-se também a necessidade de selecionar LISPs de diferentes tamanhos, com equipes reduzidas ou maiores. Depreende-se deste critério uma busca por características variadas de LISPs para a maior obtenção possível de barreiras à inovação, para avaliar, também se tais fatos decorrem das características específicas destes LISPs.

Além da representatividade, buscou-se também qualidade. Para os fins da pesquisa, que pretende saber como os LISPs mais longevos conseguiram transpor os desafios à inovação que enfrentaram, foi necessário que a maioria da amostra fosse composta de LISPs que estão em atividade há mais de cinco anos, que denote um sentido de adulez e maturidade.

Baseando-se em Tonurist *et al.*(2015), de que a expectativa média de vida de um LISP é de 3 a 4 anos, considerou-se aqui os seguintes parâmetros para definir as fases

do ciclo de vida de um LISP: Gestação e primeiros passos, até um ano de vida; Adolescência, entre um e quatro anos; Adulterez, a partir de cinco anos de existência.

Sobre o tamanho da equipe, Sano (2020) afirmou que o número de servidores com dedicação exclusiva de sua amostra variava entre zero e 14. Assim, definiu-se que equipes compostas de zero a cinco pessoas foram consideradas pequenas; de cinco a oito pessoas, tamanho médio; a partir de nove pessoas, grandes. Importante salientar que alguns LISPs são capazes de aumentar substancialmente e temporariamente o quantitativo de participantes em algum projeto específico.

Assim, foi possível elaborar o seguinte quadro:

Quadro 15 – Características da amostra de LISPs pesquisados no Distrito Federal:

Laboratórios	Poder	Institucionalização	Fase do ciclo de vida	Tamanho da equipe
1	Não se aplica	Informal	Adulterez	Grande
2	Poder A	Em formalização	Gestação	Pequena
3	Poder B	Formal	Adulterez	Média
4	Poder A	Formal	Adulterez	Grande
5	Não se aplica	Formal	Adulterez	Média
6	Poder A	Formal	Adulterez	Grande
7	Poder C	Formal	Adolescência	Média
8	Poder A	Formal	Adulterez	Pequena
9	Poder A	Formal	Morte	Média

Fonte: elaborado pelo próprio autor

Do anonimato dos LISPs, optou-se por fazê-lo em razão de as barreiras à inovação serem assunto sensível, e que podem envolver problemas relacionais com superiores e

com a equipe, barreiras de vontade política, ou que envolvam aspectos sensíveis da cultura organizacional.

A tripartição dos Poderes é característica inerente da democracia brasileira, estabelecida pela Constituição Federal de 1988, e fazer esta diferenciação entre os LISPs possibilita compreender seus campos de atuação.

O estado de formalidade, se o LISP está em formalização, se é informal ou se está formalizado e integrado à um Órgão pode evidenciar uma maior autonomia das atividades do LISP, ou pode, ao mesmo tempo, facilitar ou dificultar acesso a recursos financeiros (Tonurist *et al*, 2015).

Baseando-se em Werneck (2020) para classificar as fases do ciclo de vida dos laboratórios, este referencial procura indicar a maturidade de LISP. Não necessariamente o “nascimento” requer uma “certidão de nascimento”. Ou seja, um LISP informal pode ser bastante maduro e antigo, mesmo que não esteja dentro de uma estrutura governamental.

Ainda, a definição do tamanho do LISP, seus *coworkers* ou voluntários podem levar a entender a dimensão e capacidade em termos de recursos humanos, para a execução de projetos.

A pesquisa foi realizada em quatro fases: pesquisa bibliográfica, pesquisa documental, questionário e entrevistas semiestruturadas. Houve uma triangulação destes métodos para se compor a dissertação.

Quanto aos procedimentos técnicos, Gil (2009) *apud* Matias-Pereira (2019) pesquisas podem ser bibliográficas, documentais, experimentais, levantamentos, estudo de caso, pesquisa *ex post facto*, pesquisa-ação, e pesquisa participante. Conceitua-se pesquisa bibliográfica

“quando elaborada a partir de material já publicado, constituído principalmente de livros, artigos de periódicos e atualmente com material disponibilizado na internet”;.Matias-Pereira (2019, p.82)

Assim, esta pesquisa aproveitou da revisão bibliográfica (pois parte de artigos já publicados), da análise documental (pois acessou sítios de LISPs para analisá-los) e é

um levantamento (pois aplicou questionários e entrevistas para líderes envolvidos em LISPs).

As fases da pesquisa são qualitativas – pesquisa documental, questionário e entrevistas semiestruturadas – sendo esta última uma “série de perguntas abertas, feitas verbalmente em uma ordem prevista, mas na qual o entrevistador pode acrescentar perguntas de esclarecimento” (Laville e Dionne, 1999, P.?)

Quadro 16 – Técnicas de coleta de dados

Fonte de dados	Técnica de coleta de dados	Objetivos
Secundária	Pesquisa bibliográfica	Identificar e caracterizar barreiras à inovação no setor público a partir de artigos ou livros, gerando subsídios para a construção de um rol de barreiras para que líderes de LISPs elenquem quais destas barreiras ocorreram, e quais mais possam ser acrescentadas ao rol.
Primária	Pesquisa documental	Caracterizar os tipos de LISPs pesquisáveis no Brasil, suas dimensões, programas e projetos, área de atuação, possíveis evidências de mérito (premiações) e compreender em qual fase do ciclo de vida eles se encontram.
Primária	Questionário	Construir e validar fases do ciclo de vida de LISPs, posicionar em qual fase do ciclo de vida o LISP se encontra, identificar quais barreiras à inovação comumente ocorrem em cada fase deste ciclo, identificar possíveis novas barreiras e questionar a possível contradição existente entre a inovação e sua acomodação dentro de instituições.
Primária	Entrevistas semiestruturadas	Compreender dos LISPs mais longevos como eles conseguiram transpor as barreiras à inovação que lhes ocorreram, com quais barreiras atualmente os LISPs brasileiros se deparam e compreender de LISPs extintos quais barreiras os levaram ao fim de suas atividades.

Fonte: Elaborado pelo autor, adaptado de Brandão (2012)

Nesta pesquisa, a coleta de dados primários foi realizada a partir de dois instrumentos: questionário de levantamento de dados - usando Escala Likert para discriminação - e roteiro de entrevista.

O questionário consistiu em quatro perguntas fechadas e três abertas.

A primeira pergunta fechada apresentou o Constructo das barreiras à inovação que comumente aparecem em cada fase do ciclo de vida dos LISPS, baseadas em Werneck et al. (2020), e foi solicitado que o respondente assinalasse a mais relevante barreira de cada fase que seu LISP enfrentou.

A segunda pergunta fechada foi composta de uma lista de 07 tipologias de barreiras à inovação, com quatro escalas Likert, em que é solicitado que o respondente assinale se discorda plenamente, discorda pouco, concorda pouco ou concorda plenamente que as barreiras à inovação apresentadas ocorrem no setor público brasileiro.

A terceira pergunta fechada lista as mesmas barreiras à inovação da pergunta anterior, mas agora questiona se tais barreiras ocorrem ou não dentro do LISP pesquisado, e se sim, se ocorreram pouco, ocorreram com certa frequência ou se ocorrem o tempo todo.

A primeira pergunta aberta solicita que o respondente relacione possíveis outras barreiras à inovação ocorridas em seu LISP, que não tenham sido citadas na terceira pergunta fechada, e diga a intensidade em que elas ocorreram em três níveis: se ocorreram pouco, ocorreram com certa frequência ou se ocorrem o tempo todo.

Por fim, duas perguntas abertas reflexivas:

A primeira questiona se o LISP crê existir contradição entre a natureza disruptiva da inovação e a acomodação do LISP aos arranjos e modelos institucionais vigentes para garantir sua própria sobrevivência; e

A segunda, questiona se uma inovação pode ser desfigurada por ter de passar por crivos como capacidades estatais, avaliação e monitoramento, tomada de decisões compartilhadas, gestão de normas e apoio da gestão superior.

A pesquisa do referencial bibliográfico e o levantamento das características dos LISPs resultaram em 78 barreiras quantificadas, divididas em 7 tipologias. Estas tipologias representam um esforço por se aglutinar barreiras de natureza similar, com

critérios próprios, mas considerando a relevância das categorizações anteriores e/ou citação de barreiras à inovação.<sup>6</sup>

Houve uma preocupação de se levantar possíveis barreiras novas existentes na realidade brasileira, em especial algumas que abordam temáticas que partem de *wicked problems* ou das características inerentes de LISPs. Dos *wicked problem*, abordagens sobre diversidade e preconceito nas instituições públicas e desmonte estatal foram transformadas em possíveis barreiras, para avaliação. Das características inerentes de LISPs, embora seja parte das dificuldades de articulação intersetorial, o sobreamento de competências quando um LISP atua em outra área, como detalhamento, foi uma nova barreira levantada.

Para a elaboração do questionário, alguns princípios foram levados em conta:

- 1) Foram elaboradas perguntas que se tinha certeza de que o servidor pudesse e soubesse de fato responder. Daí, a seleção de líderes de LISP capacitados e a de uma amostra preponderantemente de LISPs mais longevos.
- 2) A ideação foi a de fazer um enunciado curto, a não ser que fosse preciso fazer com que o entrevistado compreenda o que se está perguntando.
- 3) Evitou-se itens negativos, perguntas contendo o termo “não”.
- 4) A ordem das perguntas pode afetar as respostas, de modo que a direção partiu do geral para o particular – do setor público em direção aos LISPs – para ambientar o respondente sobre a posição institucional que o laboratório está atualmente e, em seguida, perguntando sobre o futuro do LISP. Em seguida, teorizando que o entrevistado está mais ambientado, passou-se para as perguntas abertas, pedindo que o entrevistado relacionasse novas barreiras à inovação não percebidas pela pesquisa. Por fim, as perguntas mais reflexivas foram deixadas para o final do questionário.

---

<sup>6</sup> De Jacobi (2001); Soares (2009); Djellal, Gallouj e Miles (2017); Lowewe e Dominiquini (2006); Cavalcante *et al.*(2017); Machado *et al.*(2013); Botan (2020); Bezerra (2010); Fernandes e Narcizo (2019); Leme e Serafim(2021); Brandão (2012); Tonurist *et al.* (2015) ; Isidro-Filho (2017); Brandão e Bruno-Faria (2017); Cavalcante et al (2017); Cavalcante e Cunha (2017); Silva e Buvnich (2017); Cavalcante, Goellner e Magalhães (2019); OCDE(2020); Werneck *et al.*(2020); Sano (2020); Rocha(2022); Weber (2009), p.154-155 apud Tonurista *et al.*(2015); Tan (2011), Marques, Freitas e Silva(2007); Silva e Buvnich (2017); e Volpato e Cimbalista (2002)

- 5) De maneira similar, tentou-se trazer um efeito de harmonia antes de citar barreiras mais constrangedoras e polêmicas, em especial as barreiras que questionam situações de conflito relacionadas ao LISP. Estas barreiras foram deixadas para o final de cada pergunta fechada questionário, bem como as questões abertas mais complexas foram deixadas para o fim do questionário.
- 6) Houve uso do efeito de deliberação – perguntas anteriores ajudam os entrevistados a formularem respostas mais refletidas. Por esta razão, as duas últimas perguntas, mais reflexivas, foram deixadas para o final.
- 7) Considerou-se o efeito de proximidade das perguntas, pois uma pergunta pode influenciar a resposta da seguinte.
- 8) Sobretudo, o questionário foi pensado como se fosse uma conversa, para ter as respostas mais reflexivas no final.
- 9) Perguntas abertas, das quais o entrevistado responde livremente o que tem em mente, são uteis porque a listagem das possíveis opções seria muito longa ou impossível, quando se mensura conhecimento, experiências e práticas relacionais, e oferecer respostas poderia incentivar os respondentes a “chutarem”.<sup>7</sup>

De acordo com Hadjimanolis (2003, p.560), barreira à inovação é “qualquer fator que influencia negativamente o processo de inovação” (*apud* Brandão e Bruno-Faria, 2017).

Na falta de tipologias que abarcassem consistentemente todas as barreiras elencadas, criou-se uma tipologia para se classificar as barreiras à inovação. As barreiras foram classificadas como:

- 1) **Barreiras de recursos:** é qualquer barreira que ocasione algum tipo de limitação de recursos necessários para a execução de programas e projetos dos LISPs. A mais conhecida é a falta de recursos públicos, mas falta de tempo, pessoas, incentivos e capacitação, dentre vários, são barreiras de recursos.

---

<sup>7</sup> Os princípios foram elaborados com base nas aulas ministradas por Mathieu Turgeon, no curso “Elaboração de survey: aprenda como montar questionário e coletar dados”, da ENAP.

- 2) **Cultura Organizacional:** é toda barreira que denota uma maneira errônea com que a organização conduz seus negócios e em como trata seus clientes e parceiros. Resistência à inovação e complacência com práticas retrógradadas são exemplos.
- 3) **Específicas de Laboratórios do Setor Público:** são aquelas que foram identificadas, em sua maioria, por Sano(2020) e Rocha (2020), em levantamentos com LISPs, que denotam desafios da atuação específica de LISPs, como a falta de conhecimento do que são LISPs e de tudo o que a cultura de inovação envolve, por exemplo.
- 4) **Prática Governamental:** são aquelas que envolvem características específicas de governo, em especial, relacionadas à estratégia adotada por ele. Populismo, autoritarismo e mandonismo são exemplos de práticas governamentais que se configuram em barreiras.
- 5) **Estrutura de Governo:** são barreiras que fazem as pessoas se perderem em meio à burocracia, processos e fluxos da estrutura do governo. Questões de intersetorialidade e processos envolvem estruturas organizacionais.
- 6) **Externalidades:** são aquelas ameaças ocasionadas por situações que o governo ou o LISP não tem como controlá-las, e geralmente precisam aprender a conviver com elas. Diversidade cultural ou questões relacionadas ao mercado são exemplos.
- 7) **Pessoalidades:** são barreiras geralmente criadas pela percepção interna das pessoas, como a falta de motivação.

Assim, Para a realização do questionário e escolha dos entrevistados, foram estipuladas as seguintes barreiras à inovação:

Quadro 17 – Quadro de Barreiras à Inovação

Tipos de Barreiras	Barreira à inovação	Autor
BARREIRAS DE RECURSOS	Clientelismo	Jacobi (2001); Soares(2009)
	Assistencialismo	Jacobi (2001)
	Patrimonialismo	Jacobi (2001); Soares(2009)
	Privatização da política	Jacobi (2001)
	Falta de recursos públicos, limitações orçamentária e financeira.	Djellal, Gallouj e Miles (2017); Lowewe e Dominiquini (2006); Brandão e Bruno-Faria (2017); Isidro-Filho (2017); OCDE (2020); Soares(2009); Cavalcante et al. (2017); Sano(2020); Rocha(2022)
	Falta de tempo e de comprometimento com prazos, atrasos nas respostas às demandas	Lowewe e Dominiquini (2006); Isidro-Filho(2017); Soares(2009); Brandão e Bruno-Faria (2017)
	Falta de pessoal	Lowewe e Dominiquini (2006); Isidro-Filho(2017); Soares(2009); Cavalcante et al. (2017); Rocha(2022)
	Os incentivos de gestão não estão estruturados para recompensar a inovação	Lowewe e Dominiquini (2006); OCDE (2020); Brandão e Bruno-Faria (2017)
	Baixa capacidade técnica de Estados e municípios	Brandão e Bruno-Faria(2017)
	Falta de incentivos à inovação	Brandão e Bruno-Faria(2017); Sano (2020); Rocha (2022)
	Falta de capacitação da equipe e dos dirigentes	Brandão (2012); OCDE (2020)
	O Plano Plurianual de Investimentos (PPA) impede a flexibilização de investimentos	Brandão (2012)
	Limitações materiais, tecnológicas e de infraestrutura; dificuldades na contratação de produtos e serviços inovadores	Isidro-Filho (2017); OCDE (2020); Cavalcante et al. (2017); Brandão e Bruno-Faria (2017), Sano (2020)
	Fragmentação de dados e sistemas, gerenciamento legado	Isidro-Filho (2017); OCDE (2020)
	Corrupção; preocupação com a corrupção	OCDE (2020)
	Concursos públicos não buscam pessoas criativas ou empreendedoras.	Soares(2009)
	Contratação por indicações deixa em segundo plano a análise do perfil do candidato.	Soares(2009)
	Propriedade intelectual restringe a inovação	Brandão e Bruno-Faria (2017)
Falta de recursos e capacidades difíceis de serem imitadas pelos concorrentes	Brandão e Bruno-Faria (2017)	
CULTURA ORGANIZACIONAL	Crença de que a inovação é inerentemente arriscada	Lowewe e Dominiquini (2006); Brandão e Bruno-Faria(2017); OCDE (2020);
	Resistência à inovação	Brandão e Bruno-Faria(2017); Isidro-Filho(2017); Sano(2020); Rocha (2022)

Tipos de Barreiras	Barreira à inovação	Autor
	Dificuldade de obter apoio da liderança, dos dirigentes	OCDE (2020); Brandão e Bruno-Faria (2017); Sano(2020)
	Os servidores públicos estão numa “bolha”, afastados de problemas e possíveis soluções	OCDE (2020); Soares (2009)
	Cultura de se evitar erros e enganos; baixa tolerância ao erro.	OCDE (2020); Soares(2009); Sano(2020); Machado et al.(2013)
	Complacência do servidor público/ “Foi sempre assim”.	OCDE (2020)
	Corporativismo	Soares(2009)
	Desinteresse pelo desempenho	Soares(2009)
	Hostilidade para com o divergente	Soares(2009)
	Medo da crítica	Soares(2009)
	Dificuldade em explicar o processo de inovação.	Sano (2020)
	Falta de resiliência dos integrantes dos projetos	Lampkowski et. Al (2016)
	Desconfiança na identidade da rede que o LISP construiu	Lampkowski et. Al (2016)
	Desconfiança nos contratos psicológicos entre os participantes	Lampkowski et. Al (2016)
	Desconfiança da visão coletiva que os membros do LISP possuem	Lampkowski et. Al (2016)
	Falta de confiança nos sentimentos de justiça, pertencimento e acolhimento do LISP	Lampkowski et. Al (2016)
	Falta de confiança do ambiente criado, que é inseguro para a inovação.	Lampkowski et. Al (2016)
	Existem barreiras ocasionadas por preconceito de gênero, raça, religião, cultura e diversidade sexual em minha organização.	Botan (2020)
Corporativismo de carreiras específicas atrapalha a gestão compartilhada com LISPs.	Bezerra (2010)	
ESPECÍFICOS DE LABORATÓRIOS DE INOVAÇÃO DO SETOR PÚBLICO	Falta de compreensão do que é inovação ou o que ela envolve	Isidro-Filho (2017); Sano(2020); Rocha (2022)
	Falta de credibilidade; enfrentamento de preconceito relacionado ao LISP	Sano (2020); Rocha (2022)
	Desconhecimento das temáticas abordadas pelo LISP	Sano (2020)
	Falta de visibilidade das ações	Sano (2020)
	Desconhecimento do processo de cocriação	Sano (2020)
	Equipe pequena	Sano (2020)
	Equipe sem dedicação exclusiva ao LISP	Sano (2020)
	Ausência de estrutura própria	Sano (2020); Rocha (2022)
	Falta de planejamento estratégico	Rocha (2022)

Tipos de Barreiras	Barreira à inovação	Autor
	Projetos inadequados	Rocha (2022)
	Alta rotatividade de servidores	Rocha (2022)
	Espera-se que o LISP resolva definitivamente os <i>wicked problems</i> que escolheu atuar, embora se saiba que isto é impossível, <i>wicked problems</i> são apenas mitigáveis, e não sanáveis.	Fernandes e Narcizo (2019); Leme e Serafim (2021); Ximenes (2020); Rochadel et al. (2022); Leme e Serafim(2021); Pereira, Bezerra e Bresciani (2020); Zivkovic (2018)
	O LISP em questão é uma organização que tem um fundador carismático, e sua saída pode acarretar mudanças sensíveis no LISP, ou até mesmo a extinção dele.	Weber (2009, p. 154-155) <i>apud</i> Tonurist et al. (2015); Tonurist et al.(2015)
	A mudança da cultura organizacional é desafiadora, de convencer os colaboradores de que o LISP é capaz de gerar inovações.	Sano (2020)
PRÁTICA GOVERNAMENTAL	Populismo	Jacobi (2001)
	Autoritarismo	Jacobi (2001)
	Mandonismo	Jacobi (2001)
	Foco no curto prazo	Lowewe e Dominiquini (2006)
	A liderança espera recompensas mais cedo do que seria realista	Lowewe e Dominiquini (2006)
	Análise potencial significativa de “falhas”.	OCDE (2020)
ESTRUTURA DE GOVERNO	Pouca pressão dos consumidores de serviços públicos	Djellal, Gallouj e Miles (2017)
	Os níveis hierárquicos dificultam a propagação do conhecimento, tornando o processo de comunicação e tomada de decisão lentos e ineficientes.	Agune e Carlos (2023); Brandão e Bruno-Faria (2017); OCDE (2020); Soares(2009)
	A setorialização acaba ampliando os recursos para as atividades-meio, sem promover a melhoria na prestação dos serviços.	Agune e Carlos (2023); Cavalcante et al. (2017)
	Falta de um processo sistemático de inovação	Lowewe e Dominiquini (2006); Isidro-Filho (2017); Brandão e Bruno-Faria (2017); Sano(2020)
	O setor público tende a sofrer da paralisia quando está analisando uma decisão a ser tomada, porque cada mudança política afeta muitas pessoas.	Tan (2011, cap.5)
	Dificuldade de articulação intersetorial	Brandão e Bruno-Faria(2017); Brandão(2012); OCDE (2020); Cavalcante et al. (2017); Rocha (2022); Ximenes (2020); Emmendoerfer et al. (2022); Marques, Freitas e Silva (2007); Tonurist et al.(2015); Pires e Gomide (2016)
	Restrições legais ou legislação conflitante	Brandão e Bruno-Faria(2017); OCDE (2020); Soares(2009); Cavalcante et al. (2017);
	Rotatividade de dirigentes; mudança de prioridade em troca de gestão	Brandão e Bruno-Faria(2017); Sano(2020)
	Burocracia	Isidro-Filho (2017); Brandão e Bruno-Faria (2017); Silva e Buvnich (2017); Rocha (2022)
	Descontinuidade da gestão ou de um patrocinador contínuo	Isidro-Filho (2017); OCDE (2020)

Tipos de Barreiras	Barreira à inovação	Autor
	Falta de uma estrutura de avaliação e monitoramento	OCDE (2020)
	Falta de autonomia para testes e experimentos	OCDE (2020)
	Sobreposição de competências; cumulatividade de papéis; confusão entre o processo de gestão de inovação e o escritório de projetos, processos, gestão da qualidade ou planejamento estratégico.	Cavalcante et al. (2017); Silva e Buvnich (2017)
	Fluxos de comunicação inadequados	Brandão e Bruno-Faria (2017)
	Ausência de marco legal de inovação	Sano (2020)
EXTERNALIDADES	Diversidade social, cultural e econômica do país	Brandão e Bruno-Faria(2017)
	Dificuldades relacionadas ao mercado	Brandão e Bruno-Faria (2017)
PESSOALIDADES	Conflitos de interesse	Isidro-Filho (2017)
	Percepções errôneas do participante do LISP	Brandão e Bruno-Faria (2017)
	Falta de motivação	Brandão e Bruno-Faria (2017); Volpato e Cimbalista (2002)

Fonte: Elaboração própria.

Sobre o roteiro de entrevista, nesta pesquisa foram realizadas entrevistas semiestruturadas, por permitirem uma interação do pesquisador com os entrevistados e porque o investigador pode adaptar ou introduzir novas questões de acordo com a necessidade de esclarecimentos adicionais.

Quadro 18 – Temas e Perguntas do roteiro de entrevistas

Tema	Perguntas
1. Identificação das inovações	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Descreve em linhas gerais alguma inovação que vocês implementaram que é mais reconhecida pela organização.</li> <li>• Descreva em linhas gerais a inovação que foi mais complexa de se implementar (tendo havido sucesso, ou não), explicando as razões.</li> </ul>
2. Longevidade do LISP (exclusivamente para LISPs com mais de cinco anos de existência)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Considerando a longevidade e maturidade alcançada pelo seu LISP, quais foram os fatores que fizeram com que vocês conseguissem sobre-existir em relação a tantos LISPs que foram criados, e hoje não existem mais?</li> </ul>
3. Ciclo de vida do LISP	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tomando como base as barreiras à inovação em que se pôde elencar dos estudos de Werneck et al. (2020), quais barreiras você julga terem sido mais difíceis de se superar no ciclo de vida de seu LISP?</li> <li>• <b>Como</b> vocês fizeram para transpor estas barreiras?</li> <li>• Que legado pretendem deixar?</li> </ul>

Tema	Perguntas
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Como</b> o laboratório diz “Não”, como conquista o próprio espaço e recursos e como concilia as vontades dos patrocinadores e pretensões do laboratório?</li> </ul>
4. Barreiras à inovação	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Com base nas respostas do tema Barreiras que já ocorreram no LISP, <b>como</b> vocês atuaram para superarem a(s) barreira(s) citadas?</li> <li>• Baseando-se nas barreiras à inovação específicas dos LISPs que vocês citaram e que não constavam no questionário, <b>como</b> vocês tem atuado para superá-las?</li> </ul>
5. Natureza disruptiva da inovação	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Para este LISP, existe contradição entre a natureza disruptiva da inovação e a acomodação de um laboratório aos arranjos e modelos institucionais vigentes, para garantir sua própria sobrevivência, e isto pode ser a razão da escolha dos laboratórios de permanecerem informais ou não?</li> <li>• Existe a possibilidade de uma inovação ser desfigurada por ter de passar por crivos como capacidades estatais, avaliação e monitoramento, tomada de decisões compartilhadas, gestão de normas e apoio da gestão superior?</li> </ul>
6. Exclusivo para LISPs informais	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Embora seu movimento/LISP seja informal, em qual momento vocês perceberam que atingiram a maturidade?</li> <li>• Qual foi a razão de seu movimento/LISP decidir-se por se manter informal?</li> </ul>
7. Exclusivo para LISPs encerrados / extintos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O encerramento do LISP foi algo programado de maneira interna, ou vocês foram pegos de surpresa?</li> <li>• Por qual razão principal o LISP foi encerrado?</li> <li>• Que legado foi possível deixar para a instituição dessa experiência?</li> <li>• Na vida após a morte, que destino seguiram os participantes-membros do LISP?</li> </ul>
8. Governança Relacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quais foram os interesses conflitantes na implantação dos projetos, seu mapeamento e estratégias de enfrentamento?</li> </ul>
9. Intersetorialidade	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quais conflitos e barreiras ocorreram ao lidar com propostas e projetos que necessitem da atuação de mais de um setor, departamento, diretoria, órgão, Estados ou países?</li> </ul>

Fonte: Elaboração própria

Dos procedimentos de coleta e análise dos dados, a busca por contatos e realização convites iniciais para coleta dos dados deu início em 07 de dezembro de 2023, e a conclusão das entrevistas, com a devida revisão e concordância dos LISPs, ocorreu até 18 de abril de 2024. A partir de dezembro de 2023, os Termos de Consentimento

começaram a ser enviados e devolvidos assinados pelos LISPs. As entrevistas foram realizadas entre 18 de janeiro e 18 de abril de 2024.

Muitos LISPs desenvolveram uma cultura pós-pandemia de aumentarem sua produtividade realizando mais reuniões e projetos online, do que presenciais. Assim, em casos que foram realizadas entrevistas online, a anuência ao Termo de Consentimento foi gravada, ou recepcionado o Termo com assinatura digital.

A dificuldade maior do início da pesquisa foi a de conseguir estabelecer um contato inicial com os líderes dos LISPs. Todos foram contatados a partir de dezembro de 2023, mas o último em que foi permitido se conhecer o líder a ser entrevistado só foi obtido em 08 de março de 2024. O método de contato inicial foi o de entrar em contato via *Whatsapp* com líderes já conhecidos. O segundo método foi o de enviar mensagem ao LISP através do site que disponibilizava caixa de mensagem ou preenchimento de formulário para contato. O terceiro método foi o de pedir indicações de contato telefônico para pessoas que integram as redes de inovação em grupos de Inovação do *Whatsapp*, e este método foi o mais frutífero, o que denota que há um forte ecossistema relacional nestas redes.

O caso particular mais dificultoso foi o de um LISP que teve suas atividades encerradas, ou seja, que já está na fase da morte/legado em seu ciclo de vida. Neste caso, a instituição que o abrigava solicitou que o pesquisador e a orientadora montassem um processo via SEI como usuários externos, enviando cópia autenticada em cartório de assinatura em requerimento específico, enviando todo o projeto da dissertação, bem como questionário e teor da entrevista, e que todo o tratamento dos dados fosse dado a conhecer, além dos resultados. O processo no SEI foi dado início em 19 de janeiro de 2024, e foi permitido conhecer alguém que representasse o LISP em 08 de março de 2024, através de e-mail. O questionário foi respondido em 28/03/2024, e a entrevista pôde ser feita em 18/04/2024, levando mais tempo do que todos os outros casos, bem como tendo exigido um procedimento mais burocrático.

A análise dos dados obedeceu a uma estrutura documental composta de anuência aos Termos de Consentimento da ENAP; questionários respondidos pelos LISPS;

transcrição das entrevistas realizadas aos LISPs; e entrevistas revisadas pelos entrevistados.

Da resposta ao questionário aplicado, houve pequena variação ao método que os LISPs adotaram para respondê-lo. Um LISP optou por se reunir com toda a equipe para discutir e responder ao questionário. Contudo, o respondente da maioria dos LISPs foi o próprio líder. Outro LISP optou por marcar apenas as barreiras mais frequentes que ocorriam em seu próprio LISP, afirmando que não tinha como saber quais barreiras ocorrem no setor público em geral, questionando a metodologia aplicada. Assim, o assunto foi levado para a orientadora, e concluiu-se que a metodologia permanecia válida, já que a intenção é a de analisar a percepção dos líderes dos LISP de forma qualitativa, com suas opiniões pessoais, independente de seus vieses ou do que possa ocorrer ou não na realidade observada. Como a intenção da pesquisa, desde o início, foi a de identificar as barreiras mais frequentes, o questionário deste LISP atendeu ao seu objetivo principal, tornando necessário apenas inserir a participação do LISP no conjunto, alterando quantitativos e percentuais. Um dos LISPs solicitou maiores informações sobre menos de uma dezena de barreiras específicas, e em resposta, foi fornecida uma breve explicação das barreiras, com as devidas referências bibliográficas que as identificavam.

Das entrevistas realizadas, 3 foram feitas presencialmente, e 6 foram realizadas online. As perguntas foram elaboradas após estudo das respostas feitas no questionário, objetivando que os LISPs dissessem como venceram as barreiras à inovação que foram apontadas como mais frequentes, ou que acontecem o tempo todo em seu LISP. A duração da entrevista variou entre 45 minutos e 2 horas, dependendo muito do estilo do respondente.

Sobre a revisão da entrevista, a transcrição foi enviada para cada LISP. Dois LISPs aprovaram o texto sem ressalvas. Três LISPs corrigiram cerca de duas ou três linhas da transcrição, ou algum dado numérico específico. Um LISP realçou a importância da revisão gramatical, criticou alguns trechos “truncados”, mas disse que as ideias centrais estavam no texto. Três laboratórios fizeram revisões mais intensas em todo o texto, inserindo novos dados, reescrevendo frases, dando maior sentido às declarações, corrigindo e ressaltando cuidados que o entrevistador devesse ter ao que foi respondido,

para que o resultado da entrevista tivesse o exato contorno do que o entrevistado pensou. Assim, todos tiveram liberdade de revisar suas declarações. A todos também, foi ressaltado que em seguida seria feita uma anonimização de todas as entrevistas, objetivando que nenhum LISP pudesse ser identificado através de informações específicas. Então, até mesmo as realizações importantes dos LISPs tiveram que ser retiradas, focando mais na identificação das barreiras e nas “receitas” que os LISPs deram de como as superarem. No entanto, perguntar detalhes sobre as realizações foi importante para que o pesquisador conseguisse se situar e compreender o estilo e requintes de cada LISP.

Da anonimização dos dados, à medida em que o resultado das entrevistas era inserido na dissertação, houve preocupação em ocultar o Poder ao que o LISP era vinculado, foram trocados os nomes das instituições por “Órgão”, e quando o LISP citava alguma carreira específica, foram apenas chamados de “servidor”.

A opção pela anonimização dos dados é positiva para tornar mais fácil com que o LISP fale das barreiras existentes à inovação dentro de sua Organização, mas ao mesmo tempo, impede com que figure na dissertação as realizações mais expressivas dos LISPs. Houve uma preocupação de se retirar qualquer realização que pudesse fazer com que os LISPs fossem identificados. Mesmo assim, foi possível atingir o objetivo de obter a receita e como os LISPs atuaram para vencerem as barreiras que encontraram.

Por fim, sobre as marcações dos respondentes no questionário do Ciclo de Vida dos laboratórios, houve um LISP que marcou mais de uma barreira em cada fase do ciclo, destoando dos demais. Neste caso, foi considerada apenas uma alternativa, a primeira dentre as marcadas. Observar-se-á que houve LISP marcando apenas uma questão, já que ele se encontrava na fase de nascimento. E o quantitativo de LISPs que foram

marcando as demais fases do ciclo de vida foi diminuindo, pois foram orientados a não responderem questões se não houvessem trilhado aquela fase do ciclo.

## **7- APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS DADOS**

### **7.1 CICLO DE VIDA DOS LABORATÓRIOS**

Na abordagem que visava identificar as barreiras à inovação existentes em cada ciclo de vida dos laboratórios, no nascimento e infância dos LISPs, observou-se que as barreiras à inovação na fase de nascimento e infância dos LISPs são variadas. Os respondentes apontaram predominantemente que ainda não haviam definido suas expectativas. Ao mesmo tempo, apontaram para dificuldades como endosso da alta administração, apoio de especialistas, viam-se como um agente de instabilidade e transformação, tendo dificuldades para se formalizarem e obterem a sua certidão de nascimento.

O LISP 2, que está nesta fase de nascimento, disse que “Como a gente não tem a área de inovação desenvolvida, nem uma política de inovação, estamos buscando especialistas acadêmicos para que nos mentoreassem e estruturasse, nos dessem mais força. Para transpor a barreira, nós usamos o caminho de buscar mentorias”.

O LISP 3 assinalou que não saber ainda o que o LISP era, e as expectativas estarem pouco claras como a barreira mais difícil e sensível. Para ele, “Todas estas barreiras, a mais difícil e sensível, delicada que poderia ter acabado com o lab foram as expectativas, porque se você frustra a expectativa, não adianta o valor que você acha que está gerando. O mais importante foi alinhar as expectativas. Toda instituição tem o lab, mas também tem a TI. Muita gente acha que o que não consegue fazer com a TI, vai conseguir fazer com o lab de inovação, só que não fazemos isso, na verdade trabalhamos em conjunto com a TI, não somos concorrentes, somos diferentes. Então tudo o que não estava caminhando na TI, tentaram trazer para o lab. Criamos uma metáfora para explicar o que o lab. Dizemos que o lab é como um laboratório de inseminação artificial. Pegamos uma parte do pai, uma parte da mãe, cuidamos geramos, e quando o bebê está pronto, a gente devolve, pois a partir daí quem vai pagar a educação, dar comida são os pais.

Pegamos a instituição, a sociedade, e fazemos o filho. A decisão de como vai ser desenvolvido ou não, como vai ser desenvolvido, tudo depende da instituição. Fazemos prototipação e facilitação. Para transpor esta barreira, foi estratégia de comunicação do lab, temos *live* que fazemos no Youtube quinzenalmente, explicando os projetos, aonde queremos chegar, então o Órgão assiste ao programa, a sociedade assiste, e falamos com todos os atores explicamos como começou e onde queremos chegar. Temos no Medium uma série de artigos que atualizamos os projetos, fica muito claro. Além disso, temos uma campanha interna de comunicação, postando o que fazemos, e chamando de “protótipo”. A nomenclatura é muito importante, todo mundo tem que estar alinhado com o que entregamos”.

O LISP 5 disse que “Lá no início, é a questão de formalizar e sustentar, manter. Sobreviver às mudanças de gestão. Não necessariamente mudou a presidência, e as prioridades são outras, pois isso vai acontecer naturalmente. A preocupação começa no nível de gestão interna, pois dependendo de onde o lab está na estrutura, ele pode ser engolido por outras prioridades. Depois que o lab está institucionalizado, tem um momento que precisamos lidar com as questões de mostrar porque o papel diferenciado é importante, mostrar o resultado disso, senão ele acaba sendo aproveitado com outras demandas internas, porque todo mundo tem demandas internas, então tentam puxar o lab. Dar clareza ao que o lab faz, e dizer não para dirigentes que queriam aproveitar para fazer atividades que eram do planejamento ou gestão de pessoas, mas iríamos nos afastar do nosso papel. Isso não é fácil. Precisamos saber claramente o que faz parte do nosso papel e o que não faz parte para dizer não às demandas não relacionadas ao nosso papel. Para transpor essa barreira, nós fizemos diagnósticos internos ou externos, e identificamos com nosso radar questões que poderiam aparecer futuramente como demandas para o nosso Órgão. Em vez de ficarmos sujeitos às demandas internas, nos antecipamos, olhamos para aquilo que nem chegou ao Órgão. Sabíamos que alguns temas estavam sendo estudados, então provocamos algumas áreas que incluíram o tema em sua pauta e apoiaram projetos do laboratório nessa temática. Evitamos estar vinculados a áreas específicas, nos antecipando e provocando”.

Para o LISP 6, “A da infância, são os normativos. Demorou mesmo. Não foi exatamente um problema, mas é muito evidente que as normas quando nascem antes

da necessidade, ela é lei morta. Se o lab já tivesse nascido com uma norma, ali se coloca nossas competências e valores, seria eu a escrever uma norma sem entender a real necessidade das pessoas. O contrário foi muito melhor. A Portaria refletia a nossa realidade, nossa experimentação, contato com o usuário, primeiros projetos, ali a gente se entendeu como laboratório. Na primeira fase da infância, empatizamos com a liderança, pois quando pensamos em institucionalizar o lab, isso demanda muito articulação política, de cargos, e não existe uma área do tamanho que o lab é que nasceu de um servidor. Geralmente vem de um modelo top down. Para nós, foi surpreendente, empatico com a liderança, mas mostrando as evidências e resultados, e isso convenceu as lideranças, e mostrando as dores para criar empatia com as pessoas para mostrar os problemas que estamos resolvendo. Desde o início usamos as estratégias.”

Narra o LISP 7 que “Anteriormente à criação do Laboratório, buscavam apoio dos Órgãos para implementar a Agenda 2030/ONU no nosso Poder. Naquela ocasião, a ideia do nosso Órgão era criar um Laboratório de Inovação em sua Escola. Quando surgiu a ideia de implementar o Laboratório para todo o Órgão, foi necessário o endosso da Alta Administração. Como nunca havia sido criada uma unidade de inovação em nosso Órgão, a expectativa era de que isso pudesse ser realizado de forma ágil, porém, naquele momento, o grande projeto do lab era prototipar a si mesmo, isto é, pensar em cada detalhe de sua estrutura, como sua natureza de atuação, os seus canais de comunicação, entre outros. Por isso, os resultados não poderiam vir de forma rápida, porque estávamos ao mesmo tempo implantando o lab. Também pode ser difícil atender às expectativas quanto à entrega de resultados. Quando não há processo definido de entrada de projetos, eles podem vir de diferentes canais, com diferentes propositores. Mesmo querendo atender todas as demandas que recebemos, apesar de nossa capacidade técnica para realizá-las, ainda estamos tentando ganhar legitimidade no Órgão e acaba sendo muito difícil dizer não. Quando conseguimos, por vezes são gerados ruídos na mensagem. Por isso há um trabalho em curso para construir indicadores objetivos de priorização de projetos. Sobre o endosso, ele é contínuo no sentido de sensibilização. A cada troca de gestão, há um novo trabalho de sensibilização e são promovidos encontros para apresentar à nova Administração Superior os objetivos e serviços prestados pelo lab. Sobre a expectativa de se chegar logo aos resultados, nós desenvolvemos os projetos

muito próximos dos nossos parceiros, há muita transparência nos nossos atos e, dessa forma, damos ciência constante tanto à coordenação quanto aos parceiros. Se é preciso alterar o caminho, já sinalizamos a mudança”.

Para o LISP 9, “No nascimento, foi a barreira do convencimento, entender a inovação enquanto algo importante e necessário. Existe uma mentirinha de que a inovação em todo lugar, mas se não tiver um ente de coordenação, a coisa não acontece. Entre fazer a rotina, o plano de trabalho, inovar vai ficar em segundo plano. Então foi necessário o convencimento da importância do tempo. O LISP teve dois pais. Tínhamos um departamento de estratégia de inovação, e a gerência de inovação estava dentro desse departamento. O Departamento queria entregas antes da formalização, então para convencer abrir um espaço para o laboratório, ele tinha uma expectativa que performássemos muito mais rápido. Por outro lado, o outro pai, o gerente, entendia o propósito da inovação, e havia até um conflito entre eles de qual era o timing de resposta do laboratório, e o que era valor, pois para o nosso líder do laboratório, fazer uma oficina, um sprint, um projeto estruturado, era valor. Para o chefe do departamento, ele queria um projeto implantado. Mas o lab entregava o projeto para a área, mas o resultado depende da área”.

Sobre os primeiros passos e palavras dos LISPs, predominou a ideia de que os patrocinadores desejavam que o LISP rapidamente passasse a realizar projetos. A segunda assertiva predominante foi a de que o LISP só passou a ser reconhecido após realizar alguns projetos.

Na adolescência, a atitude mais frequente apontada pelos respondentes sobre a fase de adolescência dos LISPs foi a de preferirem pedir desculpas a pedir permissão, ou seja, realizavam projetos sem contar aos patrocinadores. Também prevalecia o questionamento sobre os resultados de suas iniciativas, se realmente estariam a transformar a organização.

O LISP 6 disse que “A fase da adolescência, a autonomia se fazia muito na confiança. Mostramos que precisávamos de autonomia para trabalhar. E temos expertise,

sem falar com achismo. Tudo é baseado em evidências e dados, referencial científico por trás, e isso aumentou a confiança dos usuários e patrocinadores”.

O LISP 9 disse: “Sobre pedir desculpa a pedir permissão, as pessoas não conheciam o método, o modelo, como a inovação funcionava. Então fazíamos coisas meio escondidas, para poder entregar algo. Por exemplo, as reuniões de pauta de nossos informativos eram feitas com uma pegada de trazer temas polêmicos de uma forma mais leve, conectando com mídias culturas, com filmes, mas botando o dedo em algumas feridas. Tínhamos o concurso de inovação na prática, que escolhíamos as práticas mais eficientes com resultado e realizações. A premiação dessas práticas era por meio de bolsas de estudos. Fazíamos essas pautas em ambientes externos, por vezes em cafeterias, cinemas, para poder trazer mais elementos e valorizar o ócio criativo, com elementos de criatividade. Então fazíamos ações muito no “contrabando”. Tivemos dificuldade de comunicar valor, a percepção das pessoas era muito difícil, e o nosso chefe do departamento era muito bem relacionado internamente, mas não entendia nada de inovação. Já o gerente de inovação era considerado “porra-louca”, então você não sabia o que viria dele. Ele poderia agir serenamente ou criar um caos em uma reunião. Então o chefe falava que não tinha como levar o gerente para certos tipos de reunião. Então muitas vezes um projeto morria porque o chefe não entendia do assunto, mas o outro líder, que é um exímio comunicador, podia agir de forma destemperada, e causava insegurança”... “O que tentamos trabalhar era buscar outras pessoas para fazerem estes papéis, para desconcentrar da figura do gerente. Então eu cuidava do relacionamento, cuidava internamente dos projetos. Outra colega cuidava da parte dos concursos. Então fazíamos a parte mais política. Acontece que muitas barreiras não foram transpostas, e por isso o LISP foi descontinuado. Mas o novo LISP que criamos hoje conseguiu evoluir graças ao anterior. De certa forma, não conseguimos transpor a barreira, mas conseguimos aprender com ela”.

Foi perguntado aos LISPs como é que eles faziam para conseguir dizer “Não” – uma característica de adolescentes, mas que permeia toda a vida de um LISP.

O LISP 1 disse que “Na nossa estrutura, como somos informais, quando chegam as demandas, já foram tratados os consentimentos, então combinamos o que vai

acontecer e quem irá participar. Uma priorização das demandas, que dependendo de quem for pegar, ela vê se consegue conduzir isso. Trabalhamos com liderança circunstancial, vemos quem quer ajudar e aí a partir daí, vemos se outras pessoas podem e aí vai desenvolvendo. Não me lembro de ter recusado, pois sempre há gente que pode participar e levar alguma coisa. São pessoas multidisciplinares”.

Para o LISP 2, “Apesar de não termos começado formalmente as atividades do laboratório, estamos levando metodologias ágeis para dentro de outra área; e a instituição de linguagem simples, prevendo uma oficina de sensibilização. Sobre o “não”, há uma perspectiva de que o laboratório vai fazer o trabalho para as equipes. Nós dizemos que seremos um facilitador, e não executores. A gente não tem que ter o conhecimento da matéria, nós seremos mediadores, traremos as metodologias, e a participação é de autoria das equipes”.

O LISP 3 faz o seguinte alerta quanto a se dizer “Não”: “As pessoas acham que o lab vai fazer o que a TI não consegue. Como vamos dizer não? Quando dizemos não, perdemos um pouquinho de simpatia e capital político. Ninguém quer dizer não. Alguns labs vão abraçar projetos que não são deles. Então nossa estratégia é dizer o “sim” certo. Definimos que a cada dois anos, a sociedade diz o que devemos fazer. Não é que a gente diz não, a gente diz que já foi decidido pela sociedade o que fazer. Nenhum lab tem vontade de dizer não, então a melhor maneira é não decidir, quem decide é a sociedade. Informamos o portfólio de projetos que a sociedade decidiu”.

O LISP 4 manifestou que “No começo, foi mais difícil. Em uma instituição, você será cobrado por resultado. Mas é preciso manter um ambiente favorável à reflexão. Fomos criando mecanismos, construindo nossa identidade, entender a quem atender, estabelecer as prioridades. Por exemplo, chegavam projetos de quem estava mais próximo da Escola. Fomos percebendo que nem sempre as demandas que chegavam estavam alinhadas ao nosso propósito. Então, criamos um mecanismo de fazer chamadas anuais para tornar o lab mais acessível e mais transparente. E termos a capacidade de acolhida, e assim estipulávamos um limite de atendimento”.

Para o LISP 5, “Uma questão importante é que o laboratório precisa ter uma certa autonomia. Desde o início foi sendo conquistada. Pela própria participação nos projetos

que foram acontecendo, o lab ganhou credibilidade que foi fundamental para manter esta autonomia. Nós escolhemos projetos e vendemos a importância de projetos que estejam alinhados com o nosso papel. Para preservar isso, precisamos estar muito alinhados com os níveis hierárquicos superiores. Faz parte da cultura do Órgão questões de autonomia e independência. Em termos de estrutura hierárquica, precisamos negociar e conversar bastante. Quando há mudança de estrutura de pessoas, de dirigentes, há um retrabalho de conscientização, sempre colocando nosso papel, nossa atuação, a diferença do que a gente faz, facilita reuniões externas e internas, e quando chega um novo gestor, a gente precisa reforçar nosso papel e diferencial. Eventualmente, precisamos dizer não para outros dirigentes. A gente recebe convites e dizemos que não é exatamente o que a gente faz, o nosso papel não é esse. Eventualmente tem uma insistência, procurando o dirigente antes ou depois do “não”, insistimos em nosso papel. Eventualmente, aceitamos participar de algum tipo de parcela do projeto, evitando gerar conflito e resistência interna, procuramos um ponto que esteja alinhado ao nosso papel. E tem funcionado bem. Às vezes, pela insistência do gestor, tenho que dar uma cozinhada e mostrando que estamos em outros projetos. Clareza sobre o nosso papel, e saber o que não é o nosso papel. Este exercício deve ser feito antes. Fizemos isso a partir de recebermos demandas equivocadas. Choques de papéis, isso é muito importante e preliminar”.

Já o LISP 6 diz que “muitas vezes uma norma enrijece, te coloca numa caixinha, e não devemos ir pelo caminho da burocratização. A adolescência aqui está tardia. Desde o início, foi uma premissa ter autonomia até para errar e experimentar. Isso depende muito de confiança, e temos lideranças que nos dão asas. Recebo poucos não, e quando os recebo, vejo que eles realmente precisam ser ditos pelos nossos pais. Já quanto a dizer “não”, dizer “não” é libertador. De vez em quando eu digo não, e a equipe me chama a atenção. Mas hoje, com a maturidade, eu digo não. Nos sobrecarregamos muito no início, mas criamos abrangência e alcance. Hoje, se me pedissem qualquer coisa, palestra, serviço e apoio, eu dizia sim. Hoje a gente prioriza. A gente criou critérios, e eles são transparentes para qualquer pessoa. Toda demanda entra por uma porta única, dessa forma fica mais isonômico e sem preferências. Se você me pede algo, sendo amigo ou não, o formulário é analisado. Perguntamos qual é o problema, da carta de serviços, como isto se associa ao seu problema, como você gostaria de ser atendido. E

lá mesmo tem os critérios. Questionamos se sua ideia tem patrocínio da liderança, se tem o aval. Segundo critério é diversidade dos demandantes. Se eu atendi um ministério e ele vem novamente pedir, a gente dá preferência para outro. Se for órgão do time volante, também tem preferência. Se for o nosso Órgão, damos preferência. Todos os critérios são transparentes. Hoje temos duas frentes de trabalho. Os demandados e os ofertados. Os demandados são pela porta única. Os ofertados são os que a gente vê que tem mais impacto. Por exemplo, inscrições para mentoria com laboratórios de inovação. Normalmente, temos muito mais inscritos do que vagas. Então selecionamos por diversidade regional, pois a inovação está ligada a diversidade. Com projetos que atendam minorias”.

Para o LISP 7, “sempre fazemos isso com transparência de nossas ações, demonstrando quantos projetos já temos em andamento, qual é a capacidade técnica disponível e, também, com a entrega constante de resultados. Afinal, se eu disser sim para uma nova demanda, posso prejudicar outra que já esteja em execução. Para priorizar os projetos, trabalhamos com requisitos como vínculo ao Planejamento Estratégico ou análise de impacto do projeto, isto é, se os resultados atenderão a um setor, a uma área ou a todo o público do Tribunal. Além disso, verificamos o esforço necessário para a execução e a sua urgência. Alguns desses requisitos se encontram, por exemplo, em nosso formulário “Traga o seu Desafio”. Outra medida que adotamos é a coleta de indicadores de duração de projeto e de esforço, como quantas oficinas foram realizadas, por exemplo”.

O LISP 8 contou suas estratégias para se dizer não: “A gente diz “não” em algumas circunstâncias. 1) Dificilmente fazemos acordo de cooperação técnica, pois nosso recurso é extremamente limitado. Cooperação sem transferência de recurso é contratar um problema. O primeiro não é perguntar se o parceiro tem recursos, já que ele não tem gente ou espaço, pelo menos tem que ter dinheiro. Quando não há recurso valioso, já dizemos “não” 2) Quando a vontade política não tem conexão com a realidade. Não é um wicked problem, uma demanda real que envolva o cidadão. A pessoa quer objetivos muito soltos. E outro ponto: dizer não na modelagem do escopo do projeto. Tem recurso, vontade política, mas na hora de combinar o escopo e trabalhar as entregas e cronogramas, o momento pode não ser propício. Por exemplo, tem uma complexidade

na solução, mas eles querem uma redução do tempo muito grande, porque o tempo político é curto. O tempo da política é diferente da inovação. Aí é preciso dizer “não”.

O LISP 9 disse: “A gente faz diagnóstico dos problemas, uma priorização nossa do que tem mais chance de performance, e o passo seguinte é validar a priorização com o nosso gestor. Tentamos inverter foi a lógica de que em que momento o gestor está participando. Em regra, trazíamos o gestor para aprovar no final do projeto. Mas agora, trazemos o gestor para todos os passos de concepção, diagnóstico, até a definição de priorização. E quando fazemos mapeamento do problema, separamos o que é problema de gestão e problema para a inovação. Estratificamos o que é realmente problema de inovação. Não dizemos que não vamos fazer, mas dizemos que só vamos começar um projeto após terminarmos outro que é prioritário”.

Sobre a adultez e maturidade dos LISPs, predominou para os respondentes a ideia de ser constante o questionamento sobre o destino do LISP, se estão no caminho certo. Esta posição na maturidade denota o risco de o LISP parar de inovar por manter-se em um caminho fixo. Também há na fase da maturidade uma dificuldade em estipular métricas e avaliações para os LISPs.

Para o LISP 4, “Não houve uma barreira tão crítica quanto a avaliação dos resultados do laboratório. Creio que todas as que marquei são naturais do processo, porém, eu destacaria o fato de pedirmos mais desculpas do que permissão. Porém, isso também faz parte do processo, e estamos fundamentados, porque nos preocupamos com o atendimento ao usuário final, e às vezes temos que *hackear* o sistema, encontrar as lacunas, e fundamentamos a decisão com base nos dados. Há um espaço para trabalharmos de maneira inovadora”.

O LISP 6 diz que “A gente tem crises de meia-idade eventuais, e mudamos missões, propósitos e valores, pois as necessidades do usuário mudam rapidamente. Chegamos a sair da área de Gestão de pessoas, e hoje somos um lab que estão na área de Gestão e Inovação. A crise de meia-idade, superamos fazendo uma boa gestão da mudança, que fazemos no dia a dia, criando senso de urgência, mas com transparência, a mudança não vai parar nunca, e sabemos disso. A transparência diminui o medo da mudança”.

Para o LISP 8, “Conseguimos nos adaptar, um dos desafios para nós é a alta rotatividade de pessoal, pois o nosso pessoal temos pesquisadores, alunos e profissionais de mercado, sem vínculo direto com o departamento, é temporário. Enquanto tem vínculo, envolvemos as pessoas ao máximo, para aproveitar bem o tempo de permanência conosco, mantendo disponibilidade do pessoal, em virtude das competências que desenvolvemos. Formamos a mão de obra, para aumentar o tempo de disponibilidade. Outra barreira é a disponibilidade de recursos, editais são raríssimos. Especializamos em captar recursos. Pela natureza jurídica da nossa instituição, permitiu captar recursos de diferentes fontes. Os laboratórios vão precisar amadurecer para isso, os labs precisam adquirir uma natureza jurídica para absorver recursos”.

Sobre a morte do LISP – e deixando um legado - independentemente de qual fase do ciclo de vida de um LISP, a maior parte dos pesquisados teme a morte súbita por eventos que o LISP não consiga controlar. A segunda preocupação desta fase é a de deixar um legado, organizar um registro dos aprendizados da equipe.

Falando sobre a questão do legado, O LISP 1 disse que “Quando houve a pandemia, de uma forma geral, tudo esfriou. Conseguir voltar às atividades com movimentos, foi difícil. Vejo que essa fase do legado, de ter mais líderes que levem a ideia adiante, pois tenho a impressão de que as pessoas querem fazer o movimento, mas esperam alguma liderança para levar, e as pessoas precisam ser mais protagonistas. Essa barreira, como nos tornamos uma tradição para executar certos eventos, já conseguimos deixar pré-agendadas realizações. E é importante ter parceria e fazer parte das coisas que vão acontecer, pois antes da pandemia, nosso LISP já se tornava parte desses movimentos. As conexões, que as pessoas saibam como elas são importantes, de que você não precisa esperar estar tudo pronto, ter um lugar fixo, é meter a mão na massa, ir lá e fazer. Nosso legado é deixar inspiração para que as pessoas não fiquem esperando que a instituição venha lhe falar sobre algum assunto, em vez de as pessoas irem atrás, se conectarem”.

O LISP 2 entende que “Eu pensei que venho em contato com o campo da inovação há algum tempo. Sei da dificuldade de construção desse tipo de projeto de inovação, mas de qualquer projeto novo que tragamos para o governo. A implantação do laboratório já

seria um legado. Tenho uma costura um pouco mais visionária, buscando mais fora o que estão fazendo, trago uma postura de benchmarking, e este projeto não seria diferente”.

Para o LISP 3, “Trabalhar a cultura de inovação no nosso Órgão. A inovação é um termo muito disputado, e é pra estar em todo lugar. Mas tem um tipo de inovação que só o lab faz, que é trazer o olhar do cidadão. Os labs olham para o problema da instituição e chama outros atores para resolver e dar solução. Nosso lab chama a sociedade e perguntamos o que precisa melhorar. Fazemos um evento a cada dois anos para fazer uma construção de conhecimento colaborativo para levantar as prioridades. O gestor público tem uma crença na ideia de que “eu sei quais são os problemas e sei quais são as respostas”. E geralmente a solução é um novo sistema, mais pessoas e mais recursos. E aqui partimos da premissa de que não sabemos quais os problemas, por isso perguntamos à sociedade. Uma vez que conversamos com a sociedade e entendemos os problemas, daí chamamos os atores internos para conversar qual seria a melhor solução para este problema. Trabalhar a cultura de inovação para que, quem trabalhar com inovação aqui nesta instituição, você não precisa ser um supergênio, nem conhecer todas as respostas, para inovar. Que a sociedade seja envolvida com a instituição para perseguir uma boa solução para estes problemas”.

O LISP 4 diz que “Estamos muito preocupados com o legado, além de atendermos as instituições públicas, compartilhamos a aprendizagem. Uma das coisas que fizemos foram as nossas publicações, criamos um programa de aceleração voltado para unidades de inovação. Nossa estratégia é, ajudando as unidades de inovação, conseguirmos gerar escala. Deixar um legado”.

Para o LISP 5, “como o laboratório conversa muito, desde que assumimos o papel voltado para a administração pública, estamos construindo o papel de minimizar ou relativizar a questão do excesso de controle. Enxergamos como legado em termos de impacto tanto trabalhar internamente para a mudança de visão dos servidores, de ter uma visão muito mais de parceria com a administração pública, e para a administração pública que consigamos passar esta mensagem, mas levando algo concreto. Vamos fazer junto, mostrar como pode ser feita uma gestão de risco de inovação, respaldando o processo

para futuras ações do controle. Inovar é esperado e importante. O legado é a mensagem de que, baseada em iniciativas concretas do LISP, inovar faz parte da gestão pública e que precisamos ser parceiros nesse processo.”

Para o LISP 6, “O maior legado é que os servidores consigam se reconectar de seu espírito público, que a Gabriela Lota chama de ethos público. Eu não entrei no serviço público por amor, mas pela estabilidade e pelo dinheiro. Muita gente entra sem ter vocação. Então, tiremos o romance do serviço público. Nosso trabalho tem um sentido de reconfigurar e ressignificar o trabalho como servidor após a experiência com o laboratório. O legado é este, o de reconexão de servir. Pense no Pix, do Gov.br, da transformação de vidas. Temos o poder de piorar ou melhorar a vida das pessoas. Enxergar este impacto dá sentido ao nosso trabalho. Não conheço um servidor que queira ficar trabalhando apertando um botão, possivelmente os chamados “acomodados” apenas estão carentes de gestão, de atuação em rede.”

LISP 7: “O maior legado seria ampliar e democratizar, de forma criativa, o acesso ao Órgão. Em outras palavras, seria aumentar o acesso por meio da criação de soluções inovadoras, de modernização e aperfeiçoamento.”

Sobre legados, o LISP 8 disse que “Temos como legado a formação de recursos humanos, deixando uma força de trabalho capaz de formar novas gerações. E a produção cumulativa de conhecimento. Ao formarmos pessoas, precisamos ter uma boa base de conhecimento para isso. Proporcionar meios de produzir e circular conhecimento, além das próprias inovações que fizemos.”

O LISP 9, o único dentre os entrevistados que já foi encerrado, e está na fase do legado, disse: “O LISP deixou o legado de tudo o que a gente colhe hoje, pois foi plantado lá. O que foi positivo a gente repete, o que foi negativo a gente reestrutura. O meu legado específico é construir um processo de inovação à prova de gestor. Como aqui entra gestor e sai gestor, você pode ter projetos diferentes, mas o processo é igual. Quando você olha para a inovação, cada pessoa que se senta na cadeira quer “zerar o game” e começar novamente. Então está muito comigo olhar para o departamento, e vejo que não tenho pessoas remanescentes do LISP que foi encerrado. Então, preciso construir um processo de inovação que quando eu não estiver mais aqui, alguém consiga

dar continuidade. A gente vive em soluções de inovação. Hoje um tema é importante, e amanhã não é mais. Então precisamos construir uma sensação de perenidade. Entender que o resultado negativo também é resultado. Dentro da inovação, precisamos ter em mente de que o resultado que conseguimos, mesmo negativo, tem um valor. O LISP não chegou no ponto de maturidade de conseguir implantar alguma inovação que fosse reconhecida. Esse preâmbulo é importante porque houve uma evolução entre o LISP que foi extinto e o novo que criamos. O antigo foi um embrião, houve um ato de coragem de quebrar uma cultura, com o propósito de incomodar mesmo. A inauguração dele já foi um evento disruptivo. A nossa instituição é muito conservadora, e os eventos eram sempre muito formais, e a inauguração do lab foi construída com *food trucks* e música. Então, a gente tinha uma estrutura física fora do edifício-sede, exatamente por uma dificuldade que tínhamos de as pessoas conseguirem se centrar no processo de inovação. Então, a gente fazia uma oficina, o superior chamava alguém, então as pessoas tratavam o LISP como algo secundário. Então, como colocamos o LISP em outro prédio, gerou mais foco nas pessoas. O nosso Órgão inova desde sempre, ainda que conservador e tradicional, mas consegue se reinventar através dos anos. O LISP tentou quebrar o movimento conservador e colocar o assunto em pauta. Passou por inúmeras barreiras, tinha um gestor muito comprometido com o tema, que já se aposentou, ele era uma referência para todos nós, tive o privilégio de trabalhar com ele. Conseguimos estruturar o método de inovação com o LISP, colocou novamente a inovação na estrutura organizacional, não teve tempo de produzir inovações reconhecidas. O LISP promovia oficinas, construiu uma ferramenta de cadastramento de ideias inovadoras. Tinha um conceito de dar voz à ponta, a inteligência do negócio estava lá na ponta, dava voz colaborativa e coletiva, trazendo clientes e colaboradores. Das construções do LISP, infelizmente ele não colheu os frutos. A realização de uma das propostas do LISP ocorreu após oficinas e testagens de protótipos, com avaliação ergonômica, e o projeto evoluiu com o LISP novo, avaliando impactos na saúde dos empregados.”

Perguntou-se se o encerramento do LISP foi planejado ou se pegou de surpresa os membros. “Ele foi desidratado. Foi perdendo relevância, até a comunicação de que ele seria descontinuado. A unidade do prédio foi colocada à venda. A razão principal pela qual o LISP foi encerrado é que a gerência de inovação, que era a dona dele, foi

descontinuada. O que para nós foi uma tragédia. Foi por falta de entendimento. Mas primeiro legado do LISP foi colocar o assunto na vitrine. A partir daí, não tivemos mais ausência de discussão sobre inovação. Ela teve altos e baixos, mas sempre existiu. Houve uma desconcentração da inovação, levamos para a ponta, para o nosso público interno. E a relação com o ecossistema, houve um entendimento da importância disso.”

Sobre a “vida após a morte”, o LISP relata que “o gerente e líder do LISP se aposentou. Uma outra colega foi para a área de projetos. Outra voltou para o Estado de origem, eu sou a remanescente que ajudei a criar o novo LISP.”

O tema central deste trabalho envolve pesquisar os LISPs para que eles respondam **como** superaram as barreiras à inovação que encontraram. Durante a Semana de Inovação da ENAP de 2023, no lançamento do livro *Laboratórios de Inovação Pública*, em 07 de novembro, os autores do livro enfatizaram a carência de pesquisas desta temática (Escola Nacional de Administração Pública, Livro laboratórios de inovação pública é lançado na abertura do evento, 2023). Inclusive, a coautora disse durante o lançamento que compreender **como** as barreiras à inovação são superadas é um tema pouco pesquisado. De fato, mesmo pesquisando internacionalmente, há poucos artigos que se propõem a dissertar sobre como superar as barreiras à inovação, e menos ainda, essa proposição foi apresentada abordando o setor público.

Dessa pouca leva de artigos que versam sobre superarem as barreiras para uma inovação eficaz, pesquisando e prestando consultoria a mais de 550 empresas durante dez anos, Loewe e Dominiqini (2006) afirmam que “a maioria das empresas não é boa em inovação e poucas entendem o que é realmente necessário para construir uma competência sustentável para a inovação em toda a organização.” Eles recomendam às empresas que elas não devam tratar apenas os sintomas, mas agir sobre as causas profundas encontradas em comportamentos de liderança, processos de gestão, pessoas e competências, além da cultura e valores. Também afirmam que não se deve agir apenas em uma causa raiz, mas é preciso agir sistematicamente em todas essas áreas. Por fim, afirmam que não se deve apenas copiar cegamente as melhores práticas, mas é preciso conduzir um “diagnóstico de inovação” que identifiquem os problemas e

oportunidades da empresa estudada em questão, para então construir um plano de ação personalizado.

Entre os comportamentos esperados para que as empresas melhorem seus processos e ferramentas, Loewe e Dominiquini (2006) sugerem que o desenvolvimento de novos produtos permita a divergência e exploração no *front-end*, ou seja, no usuário finalístico. É importante, também, sintetizar as ideias individuais em plataformas maiores, para que estas ideias se desenvolvam ainda mais, criando espaços, ambientes para avaliação das ideias. Valorizam, também a testagem e prototipação para refinarem modelos de negócio antes de o fixarem ao mercado. E creem que é importante que haja um ajuste de critérios de avaliação ao longo do processo que reflita o estágio de desenvolvimento da inovação.

Na dimensão das pessoas e habilidades, Loewe e Dominiquini (2006, P.?) disseram que “as empresas que envolveram muitos funcionários tiveram melhores resultados de inovação do que as empresas que envolveram poucas pessoas.” Na prática, as empresas restringem a inovação a algumas áreas ou departamentos da sua empresa, embora afirmem que aproveitam os talentos inovadores da organização.

Por fim, Loewe e Dominiquini (2006) abordaram a dimensão da cultura e valores, afirmando que as empresas minimizam a importância da cultura organizacional quando se trata de inovação. O medo do fracasso é uma falha cultural nevrálgica, e que as organizações que não consideram o fracasso como uma opção acabam por estigmatizar a atitude de correr riscos.

Identificando as barreiras culturais que retardam a produção e o compartilhamento de conhecimento nas organizações na comunidade de Porto Rico, e pesquisando formas de superá-las, Rivera-Vazquez, Ortiz-Fournier e Flores (2009, P.258) identificaram que “A produção e o compartilhamento de conhecimento foram reconhecidos como a chave para a inovação. Portanto, é importante saber como a cultura influencia significativamente a vontade de compartilhar conhecimento dentro das organizações”. Argumentam que a disposição para conversar e compartilhar o conhecimento sofre influência da dinâmica cultural do ambiente externo, como a cultura nacional do lugar.

## 7.2 ESTRATÉGIAS PARA IMPLANTAR INOVAÇÕES COMPLEXAS

Por meio das entrevistas semiestruturadas, cada LISP pôde citar as razões que tornam as inovações complexas de se implementar, a receita da longevidade de seu LISP, as barreiras com as quais tiveram que lidar, e quais estratégias envidaram esforços para debelá-las:

Sobre a complexidade de certas inovações para as implementarem, o LISP 1, cuja principal característica é sua informalidade, respondeu que “Eu vejo que as pessoas já queriam fazer isso, cada um em seu órgão, fechadinho, vendo as coisas acontecerem, e sempre achavam que estavam sozinhas. A partir do momento em que começamos a falar de inteligência artificial, as pessoas sentiram que não estavam sozinhas, e passaram a vencer as barreiras de suas organizações. Inovação não tem lei, é algo que você vai experimentar. A gente vai fazendo, provando que o resultado deu certo, e diz “Desculpa aí”. A lei Meira diz que o sistema só se quebra as regras se você entender melhor as regras de quem entendeu e agir mais rápido que a polícia das regras, para que haja resultados antes de a polícia tentar te pegar. Tudo é novo e você está testando algo que não existe um padrão, então você testa protótipo e depois amplia para dar resultados. Há alta carga de burocracia, porque as pessoas se apegam mais ao processo do que resolver o problema. No caso do homem do coqueiro, existe toda uma regra de subir no coqueiro, e jogar o coco lá embaixo, mas quando o processo é mais importante do que resolver o problema, a pessoa sobe mesmo quando não é necessário e o coqueiro é baixo.”

O LISP 2, que é um LISP em fase de Geração, disse que “O próprio nascimento do laboratório é o mais complexo até o momento. Além da criação do lab, nosso trabalho é em rede que vai quebrar a departamentalização. Esperamos que o lab seja constituído por servidores das mais diversas equipes. Estamos revendo o texto da minuta.”

Para o LISP 3, “O projeto mais complexo, desafiador, envolveu muitas áreas. A primeira dificuldade foi convencer os órgãos, pois as ferramentas interagem com o processo, e as áreas já estão satisfeitas com o que fazem. Então, uma inovação que vai dar trabalho para os participantes exigiu de nós uma estratégia de convencimento. Transformar processos de trabalho para facilitar a implementação. A própria inovação

ajudou a implementação, transformar os processos de trabalho para facilitar. Se não tivéssemos trabalhado os processos, haveria mais barreiras para implementar.”

Para o LISP 4, “Não conseguimos acompanhar nenhum case até a implementação. Na inovação, defendemos o entendimento da realidade para depois irmos para os mecanismos legais. Para chegarmos a um desenho de jornada de serviço, isso exige todo um arranjo, de intersetorialidade, com que falaremos, como as esferas podem ajudar na construção da jornada. Se tivéssemos conseguido pensar na implementação junto com nossos parceiros, talvez teríamos conseguido acompanhar o encaminhamento da implementação.”

Na visão do LISP 5, “Tivemos um projeto em que havia o risco tecnológico do insucesso da própria compra. Tivemos que conversar muito com o nível estratégico, mas quando houve alinhamento, funcionou bem com a equipe técnica. Para nós, foi a primeira iniciativa nesse sentido. Pudemos correr riscos que uma unidade fim não pode. Pudemos experimentar algumas coisas que nosso Órgão não pode fazer. Não podemos chegar com um papel de consultoria. O tempo todo acompanhávamos o processo, mapeando as boas práticas, identificando os autores que podiam alterar o processo, e os especialistas ajudavam no papel de consultoria.”

Sobre o LISP 6, “Quando pensamos em inovação, pensamos em Tecnologia, algo relacionado a sistemas e apps. Inovação não necessariamente é isso. O que é mais complexo é quando se pensa em transformar algo que temos com tecnologia, pois demanda parceria com a TI, que demanda alto esforço de equipe, e investimento financeiro. Estas são as mais complexas, temos uma matriz 2x2 para esquematizar, uma matéria de esforço versus impacto. Quando menor o esforço e maior a probabilidade de impacto, maior a chance de a solução ser bem-sucedida. Priorizamos soluções mais simples. Hoje estamos com uma solução de inovação que tem a ver com lideranças em PGD, Programa de Gestão e Desempenho, que ficou famoso por instituir o teletrabalho. A diferença é que não faz mais sentido o gerenciamento por hora, e sim por resultado, desempenho e entrega. A gente tem metas, desenvolvendo num momento de alta complexidade, as lideranças de PGD, estas lideranças consigam gerir suas equipes de uma forma eficiente.”

Para o LISP 7, “A inovação mais complexa de se implementar foi o projeto de simplificação de linguagem de nossos documentos, que eram apresentados como anexos PDF. Com o projeto, nós conseguimos fazer com que os modelos fossem automatizados para garantir a sua uniformização. Criamos ambientes de teste e variáveis com a TI, realizamos muitos testes com a ECT para documentos expedidos por carta e promovemos o envolvimento de servidores de diversas áreas, como a TI.”

O LISP 8 afirmou que “A gente teve algumas inovações que foram realizadas. Desenvolvemos uma metodologia e tecnologia para avaliação de programas, está rodando desde 2016. As três mais desafiadoras têm a característica de desenhar uma metodologia que roda em uma tecnologia. Os clientes pedem que avancemos no ponto de vista metodológico e implemente para rodar em tecnologia. É desafiador porque é preciso força de trabalho qualificada, e necessidade de interação muito extensa, escopo, conciliação de interesses, priorizar demandas, alocar recursos, envolver clientes.”

O LISP 9: “A mais complexa não teve sucesso; tentamos implementar um trabalho com conexões com o mercado, com uma startup, juntamente com um Ministério, e o maior problema foi resolver um problema logístico com outro país. Então foram construídas novas maneiras de melhorar a logística com uso de OCR. O produto entregue foi aquém, e foi desenvolvido internamente. Essa cultura de inovação de que o parceiro faz parte foi importante. O que a gente enxerga, que há uma construção a respeito. Temos formalizado que o caminho principal para construir projetos de inovação é com terceiros. Usamos parcerias, contratos”.

Uma análise das características de cada laboratório nos permite entender seus pontos fortes na implantação de inovações complexas:

LISP 1: este laboratório se destaca pela flexibilidade e informalidade, aspectos que incentivam a experimentação sem depender de formalidades institucionais rígidas. Isso o torna especialmente eficaz na formação de redes colaborativas, algo fundamental quando há escassez de recursos e estrutura. A estratégia de engajar diversos atores em um ambiente participativo contribui para o surgimento de uma cultura de inovação orgânica.

LISP 2: Em fase inicial, o LISP 2 busca consolidar sua estrutura e obter apoio de especialistas acadêmicos, o que serve como base para superar a falta de políticas de inovação claras. O uso de linguagens simples e métodos ágeis são táticas cruciais para facilitar o entendimento de seu papel e promover alinhamento interno, essencial para sua construção gradual.

O LISP 3 foca muito na comunicação para alinhar expectativas, uma barreira crítica que enfrentou no início. Ao estabelecer que sua atuação complementa e não substitui a TI, esse LISP usa metáforas e canais de comunicação como lives e artigos para difundir seu papel. Isso demonstra uma habilidade de lidar com mal-entendidos institucionais e gerenciar a imagem pública do laboratório.

O LISP 4, contando com apoio inicial da alta gestão, enfatiza o atendimento ao público e a transparência de suas ações. A realização de chamadas anuais para definição de prioridades reforça um ciclo de atividades alinhadas ao propósito do laboratório e facilita o ajuste às demandas recebidas, assegurando um ambiente de inovação contínua e monitorada.

O LISP 5 consolidou um papel de independência e autonomia, valorizando uma postura preventiva em relação a demandas institucionais e interferências externas. Realiza diagnósticos internos para antecipar temas emergentes e garantir sua relevância dentro da instituição, uma prática que contribui para evitar desvirtuamentos do propósito do laboratório.

Centrado em construir confiança institucional, o LISP 6 evita excessiva burocratização ao criar normativas e mantém uma abordagem flexível para adaptar-se às necessidades dos usuários. A sua ênfase em evidências e dados científicos para obter apoio reflete uma base sólida de atuação, que ajuda a sustentar a autonomia do laboratório.

Com foco em implementar a Agenda 2030 da ONU, o LISP 7 utiliza o apoio contínuo da alta administração para legitimar suas ações e aumentar a confiança institucional. Trabalha com indicadores para priorizar projetos, destacando-se pela clareza nos critérios de decisão e pela transparência em comunicar os avanços, o que fortalece sua legitimidade.

LISP 8: este laboratório prioriza a formação e desenvolvimento contínuo de recursos humanos e métodos cumulativos de inovação. Ao especializar-se em captação de recursos, aumenta sua independência financeira e fortalece sua estrutura, garantindo meios para desenvolver tecnologias e metodologias próprias que são aplicáveis e sustentáveis no longo prazo.

LISP 9: trabalha em torno da construção de processos sólidos que sustentam a inovação, mesmo diante de mudanças de gestores. Este LISP adotou uma abordagem resiliente, que permite que sua estrutura e cultura de inovação sejam transferidas e adaptadas, mantendo-se relevante e funcional, mesmo quando há descontinuidade institucional.

### 7.3 RECEITA DA LONGEVIDADE DOS LISPS

Da receita da longevidade dos LISPs, já trilhando a fase adulta de sua jornada, o LISP 1 cita “Um caso que ocorreu com o nosso lab, enquanto o lab estava informal, fizemos muita coisa, houve todo um desenvolvimento, e depois a gente viu que a inovação se espalhou para toda a organização, só que houve um momento que quando tenta se institucionalizar, aí formaram uma rede de inovação, mas houve mudança de governo, e vimos que no momento que se forma uma institucionalização, meio que desengaja o movimento. Damos muito suporte para a rede de inovação dentro da instituição, mas não tem uma criação formal, a gente apoia de maneira informal, e a receita de nossa longevidade é a informalidade. As pessoas entendem os valores.”

O LISP 3 elenca suas receitas de longevidade: “3 pilares: apoio da alta gestão da instituição. O lab pode agregar, mas sem apoio da instituição, ele não prospera. Nosso apoio vem externamente, a pedido da sociedade. Fizemos um “hackaton” para repensar como nosso Órgão se relacionava com a comunidade. Hackers disseram que o hackaton não era perene, acontecia vez ou outra, seria bom uma continuidade para pensar novos projetos para participação transparência e cidadania. Assim surgiu nosso LISP, e até hoje nossa força vital é a sociedade definindo as prioridades do lab. Cada lab precisa entender que argumento ele consegue trazer para mostrar que ele é relevante. O segundo pilar,

mesmo que a alta gestão apoie o lab, se ele não apresentar resultados, ele também não se mantém, porque as críticas começam a ser muito fortes, por exemplo testagem de ideias que não vão pra frente. O segundo pilar foi então entregar resultados, fomos premiados em eventos internacionais, tudo isso mostra valor do nosso trabalho. O terceiro, inovação não pode ser imposta. Se você chegar com uma grande ideia, mas se tentar impor essa grande ideia, você vai criar uma barreira. Então trabalhamos sempre com base na concordância, na negociação, envolver os atores necessários desde o início. Primeiro lugar, fazemos mapa de atores, quem são os órgãos relacionados com aquele projeto. E chegamos dizendo que a sociedade apontou que existe um problema, e perguntamos se a área deseja fazer uma imersão. Identificamos os stakeholders, que vão ser demandados para implementar a inovação desde o início.”

O LISP 4 disse que possuem uma “Vantagem de partida. No nascimento, configurou-se um contexto muito favorável. Foi um lab que já surgiu patrocinado pela alta gestão. Órgãos queriam entrar nessa temática da inovação, e assim decidiu-se criar o laboratório. Ter o patrocínio da alta gestão, ter recursos mínimos, ter espaço, conseguimos apoio metodológico e mentoria externa, os erros para a aprendizagem eram tolerados, e isso tudo é o que sustenta a longevidade do LISP. Acolhida à aprendizagem.”

Para o LISP 5, “Uma das grandes questões é a mudança de gestão. Precisamos olhar para qualquer nova área com o cuidado de a área não ficar como um projeto vinculado a uma gestão específica ou determinada estrutura que fica na dependência de quem será o dirigente da unidade. Nosso LISP foi lançado numa gestão cujo tema prioritário era a inovação, o que foi uma grande oportunidade, mas precisávamos minimizar o risco de o tema não ser priorizado nas gestões seguintes. Mas o lab teve todo o esforço de ter uma política própria que não era do lab ou da gestão específica, mas era institucional. E o lab acompanhou diferentes projetos, não tinha projetos próprios. Nos primeiros anos, o lab tinha a preocupação de disseminar a inovação para o Órgão como um todo, na capacitação, identificando projetos. Ao longo do tempo, as próprias áreas pediam apoio do laboratório. Algumas pessoas foram ponto-chave para disseminação do laboratório e das metodologias de inovação. Pessoas da área de planejamento, de gestão de pessoas, do controle externo, receberam formação mais longa em inovação e design thinking. Havia pontos focais que se tornaram

disseminadores e apoiadores de grupos para capacitação e das próprias iniciativas de inovação no nosso Órgão. O ponto chave da longevidade foi o fato de ter apoio estratégico, era a proposta da alta gestão, mas também como ponto chave: apoio estratégico formalizado + disseminação do papel do laboratório. Outro ponto chave é questionar o nosso papel. Deixar claro o papel não pode ser algo que nos engesse. O lab tinha um papel, mas revisita o tempo inteiro nossa visão, missão e referencial estratégico como lab de inovação. Se tivéssemos continuado de com a visão de trabalhar só internamento, o laboratório teria virado um escritório de projetos. É um grande risco na inovação. O papel nosso é diferenciado porque revisitamos a nossa atuação periodicamente.”

Para o LISP 6, “Nunca pensava que chegaria aqui, mas estamos no nosso melhor momento, com transição política interna com mudanças que foram muito positivas, e assumo isso sem achismo, temos resultados que mostram isso, desde o dia 1 a gente monitora resultados e temos indicadores. Ser um lab só porque é legal não funciona. Temos que servir o nosso público, e se não temos resultados e indicadores que mostre que estamos transformando as pessoas, se fazemos apenas uma publicação legal, isso não é resultado. Vejo labs dizendo que tiveram um alcance de 10 mil pessoas, mas o que é isso? Que valor público gerou? Então nós queremos e fazemos gestão de resultados, temos tudo institucionalizado, se cair uma equipe inteira, outra equipe consegue assumir o laboratório. Outro fator preponderante é que nosso maior patrocinador é o usuário, o servidor, a gente não depende de patrocinador político, a gente depende de uma liderança. Quando se troca a liderança, a gente tem um apoio muito forte, a comunicação com o usuário, com linguagem simples, empática. Hoje o usuário se identifica, a gente fala das dores, dos problemas, não fazemos autopromoção, quando falamos que vencemos o prêmio, gravamos lives explicando as estratégias de como vencemos um prêmio. Temos muitas pessoas trabalhando em projetos de inovação porque as pessoas querem trabalhar com nossos projetos. Então é difícil um novo gestor ir contra esse resultado.”

A receita do LISP 7: “O primeiro fator de sucesso é o patrocínio de uma liderança forte, que não apenas abrace os projetos, mas que dê legitimidade ao laboratório em si. Em segundo lugar, a qualidade técnica da equipe, pois poder contar com um time com

perfis voltados à inovação e que esteja em busca de aprendizado contínuo é uma força diferencial. Também é importante destacar que a existência de uma equipe fixa desde o início ajudou muito, pois seria bem mais difícil atuar de forma sustentável somente com voluntários. Por fim, a realização de todo o ciclo de projetos de forma colaborativa, com o envolvimento de diversas áreas do Órgão, permitiu que o Laboratório não ficasse setorialmente isolado em seus projetos de inovação.”

O segredo da longevidade do LISP 8: “Na nossa história, tivemos dois percursos. O primeiro foi que a nossa longevidade dependeu fortemente dessa inversão de lógica, em vez de fazermos projetos para dentro, escolhemos trabalhar com o cliente final diretamente. Deu legitimidade, reconhecimento, criou demanda. A segunda é que decidimos por fazer uma aproximação com os nossos clientes antes de nos aproximarmos da nossa própria organização. Essas soluções nos qualificavam para reconhecimento.”

Para o LISP 9, “O LISP durou oficialmente por 3 anos. Foi encerrado na pandemia. O que o fez existir foi o fato de ter uma liderança muito forte. O gestor já se ligava automaticamente à inovação. Ele era disruptivo, vinha de All Star vermelho. Fez discurso subindo em cima da mesa. Era líder na construção metodológica e na mão na massa, ele pintava mobiliários, trazia móveis de sua casa. A partir do momento em que ele se afasta, o LISP caiu em declínio”

#### 7.4 BARREIRAS À INOVAÇÃO IDENTIFICADAS NO SETOR PÚBLICO

Observando o setor público em geral, os respondentes consideraram de forma mais massiva a influência das Barreiras de Recursos. Todos os LISPs pesquisados concordaram de algum modo (pouco ou plenamente) da existência de barreiras como falta de incentivos de gestão para recompensar a inovação; baixa capacidade técnica de Estados e municípios; falta de incentivos à inovação, e falta de capacitação da equipe e dos dirigentes. Eles também assinalaram que a fragmentação de dados e sistemas, ou gerenciamento legado, é uma barreira à inovação no setor público.

As barreiras à inovação relacionadas à Cultura Organizacional também foram bastante marcadas, com destaque para a crença de que a inovação é inerentemente arriscada; que existe resistência à inovação; que há dificuldade de obter apoio da liderança e dos dirigentes; a cultura de se evitar erros e enganos, com baixa tolerância ao erro; a dificuldade em explicar o processo de inovação, e todos os respondentes apontaram o medo da crítica como a maior barreira da Cultura Organizacional.

Na dimensão da Prática Governamental, as duas barreiras mais apontadas foram o fato de a liderança esperar recompensas mais cedo do que seria realista e o foco no curto prazo.

As questões relacionadas à Estrutura de Governo foram bastante apontadas pelos respondentes. Houve um destaque para a falta de um processo sistemático de inovação, e os níveis hierárquicos dificultam a propagação do conhecimento, tornando o processo de comunicação e tomada de decisão lentos e ineficientes.

As barreiras relacionadas à externalidades não foram tão marcadas quanto outras classes de barreiras, de modo que ficou equilibrado o número de respondentes que creem que elas exercem pouca ou nenhuma influência no setor público, e os respondentes que creem que exerce grande influência.

Na classe de barreiras de Pessoalidades, predominou para os respondentes a concordância de que existem conflitos de interesse no setor público.

## 7.5 BARREIRAS À INOVAÇÃO IDENTIFICADAS NO LISP PESQUISADO

Das Barreiras à Inovação identificadas no LISP pesquisado, observou-se que, em comparação com as Barreiras à Inovação identificadas no Setor Público, as Barreiras identificadas no LISP pesquisado ainda possuem muitas barreiras, mas com percentuais de concordância bem menores.

### a) Barreiras de Recursos dentro dos LISPs

Olhando especificamente para seus LISPs, os respondentes afirmaram que as Barreiras de Recursos mais comumente apontadas são a falta de recursos públicos,

limitações orçamentárias e financeiras. Metade dos entrevistados apontaram limitações materiais, tecnológicas e de infraestrutura; dificuldades na contratação de produtos e serviços inovadores; dois terços apontaram a existência de fragmentação de dados e sistemas, de gerenciamento legado.

Comentando esta barreira, o LISP 1 disse que “em termos de estrutura, cada um tem o seu equipamento e suas ações, então quando fazemos coworking, buscamos patrocínio do próprio coworking, buscamos apoio em pubs, em bares, então foi uma maneira de vencermos barreiras de estrutura. Às vezes, quando alguém fosse fazer uma palestra, em Hack in town, então fazemos a nossa ao mesmo tempo. Como somos um movimento sem estrutura, contatamos as pessoas e montamos de forma orgânica. Sobre concurso público, vejo que é muito padronizado, não há um processo seletivo para buscar pessoas criativas ou empreendedoras, muito focado no acadêmico, falar de empreendedorismo ou startup é algo muito novo. Embora haja muita gente criativa e inovadora, daí a importância de conectar as pessoas. Tudo mundo nasce criativo. A gente tem que buscar isso de volta.”

O LISP 2 aborda esta temática com a opinião de que “primeira coisa, não colocamos a necessidade de recurso como uma condição para a criação do laboratório. Não é preciso criar estrutura administrativa, nem de cargos para executar o trabalho, nesse momento vamos executar o trabalho com os servidores que nós temos onde eles estão, então diminui essa barreira para criação do laboratório, praticamente estamos começando com recursos que já existem. Então, não haveria óbice porque não há despesa. Sobre o estímulo à cultura de inovação, estamos criando sem um espaço físico, e sabemos que isso não dá condição à existência do laboratório, então usamos uma sala de reunião para discutir o lab. De pessoal, é o pessoal que nós temos para as nossas atividades. Não existirá nesse momento uma equipe dedicada. Recurso tecnológico é o que existe agora. Asana, Miro, Canva. Não vejo espaço para que haja assinatura nesse sentido. Não há uma visão da potência que a inovação pode trazer. E não temos pessoal capacitado. Nos capacitamos de acordo com a situação.”

O LISP 3 disse que “Sobre incentivo de recursos, falta uma política de inovação, então muitas iniciativas estão pulverizadas, falta uma governança da inovação para que

todos saibam o que estão fazendo e aí compartilhar recursos. Aumentar recursos é difícil, mas conseguimos otimizar recursos. Quando divulgamos uma estratégia, geralmente aparece outro órgão que está fazendo a mesma coisa e propõe trabalhar junto naquele projeto.”

Para o LISP 4, “percebemos, à medida que foram chegando projetos de outras esferas, pois escolhemos trabalhar muito para instituições públicas de todos os Poderes e esferas. À medida em que fomos caminhando, fomos conhecendo a realidade da ponta. Percebemos que os labs de outros Estados têm dificuldade material, de acesso à internet, a computadores, de lidar com as ferramentas que preparamos para os labs, de apoio, patrocínio, recursos, e quanto mais descemos a escala e chegamos à realidade, vemos que existem muito mais barreiras para os outros Estados. Então, a primeira coisa é perceber o que para eles é dificuldade. Conseguimos vencer a dificuldade de acessar esses labs de outros Estados. Após a pandemia, conseguimos adotar uma cultura online que permitiu o acesso destes labs. Entender a linguagem e os tempos que os labs possuem, acolhendo. Trabalhamos a ambiência para que se sintam seguros. Inovação não se faz só com criatividade. Primeiro, que para ter criatividade, você precisa ter repertório, e conhecimento do problema. As pessoas chegam com um problema e, muitas vezes, com uma solução na cabeça, mas, na verdade, elas não refletiram sobre o problema. Então trabalhamos as hipóteses, vamos confrontando as pessoas, alinhando o que é certo, que a pessoa tem dados sobre isso. Nós até alimentamos sistemas com dados, mas aquilo vira um poço que você não consegue resgatar o dado. Existe uma moda de quereremos importar a inovação do setor privado, mas o setor público é diferente. Temos que ter o zelo de entender e fazer a depuração e ambientação para o setor público. Então, contratamos especialistas acostumados a trabalharem com inovação, mas depois percebemos que aquela pessoa não está adaptada para a realidade do setor público. Aqui, o resultado é o valor na ponta. Diferentemente da iniciativa privada, não temos um dono ou conselho diretor, mas várias instâncias governamentais. Assim, o tempo vai ser maior, a linguagem será outra. Então, a construção não dá para importar simplesmente do mercado.”

O LISP 5 considerou “o principal ponto tem a ver com recursos de pessoas, orçamentários e de capacidade. Não nos envolvemos em projeto que seja unicamente

equipe do laboratório. Procuramos áreas internas e atores externos que tem a ver com aquela iniciativa. Só fazemos com apoio de áreas externas ou pessoas, fomos conquistando reconhecimento. Procuramos parceiros técnicos que tem a ver com aquele projeto de iniciativa, e os atores externos. Projeto inovador que ninguém entende, procuramos os especialistas que estudam o tema há mais tempo, quem são as pessoas que estão envolvidas com o tema, e que naturalmente estas pessoas têm interesse em apoiar por saberem que que tem impacto. E atores também, entramos muito em pessoas físicas, que são especialistas com interesse pessoal em apoiar o desenvolvimento daquela área específica. Mapeamos também órgãos que são potenciais parceiros para aqueles projetos. Em vez de contar com duas três pessoas, acabamos ter equipe maior por conta de parcerias internas e externas. Contratamos especialista que desse curso de encomenda tecnológica. Conseguimos contratar servidores públicos federais e pagar gratificação. Contamos com pessoas envolvidas a tal nível de tema que eles querem participar e fazem prototipação por prazer, interesse no tema. Fazemos isso sem orçamento. A gente sabe que tem pessoas que vem, e outras que não vem. No sandbox regulatório, havia pouco conhecimento. Conseguimos contratar conteadista para produzir conhecimento. Os normativos do nosso órgão preveem pagamento para dar curso quanto como conteadista.”

Já o LISP 6 disse que “A de pessoas, a criação de voluntários avulsos. O time fixo são só 11 pessoas. Superamos dessa forma. Sobre os recursos, não superamos até hoje, não temos tecnologias, licença do Miro, do Canva, tudo isso nós pagamos licença própria ou emprestada, damos nosso jeito para conseguirmos. Apesar disso, quando comparo com Estados e municípios, vejo que somos muito privilegiados, pois há municípios que não possuem nem computador. Capacidade técnica de Estados eu diria que é mais em razão de questões financeiras, pois escassez pode incentivar a criatividade.”

O LISP 7 comentou: “Falta de incentivos para recompensar a inovação. Todos os labs se debruçam sobre isso, uma vez que o serviço público não foi estruturado, em sua concepção, para recompensar servidores que estão atuando com inovação. Muitas vezes você tem um servidor trabalhando com inovação, mas ele tem outras tarefas extremamente burocráticas - que são inclusive prioridade em sua unidade - que acabam consumindo a maior parte de sua capacidade produtiva. A inovação ainda não está no

DNA dos Órgãos. Fica uma escolha entre ser burocrata ou inovador. Isso ainda é visto de forma separada. Sobre o gerenciamento legado, trabalhamos com pesquisa e ouvimos o usuário. A representação das necessidades vem por meio de dados. Precisamos levantar esses dados, mas encontramos uma variedade de sistemas legados e dados fragmentados, não integrados e insuficientes para se fazer uma análise sistêmica, o que é uma preocupação constante. Hoje a nossa realidade é que temos que buscar em diferentes bancos os dados para nossas pesquisas. Gastamos um tempo grande para levantar os dados. Sobre concursos públicos, nossos concursos visam mais à memorização do que a análise de perfil. Nesse sentido, de criatividade ou inovação não são buscadas nos concursos atuais. Ainda há um esforço muito grande e necessário de repensarmos essas formas de seleção.”

O LISP 8 resumiu a questão em uma frase: “a saída que fizemos foi nos especializarmos em captação de recursos. Capacidade importantíssima.”

Já o LISP 9 marcou e comentou as seguintes barreiras: Os incentivos de gestão não estão estruturados para recompensar a inovação; Baixa capacidade técnica de Estados e municípios; Falta de incentivos à inovação; Falta de capacitação da equipe ; Concursos públicos não buscam pessoas criativas ou empreendedoras. E dos dirigentes; Contratação por indicações deixa em segundo plano a análise do perfil do candidato. “Algumas a gente já consegue ter uma resposta. Algumas a gente vai ter que conviver com elas, pela natureza da empresa. Por vezes, a empresa diz: “Fulano está indo para sua equipe”, independentemente de a pessoa ter perfil ou não. Então trabalhamos muito com parceria externa para vencer barreiras de recursos, então o recurso de terceiros ajuda na realização dos projetos. Enquanto às vezes o pessoal está aprendendo algo, o mercado está voando. Então não posso pegar um engenheiro para poder estudar ciência de dados, pois ele está trabalhando em outras atividades. Para essa barreira técnica, usamos parcerias externas. Quando eu olho para a barreira de capacitação, preocupo-me em fazer mapeamento das qualificações que precisamos e montamos um plano de capacitação, para que a pessoa tenha instrumentos. Hoje, tenho problema com pessoas para atuarem com metodologias. Então precisamos preparar pessoas”

## b) Barreiras de Cultura Organizacional nos LISPs

Se os respondentes disseram que as Barreiras de Cultura Organizacional ocorriam com frequência no setor público em geral, já em seus LISPs houve uma discordância generalizada de que tais barreiras ocorram. As barreiras mais evidenciadas foram a barreira da Resistência à Inovação, a existência de uma cultura de se evitar erros e enganos, com baixa tolerância ao erro; e dificuldade em explicar o processo de inovação para os colaboradores.

Para o LISP 2, “é trabalho de formiguinha quando há dificuldade de explicar o processo de inovação. Quando as pessoas colocam uma questão de governança de serviços, não necessariamente se cita a inovação. E não sabemos se isso é proposital, percebo que ainda é novo, as iniciativas de inovação são muito isoladas. Sobre o medo da crítica, o servidor público de uma forma geral, a gente tem muito medo de botar a cara, de errar e depois ser julgado, massacrado, então qualquer coisa que façamos que dá errado é muita visibilidade, negativamente falando. Existe uma tendência de as pessoas continuarem fazendo do jeito que elas fazem porque sempre foi assim, e se tentar coisa nova, vai ser mais trabalho para mim, então tem receio de inventar coisa nova porque ela vai dar trabalho.”

Da Cultura Organizacional, o LISP 3 comentou que “Cultura leva tempo. Pensamos estratégias que se perpetuem no tempo. A realização de eventos facilita a mudança de cultura. Oficinas de linguagem simples, seminário de transparência, seminários de participação, então fazemos uma série de eventos midiáticos. Uma imagem vale mais do que palavras. Quando um órgão deseja adotar o que outro órgão está fazendo com um lab, isso mostra resultado, entregar resultado, produtos e eventos, abre as portas para se começar a falar dos desafios, mas também mostra o ganho que vale a pena. O medo da crítica é trabalhado não sendo o único responsável. Se errarmos, erramos juntos com órgãos e a sociedade. Se alcançamos o resultado ótimo, se não alcançamos, então a gente aprendeu. A riqueza está no aprendizado.”

Já o LISP 4 observou a “dificuldade em explicar o processo de inovação. As pessoas já chegam com uma solução na cabeça para um problema que eles não têm clareza, tem dificuldade e mentalidade linear, as pessoas já querem chegar com uma solução, implementar de forma escalar, sem terem compreendido o locus para inovar.

Quando mapeamos o problema, encontramos os nós mais críticos, mas há nós que se consegue em pouco tempo dar mais resposta. Quando fazemos o mapeamento, conseguimos apontar as possibilidades de escolha para o tomador de decisão, se ele quer resultado imediato, ou se quer trabalhar com os impactos sistêmicos. Tivemos que encontrar, no começo, pessoas que estivessem com a cabeça aberta para trabalhar isto, de viver um processo experimental de inovação. À medida em que fomos ganhando maturidade, começamos a poder mostrar o sucesso dos cases que trabalhamos.”

Para o LISP 5, “Nesse caso, em relação ao corporativismo de carreiras, houve dúvida sobre o papel e um entendimento de que até que ponto há um sombreamento de competências do laboratório com as funções do nosso Órgão. O que fazemos ou não fazemos, e por buscarmos parceria externa. Temos um papel diferente do papel do nosso Órgão. Por exemplo, logo que começamos a trabalhar com a adm publica, convidávamos uma área que até participava, mas nunca entrava nos projetos. Aí aconteceu de uma pessoa dessa área pedir para ser colocada em todas as iniciativas do laboratório porque toda vez que fazia uma reunião externa, as pessoas só falavam do laboratório. Eles viram que estávamos fazendo atuação diferenciada que contribuía para a imagem e a atuação deles. À medida em que o lab ficou famoso externamente, ele ganhou confiança internamente. No início havia resistência. Já ocorreu de sermos procurados por órgãos externos querendo propor iniciativas que possam ter a ver com o lab. Se há uma questão que pode colocar em risco do ponto de vista do papel institucional de nosso Órgão, ou quando a área é muito resistente, evitamos trabalhar com eles. Nesse campo, nos limitamos à temática de linguagem simples, para não entrar diretamente no contexto de áreas complicadas.”

O LISP 6 manifestou que “A questão do corporativismo de carreiras, temos diferentes carreiras, todas com a mesma responsabilidade, mas com diferenças enormes, e isso gera um senso de injustiça que é impactante no engajamento das pessoas. Com o concurso único, acreditamos que será um propulsor de diversidade regional nos Órgãos. Acreditamos que está havendo uma gestão melhor das carreiras, mas justo está muito longe de ser ainda. É um problema muito estrutural.”

Para o LISP 7, “A barreira da cultura organizacional é a mais desafiadora para os laboratórios. É uma mudança de mentalidade. Temos que trabalhar na gestão de mudança, na resolução dos fatores que levam à resistência à mudança. “Inovar é arriscado”, afinal o erro pode ser sancionado por diferentes instâncias de controle. Dizer que o erro é incentivado (dentro de um ambiente controlado e seguro) é uma mudança muito brusca dentro do Poder em que atuamos. Trabalhar com a cultura do erro é difícil, de conseguir um espaço em que os servidores se sintam seguros inclusive para errar. O medo da crítica, do julgamento, tudo é muito forte. A hierarquia leva ao recrudescimento desse medo, dessa crítica, desse julgamento. Há dificuldade em explicar os processos de inovação do começo ao fim. O direito já tem um caminho, por sua natureza, que tem que ser extremamente disciplinado. Então é outra mudança brusca de mentalidade, trazer um processo de inovação que seja construído de forma, diametralmente oposta em que os fatos já estão determinados. Há o medo do controle externo, da fiscalização.”

Para o LISP 8, “Na nossa organização, existe o princípio da liberdade de cátedra, cada colega segue seu modo de trabalhar com alunos, há oito anos fazemos formato de laboratório, e nunca consegui envolver diretamente outros colegas, pois isso implica em mudança de metodologia dos outros colegas, e eles não pretendem mudar. Do ponto de vista da cultura organizacional, minha organização não cria mecanismos para que experiências inovadoras sejam aplicadas em seus processos e serviços. Tem professoras inovadoras, mas não é sistematizado. Por isso, colegas vivem numa bolha e desconectados que o aluno tem às vezes de pertencerem à instituição, curso, universidade.”

O LISP 9 disse: “Existem barreiras ocasionadas por preconceito de gênero, raça, religião, cultura e diversidade sexual em minha organização. Na inauguração do LISP, o diretor disse “Lá vem a turma do lápis de cor”, já fomos chamados de brinquedoteca. A cultura da inovação não é favorável. Agora em 2024, abriremos o primeiro ciclo de inovação dos Órgão. Vamos até dezembro, fazendo eventos de inovação, conectando aos assuntos da empresa. Quero dizer como é a inovação com a tecnologia, como a inovação se conecta com a estratégica, ou se conecta com o negócio. Trazemos um esforço para mudar a cultura organizacional. Preciso de outras áreas, Jurídico, Administração, e quando eu vou para uma área dessas de contratação, ele quer contratar

a inovação com mesmo modelo mental que ele contrata uma caneta. O Jurídico tem por hábito não ter especialista em determinados temas. O Jurídico nos coloca em uma fila, e toda vez tenho que explicar que a inovação tem um marco legal diferenciado, com princípios diferentes, então nos aproximamos muito mais da ordem legal de que a inovação precisa acontecer. Emenda Constitucional 85, preciso dar uma resposta mais barata, mais eficiente, com menor custo, e não tenho como fazer isso sem adotar a inovação. Sobre a questão da diversidade, temos uma cultura muito machista, e por conta disso, a empresa tem se manifestado no sentido, com grupo de trabalho para mudar essa perspectiva, idealizamos uma cota para mulheres e pessoas pretas, nem que seja por ações afirmativas, para termos paridade e diversidade. Aderimos ao guia lilás da CGU para combate assédio moral e sexual. Temos uma comissão que analisa as denúncias, para que os empregados entendam que esses atos têm consequências.”

### c) – Práticas de Governo nos LISPs

Houve mais discordância sobre a existência de práticas de governo que embarreirassem os LISPs ou, ainda, equilíbrio entre concordantes e discordantes.

O LISP 3 considerou que “uma ideia subjacente é a de que o desafio é permanente, a estratégia governamental tem a ver com a alta gestão. A gestão muda sempre. Quando muda a gestão, você pode falar dos cases, dos ganhos, e o gestor pode estar 100% alinhado com o lab. E quando ele sair, ele vai entrar com expectativas com entrega de resultados, baixa tolerância ao risco, então o lab tem que vender os benefícios do lab o tempo todo, a cada novo gestor.”

Para o LISP 5, “Temos um histórico que nos permite referenciar iniciativas anteriores, cujo impacto aconteceu ao longo do tempo. Havia uma ansiedade muito grande, passou um mês e vieram nos perguntar o que nós fizemos. Tivemos que administrar o passo a passo do projeto mas trabalhando a relação de confiança, pois quando começamos um projeto, no primeiro mês se eu falasse numa entrega, eu não deveria trabalhar com inovação. Eu estou olhando e não posso ficar preso a uma entrega final, pois aparece uma ansiedade como algo de curto prazo. “Eu não sei o resultado disso. E se eu soubesse, eu não estou fazendo o meu papel”. Após as primeiras entregas, as pessoas se surpreenderam, foi construída a partir da experiência. A partir daí a

ansiedade se acalmou. A entrega se constrói, e é uma ansiedade que precisamos administrar. E quando trabalhamos com um tema, entender que essas entregas geram valor ao longo do tempo.”

O LISP 6 disse que “Eu não me iludo, eu também sou líder, e entendo que há uma pressão de cima, tem sempre alguém pressionando lá em cima. Eu transponho essa questão da urgência olhando para a tendência, e não para a pendência. Uma forma de gerenciar isso é aprendendo a dizer não. Eu faço trocas e negociações. Muita coisa eu acato, não digo não, mas faço negociação da troca. Beleza, vai colocar isso, e a gente vai tirar o que?”

LISP 7: “As administrações duram apenas dois anos, e tem um impacto muito relevante na construção de visão de longo prazo. Os seus representantes têm conhecimentos e afinidade maiores voltados à área-fim, necessitando de um aprendizado mais aprofundado quanto à atuação da área meio. Nós conseguimos avançar nesse quesito quando o planejamento estratégico já está implementado e a governança institucional é forte e bem estruturada. Verifica-se também que muitas vezes se deseja o projeto pronto na fase de protótipo, não atribuindo a necessária importância à etapa de experimentação, com testes e iteração, por ser assunto ainda muito recente dentro do Poder.”

O LISP 9 respondeu: “É um trabalho diário de formiguinha. Todos os dias, eu falo que a inovação tem um tempo para acontecer, e tentar acelerar isso não vai gerar resultado. É uma relação de confiança que precisa ser construída. Na nossa realidade, quando se muda um gestor ou diretor, ele já sabe que não tem muito tempo naquela cadeira, então eles querem fazer as coisas em um curto prazo. Isso traz um impacto de que sempre estamos trabalhando na constância máxima, traz cansado generalizado, e temos que ter muita tolerância à frustração. Mas a gente precisa separar o que é frustração decorrente do processo de inovação, do que é decorrente de fatores externos. Então eu preciso filtrar as pressões de cima para a equipe.”

#### d) – Barreiras de Estrutura de Governo nos LISPs

Houve razoável equilíbrio entre os que concordam e discordam da existência de barreiras relacionadas à Estrutura de Governo. Contudo, a maioria dos LISPs apontou a

Burocracia como uma barreira, e a descontinuidade da gestão ou de um patrocinador contínuo como outra barreira.

Sobre este tópico, o LISP 1 afirmou que “A gente acaba impactado pelas coisas maiores, como mudança de governo, e sentimos que voltamos dez anos atrás, então passamos a fazer o que dava para fazer, e o patrocinador contínuo seria o governo geral mesmo, mas mesmo essa pressão maior afeta indiretamente, pois pessoas saem da organização, e perdemos pessoas que tinham um nível alto de treinamento, e aí é necessário fazer a reentrada de uma nova cultura. Quando criamos um ambiente de competição, as pessoas vão cuidar do seu primeiro, cai a colaboração, e aumenta a competição, e os movimentos acabam enfraquecendo.”

O LISP 2 disse que “eu ainda faço muito timidamente, porque é um exercício individual, faço de maneira isolada, conversando com colegas, convidar as pessoas para fazerem parte do laboratório, conversado com as equipes. Por exemplo, no projeto de linguagem simples, aproveito para convidar a coordenadora para fazer parte e fazer o processo dentro do laboratório. Identificando as habilidades e onde pode ser aplicado. Tivemos que mudar um projeto por conta de reestruturação do nosso órgão. Convidamos pessoas para fazerem parte do núcleo do laboratório, mas um membro ou outro, em função das responsabilidades estratégicas que ele tem, a depender da posição e do volume de trabalho, ele não consegue participar do laboratório. Há uma desorganização organizacional, ou falta de organização do trabalho, delimitação de espaço e tempo para se dedicar a projetos diversos. Então entramos muito mais do que estrutura organizacional, mas é questão de organização do trabalho. E a inovação é estratégica. O lab é um convite para que as pessoas parem para se organizar.”

LISP 3: “Dos vários níveis hierárquicos, trabalho um nível após o outro, então trabalho com o meu diretor, pois ele que vai trabalhar os próximos níveis hierárquicos. E aí volto nas ideias da estratégia de comunicação, sabendo que haja sobreposição de competências, sempre comunicamos com outras áreas para saber como somar esforços. Tem a ver com trabalho com níveis hierárquicos de cada vez e comunicar para encontrar níveis de contato.”

LISP 4:” as pessoas não cobram tanto dos governos por uma política de resultado. A sociedade brasileira ainda não cobra tanto. Por outro lado, talvez haja um distanciamento entre o estrategista governamental e o burocrata de nível de rua. Falta mecanismos de escuta mais aprimorados. Para enfrentar isso, nosso ponto 1 é escutar os atores diretos, quem está sofrendo este problema diretamente. Sobre a paralisia com a intersectorialidade, cada ministério tem sua estrutura e caixinha, as políticas dificilmente têm interface, e no dia a dia as pessoas entram nas caixinhas e se esquecem por lá. Então, vemos muitas secretarias querendo criar vários laboratórios, e não se tenta ser colaborativo na intersectorialidade. Tentamos trabalhar o mapeamento por isso, ouvimos quem sente a dor, mapeamos os atores, e trazemos para o processo de construção juntos. Ainda precisamos avançar na avaliação e monitoramento, como não conseguimos até o momento acompanhar os projetos nos pós, queremos realmente entender o que virou inovação de fato. Da longevidade, vivemos repensando e questionando o nosso papel, de saber nossa identidade, para o quê nós existimos.”

Para o LISP 5, “Ter clareza do papel, estudo e análise de levar e discutir com superiores hierárquicos sobre qual era a posição do laboratório na estrutura. A burocracia existe no serviço público. Dependendo de onde está, o lab consegue ter mais flexibilidade. Um pouco fomos conquistando com a prática e alinhamento interno e externo do discurso sobre nosso papel, e principalmente cuidado de olhar qual o nosso diferencial como laboratório do ponto de vista externo e interno.”

De acordo com o LISP 6, “Sombreamento de competências: como temos muita visibilidade, isso gera ciúme. Ok, está tudo bem, pode gerar ciúme. Mas vamos chamar isso de iluminação, e não de sombreamento. É exatamente o que a gente faz! Podemos ter competências compartilhadas com outro(s) laboratório(s), mas isso é maravilhoso, é uma colaboração em rede, e não como um sombreamento, e mesmo que estivermos fazendo algo com o mesmo tempo, a gente faz diferente. Eu peço que subam o meu sarrafo, a minha barra. Vejo como algo positivo, e não é competição, é colaboração. Essa é uma experiência nossa, e às vezes quem mais precisa do apoio, abraço e serviço, com afeto, é quem não conhece, está se achando sombreado e escanteado, são as pessoas que mais queremos trazer pra dentro.”

LISP 7: “A estrutura tem níveis hierárquicos muito bem definidos. A comunicação fica mais lenta porque temos um caminho hierárquico que envolve muita burocracia, traduzida em formalizar tudo todos os passos dos projetos no sistema de gerenciamento de processos administrativos - SEI, por exemplo. Projetos de inovação, por sua natureza, são mais ágeis, então escolhemos usar diferentes estratégias, como a adoção de chats e equipes no Teams para o registro e comunicação entre as áreas envolvidas, só formalizando todos os passos do projeto e seus resultados ao final, senão isto vai afogando o servidor em papel. Assim, tentamos fazendo uma comunicação mais ágil por canais colaborativos durante a execução e formalizar os cases somente ao final do projeto. Sobre processo sistemático de inovação, não quisemos fazer carta de serviços no início, porque queríamos aprender, saber o que de fato poderíamos fazer, para que não ficássemos amarrados e depois descobríssemos que aquilo não se aplicava a nós. Nós pretendemos trazer as bases do processo de inovação publicando uma política de gestão de inovação. Serão etapas principais com base no Design Thinking, mas nada é estático. Quanto à rotatividade, é causada pela gestão de dois anos. Falta de autonomia para testes e experimentos, precisamos de muitas autorizações, submeter subir todo o processo a instâncias superiores. Isso pode ser aperfeiçoado, estamos trabalhando acesso a banco de dados, por exemplo. O principal é o sombreamento de competências. As áreas se agarram a suas competências normativas, resistem a fazer tarefas que possam também pertencer a outro setor. A estratégia que adotamos é fazer mapeamento de stakeholders, que chamamos de atores estratégicos, para evitar ruídos. Sempre temos que ter uma conversa prévia para identificar as competências necessárias e, assim, os atores estratégicos podem combinar com seus gestores sobre a divisão das tarefas com plano de ação conjunto. O que está combinado não tem ruído. Dessa forma tem funcionado bem melhor.”

O LISP 9 disse: “A gente tem isso o tempo todo, pois além das questões de estrutura nos níveis hierárquicos, a tomada de decisão é lenta, pois eu preciso de passar para um chefe, que vai para outro, e vai para outro. O que tentamos fazer é uma aproximação com os pares, pois tem que ser um movimento de cima para baixo e de baixo para cima para que em algum lugar nos encontremos. Então contornamos relacionando com outras áreas, algumas pessoas importantes conseguimos criar esse

relacionamento, tivemos muitos problemas com a área de tecnologia até conseguirmos juntar com o chefe de departamento da área de tecnologia. Fazemos todo o possível para ajudá-los, por reciprocidade. Aqui no prédio sede, relacionamento é tudo. Existe uma diferença muito grande de quando eu estou pedindo, e uma outra pessoa que não tem relacionamento com a área está pedindo. Eu ando aqui igual vereador. Então, precisamos desconcentrar a inovação. Temos coordenações de inovação espalhadas pelo Brasil, isso nos traz fôlego, aproxima-nos do problema, e vamos ganhando pessoas para diminuir as resistências. Tive uma situação de uma motoneta que estávamos testando lá na ponta. Chegou lá um abençoado disse que isso é moto de menina. A partir daquele momento, a moto não freava bem, não tinha estabilidade. Vimos aí o fator machismo, então é preciso desconstruir barreiras culturais. A partir daí, gerou resistência.”

#### e) Externalidades nos LISPs

Houve equilíbrio entre discordantes e concordantes sobre barreiras relacionadas à diversidade social, cultural e econômica do país. Um LISP chegou a afirmar que não entende estas questões como barreiras, mas como incentivos à inovação.

Ainda, a maioria discorda que exista alguma dificuldade relacionada ao mercado na execução de seus papéis dentro do LISP, de modo que os LISPs parecem se sentir protegidos contra externalidades.

Sobre esta barreira, o LISP 3 afirmou que “Quando falamos de diversidade, tem a questão do valor. Quanto mais diverso o processo, mais valor ele agrega, culturas diferentes quando juntamos para pensar um problema, gera valor. Mas ao mesmo tempo, quando falamos de diversidade, temos que saber que há muitas assimetrias, então para uma instituição como a nossa, temos que lembrar que vamos falar com o Brasil inteiro, e nem toda pessoa tem facilidade com a tecnologia. Então há soluções digitais, mas também tem que haver uma entrada analógica. Se o cidadão não tem destreza para tecnologia, ele liga no 0800 e dá a sua opinião. Além disso, pode ir até os Correios e mandar uma carta. Então, diversidade tem aspectos de agregar valor no processo de definição, e tem também entender o seu cliente.”

O LISP 4 disse que “à medida em que caminhamos na trajetória, vimos que o Brasil é gigante. Se fôssemos ficar só no Executivo, pensando nas esferas, já é muita

coisa, mas à medida em que partimos para atender outras esferas e poderes, tomamos mais consciência da diversidade”

Opina o LISP 5: “em cada iniciativa que temos, a visão da inovação é entender como a diversidade social e cultural acontece, para não perdermos de vista nossas iniciativas, para que não tenhamos uma visão parcial, estarmos sempre mapeando internos e externos, e fazer escuta todo mundo junto. Detecção das dores, visão construída.”

Para o LISP 6, “Sem romantizar o problema, há externalidades impiedosas e negativas, mas muitos questionam como superar a barreira da diversidade regional. Mas desde quando isso é barreira? Na verdade, isso é maravilhoso. Aprender a abraçar as diferenças é fundamental. Privilégio é um problema, mas diversidade regional não. Queremos aprender a enriquecer nossa experiência com a diversidade.”

#### f) Pessoalidades nos LISPs

Os LISPs não parecem ter problemas frequentes de barreiras relacionadas a indivíduos específicos, como falta de motivação ou percepções errôneas sobre o LISP, ou conflitos de interesse relevantes.

O LISP 9: “É um conflito de interesses internos, com muitas vaidades e egos para administrar. Se o projeto é do fulano e eu não gosto do fulano, o projeto não serve. Se era de outro diretor, no mínimo o projeto vai ter que ser rebatizado.”

## 7.6 COMPARATIVO ENTRE AS BARREIRAS DO SETOR PÚBLICO EM GERAL E AS BARREIRAS DOS LISPS

Sobre a classe de Barreiras de Recursos, 10 de 19 barreiras foram assinaladas como comuns de ocorrerem no Setor Público em Geral.

Por outro lado, há uma forte inversão quando os LISPs observam a si mesmos. A maioria dos respondentes marcou que 11 Barreiras de Recursos não ocorrem em seus LISPs, ao passo que apenas 4 barreiras foram assinaladas por mais de 50% dos LISPs

dizendo que elas ocorrem em maior ou menor grau. Esta inversão ocorreu em todas as classes de Barreiras.

a) Comparativo Barreira de Recursos SPB x LISP

Na Classe de Barreiras de Recursos, quatro barreiras surgem como existentes tanto no Setor Público em Geral quando dentro dos LISPS: a falta de recursos públicos limitações orçamentárias; os incentivos de gestão não estão estruturados para recompensar a inovação; Limitações materiais, tecnológicas e de infraestrutura, bem como dificuldades na contratação de produtos e serviços inovadores; e fragmentação de dados e sistemas, gerenciamento legado.

Desta análise, depreende-se que os LISPs conseguem vencer a maioria das Barreiras de Recursos que geralmente ocorrem no Setor Público em Geral. Ainda existem limitações orçamentárias ou de materiais com que todo o setor público tem que lidar, mas os LISPs conseguem debelar melhor barreiras como a falta de capacitação da equipe, preocupações com a corrupção, contratações por indicação, questões de propriedade intelectual, bem como clientelismo, assistencialismo, patrimonialismo e privatização da política.

b) Comparativo Cultura Organizacional SPB x LISP

Na classe da Cultura Organizacional, sete barreiras de 19 foram citadas por mais de 80% dos respondentes.

Aqui também houve inversão quando os LISPs observam a si mesmos. Mais de 70% dos respondentes marcaram que 12 Barreiras de Cultura Organizacional não ocorrem em seus LISPs, ao passo que apenas 3 barreiras foram assinaladas por mais de 60% dos LISPs dizendo que elas ocorrem em maior ou menor grau.

Assim, surgem como existentes tanto no Setor Público em Geral quando dentro dos LISPS: resistência à inovação; cultura de se evitar erros e enganos, com baixa tolerância ao erro; e dificuldade em explicar o processo de inovação. As barreiras culturais com que os LISPs se depararam tem mais a ver com inovação em si, que são a resistência à inovação, cultura de se evitar erros e enganos; e a dificuldade de explicar o processo de inovação.

c) Comparativo Prática Governamental SPB x LISP

Na classe das barreiras relacionadas à Prática Governamental, os percentuais ainda foram maiores quando os LISPs olham para o setor público em geral, mas houve maior acomodação. As barreiras comuns a ambos foram o fato de a liderança esperar recompensas mais cedo do que seria realista; e o foco no curto prazo.

d) Comparativo Estrutura Governamental SPB x LISP

Nas barreiras relacionadas à Estrutura Governamental, a maioria dos LISPs assinalaram a existência delas no Serviço público em geral, em 12 de 15 situações.

Dentro do LISP, apenas duas barreiras foram assinaladas por mais de 60% dos LISPs: descontinuidade da gestão ou de um patrocinador contínuo; e burocracia.

e) Comparativo Externalidades SPB x LISPs

As questões relacionadas à Externalidades tiveram um razoável equilíbrio entre concordantes e discordantes, sendo que 50% dos LISPs concordaram um pouco que a diversidade social, cultural e econômica poderia ser uma barreira à inovação. Um LISP chegou a dizer no questionário que isto, na verdade, é um indutor à inovação.

f) Comparativo Pessoalidades SPB x LISP

Para a maioria dos LISPs, há conflitos de interesse no setor público em geral, mas dentro dos LISPs, isso só ocorre em 26% dos LISPs. Na visão dos líderes, os LISPs enfrentam bem menos problemas pessoais do que o setor público em geral.

Foi observado que os líderes de (LISPs) frequentemente discordaram que as barreiras à inovação, comuns no serviço público em geral, ocorriam com a mesma intensidade dentro de seus próprios laboratórios. Essa inversão perceptiva pode ser atribuída a várias razões, que são analisadas a seguir:

1. Percepção de Autonomia e Controle

Os líderes de LISPs muitas vezes percebem que têm maior controle e autonomia sobre suas operações em comparação com a burocracia mais ampla do setor público. Essa percepção de controle pode levar a uma subestimação das barreiras internas. Muitos líderes acreditam que, ao criar um ambiente de inovação e autonomia, eles

conseguem mitigar algumas das barreiras mais comuns, como a resistência à mudança e a burocracia excessiva.

## 2. Foco em Resultados e Metodologias Ágeis

LISPs frequentemente adotam metodologias ágeis e focadas em resultados, que podem ser vistas como mais eficazes na superação de barreiras em comparação com os processos tradicionais do setor público. A adoção de metodologias como o design thinking e a cocriação pode criar uma percepção de que as barreiras são menos intensas, pois essas abordagens promovem a colaboração e a experimentação.

## 3. Cultura Organizacional Diferenciada

A cultura organizacional dentro dos LISPs é frequentemente mais aberta à inovação e ao risco, o que pode contrastar fortemente com a cultura mais conservadora do setor público em geral. Os LISPs trabalham para criar uma cultura de inovação que valoriza a experimentação e a aceitação de falhas como parte do processo de aprendizado.

## 4. Governança Relacional e Redes de Colaboração

A governança relacional e o trabalho em redes colaborativas podem facilitar a superação de barreiras, criando um ambiente mais propício à inovação.

## 5. Visibilidade e Reconhecimento

Os líderes de LISPs podem ter uma percepção positiva de suas operações devido à visibilidade e ao reconhecimento que seus projetos inovadores recebem, tanto internamente quanto externamente. O reconhecimento através de prêmios e a visibilidade em eventos de inovação podem reforçar a percepção de que os LISPs estão superando barreiras de maneira eficaz.

## 7.7 BARREIRAS ESPECÍFICAS DE LISPS

As identificação das barreiras específicas dos LISPs se fundamentam primordialmente nos estudos de Sano(2020) e Rocha(2022), que ocorreram durante a

pandemia. Para os respondentes dos LISPs pesquisados, ainda existe uma falta de compreensão do que é inovação e o que ela envolve, uma falta de visibilidade de ações. e as equipes são pequenas. Contudo, para dois terços dos respondentes, os LISPs já venceram a falta de credibilidade ou a existência de preconceito relacionado aos LISPs. Hoje, há menos desconhecimento das temáticas abordadas pelos LISPs. Ainda, a falta de estrutura própria e equipes sem dedicação exclusiva não são mais um problema para a maioria dos pesquisados. Principalmente, os projetos agora são adequados aos LISPs. Embora os líderes de LISPs geralmente sejam bastante carismáticos, quase todos os LISPs entendem que a saída deles próprios não acarretaria mudanças sensíveis ou a extinção do LISP.

Para o LISP 1, “Equipe pequena, temos um núcleo de pessoas que estão desde o início, mas pessoas tem filhos, passam por outras fases, não é uma dedicação exclusiva, entra a ausência de estrutura própria, e sobre o planejamento estratégico, fazemos conforme a demanda que as pessoas trazem, mas ultimamente não fazemos grandes planejamentos como eram antes da pandemia. Houve muito planejamento estratégico no início, para atizar a inovação nas instituições, para que elas criassem formas diferentes de iniciativas. Muitos se institucionalizaram, outros forma informais, os próprios funcionários começaram a se animar a fazer inovação, e outros eram informais e se formalizaram.”

Por sua vez, o LISP 2 disse que “Estou fazendo de forma mais concreta é a própria proposição da criação do laboratório, para dar estrutura, eu acho que não se cria antes de executar algum projeto. Nosso foco é interno, acreditando que resolver desafios internos, ainda se entrega externamente. Nosso lab foi desenhado com foco na área meio, e a área meio trabalha para área fim. Nosso usuário vai variar em termos de setor mas sempre ser pelo servidor.”

O LISP 3 considerou o seguinte: “a maior parte das pessoas que nos fazem enfrentar essas barreiras, elas só vão mudar quando participarem do processo de inovação. Quem tem coração aberto se convence, mas há um grupo que só vai ter essa mentalidade quando ele participar do processo de inovação, participar das oficinas, entender os posts its, as dinâmicas. Quando se gamifica um processo, você acessa outra

área do cérebro, que é o lúdico, e aí você tem outras ideias, que tem menos a ver com o racional, e mais a ver com o emocional. A estratégia é diversificar, quanto mais órgãos internos estiverem se envolvendo, há mais conscientização do papel da inovação.”

Lisp 4: “alta rotatividade dos servidores, é questão de desde o início do laboratório, pois quando começamos, a maior parte não era do quadro, isso gera uma rotatividade, e de fato o quadro era reduzido, mas ao mesmo tempo que traz dificuldade, é positivo, porque há uma riqueza de divisões, então criou-se um modo de funcionamento do laboratório em que no dia a dia tínhamos desde o início um chefe, não de tom hierárquico, e tudo era de um jeito co-construído, e isso foi fundamental para criar o tom da equipe, todo mundo era muito questionador, e não havia hierarquia. Mas o cuidado que começamos a ter foi a da gestão do conhecimento, do registro, de deixar a memória. Uma pessoa chegou no laboratório e provocou a deixarmos uma memória, a termos processos mais formalizados.”

Para o LISP 5, “mapeamento de pessoas externas como solução de equipe pequena. Sobre wicket problems, clarear as expectativas sobre o papel do lab, sobre entregas possíveis de impacto no longo prazo. Pra quem não tem realizações, tem que tentar trabalhar em curto, médio e longo prazo, mas o impacto acontece ao longo tempo, a ideia é trabalhar com problemas complexos que não são solucionados. Daqui a pouco você tem novos usuários, programas.”

Para o LISP 6, “Para negociar um aumento de time, vencer questões de equipe pequena, às vezes há áreas cheias com pouca efetividade, às vezes a pessoa está se matando de trabalhar, mas não enxerga os resultados de seu trabalho, então por n motivos, tentamos mitigar fazendo uma boa gestão das competências do time. Mesmo um time pequeno, utilizamos uma matriz baseada no flow, do autor do livro FLOW, e exercitamos o mapeamento, identificar os projetos que as pessoas têm não só expertise, mas interesse. Não adianta alguém ser bom em algo, mas odiar trabalhar naquilo. Então mapeamos e alocamos as pessoas em projetos. Sobre os wicked problems, as pessoas acham pedindo que “depois de amanhã” se resolva isso, isso e um monte de coisa. Às vezes a pessoa está perdida e não sabe o que quer. Ou a pessoa quer resolver tudo com

uma tacada só, ou a pessoa está cheia de sintomas sem entender a causa. E uma forma é apoiar a pessoa a identificar o problema.”

O LISP 7 relata “A falta de compreensão do que é inovação. Precisamos investir em comunicação: temos rede social interna e trabalhamos conceitos de inovação dentro da comunidade, de forma constante. É necessário trazer o assunto à tona e sensibilizar, para não ser algo que viralize em um mês e se apague logo em seguida. Usamos tanto redes sociais quanto campanhas de comunicação institucional em nossos projetos, além de oficinas de capacitação com nossos parceiros. Como é um assunto novo, todo projeto de colaboração tem a fase inicial de troca com parceiros, qual vai ser a abordagem, a dinâmica da oficina, o que buscamos, as técnicas que serão aplicadas. Então temos uma dimensão educativa, não é uma matéria que se aprendeu na universidade, não foi cobrado no concurso, temos a função de multiplicar líderes, e isso parte do contato com as áreas. Mudança de cultura para convencer as pessoas da Casa do que o laboratório é capaz. Todo lab busca legitimidade. Como não temos carta de serviço, perguntamos qual é o desafio, e as respostas não estão prontas. É um convencimento a partir da entrega de resultados. O convencimento se dá a partir do trabalho duro e entrega de resultados. “

O LISP 8 diz: “Se eu deixar de existir, acabou. Não tenho outros colegas envolvidos, se eu sair de cena, não há quem toque as atividades. É um problema difícil de resolver pela configuração que temos aqui. É mais fácil um colega criar um laboratório dele do que trabalhar junto. Como a cultura não tem mecanismos de socializar experiências, eu faço no meu perfil pessoal, nas redes sociais, a visibilidade das ações aparecem quando estou nas redes sociais ou quando algum material acaba circulando. Mas junto ao cliente, ganha grande visibilidade”.

Para o LISP 9: “O estigma da “brinquedoteca”, trabalhamos para equilibrar. Ao mesmo tempo que preciso fomentar a inovação e causar um choque, eu não posso passar a sensação de que eu estou brincando, de que eu não tenho responsabilidade com o erro. Então o erro e responsabilidade são coisas distintas. Não pode ser por descuido que o projeto não dá certo. Tem que não dar certo por outro motivo. Já o convencimento é um esforço diário. Para melhorar a credibilidade, existe o argumento de

autoridade, e existe a autoridade com o argumento. Eu falando é uma coisa, TCU falando é outra. Então trazemos o ecossistema para que eles escutem do TCU, da AGU, do Ministério, de quem fez e deu certo. Mostramos que não estamos malucos, que não estamos indo por um caminho diferente, mas nós estamos indo por um caminho que todo mundo está indo. Trazer essas vozes para compor a nossa conversa. E outra estratégia que usamos foi que, diante de uma frustração minha, começamos a promover a formação acadêmica. Comecei a estudar, me capacitar, fui fazer treinamento, e faço o movimento de incentivo com todos, não só com o laboratório. A todos que dizem que gostariam de estudar, nós temos programa de bolsa de estudos que paga 80% dos estudos, basta fazer uma nota técnica vinculando os estudos para a formação estratégica. Falo a todos que fazer o mestrado é muito fácil, que as pessoas pintam que é coisa de outro mundo.

“

## 7.8 BARREIRAS QUE NÃO FORAM CITADAS NA PESQUISA

Foi solicitado aos respondentes que citassem a existência de alguma outra barreira à Inovação que seus LISPs enfrentam, que porventura não foram citadas na pesquisa. Os pesquisados relacionaram as seguintes barreiras:

1. Morosidade e/ou intempestividade das áreas-meio da empresa para o atendimento de iniciativas de inovação
2. Falta de equipe especializada
3. Falta de continuidade das iniciativas de inovação
4. Falta de confiança nos métodos de inovação
5. Muito mais demanda do que viabilidade de atendimento
6. Alta expectativa de entrega e impacto, tanto de dirigentes quanto de usuários, não condizente com a disponibilidade de tempo, pessoas e recursos tecnológicos
7. Ser laboratório e, ao mesmo tempo, coordenação-geral. Ou seja, ter a burocracia e a hierarquia presentes em um ambiente de experimentação e aprendizagem.
8. Conflitos de atuação entre laboratórios - “laboratório que porventura pudéssemos ter conflito, mas definimos escopos diferentes. Eu vejo mais parceria e

colaboração do que conflito. À medida que resultados forem entregues, isso vai naturalmente acontecer.”

9. Inexperiência da equipe - “a inovação é uma coisa nova no Governo de uma forma geral. Não temos pessoas fazendo isso fora, não temos servidores do governo fazendo inovação fora, não temos gente com experiência no campo, aqui dentro é muito incipiente, então não tem gente com experiência. O que temos feito é buscar capacitações e informações fora. Dá para contar nas mãos, 10 servidores interessados e pulverizados com alguma experiência, mas nenhum tem atuação prática de anos na área.”
10. Falta de domínio das ferramentas de inovação - “segue o mesmo caminho da inexperiência. Vai na toada da falta de capacitação, de falta de cultura de inovação. É perigoso para o lab que está começando porque se começam a sair muitas soluções que não são aplicáveis, tem algo errado. Talvez se tenha sonhado demais e precisamos de um chão. Não adianta desenvolver se eu ainda estou no tempo das cavernas para fazer.”
11. Falta de diversidade na composição da equipe
12. Falta de formalização do laboratório – “a maior parte dos laboratórios nasce de forma informal, e é um projeto, e à medida que vai tomando corpo, visibilidade, passa a se formalizar. É uma questão que a gente tem.”

Para superar estas barreiras, o LISP 2 declarou que “Cada fase vai ter seus próprios desafios, mas o que tenho feito é tentar transmitir para esse núcleo o que eu busquei de conhecimento fora, buscar capacitações que eles possam fazer, busquei cursos de inovação na ENAP e fiz uma espécie de trilha de capacitação, e nos comprometemos a começar um curso e apresentar o curso nas reuniões dos laboratórios.”

Na visão do LISP 5, “As pessoas estão vendo o valor do lab, há mais demanda do que conseguimos atuar. Eventualmente, levamos estas oportunidades para órgãos parceiros – coisas que não damos conta mas que não temos que nos agarrar, de um modo geral atuamos em network para geramos valor para vários atores. O laboratório tem essa proposta de ser ambiente de experimentação, trabalhar iniciativas ágeis. Há um mindset diferente entre coordenação com laboratório. É difícil conciliar. Tem hora que eu preciso ir para a parte burocrática, e outra, preciso abandonar a burocracia e partir para

a experimentação. Na equipe, há pessoas com foco para inovação, mas de um modo geral todo mundo tem um pouco de burocrata e criador.”

O LISP 6 citou as seguintes barreiras, com os comentários: “Muito mais demanda do que viabilidade no atendimento – captamos o percentual de demandas recebidas com o percentual de demandas atendidas. Temos uma demanda maior do que conseguido atender. Vemos que está represada a quantidade de pessoas querendo apoio. Mas isso demonstra um aumento de demandas do LISP, isso apoia inclusive quando pedimos um aumento de equipe. Por isso colho dados de tudo o que fazemos.

Alta expectativa de entrega e impacto, tanto de dirigentes quanto de usuários, não condizente com a disponibilidade de tempo, pessoas e recursos tecnológicos – Em geral, quando falamos de inovação, as pessoas pensam que será transformado completamente e disruptivo, esta palavra se tornou um jargão, mas as pessoas não entendem o que é a solução. Muitas vezes uma solução precisa ser simples, intuitiva. E às vezes pensam que uma solução será revolucionária, vai mudar tudo, às vezes querem que sejamos desenvolvedores de sistemas no laboratório.

Ser laboratório e, ao mesmo tempo, coordenação-geral. Ou seja, ter a burocracia e a hierarquia presentes em um ambiente de experimentação e aprendizagem. – Já achei isso uma barreira, mas isso é muito mais positivo, mostra inclusive que não somos burocráticos, que não precisamos ser rígidos para sermos burocráticos. Hoje eu sei que existem burocracias, mas aprendemos a transpô-las. Ela não é ruim. A desnecessária é ruim.”

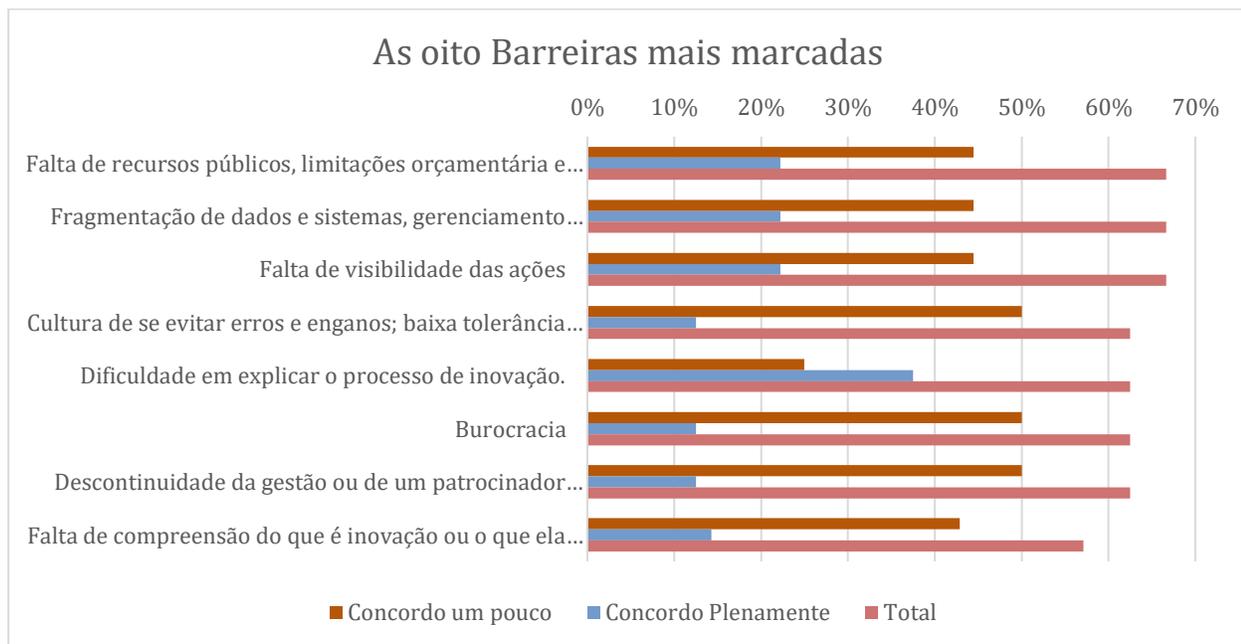
O LISP 9 descortinou algumas barreiras: “Morosidade e/ou intempestividade das áreas meio da empresa para o atendimento de iniciativas de inovação; Falta de equipe especializada; Falta de continuidade das iniciativas de inovação; Falta de confiança nos métodos de inovação. A morosidade e intempestividade é o que mais dói. À medida que as pessoas não entendem a importância do processo, ou quando um advogado faz uma análise jurídica e diz que precisa de 15 dias úteis para dar retorno, já passou a oportunidade. Então quando fazemos um campus party, pedimos orientação ao jurídico. Ele disse que precisava 15 dias úteis para fazer nota jurídica porque não entendia nada de propriedade intelectual. Então retirei a consulta e assumi o evento. Meu

questionamento é: “quando vocês vão estudar o assunto?” Para dirimir estas questões, A gente fez um acordo interno com a nossa área de parcerias, pois eles têm uma mesma dor que a gente, o jurídico não tem pessoas especializadas. Então pleiteamos que o jurídico crie um núcleo especializado sobre inovação. Precisamos entender que o ‘não fazer’ também tem custo. Precisamos cumprir o nosso papel social. Então precisamos fazer um exercício diário de diálogo, de trazer outros entes para a construção coletiva. São muitos desafios, barreiras diárias, todo dia uma surpresinha, mas a maior habilidade é a resiliência para quem trabalha com inovação.”

## 7.9 BARREIRAS MAIS E MENOS MARCADAS PELOS RESPONDENTES

Foi possível selecionar as barreiras mais marcadas pelos respondentes, ou seja, por mais de 57% dos participantes, que ocorrem dentro dos LISPs:

Gráfico 01 – As oito Barreiras mais marcadas



Elaboração própria.

A barreira da Falta de recursos públicos, limitações orçamentária e está amplamente identificada na literatura, sendo a mais encontrada nos artigos pesquisados

por Djellal, Gallouj e Miles (2017); Lowewe e Dominiquini (2006); Brandão e Bruno-Faria (2017); Isidro-Filho (2017); OCDE (2020); Soares(2009); Cavalcante et al. (2017); Sano(2020); Rocha(2022).

A barreira da Fragmentação de dados e sistemas, gerenciamento legado é identificada na literatura por Isidro-Filho (2017) e pela OCDE (2020).

A Falta de visibilidade das ações é uma barreira já citada anteriormente nas pesquisas com LISPs dirigidas por Sano(2020).

A Cultura de se evitar erros e enganos; baixa tolerância ao erro é aspecto da cultura organizacional citado pela OCDE (2020); Soares(2009); Sano(2020); Machado et al.(2013).

A Dificuldade em explicar o processo de inovação, é aspecto da cultura organizacional identificado por Sano(2020).

A Burocracia é citada pelos autores Isidro-Filho (2017); Brandão e Bruno-Faria (2017); Silva e Buvnich (2017); Rocha (2022)

Os LISPs se deparam também com a Descontinuidade da gestão ou de um patrocinador contínuo, uma questão de estrutura governamental, citada por Isidro-Filho (2017); e OCDE (2020).

Por fim, a barreira da falta de compreensão do que é inovação ou o que ela envolve, citada por Isidro-Filho (2017); Sano(2020); e Rocha (2022).

Por outro lado, embora apontadas que ocorrem no setor público em geral, quatro Barreiras não ocorrem dentro de nenhum LISP pesquisado, pois não houve marcação delas: Assistencialismo; Patrimonialismo; Propriedade intelectual restringe a inovação; e Desinteresse pelo desempenho.

Assim, é possível inferir que os servidores que participam de LISPs são muito engajados e se importam ativamente com o desempenho próprio e do LISP. Questões de propriedade intelectual não afetam os LISPs em geral, bem como os LISPs estão protegidos de barreiras como assistencialismo e patrimonialismo.

## 7.10 CONTRADIÇÃO ENTRE A NATUREZA DISRUPTIVA DA INOVAÇÃO E A ACOMODAÇÃO DE UM LISP AOS MODELOS INSTITUCIONAIS VIGENTES

Analisando as perguntas dissertativas aplicadas no questionário, foi perguntado de maneira aberta aos LISPs se “Para este LISP, existe contradição entre a natureza disruptiva da inovação e a acomodação de um laboratório aos arranjos e modelos institucionais vigentes, para garantir sua própria sobrevivência, e isto pode ser a razão da escolha dos laboratórios de permanecerem informais ou não?”

Seis LISPs afirmaram haver esta contradição, e três responderam que não.

O LISP 1 diz no questionário que “Sim, de certa forma quando o LISP se torna formal tem de seguir hierarquia e regras/burocracia que podem dificultar a tomada de decisão rápida para ter resultados rápidos nesse mundo de constante mudança e caos que vivemos.” Na entrevista, complementou que “Você, no informal, consegue combinar a equipe pequena, um squad, um núcleo menor, você tem resultado, com convites rápidos e uma multidisciplinariedade de pessoas. Quando se vai para o formal, você tem toda uma cerimônia de aprovações. Quando trabalhava em um lab informal, rapidamente mandava as ideias com chave para todos. Quando é pelo formal, uma simples palestra geralmente vai só para a área de Tecnologia, que vai pesquisar quem trabalha com IA, isso demora a resposta. O formal engessa um pouco. Você cria times multidisciplinares, você vai conversando com outras pessoas no informal, conseguimos saber o clima, e criamos um ambiente para que as pessoas se conectem para falar sobre um determinado assunto.”

O LISP 2 afirma no questionário que “Não vejo contradição desde que os arranjos e modelos institucionais fiquem apenas na estruturação do LISP, não contaminando e engessando o modo de pensar de seus membros. Entendo que para alguns a escolha deliberada pela informalidade pode ser uma tentativa de escapar a esse efeito. No entanto, pelo que observo, a informalidade é uma condição muitas vezes imposta aos laboratórios; não uma escolha deliberada.” Na entrevista, complementou que “Se você se adaptar a uma estrutura for uma condição da existência, e isto não derrubar a essência da inovação, vejo como uma vantagem, e não como um problema. O que precisamos

tentar evitar é que a estruturação entre na mente das pessoas que trabalhem no laboratório. Esse pensamento por caixinhas departamentalizadas, se isso virar mentalidade, aí não dá.”

O LISP 3 respondeu no questionário que “Sim, a relação entre a natureza disruptiva da inovação e a acomodação aos arranjos institucionais existentes pode gerar tensões e desafios para os laboratórios. A inovação, por sua própria natureza, muitas vezes envolve a introdução de ideias, métodos ou tecnologias que podem perturbar o status quo. Por outro lado, as instituições estabelecidas frequentemente resistem a mudanças significativas e podem ter estruturas rígidas que dificultam a incorporação de inovações disruptivas, em uma aparente contradição ou conflito de interesses. Assim, a sobrevivência de um laboratório muitas vezes depende da sua capacidade de navegar por esse equilíbrio delicado. A partir daí, algumas razões podem levar os laboratórios a preferirem permanecer na informalidade. Uma delas é a Flexibilidade e - laboratórios informais podem ser mais ágeis em termos de experimentação e implementação de ideias inovadoras sem as restrições burocráticas das instituições formais. Outra é o financiamento - em alguns casos, permanecer informal pode permitir que laboratórios busquem recursos de maneira mais eficaz e rápida, sem a necessidade de passar por processos burocráticos pouco permeáveis. Com isso, em alguns casos, a informalidade pode ser sim uma estratégia para a sobrevivência de laboratórios em contradição com suas instituições-mães.” Na entrevista, complementou: “Aqui, se eu precisar de um financiamento, meu Ordenador de despesas tem que autorizar. Mas se eu sou um laboratório informal, eu posso ir direto no BID e conseguir um investimento. O formal precisa de muito aval, o jurídico vai ter que se manifestar, e talvez não dê tempo, e talvez se perca o momento do projeto. Mas quando o lab é formal, pode haver facilidade com empresas, outros órgãos, fundação.”

Para o LISP 4, no questionário, disse “De fato, soa contraditório. Porém, o fato de estar numa escola, propiciou ao lab alguma liberdade para experimentar, errar e aprender. Essa liberdade de pensamento e ação inicial foi fundamental para que o lab construísse a sua identidade e encontrasse os caminhos para lidar com as cobranças por métricas e resultados. O desafio foi comunicar que os resultados mais significativos do lab não estavam na criação das soluções em si, mas sim nos aprendizados e na mudança

de mentalidade e de práticas do próprio lab (aprender fazendo) e das equipes de servidores de outras instituições parceiras que participavam dos projetos. Os LISPs tendem a atuar em contextos de tensão: faça o que ninguém conseguiu fazer e faça rápido; seja ousado na criação e garanta os resultados; pense diferente e não atropеле os processos e hierarquias estabelecidos. Tomar consciência de que inovar é incômodo, é passo importante para criar estratégias de enfrentamento dessas tensões. Acredito que, no caso dos laboratórios que não tenham patrocínio e flexibilidade tão claros, a informalidade pode ser um caminho possível para preservar o ambiente de testes, erros e aprendizados nos “bastidores”, enquanto elaboram resultados mais robustos para a conquista de legitimidade.” Na entrevista, ressaltou “Meu ponto de virada foi entender o ouro do que significava de fato ser um laboratório: questionar o status quo. Tenho tendência de questionar autoridade, não virei servidor para obedecer a chefe, mas para atender as necessidades das pessoas. Quando entendi que o papel fundamental era isso, e eu já enxergava essa contradição, então achei linda a pergunta, porque é sim uma contradição, e você tem que manter isso, se manter atento o tempo todo. Eu gostaria muito que as pessoas inovassem no dia a dia. Mas muita gente não tem ambiente para isso, estão cumprindo rotinas e sufocadas por ordens.”

O LISP 5 respondeu no questionário que “Há um entendimento institucional de que o laboratório possui uma atuação diferenciada no sentido de se arriscar ou de testar situações ou condições diferentes da atuação típica. Contudo, essa visão não pode ser generalizada a todas as unidades de atuação. Em algumas há maior resistência. O laboratório prioriza atuar quando há parceria com unidades técnicas, embora considere que parte de sua atuação é disseminar a visão de inovação e aproximar quem inicialmente questione o processo. Não vejo relação entre isso e questões de formalização.” Na entrevista, respondeu que ““Conseguimos administrar isso. A credibilidade veio de áreas muito diferentes do nosso Órgão. A história nos deu respaldo.”

O LISP 6 respondeu no questionário que “Sim, existe uma contradição. Para garantir a sobrevivência e o sucesso dentro de uma estrutura governamental ou corporativa, os laboratórios inovadores muitas vezes precisam equilibrar suas aspirações disruptivas com as normas e práticas estabelecidas da organização. Essa tensão pode levar alguns laboratórios a optarem por uma abordagem mais informal, permitindo maior flexibilidade

e liberdade criativa, ao mesmo tempo em que tentam influenciar e integrar-se aos sistemas existentes. Porém, os labs não têm apenas natureza disruptiva, mas, também e, principalmente, natureza adaptativa e de experimentação. Isso significa que precisam se adaptar os arranjos e modelos institucionais às necessidades, em especial, dos usuários. Ou seja, não enxergar esses modelos institucionais como barreiras, mas como oportunidades”

Para o LISP 7, “Não se vislumbra a acomodação de laboratórios aos modelos institucionais vigentes como fator contraditório à natureza disruptiva da inovação, uma vez que a criatividade e a co-criação podem e devem encontrar formas de inovar dentro dos mais diferentes arranjos. Nesse sentido, destaca-se que a informalidade de Laboratórios no serviço público pode afetar a credibilidade de suas ações e principalmente a sua legitimidade frente não apenas ao órgão de origem, mas à própria sociedade, objeto de estudo principal dessas unidades de inovação.” Na entrevista, ainda disse que “Tenho uma crença de que a capacidade da inovação muda a forma de servir ao público. O lab faz com que nos moldemos aos arranjos institucionais. Mas o DNA da inovação faz sermos capazes de inovar em qualquer arranjo. As Inteligências Artificiais vêm para desafiar ainda mais as coisas que víamos como limite. O arranjo institucional não mata a natureza disruptiva da inovação. Cabe a nós assumirmos a responsabilidade de inovar, e não transferirmos o ônus da não inovação para os limites impostos por arranjos. Devemos questionar, e até alterarmos os arranjos. “Ah, uma portaria diz que não podemos fazer isso. “ Podemos mudar a portaria? Sim. Então vamos assumir a responsabilidade de inovar dentro dos arranjos existentes.”

O LISP 8 disse na entrevista que “Sim, isto é forte, porque a gente tem não só um pouco da minha história à frente do laboratório, e muitas vezes a formalização do laboratório na estrutura pode fazer com que seja um grande dificultador da sua longevidade, pode haver mudança de gestão, a equipe ter rotatividade, pois ao se formalizar, faz com que se perca autonomia e independência, e essa característica é muito importante para a independência dos labs. Não significa ruptura com a estratégia, mas a inovação tem uma vida e condicionantes próprios, e precisamos ter autonomia para responder a isso. No Judiciário, virou escritório de projeto ou assessoria de planejamento. A herança burocrática, o design prejudica as estruturas de inovação.

Precisaríamos ser mais flexíveis, menos funcional ou vertical e mais orientado a serviços, estruturas mais flexibilizadas.”

O LISP 9 disse no questionário que “Certamente, há uma dicotomia intrínseca na natureza dos laboratórios de inovação do setor público. Por um lado, sua missão fundamental é promover a mudança disruptiva e introduzir novas abordagens, tecnologias e práticas que desafiem o status quo e melhorem a prestação de serviços públicos. No entanto, por outro lado, esses laboratórios muitas vezes operam em ambientes extremamente hierarquizados e formais, onde a conformidade com os procedimentos e protocolos institucionais é fundamental para garantir a legitimidade e a sustentabilidade de suas iniciativas. A formalidade é essencial para robustecer a atuação dos laboratórios de inovação, pois ela fornece a estrutura necessária para garantir a transparência, prestação de contas e replicabilidade das soluções desenvolvidas. Além disso, a formalidade pode ajudar a estabelecer parcerias estratégicas com outras instituições governamentais, organizações da sociedade civil e setor privado, facilitando a colaboração e o compartilhamento de recursos e conhecimentos. No entanto, essa formalidade também pode representar um desafio para a agilidade e flexibilidade dos laboratórios de inovação. As estruturas hierárquicas e os processos burocráticos podem tornar difícil a implementação rápida de novas ideias e projetos, além de limitar a autonomia e a criatividade das equipes. Assim, os laboratórios de inovação do setor público muitas vezes se encontram em uma encruzilhada, onde precisam equilibrar a necessidade de conformidade com os arranjos institucionais existentes com a busca por disrupção e transformação. Encontrar esse equilíbrio pode ser um desafio, mas é essencial para garantir o sucesso e a sustentabilidade desses laboratórios no longo prazo.” Na entrevista, ainda resumiu a questão em uma frase: “Nossa vida, rodamos vários bambolês ao mesmo tempo. Temos que aprender a jogar o jogo.”

Sobre a natureza disruptiva da inovação, Baptista e Keller (2016), versando sobre o desafio trazido pelas inovações disruptivas, analisaram a contraposição existente entre os avanços tecnológicos e o papel que o Estados devem ou não exercer na disciplina dessas inovações. Citando as consequências sociais ocasionadas pelo Uber e pelo AirBnB, ou a disputa entre a Apple e o FBI em torno da quebra da criptografia do iPhone para acessar dados existentes no telefone de um terrorista suicida, o Estado se depara

com a necessidade de escolher a adequação, o momento e a forma de regulação de novos contextos que surgem, bem como decidir sobre o tempo ideal de resposta estatal à disrupção, se deve agir imediatamente ou se deve esperar uma estabilização para lidar com os impactos de uma inovação. Segundo eles, “o regulador lida com um cenário de incertezas quanto a resultados e informações deficientes – que é o que caracteriza quase sempre o surgimento de uma inovação disruptiva – deve adotar uma postura conservadora na interpretação dos seus limites de ação.” Tal complexidade ainda é intensificada com o risco de o regulador ser cooptado pela influência de atores beneficiados e acabar atuando como “agente inibidor das inovações, ou seja, a regulação pode atuar em favor da manutenção do status quo, inibindo o processo de destruição criativa. O extremo oposto também apresenta riscos. E se o regulador se arvorar em promotor explícito direto de inovações, encaminhando a indústria na direção desta ou daquela tecnologia específica?”, questionam os autores. Assim, os articulistas concluem que “a cautela diante do desconhecido recomenda um minimalismo regulatório, pois, como já se disse, a regulação não deve atuar como inibidora da inovação. (...) Outra visão, porém, calcada em experiências já havidas no tempo recomenda que o regulador pode decidir por uma regulação mais extensa.”

Assim, tendo essas questões como pano de fundo, observando, por exemplo, que a Resolução do CNJ estipulou um prazo máximo de 60 dias para que todos os Órgãos do Judiciário gerassem iniciativas de inovação, idealiza-se questões sobre a natureza disruptiva da inovação *versus* a acomodação de um laboratório aos arranjos e modelos institucionais vigentes; bem como a possibilidade de uma inovação ser desfigurada por ter de passar por crivos como capacidades estatais, avaliação e monitoramento, tomada de decisões compartilhadas, gestão de normas, apoio da gestão superior, ou a exigência de ter sido criada, simplesmente, por uma legislação. Questiona-se se um modelo *Top Down* de inovação poderia ocasionar o risco de um LISP, na verdade, se tornar um simples escritório de projetos institucionalizado. A intenção é ótima, e a criação de um espaço disruptivo em cada Órgão do Judiciário poderia ensejar que, no futuro - e em um ambiente controlado - um estagiário tivesse o mesmo espaço e voz para debater e discordar de um Desembargador.

## 7.11 DA POSSIBILIDADE DE UMA INOVAÇÃO SER DESFIGURADA AO TER DE PASSAR POR CRIVOS

Foi perguntado também se “Existe a possibilidade de uma inovação ser desfigurada por ter de passar por crivos como capacidades estatais, avaliação e monitoramento, tomada de decisões compartilhadas, gestão de normas e apoio da gestão superior?”. Neste caso, oito LIPs responderam que sim, e um afirmou que não.

O LISP 1 manifestou no questionário que “Sim, pois ela deixa de ter autonomia e passa a ser enquadrada nos moldes que foram criados para outra visão de mundo, quando não existiam os LIPS”. Na entrevista, ainda comentou que ““A inovação tem que vir da forma que a gente entende, mas temos que respeitar questões éticas, mas isso faz parte da própria inovação. O problema é quando vem outras regras que vão além do que seria inovação. Alguém quer fazer uma licitação, por exemplo, e teria que ser de uma determinada forma, e atrapalha a inovação, trava a inovação, trava as experimentações.”

O LISP 2 concordou, “Sem dúvida.”. Na entrevista, respondeu que “Quando a gente trabalha todo o processo de design thinking, temos o esforço. O problema e a solução, tem que estar pautada na realidade. Quando a solução é deturpada de alguma forma, talvez tenha havido uma falha na construção, que não foi testada o suficiente, colocada à prova suficiente no contato com a realidade. Em outras situações, consideremos que há coisas que não conseguimos ver, e só vamos ver na aplicação, e processo de inovação é isso também, na hora que você bota para aplicar saberemos se o teste foi positivo. Acontece também que as soluções eventualmente são vindas de um superior, dependendo como são construídas, podem chegar lá em cima e a alta gestão dizer que não há espaço político para isso, não temos maturidade, ou simplesmente, o superior diz “Não quero”. Mas pode aparecer daí outra solução mais palatável para a alta administração.”

O LISP 3 disse no questionário aberto que “Sim, existe essa possibilidade. As hipóteses mencionadas podem introduzir desafios significativos e afetar a trajetória original da inovação de várias maneiras. Ao gerar burocracia excessiva, por exemplo, por meio de avaliação e monitoramento pouco aderentes ao laboratório. É como medir um peixe pela capacidade de subir em árvores ao invés da capacidade de nadar bem. A

busca por se adequar a processos pouco relacionados às características dos laboratórios pode retardar o progresso da inovação, tornar os procedimentos mais complexos e aumentar os custos administrativos. Na mesma linha, a tomada de decisões compartilhadas e o envolvimento de múltiplos interessados podem levar a atrasos significativos. Decisões lentas sempre prejudicam a agilidade necessária para implementar inovações de maneira eficaz. Semelhantemente, a gestão de normas, especialmente quando rígida demais, acaba limitando a criatividade e a flexibilidade inerentes ao processo inovador. Isso pode levar a uma conformidade excessiva em detrimento da originalidade e eficácia da inovação. E por fim, sem o apoio adequado da liderança superior, inovações podem encontrar dificuldades para obter os recursos necessários e enfrentar resistência interna. A falta de apoio pode impactar negativamente o desenvolvimento e a implementação da inovação.” Na entrevista, complementou: “Sobre a desfiguração, é o que falamos sobre expectativas. O lab tem que ter uma noção clara do que ele quer fazer e do que ele conseguiu. Uma vez que o protótipo foi apresentado, ele vai passar por diversas instâncias, avaliações de custo, de implementação, de momento, e pode ser que 10% dele seja implementado, e 90% não. Pode ser que as normas não permitam. Por exemplo, criamos app para que as pessoas pudessem propor iniciativa popular, e quando atingisse o número. Mas para ele funcionar, precisaria de uma mudança de norma. E há cinco anos, essa norma não vem. O lab não pode se medir por essas circunstâncias, pois o trabalho que ele fez já foi entregue. Foi prototipar e divulgar a solução que ele fez. Ele não tem controle sobre a efetividade.”

O LISP 4 entende que “Sim, existe. Não só de ser desfigurada, mas antes disso, de ser engavetada. Daí a importância de se fazer a gestão de riscos, mantendo a criatividade e ousadia não só para a criação dos protótipos em ambiente controlado, mas sobretudo no planejamento da implementação da solução. Nesse processo, destacaria dois pontos importantes: identificar e monitorar as barreiras ao longo de toda a jornada de inovação (desde o entendimento do problema até a implementação da solução) e não perder de vista a proposta de valor para o usuário, beneficiário final. No lab, a gestão de riscos e o monitoramento da implementação ainda são desafios. Optamos por trabalhar para um público externo. Começamos desenvolvendo projetos de inovação em parceria com instituições públicas do Executivo federal e agora nos mantemos abertos a

instituições públicas de todos os poderes e esferas. Avançamos bem no entendimento dos problemas trazidos por esses parceiros e na criação das versões iniciais de protótipos. Porém, a iteração posterior dos protótipos e a implementação final da solução ficam a cargo das próprias instituições, que nem sempre conseguem avançar após a parceria com o lab. Essa etapa de acompanhamento e apoio no pós-projeto é um desafio que está na nossa estratégia de ação para os próximos anos. Entre outras ações, estamos montando um programa de aceleração e mentoria voltado para unidades de inovação recém-criadas com três módulos: 1-identidade do lab e competências da equipe, 2- metodologias de inovação e projetos; 3-mentoria pós projeto. Essa mentoria tem justamente o intuito de apoiar o aperfeiçoamento dos protótipos e a implementação da solução.” Na entrevista, complementou: “O terreno de criação de inovação é por si um terreno árido. Ele exige esforço, será desafiado várias vezes, será incomodado várias vezes. Pois você está saindo do status quo, que é ruim para algumas pessoas, mas outras pessoas estão achando bom do jeito que está. É preciso entender que você está num contexto político. Você pode construir coisas belíssimas, mas não estar envolvido para encontrar um caminho para garantir que um tomador de decisão apoie a construção da solução. Então é entender quais são as barreiras a vencer para que de fato se mude a realidade. Como convencer a autoridade? Com a maturidade, vemos que é lindo entender o problema, oferecer um mapa, mas isso ainda não é suficiente, tem que fazer novos mapeamentos para a fase da implementação.”

O LISP 5 disse no questionário aberto que “Não tivemos essa experiência. As ações inovadoras envolvem servidores que representam as unidades técnicas desde o início e em regra apoiam as iniciativas e participam ativamente. Priorizamos ações que contam com esse apoio justamente para evitar a descaracterização posterior.” Na entrevista, complementou: “Por traz disso está o processo de cocriação, envolver múltiplos atores neste processo, preciso caminhar com as pessoas alinhadas para que aquilo dê certo, seja implementado. A gente apoiou outro Órgão em sua encomenda tecnológica. Em seguida, nosso próprio Órgão contratou uma encomenda tecnológica. O processo de inovação se preserva. Existe o processo de maturação da própria inovação, devemos respeitar os movimentos, não podemos atropelar todo mundo porque inovar é preciso, a inovação deve ser provocativa, mas respeitar, combinar os elementos para

conseguir alcançar o resultado. Vi o exemplo de uma pessoa muito inovadora, dizendo que se deve incomodar, implementar na marra, mas eu fui, coloquei minha opinião, a visão dele era operacional, mas quando se vai para a visão estratégica, percebe que algumas iniciativas de inovação são infantis, e na verdade o processo de inovação tem que ser amadurecido ao longo do tempo para que ele se mantenha, pois o nosso papel não é gerar resistência, mas reflexão, provocar uma construção colaborativa, se eu estou provocando resistência e raiva, não estou chegando a lugar nenhum. E isso eu vejo, que temos labs que funcionam como escritório de projetos, mas tem uma outra que eu acho pior: inovar fazendo festa, mas sem resultado. Isso é mais perigoso do que um escritório de projeto. Ter um lab funcionando como escritório de projetos não é necessariamente um lab, mas não deixa de ser um muito trabalho. Talvez nós mesmos tenhamos funcionado como escritório de projetos, mas fomos evoluindo com o tempo, até para ganhar espaço interno.”

Para o LISP 6, “Sim, existe a possibilidade de uma inovação ser desfigurada, mas eu prefiro chamar de ADAPTADA. os processos institucionais não podem ser vistos como barreiras. Afinal, o governo é um agente ativo de inovação, ao contrário de crenças gerais (Mariana Mazzucato). Ou seja, ambientes governamentais são cruciais para a inovação, no sentido em que o setor público não é apenas regulador ou facilitador, mas sim um participante essencial e muitas vezes pioneiro no processo de inovação. Em ambientes governamentais, as inovações muitas vezes precisam se alinhar com as capacidades estatais existentes e obter apoio da gestão superior. Esse alinhamento pode levar à adaptação ou modificação da inovação original para atender aos critérios e estruturas existentes, o que pode alterar sua forma ou impacto original.”

O LISP 7 afirmou no questionário aberto que “Sem dúvida uma ideia inicial, ou mesmo uma solução em desenvolvimento, pode sofrer inúmeras modificações - a ponto de ser desconfigurada - a partir da necessidade de atendimento a diversos interesses divergentes, ou para se conformar a limites legais ou, ainda, em busca de apoio da gestão superior. A ausência de capacidade estatal/organizacional para o seu desenvolvimento ou mesmo implementação também pode afetar o seu escopo ou formato. Ritos de avaliação e monitoramento, contudo, fazem parte da essência da inovação quando analisada sob a dimensão da melhoria contínua, razão pela qual, a nosso sentir, não

podem desconfigurar uma ideia, mas sim apontar caminhos para modificações possíveis e que melhor atendam ao interesse do usuário.” Na entrevista, complementou: “Eu concordei com 90% deles. Uma ideia inicial é muito frágil. Dependendo dos interesses, pode-se desfigurar uma inovação pelo caminho. É preciso um esforço intencional para proteger e implementar a ideias inicial. Já a questão de avaliação e monitoramento, ela é capaz de aperfeiçoar a ideia, e não a desfigurar. A partir do monitoramento eu posso aperfeiçoar e achar novos caminhos. Esse processo é essencial para continuarmos a ser relevantes.”

Para o LISP 8, “Pode acontecer, quando se entrega uma solução, ela precisa ser adotada pela organização. Nesse processo de aculturação, haverá a existência de mudanças, condicionantes que podem desfigurar a inovação, mas aí é preciso falar como a gente gerencia esse processo, muitas vezes o lab que seria um ator importantíssimo de aculturação, ele terceiriza esse processo, até porque “Não tenho perna, gente ou recurso”, e não dá para fazer a implementação. Haverá naturalmente algum tipo de pressão, e o lab teria que estar a frente disso para gerenciar isso. Mas o lab entrega e o cliente implementa desfigurando mesmo. Na nossa experiência prática a gente tem uma etapa que é o apoio à implementação, para termos tempo de entregar, participar do processo.”

O LISP 9 disse que “Sim, a desfiguração de inovações no setor público é um fenômeno complexo, influenciado por uma série de fatores interrelacionados. Um dos principais fatores é o desconhecimento ou a falta de vontade de entender o processo inovativo por parte dos tomadores de decisão. Em muitos casos, os gestores podem não estar familiarizados com os princípios e metodologias da inovação ou podem não se dedicar ao entendimento desse processo, o que tende a levar a decisões que comprometem a integridade e eficácia das soluções propostas. Além disso, a pressão por resultados imediatos é uma realidade enfrentada no setor público. Gestores frequentemente são pressionados para apresentar resultados visíveis durante seus mandatos, que muitas vezes são relativamente curtos em comparação com a escala de tempo necessária para desenvolver e implementar inovações significativas. Esse imediatismo pode levar os gestores a preferir soluções de curto prazo, que podem ser mais fáceis de implementar rapidamente, em detrimento de abordagens inovadoras que

demandam mais tempo e recursos para se materializarem. Adicionalmente, o direcionamento de soluções pelos próprios gestores é um aspecto importante a ser considerado. Muitas vezes, as decisões sobre a implementação de inovações são influenciadas pelas preferências e interesses políticos dos gestores, o que pode levar à seleção de soluções que se alinham melhor com suas agendas políticas imediatas. Isso pode resultar na desconsideração de alternativas inovadoras que não se encaixam na agenda política atual, mesmo que tenham potencial de longo prazo. Outro fator relevante é a falta de visão de longo prazo por parte dos gestores. Devido aos vieses políticos e aos curtos períodos de mandato, os gestores podem estar mais preocupados em garantir resultados durante seus mandatos do que em investir em iniciativas que possam beneficiar as gerações futuras. Essa falta de visão de longo prazo pode levar à descontinuidade de projetos inovadores que poderiam trazer benefícios sustentáveis ao longo do tempo. Em conjunto, esses fatores contribuem para um ambiente no qual as inovações no setor público são frequentemente distorcidas ou descontinuadas antes mesmo de terem a chance de demonstrar seu potencial completo.”

## 7.12 A LEGISLAÇÃO E A OBRIGAÇÃO LEGAL DE INOVAR

Importante é aqui falar sobre a legislação e a “obrigação legal” de inovar: a inovação em uma esteira de fábrica.

Barbosa (2017) versa sobre o ideal de Keynes (o fundador da macroeconomia moderna). Keynes, em 1930, acreditava que o progresso tecnológico faria com que a jornada de trabalho fosse reduzida ao ponto de que, passados 100 anos, a jornada laboral média seria de 15 horas semanais em 2030. Keynes vislumbrava um mundo em que a maioria das pessoas viveriam bem, sábia e agradavelmente com pouco trabalho. E assim, as pessoas poderiam empregar seu tempo no lazer, nas “artes da vida”.

Barbosa (2017) *apud* Skidelsky (2017) teoriza que os economistas ainda consideram que evoluir um produto e multiplicar o capital é mais importante que a boa vida ou a redução da jornada de trabalho; e que os trabalhadores, embora muitas vezes reconheçam que preferem trabalhar menos (mesmo por um menor salário) para ter mais

tempo para o lazer, ainda vivem em uma lógica de competição por tudo: por empregos, por bens e até por amor. Keynes pensava que o aumento da renda faria as pessoas trabalharem menos, por já terem suas necessidades básicas satisfeitas, e com o aumento da renda, até as necessidades absolutas seriam satisfeitas. Mas Skidelsky e Skidelsky (2012) ao dissertarem sobre “Por que a profecia de Keynes fracassou?” teorizaram que as pessoas trabalham tanto hoje porque gostam, ou porque são obrigadas, ou porque desejam bens cada vez mais. Eles teorizam que o capitalismo cria desejo e oprime o bom senso. Cria riqueza, mas nos torna incapazes de usar a riqueza de forma civilizada.

Como se pôde verificar pelos conceitos de inovação (Seção 2.1.1), o mercado empresarial coloca a inovação como fator decisivo de competitividade e continuidade do movimento capitalista.

Como conclusão, as pessoas hoje trabalham cada vez mais para suprirem necessidades criadas pela iniciativa privada através de um ritmo constante de inovação, que se tornou o mecanismo de perpetuação das empresas e da alta carga horária de trabalho. Estas reflexões são o pano de fundo para mostrar que o surgimento constante de novas necessidades humanas traz novo desafio, e se a inovação já está na esteira de fábrica nas empresas privadas, agora a inovação também se torna uma obrigação do setor público.

O berço regulatório dos LISPs começa com a Lei 14.129, de 29 de março de 2021 (BRASIL, 2021), que trata de princípios, regras e instrumentos para o governo digital e para o aumento da eficiência pública. Essa lei conceitua laboratórios de inovação :

“VIII - laboratório de inovação: espaço aberto à participação e à colaboração da sociedade para o desenvolvimento de ideias, de ferramentas e de métodos inovadores para a gestão pública, a prestação de serviços públicos e a participação do cidadão para o exercício do controle sobre a administração pública”

Ela também traz diretrizes para sua implementação no contexto de abordagens colaborativas e experimentais para o aumento da participação do cidadão no controle da administração pública, da aplicação de métodos inovadores e para a melhoria na prestação de serviços públicos e no tratamento de dados produzidos pelo poder público. De acordo com a lei,

Art. 44. Os entes públicos poderão instituir laboratórios de inovação, abertos à participação e à colaboração da sociedade para o desenvolvimento e a experimentação de conceitos, de ferramentas e de métodos inovadores para a gestão pública, a prestação de serviços públicos, o tratamento de dados produzidos pelo poder público e a participação do cidadão no controle da administração pública.

Art. 45. Os laboratórios de inovação terão como diretrizes:

- I - Colaboração interinstitucional e com a sociedade;
- II - Promoção e experimentação de tecnologias abertas e livres;
- III - uso de práticas de desenvolvimento e prototipação de softwares e de métodos ágeis para formulação e implementação de políticas públicas;
- IV - Foco na sociedade e no cidadão;
- V - Fomento à participação social e à transparência pública;
- VI - Incentivo à inovação;
- VII - apoio ao empreendedorismo inovador e fomento a ecossistema de inovação tecnológica direcionado ao setor público;
- VIII - apoio a políticas públicas orientadas por dados e com base em evidências, a fim de subsidiar a tomada de decisão e de melhorar a gestão pública;
- IX - Estímulo à participação de servidores, de estagiários e de colaboradores em suas atividades;
- X - Difusão de conhecimento no âmbito da administração pública.

Em 2018, a Lei 13.655 (BRASIL,2018) acabou com a maior barreira à inovação no setor público – o medo de errar – o que ocasionava um “apagão das canetas”. Os inovadores tinham medo de serem punidos por órgãos de controle internos e externos. Assim, passou-se a aceitar o erro legítimo com gestão de riscos como hipótese válida no processo de desenho, formulação e teste de políticas públicas.

Com a Resolução no. 395, de 07 de junho de 2021, do (Conselho Nacional de Justiça, 2021), a inovação no Poder Judiciário deixa de ser um lugar de voluntários, idealistas e entusiastas, e a destruição criativa passa a ser procedimental, metodológica, burocrática e obrigatória para todas as esferas do Poder Judiciário, apostando o CNJ que todos os Órgãos são capazes de criar iniciativas de inovação e LISPs. Embasados pelo princípio da eficiência, promoção do desenvolvimento científico, gestão participativa e democrática, racionalização de recursos orçamentários, melhoria dos índices de eficiência, eficácia e efetividade, a Resolução estipulou por princípio um estímulo à inovação incremental ou disruptiva. A Resolução criou, também, a Rede de Inovação do Poder Judiciário (Renovajud), instituiu um Encontro Anual e Nacional de Laboratórios de Inovação do Poder Judiciário, e criou um Prêmio Inovação do Poder Judiciário.

Criou-se, assim, a obrigação legal de inovar. A inovação em uma esteira de fábrica do setor público.

### 7.13 GOVERNANÇA RELACIONAL - INTERESSES CONFLITANTES NA IMPLANTAÇÃO DOS PROJETOS

Foi perguntado aos LISPs a temática da Governança Relacional - Interesses Conflitantes na implantação dos projetos.

O LISP 1 disse que “Foi tudo fluindo, chegamos a fazer um design thinking do que a gente queria para o nosso LISP. Não houve interesses conflitantes, fomos moldando e abrindo participação para quem quisesse. Houve muito consenso. Todos agiam de forma muito voluntária e apaixonada, com a intenção de fazer uma mudança cultural. Quando chegamos a este nível, já sabemos o que vamos fazer. Nunca tivemos nenhum conflito neste sentido. Nunca demos palco para movimentos políticos, isso legitima o movimento, que é de servidor para servidor.”

LISP 3: “O principal problema é que o gestor tem a crença de que ele sabe o problema e a solução da área dele, e isso é uma dificuldade, pois o lab vai trabalhar com a investigação do problema, entender o problema pela perspectiva do usuário e não a do gestor, e isso foi um problema, e o gestor vinha com a solução pronta, e às vezes só atacava um problema lateral. Então usamos design thinking que ajuda a equipe toda a entender o problema e ataca-lo.”

Para o LISP 4, “Sombreamento de competências é o que mais acontece, pois a tendência natural é de organização. Por exemplo, decidimos não executar cursos, pois isso era papel do ensino. Mas à medida em que o laboratório cresceu, passamos a executar cursos, mas questionamos se deveríamos fazer isso. Esta é uma preocupação de olhar para o que precisa ser feito, e ninguém está fazendo. Uma coisa é apoiar cursos sobre uma temática nova, mas executar, não.”

O LISP 5 entende que “Isso acontece ao longo do tempo até hoje, às vezes de alguém que olha para o lab como um potencial solucionador de um problema que não tem a ver com o laboratório. Ou então às vezes por uma confusão do entendimento do

papel do laboratório, e parte sempre de nossa clareza interna, do que é ou não o nosso papel. Isso começa nas relações internas, e como eu falei, aquela ideia de entender nosso papel diferenciado de outras áreas ou instancias internas e externas, ter um discurso alinhado internamente, com pares, com as instâncias hierárquicas, e também sempre que há uma demanda ou expectativa com relação ao lab.

Como o laboratório usa os espaços externos, seja de eventos que promovemos e participamos, estes espaços são importantes, pois até o evento que participamos fala sobre o laboratório, como estamos participando, que tema estamos levando, para passar também e disseminar as entregas do lab.”

Para o LISP 6, “A interdependência que temos muitas vezes, quando dependemos de uma área, ou liderança, ou de outro órgão, isso pode ser uma barreira, mas adaptável, superável, inclusive com bons relacionamentos, criando bons relacionamentos, fazer parte da rede de verdade, e muitas vezes alguém entra em uma rede vendendo e fazendo autopromoção, ao invés de apoiar. A rede tem que ter afeto.”

O LISP 7 afirma que “Tivemos interesses conflitantes com áreas internas em alguns projetos, muitas vezes pretendiam substituir formas e processos de trabalho que impactariam a organização de unidades. Por vezes, as áreas apenas queriam continuar executando o que sempre executaram. Então, propomos alterar a forma como as coisas são feitas ou vamos manter a organização interna das unidades? Já tivemos projeto arquivado porque não conseguimos, por conflito de interesses, superar e criar alternativas aceitas pelos tomadores de decisão.”

O LISP 8 responde que “Em projetos complexos, precisamos desenhar bem uma governança. No lab, tenho autonomia e independência, mas onde vejo governança relacional como grande desafio, aprendemos que precisamos constituir formalmente uma estrutura mínima de governança do projeto, dando voz a atores importantes para que tenha estrutura como o tempo. A gestão do conflito na relação ganha-ganha, conduzir para viabilizar o projeto, maximizar os resultados. Sociabilidade, empatia, argumentação, carisma, saber conversar, ouvir, estar aberto a construir uma solução com o parceiro cliente, não podemos delegar isso para pessoas com traços comportamentais que inviabilizam a relação. O relacional é importante, seja inteligência emocional e argumentativa, para criar soluções convergentes. Formalizar uma estrutura de

governança para todo mundo se sentir atendido, e investir na capacidade de relacionamento humano.”

O LISP 9 resume a questão em uma frase: “Eu só penso em vaidades. Tive que vencer muitas vaidades.”

## 7.14 INTERSETORIALIDADE

Questionou-se também sobre Intersetorialidade.

O LISP 1 opinou que “No próprio movimento, há pessoas de diversos órgãos, e cada uma com uma especialidade diferente. Cada pessoa tem uma habilidade diferente e agrega. Mas no movimento, é todo mundo igual. O fato de não termos chefes, mas há lideranças circunstanciais para atuarem no movimento. Em LISPs formais, vemos dificuldade de chefias liberarem servidores. Não é o nosso caso.”

LISP 3: “O primeiro passo é o mapa de atores, entender quem são, trabalhar com outros órgãos e saber quem são. A partir daí levamos para eles e convidamos para participar da ideação, prototipação e todo o teste. A melhor maneira de romper barreiras, pois se houver um ator que não foi convidado a participar, ela provavelmente se oporá ao projeto. E tem outra coisa, quando falo em chamar para participarem, estou falando de autorização do diretor da área, mas estou falando lá no chão de fábrica. O convencimento parte de duas etapas. Primeiro com o líder da área, e depois achamos a pessoa da ponta para participar da prototipação. Quando éramos crianças e adolescentes, queríamos ver o resultado. Na maturidade, aprendemos a nos satisfazer com o protótipo. Tem que ter tolerância à frustração, porque são vários pontos de frustração, pois é preciso estar aberto a várias coisas que acontecerão que você não deseja. Inclusive na priorização de projetos. A frustração são oportunidades para aprender, tem que ter abertura para essas possibilidades.”

Para o LISP 4, “Não creio que tenhamos enfrentado um projeto que realmente desafiasse atores diferentes, de chegar na complexidade de um projeto que envolve diferentes esferas ou setores. Primeiro, admitimos que se formos para trabalhar a valer, deveríamos estar atuando assim, com atores diferentes e contextos diferentes, de forma multi esfera e multi poderes. É um desafio que queremos, pois não trabalhamos de forma

intersectorial. Porque no dia a dia somos devorados pela rotina, e miramos no que o chefe pediu, ou está na agenda da urgência, porque não tratamos a importância, e a urgência é a importância que não foi tratada em seu devido tempo. O que significa construir uma política de forma intersectorial. Uma coisa é construir uma política de forma colaborativa. Mas extrapolar isso para uma camada intersectorial, inter governos, acho que a gente ainda não chegou nisso ainda.”

Para o LISP 5, “Uma das barreiras é que às vezes interagimos com outros Órgãos, eles não têm a visão do processo de inovação. Eles já chegam com a solução pronta, e temos o trabalho de mostrar como que o processo precisa acontecer. Já aconteceu de entrarmos com o parceiro, mas ficamos só no processo inicial de entender o que eles querem. As vezes chegam querendo apoio para uma contratação, mas damos um passo atrás perguntando qual é o objetivo e necessidade disso. Entender o desafio é sempre mais difícil. Precisamos internalizar o processo e cuidado, de modo geral todo mundo é valorizado como resolvidor de problemas, mas às vezes precisamos ir para as soluções conhecidas, e a inovação precisa de maturação, e isso incomoda alguns parceiros.”

LISP 6 : “Como já temos uma expertise de gestão de reuniões, pois o maior problema é a quantidade de alinhamento, pois tudo é alinhamento, também é stakeholder, com esse ator, 10 atores, a gente tem essa expertise nessas questões de simplificar, de fazer um trabalho assíncrono, um contato mais afetuoso com as pessoas. Se eu mando um e-mail, nunca é prezado senhor e atentiosamente, eu vou mandar bom dia, boa tarde, muito bom poder contar com você, vamos fazer esse trabalho compartilhado na nuvem... então a gente começa um trabalho assíncrono para entender as necessidades das pessoas, para depois juntar as pessoas.”

LISP 7: “Aqui, o sobreposição de competências é um grande obstáculo, pois a maior parte das pessoas trabalham por atribuição setorial e não por competências pessoais. Às vezes um designer trabalha no setor de arquivo e acabamos não aproveitando o talento da pessoa. Ainda há a questão de quem vai ficar com a tarefa, de alguém não poder fazer uma tarefa porque está avançando sobre a competência de outro. Também a condução dos trabalhos ou a definição da liderança podem ser desafiantes, quando temos diferentes lideranças em atuação. Podemos trabalhar de

forma horizontal ou precisamos de um líder centralizador? Parcerias externas podem ter esse mesmo obstáculo.”

Para o LISP 8, “O que ajudou a resolver isso foi a gente criar durante a execução do início, criar estrutura de gestão compartilhada e gestão um pouco mais aberta. Convidamos não só a área, mas mapeamos os stakeholders para trazermos para a estrutura de governança e gestão compartilhada do projeto. O fato de adotarmos essa estratégia mitiga as barreiras de não conseguir recursos, ou agenda de outra área, conseguimos minimizar quando trazemos para gestão compartilhada. O nosso lab trabalha com muitos parceiros, variedade de experiências. Labs que atendem somente a organização ficam com a visão limitada.”

Para o LISP 9, “Aí impera a questão da morosidade e da imtempetividade. Quando depende do outro, e se não enxergam o processo como relevante ou importante, a cadência em regra é menor. Só é acelerado se há um patrocinador forte, o Presidente mandar fazer.”

## 7.15 ANÁLISE DAS IDEIAS CENTRAIS DOS LISPS

Fazendo uma análise das ideias centrais dos LISPs, temos:

Quadro 19 - Constructo das ideias centrais de cada LISP:

LISP 1	<p>Liderança Circunstancial: Priorização de demandas conforme a capacidade e disponibilidade da equipe.</p> <p>Envolvimento Multidisciplinar: Valorização de pessoas com diferentes formações.</p> <p>Comunicação e Transparência: Uso de lives no YouTube e artigos no Medium para manter stakeholders informados.</p> <p>Alinhamento com a Sociedade: Definição de prioridades com base em consultas à sociedade.</p> <p>Autonomia e Confiança: Liberdade para experimentar e errar, fundamentada em confiança mútua.</p> <p>Enfoque na informalidade e experimentação. Envolve parcerias para obter apoio e romper limitações de estrutura. Utiliza abordagem participativa e inclusiva, focando em redes colaborativas.</p>
LISP 2	<p>Apoio de Especialistas: Busca por mentorias acadêmicas para estruturar o laboratório.</p> <p>Facilitação em vez de Execução: O laboratório atua como facilitador, não como executor das tarefas.</p> <p>Perspectiva de Resultados: Expectativa de resultados rápidos por parte dos patrocinadores.</p> <p>Busca estruturar o lab através de mentorias e orientação acadêmica, visando superar barreiras iniciais de reconhecimento e apoio institucional. Enfatiza a simplificação de linguagem e métodos ágeis.</p>
LISP 3	<p>Alinhamento de Expectativas: Importância de alinhar as expectativas dos stakeholders.</p> <p>Comunicação Interna: Estratégia de comunicação interna para esclarecer o papel do laboratório.</p>

	<p>Formalização e Sustentação: Desafios na formalização e sobrevivência às mudanças de gestão.</p> <p>Priorização de expectativas e comunicação, destacando que o lab deve colaborar com a TI e não concorrer com ela. Emprega metáforas para definir o papel do lab e alinha expectativas via canais públicos de comunicação.</p>
LISP 4	<p>Autonomia e Credibilidade: Conquista de autonomia através da credibilidade e resultados.</p> <p>Transparência e Acessibilidade: Criação de chamadas anuais para tornar o laboratório mais acessível.</p> <p>Alinhamento com Propósito: Estabelecimento de prioridades alinhadas ao propósito do laboratório.</p> <p>Estrutura-se em um contexto de apoio da alta gestão e recursos mínimos. Promove um ambiente de reflexão para alinhar demandas com o propósito do laboratório. Oferece chamadas anuais para definir prioridades de atendimento.</p>
LISP 5	<p>Diagnósticos Internos e Externos: Antecipação de demandas futuras através de diagnósticos.</p> <p>Autonomia e Insistência: Manutenção da autonomia através de negociações e conscientização contínua.</p> <p>Valoriza a autonomia e independência, mantendo uma postura preventiva para antecipar demandas e limitar interferências internas. Concentra-se na comunicação transparente sobre os papéis e funções do lab.</p>
LISP 6	<p>Normas e Flexibilidade: Importância de normas que reflitam a realidade e a necessidade de flexibilidade.</p> <p>Confiança e Evidências: Construção de confiança baseada em evidências e dados científicos.</p> <p>Foca em institucionalizar o lab com base na confiança, autonomia e evidências. Evita normativas excessivas e enfatiza a adaptação e resposta a necessidades dos usuários.</p>
LISP 7	<p>Endosso Contínuo: Necessidade de sensibilização contínua da alta administração.</p> <p>Transparência nos Projetos: Desenvolvimento de projetos com transparência e comunicação constante.</p> <p>Implementação gradual para atender a Agenda 2030 da ONU, com apoio da alta administração. Trabalha na criação de um processo contínuo de legitimidade e desenvolvimento de indicadores de priorização de projetos.</p>
LISP 8	<p>Recursos e Realidade: Avaliação da disponibilidade de recursos e conexão com a realidade política.</p> <p>Concentra-se na formação de recursos humanos e na produção de conhecimento cumulativo. Procura autonomia financeira e metodológica para inovar e gerenciar recursos.</p>
LISP 9	<p>Convencimento e Coordenação: Importância do convencimento da importância da inovação e coordenação entre diferentes áreas.</p> <p>Autonomia e Participação: Envolvimento dos gestores em todas as etapas dos projetos.</p> <p>Fortalece uma estrutura processual para garantir a inovação apesar das trocas de gestores. Busca legitimação externa e interna, promovendo envolvimento contínuo para superar a descontinuidade institucional.</p>

Fonte: O quadro foi desenvolvido com o auxílio de uma ferramenta de inteligência artificial (OpenAI,2024)

Assim, fazendo análise textual, foi feita uma comparação das ideias centrais de cada laboratório, que resultou na seguinte tabela:

Quadro 20 - Comparativo das ideias centrais de cada LISP

LISP	Liderança Circunstancial	Envolvimento Multidisciplinar	Comunicação e Transparência	Alinhamento com a Sociedade	Autonomia e Confiança	Apoio de Especialistas	Facilitação em vez de Execução	Perspectiva de Resultados	Alinhamento de Expectativas	Formalização e Sustentação	Diagnósticos Internos e Externos	Normas e Flexibilidade	Endosso Contínuo	Recursos e Realidade	Modelagem de Escopo	Convencimento e Coordenação	Autonomia e Participação
LISP 1	✓	✓	✓	✓	✓												
LISP 2						✓	✓	✓									
LISP 3			✓						✓	✓							
LISP 4			✓		✓					✓	✓						
LISP 5					✓					✓	✓						
LISP 6					✓							✓					
LISP 7			✓										✓				
LISP 8								✓						✓	✓		
LISP 9					✓											✓	✓

Fonte: O quadro foi desenvolvido com o auxílio de uma ferramenta de inteligência artificial (OpenAI,2024)

A análise das ideias centrais dos diferentes LISPs revela uma diversidade de abordagens e estratégias para superar as barreiras à inovação. Enquanto alguns laboratórios enfatizam a importância da comunicação e transparência, outros focam na autonomia e na confiança. A busca por apoio de especialistas e a necessidade de alinhar expectativas são desafios comuns enfrentados por vários LISPs. A comparação entre os laboratórios mostra que, apesar das diferenças, há uma convergência na importância de estabelecer uma base sólida de confiança, comunicação e alinhamento com os

stakeholders para garantir o sucesso e a sustentabilidade das iniciativas de inovação no setor público.

Outro quadro comparativo, com enfoque nas ideias centrais entre os LISPs:

Quadro 21 – Comparativo das Ideias Centrais entre os LISPs

LISP	Autonomia	Enfoque em Parcerias	Comunicação e Alinhamento	Adaptabilidade e Flexibilidade	Foco em Recursos Humanos e Conhecimento
LISP 1	Destaca-se pela alta autonomia, permitindo ações criativas e flexíveis, sem formalizações excessivas.	Elevado, busca apoio externo para romper as limitações de estrutura, fortalecendo sua rede de colaboradores.	Comunicação é usada para engajar, mas sem uma estrutura de alinhamento rígida.	A informalidade confere elevada adaptabilidade, essencial para um modelo colaborativo.	Investe moderadamente, com foco em formar redes colaborativas.
LISP 2	Em fase de estruturação; depende de mentorias para se consolidar e obter apoio especializado.	Moderada, principalmente voltada para mentorias acadêmicas.	Investe fortemente em comunicação simplificada para garantir clareza.	Adaptabilidade é necessária para criar uma estrutura inovadora.	Envolve capacitação e adoção de metodologias ágeis para construir uma base sólida.
LISP 3	Foco na autonomia ao definir seu papel junto à TI, evitando áreas de sobreposição.	Moderada; colabora com TI para evitar duplicidade de ações.	Alta, usa estratégias criativas (metáforas, lides) para alinhar e educar.	Adapta-se aos diferentes setores através da comunicação contínua.	Compromisso moderado, com ações que envolvem formação e capacitação.
LISP 4	Alta autonomia sustentada por recursos e apoio da alta gestão.	Moderada; mantém parcerias estratégicas dentro dos recursos disponíveis.	Priorização anual define claramente os projetos, alinhando as ações.	Flexibilidade limitada à sua função e recursos disponíveis.	Enfoque em manter-se relevante para o público alvo e alta gestão.
LISP 5	Foco em uma independência sólida, reforçada pelo suporte institucional.	Enfoque em parcerias internas e externas, alinhando expectativas.	Comunicação é transparente, com uma postura preventiva para evitar interferências.	Alta adaptabilidade, pois realiza diagnósticos preventivos.	Envolve capacitação moderada para fortalecer a independência do lab.
LISP 6	A autonomia é central; depende da confiança e evita normativas que possam restringi-lo.	Moderada, busca colaborações internas para fortalecer seus projetos.	Adapta-se com uma comunicação leve e de fácil compreensão para gerar confiança.	Eleva a flexibilidade para experimentar e errar, central em sua estratégia.	Alta dedicação ao desenvolvimento de competências através de evidências e dados.

LISP	Autonomia	Enfoque em Parcerias	Comunicação e Alinhamento	Adaptabilidade e Flexibilidade	Foco em Recursos Humanos e Conhecimento
LISP 7	Autonomia moderada, dependente de patrocínio institucional.	Colaborações são contínuas e estratégicas.	Transparência elevada com o uso de indicadores para validação de projetos.	Flexibilidade moderada, adaptando-se às exigências institucionais.	Conhecimento é compartilhado para legitimar a atuação do laboratório.
LISP 8	Elevada autonomia, fortalecida pela captação de recursos próprios.	Parcerias são centrais para garantir a sustentabilidade do laboratório.	Adota comunicação moderada, priorizando o diálogo com parceiros.	Flexível e adaptável para manter-se autossustentável.	Foco em formação de recursos humanos e acúmulo de conhecimento.
LISP 9	Autonomia robusta, pois construiu processos estáveis para dar continuidade ao trabalho.	Parcerias internas e externas são estratégicas para enfrentar limitações institucionais.	Estrutura comunicativa sólida e duradoura que assegura continuidade.	Alta adaptabilidade para responder a descontinuidades.	Foco elevado em criar um legado de aprendizado e processos resilientes.

Fonte: O quadro foi desenvolvido com o auxílio de uma ferramenta de inteligência artificial (OpenAI,2024).

## 7.16 SUGESTÕES DE MELHORIA OFERECIDAS PELOS LISPS

De um modo geral, os líderes dos LISPs ofereceram várias sugestões de melhoria para aprimorar a atuação dos laboratórios de inovação: promover a transparência através da abertura de dados públicos; implementar tecnologias digitais para facilitar processos e comunicação; adotar metodologias ágeis e práticas de cocriação para aumentar a eficiência e a colaboração; criar processos claros e formalizados para garantir consistência e clareza nas operações; estabelecer canais de comunicação eficazes para alinhar as expectativas e objetivos com a alta administração; investir na capacitação contínua dos membros do LISP para manter a equipe atualizada e preparada para novos desafios; aumentar o engajamento dos *stakeholders* através de consultas e participação ativa nos projetos; e documentar e compartilhar os aprendizados e melhores práticas para construir um legado duradouro.

As sugestões dos LISPs para superar as barreiras à inovação, conforme emergem nas entrevistas, variam entre estratégias internas de capacitação, fortalecimento de cultura organizacional e abordagens estruturais que envolvem adaptação de processos e envolvimento de parceiros. Vamos a uma síntese das principais sugestões para superar as diferentes barreiras:

#### 7.16.1. Barreiras de Recursos

O LISP 8 destaca a importância de especializar-se na captação de recursos externos para complementar o orçamento restrito. Isso permite maior autonomia e viabiliza projetos mais ousados, sem depender exclusivamente do orçamento público.

Alguns laboratórios, como o LISP 5, sugerem estabelecer parcerias estratégicas com especialistas e outras áreas técnicas para complementar a capacidade do laboratório, trazendo especialistas que compartilhem expertise e forneçam suporte técnico essencial.

Os laboratórios também sugeriram uma governança de inovação mais integrada (LISP 3), onde as iniciativas se alinham e compartilham recursos internos, evitando duplicidade e otimizando o uso de ferramentas e conhecimento.

#### 7.16.2. Barreiras de Cultura Organizacional

O LISP 7 recomenda criar um ambiente seguro para experimentação, onde o erro seja entendido como parte do processo inovador, para reduzir o medo de críticas e sanções. Essa abordagem envolve educar líderes e equipes sobre a natureza iterativa da inovação.

O LISP 3 observa que realizar eventos e seminários que exibam resultados (mesmo que parciais) pode ajudar a ilustrar o valor das iniciativas inovadoras. Mostrar cases de sucesso ajuda a criar uma cultura que valoriza o aprendizado e reduz a resistência ao novo.

Para lidar com resistências, muitos LISPs (como o LISP 2) sugerem promover workshops, oficinas de metodologias ágeis e simples, e criar uma cultura interna de inovação, sensibilizando colaboradores sobre a importância e impacto da inovação.

#### 7.16.3. Barreiras de Práticas e Estrutura de Governo

O LISP 5 sugere que a criação de políticas formais de inovação que transcendam gestões específicas ajuda a manter a continuidade dos projetos e garante que o laboratório não dependa exclusivamente de uma liderança favorável à inovação.

Vários LISPs indicam a necessidade de flexibilizar alguns processos administrativos. O LISP 7, por exemplo, usa plataformas de comunicação colaborativa (como o Teams) durante a execução dos projetos para reduzir o peso da burocracia, formalizando as etapas apenas no final, o que permite maior agilidade nos projetos.

Sugere-se revisar os processos de concursos públicos para incluir habilidades de inovação, criatividade e adaptação (LISP 9). Além disso, o mapeamento de habilidades necessárias permite capacitar equipes de acordo com demandas emergentes.

#### 7.16.4. Barreiras de Comunicação e Alinhamento Institucional

O LISP 7 propõe o uso de indicadores objetivos para priorizar projetos, o que torna as decisões mais transparentes e diminui o risco de ruídos entre diferentes setores da organização. Essa prática promove clareza sobre o impacto e resultados dos projetos.

O LISP 3 destaca a importância de uma comunicação contínua sobre o papel dos laboratórios de inovação, para evitar que sejam confundidos com outras áreas, como TI. Metáforas e campanhas de comunicação periódicas ajudam a clarificar a função e a contribuição do laboratório para a organização.

#### 7.16.5. Sombreamento e Competição Interna

Em vez de considerar a sobreposição de funções como uma ameaça, o LISP 6 sugere encará-la como uma "iluminação" que promove a cooperação. Estabelecer redes colaborativas com outros setores e manter um foco claro no propósito dos laboratórios ajuda a mitigar conflitos internos.

O LISP 5 propõe a constante revisão e comunicação dos papéis e limites dos laboratórios dentro da organização. A clareza dos papéis facilita a negação de demandas fora do escopo e ajuda a preservar a identidade e a missão do laboratório.

Essas sugestões formam um conjunto de práticas que os LISPs acreditam que podem mitigar as principais barreiras encontradas, promovendo um ambiente mais propício à inovação no setor público.

## 7.17 COMPARATIVO ENTRE A REVISÃO DA BIBLIOGRAFIA E A ANÁLISE DOS DADOS

Ao se fazer uma comparação entre a Revisão da Bibliografia e a Análise dos Dados, temos as seguintes correspondências e divergências:

### Correspondências

A revisão da bibliografia destacou a importância da governança relacional e da intersectorialidade na superação das barreiras à inovação. A análise dos dados confirmou essa importância, mostrando que muitos LISPs utilizam a governança relacional para lidar com as barreiras e promover a colaboração entre diferentes setores.

A revisão da bibliografia identificou 78 barreiras à inovação, como falta de recursos, resistência à inovação, e dificuldades de articulação intersectorial. A análise dos dados corroborou essas barreiras, mostrando que elas são frequentemente mencionadas pelos líderes dos LISPs.

A revisão da bibliografia discutiu o ciclo de vida dos LISPs, desde o nascimento até a maturidade e morte. A análise dos dados confirmou que diferentes barreiras surgem em diferentes fases do ciclo de vida, como a falta de clareza nas expectativas no início e a dificuldade de estabelecer métricas na maturidade.

### Divergências

A revisão da bibliografia sugeriu que a inovação no setor público é frequentemente vista como um processo linear e estruturado (Project Management Institute, 2017). No entanto, a análise dos dados mostrou que muitos LISPs enfrentam uma realidade mais caótica e desorganizada, especialmente no início, quando as expectativas são pouco claras e as estruturas ainda estão sendo definidas.

A revisão da bibliografia destacou a importância da formalização e do endosso da alta administração para a sobrevivência dos LISPs (Isidro-Filho, 2017; OCDE, 2020). No entanto, a análise dos dados revelou que alguns LISPs informais conseguem operar com sucesso e até preferem manter uma estrutura menos formal para preservar sua autonomia e flexibilidade.

A revisão da bibliografia mencionou a resistência à inovação (Brandão e Bruno-Faria, 2017; Isidro-Filho, 2017; Sano, 2020; Rocha, 2022) e a aversão ao risco (Brandão e Bruno-Faria, 2017) como barreiras significativas. A análise dos dados, entretanto, mostrou que essas barreiras culturais são frequentemente superadas através de estratégias de comunicação e transparência, o que não foi tão enfatizado na revisão da literatura.

### 7.18 Divergências Metodológicas entre os LISPS

Houve divergências marcantes entre os laboratórios (LISPs), especialmente em relação à abordagem para superar barreiras institucionais, ao nível de formalidade e independência do laboratório, e ao modo como cada LISP lida com a cultura organizacional. Vamos aos principais pontos de divergência observados nas entrevistas:

#### 1. Nível de Formalidade e Estrutura Institucional

O LISP 1 adota uma estrutura informal que, segundo eles, permite flexibilidade e Inovação ágil, com menos burocracia e mais espaço para experimentação e parcerias externas. Por outro lado, LISP 4 e LISP 5 preferem a formalização, com apoio de políticas institucionais e patrocínio da alta gestão para garantir estabilidade e continuidade. O LISP 4, por exemplo, considera que o apoio formal minimiza o risco de o laboratório ser absorvido por outras áreas com mudanças de gestão. Enquanto alguns LISPs (como o LISP 1) enxergam a informalidade como uma vantagem, outros (como o LISP 4) veem na formalização uma proteção contra mudanças administrativas e a falta de continuidade.

#### 2. Autonomia e Grau de Independência

O LISP 6 busca manter autonomia a todo custo, preferindo evitar normativas rígidas e estruturadas, mesmo que isso implique operar em uma “zona cinzenta” em relação às normas. O LISP 6 acredita que a independência aumenta a liberdade para experimentar e cometer erros controlados, o que considera essencial para inovação. Por outro lado, LISP 7 busca legitimação e visibilidade dentro da estrutura, mantendo vínculos formais e garantindo um fluxo de apoio constante de lideranças. A visão sobre autonomia varia muito. Enquanto o LISP 6 se esforça para manter-se à margem de controles rígidos,

o LISP 7 considera importante equilibrar independência com integração à estrutura institucional, garantindo legitimidade para seus projetos.

### 3. Abertura para Parcerias Externas versus Foco em Recursos Internos

O LISP 8 enfatiza a captação de recursos externos e a parceria com agentes externos como uma solução para as limitações de orçamento e infraestrutura. Esse laboratório vê no relacionamento externo uma forma de ampliar a sua capacidade. Em contraste, LISP 3 e LISP 5 preferem otimizar os recursos internos, promovendo governança e compartilhamento entre departamentos, de modo a evitar a dependência de recursos externos e garantir uma abordagem mais aut centrada. Para alguns, parcerias externas representam uma solução sustentável (como no caso do LISP 8), enquanto para outros, como o LISP 3 e o LISP 5, há uma preferência em explorar ao máximo os recursos internos para manter a inovação alinhada à missão do órgão.

### 4. Estratégias para lidar com a Cultura Organizacional

O LISP 7 trabalha de forma planejada na criação de um ambiente de “segurança psicológica”, onde o erro é considerado parte natural do processo de inovação. Esse LISP sugere que uma cultura que tolera o erro é essencial para fomentar a inovação. No entanto, LISP 9 vê a cultura organizacional como uma barreira difícil de superar, principalmente em contextos em que preconceitos e estruturas hierárquicas rígidas são predominantes. Esse laboratório enfatiza a importância de uma transformação mais ampla na mentalidade institucional, especialmente em organizações que lidam com práticas de longa data e resistem a mudanças. Enquanto o LISP 7 foca em construir um ambiente seguro para errar, o LISP 9 acredita que a mudança cultural exige uma reestruturação mais profunda e que o apoio de lideranças, sem uma transformação cultural ampla, pode ser insuficiente.

### 5. Método de Comunicação e Engajamento

O LISP 3 utiliza uma comunicação direta e didática, investindo em metáforas e explicações públicas frequentes para alinhar expectativas e educar as equipes sobre o papel do laboratório. Em contraste, LISP 2 ainda experimenta dificuldades em comunicar seu papel, optando por abordagens de simplificação de linguagem e comunicação estratégica para alinhar gradualmente a visão de inovação com o entendimento das equipes. Laboratórios como o LISP 3 já possuem uma abordagem estruturada e madura

para comunicar suas atividades, enquanto laboratórios como o LISP 2 ainda buscam o equilíbrio certo de comunicação e estão em processo de alinhamento.

Essas divergências mostram que, embora todos os LISPs compartilhem objetivos semelhantes de promover a inovação no setor público, cada um adota estratégias diferentes conforme seu contexto e fase de desenvolvimento.

## **8 - CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O objetivo primário da dissertação foi investigar as barreiras à inovação enfrentadas pelos Laboratórios de Inovação do Setor Público (LISPs) no Brasil e entender como os laboratórios mais longevos conseguiram superá-las. A pesquisa buscou compreender as características dos LISPs em cada fase de seu ciclo de vida, identificando as barreiras mais comuns e explorando a governança relacional e a intersectorialidade como fatores críticos para a inovação no setor público, salientando que hoje já existe a obrigação legal de se inovar no setor público.

O primeiro objetivo secundário procurou situar as características dos LISPs em cada fase de seu ciclo de vida, levantando quais as barreiras à inovação mais comuns em cada fase deste ciclo.

O segundo objetivo secundário investigou a hipótese da existência de contradição entre a natureza disruptiva da inovação e a acomodação de um laboratório aos arranjos e modelos institucionais vigentes; e investigou a possibilidade de uma inovação ser desfigurada por ter de passar por crivos avaliação e monitoramento, tomada de decisões compartilhadas, gestão de normas e apoio da gestão superior.

A pesquisa utilizou uma abordagem exploratória, combinando levantamento bibliográfico, pesquisa documental, aplicação de questionários (aplicados aos líderes dos

LISPs para identificar barreiras à inovação e fases do ciclo de vida) e entrevistas semiestruturadas (realizadas com líderes e membros dos LISPs para aprofundar a compreensão das barreiras enfrentadas e das estratégias de superação). Foram selecionados nove LISPs de Brasília, representando diferentes fases do ciclo de vida, tamanhos de equipe e níveis de institucionalização.

As oito barreiras mais citadas foram: Falta de Recursos Públicos e Limitações Orçamentárias; Fragmentação de dados e sistemas, gerenciamento legado; Falta de visibilidade das ações; Cultura de se evitar erros e enganos; baixa tolerância ao erro; Dificuldade em explicar o processo de inovação; Burocracia; Descontinuidade da gestão ou de um patrocinador contínuo; e Falta de compreensão do que é inovação ou o que ela envolve. As barreiras mais citadas refletem problemas práticos e imediatos que os laboratórios enfrentam diariamente. A falta de recursos e a fragmentação de dados são desafios diretos que impactam a capacidade dos laboratórios de inovar. A cultura de se evitar erros e enganos, a dificuldade em explicar o processo de inovação, a burocracia e a descontinuidade da gestão ou de um patrocinador são barreiras culturais e estruturais que dificultam a implementação de novas ideias. A falta de compreensão do que é inovação ou o que ela envolve e a falta de visibilidade das ações são barreiras específicas de LISPs que exigem um contínuo trabalho de conscientização. Essas barreiras são frequentemente citadas porque representam obstáculos tangíveis e imediatos que precisam ser superados para que a inovação ocorra.

As barreiras não citadas e menos citadas tendem a ser aspectos que, embora importantes, não são percebidos como obstáculos críticos no dia a dia dos laboratórios. Assistencialismo, patrimonialismo, restrições de propriedade intelectual e desinteresse pelo desempenho não são experiências vividas dentro dos LISPs pesquisados. O corporativismo, a desconfiança nos contratos psicológicos entre os membros do LISP, a falta de confiança do ambiente são questões relevantes da cultura organizacional para os LISPs, mas podem ser vistas como secundárias em comparação com a necessidade de recursos. O populismo, o autoritarismo e o mandonismo são problemas de Estratégia Governamental que podem afetar os LISPs, mas não são tão frequentemente mencionadas como os desafios mais imediatos e práticos.

Na caracterização dos Ciclos de Vida dos LISPs, as principais barreiras específicas de cada fase foram: no Nascimento/Infância, os LISPs ainda não sabiam o que eram, e suas expectativas estavam pouco claras; nos Primeiros Passos, a “certidão de nascimento” dos LISPs só foi reconhecida após a realização de alguns projetos, e os patrocinadores queriam que o LISP pulasse a etapa de testes e aprendizados sobre si mesmos; na Adolescência, preferência por pedir desculpas a pedir permissão, questionamento sobre o impacto das iniciativas; na Maturidade, questionamento constante sobre o caminho seguido e dificuldade em estipular métricas e avaliações; e na morte/legado, os LISPs sentem dificuldade em organizar a documentação que registre seus aprendizados, e tem medo da morte súbita, pela sua imprevisibilidade, por eventos políticos ou organizacionais.

Da superação das barreiras, os laboratórios mais longevos adotaram várias estratégias. Entre as práticas destacadas estão: Estabelecimento de parcerias com especialistas e instituições acadêmicas para obter orientação, mentorias e suporte técnico; Manutenção de uma comunicação clara e contínua com stakeholders para alinhar expectativas e demonstrar resultados; Definição clara do papel do laboratório e estabelecimento de critérios para priorização de projetos, garantindo autonomia para dizer "não" a demandas desalinhadas com os objetivos do LISP; e Investimento em capacitação contínua da equipe e dos dirigentes para enfrentar desafios e implementar inovações.

A inversão perceptiva observada entre os líderes de LISPs e a percepção das barreiras no serviço público em geral pode ser atribuída a uma combinação de fatores, incluindo uma maior autonomia, metodologias ágeis, uma cultura organizacional diferenciada, governança relacional eficaz e visibilidade positiva. Esses fatores contribuem para uma percepção de que as barreiras são menos intensas dentro dos LISPs, mesmo que muitas dessas barreiras ainda existam. Resolver as barreiras mais frequentes, como a falta de recursos e a resistência à inovação, pode trazer melhorias significativas, mas é importante reconhecer que a percepção de controle e a cultura de inovação também desempenham um papel crucial na forma como essas barreiras são vistas e enfrentadas.

Também foi abordada a contradição entre a natureza disruptiva da inovação e a necessidade de acomodação aos arranjos institucionais. Os líderes dos LISPs relataram que a inovação pode ser desfigurada por processos burocráticos e a necessidade de passar por crivos de avaliação e monitoramento. No entanto, estratégias como a governança relacional e a atuação em redes intersetoriais foram identificadas como formas de mitigar essas contradições.

A comparação entre a revisão da bibliografia e a análise dos dados revela que, embora muitas das barreiras identificadas na literatura sejam confirmadas na prática, a realidade dos LISPs é mais complexa e dinâmica do que o sugerido. A governança relacional e a intersetorialidade emergem como fatores cruciais para a superação das barreiras, e a flexibilidade e adaptabilidade dos LISPs são essenciais para seu sucesso. As divergências destacam a necessidade de uma abordagem mais prática e menos linear para entender e apoiar a inovação no setor público.

Das limitações desta pesquisa, ressalta-se que a pesquisa foi limitada a LISPs de Brasília, o que pode não refletir completamente a realidade de LISPs em outras regiões do Brasil. O tamanho da amostra de nove LISPs pode não ser suficientemente representativa para generalizar os resultados para todos os LISPs do Brasil. A coleta de dados foi limitada pelo tempo disponível para entrevistas e pela disponibilidade dos líderes dos LISPs.

Para estudos futuros sobre Barreiras à Inovação no Setor Público, sugere-se Estudos comparativos para investigar as barreiras à inovação em LISPs de diferentes regiões do Brasil para identificar variações regionais; Realizar estudos longitudinais para acompanhar a evolução dos LISPs ao longo do tempo e entender como as barreiras e estratégias de superação mudam; Explorar mais profundamente o papel da governança relacional na superação das barreiras à inovação e na promoção da intersetorialidade; Avaliar o impacto das inovações promovidas pelos LISPs na eficiência e eficácia dos serviços públicos; Construir um artigo que faça uma revisão sistemática com base exclusiva do arcabouço nacional, verificando se já existem artigos o suficiente que tragam conceitos e características da inovação no setor público nacional que possam gerar uma tipificação de inovações nacionais do setor público sem tomar por empréstimo tipificações

estrangeiras, já que a integralidade das fontes de tipos de inovação no setor público pesquisados por brasileiros é oriunda de autores anglo-saxões. De pesquisa assim, poderá surgir uma tipificação específica, nacional, centrada na dimensão continental brasileira, considerando tipicidades legais exclusivamente brasileiras, que tragam método e sejam um reflexo do jeito brasileiro de se inovar. Exemplo de tipicidade de um país específico é o de Tan (2011), que evidenciou uma maneira bem diferente, nacional e específica de classificar a inovação nas empresas chinesas, sem tomar por empréstimo definições estrangeiras; e Sugere-se fazer o cruzamento entre barreiras para se observar como uma poderia intensificar à outra. Por exemplo, a corrupção, aliada à complacência do servidor público/"foi sempre assim" poderia intensificar a limitação de recursos disponíveis? Afinal, a complacência do servidor é outro tipo de corrupção: a corrupção da resiliência.

## 6- REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUNE, Roberto Meizi; CARLOS, José Antônio. A gestão pública na Era da Inovação Continuada. In: FIEL FILHO, Alécio et al. (Org.). **Inovação na gestão pública: cultura, liderança, normas, métodos, tecnologia e aplicação**. 1. ed. São Paulo: Sarvier Editora, 2023.

BAPTISTA, Patrícia; KELLER, Clara Iglesias. Por que, quando e como regular as novas tecnologias? Os desafios trazidos pelas inovações disruptivas. **Revista de Direito Administrativo**, v. 273, p. 123-163, 2016.

BARBOSA, Héllen Bezerra Alves; NASCIMENTO, Ademir Macedo. Estudo de mapeamento sistemático sobre os facilitadores e barreiras à inovação no setor público. Encontro Brasileiro de Administração Pública, 2022.

BARBOSA, Augusto Maganha. As realidades econômicas dos netos de Keynes: obstáculos ao ideal keynesiano<sup>1</sup>. **CARTA SOCIAL**, p. 81, 2017.

BEZERRA, José Eudes Baima. Princípio da Subsidiariedade, Corporativismo e Educação: para a crítica da gestão participativa. 2010.

BOTAN, Keila Isabel. Contexto organizacional: possibilidades e barreiras para discussão de sexualidade e diversidade. 2020.

BRANDÃO, Soraya Monteiro; BRUNO-FARIA, Maria de Fátima. Barreiras à inovação em gestão em organizações públicas do governo federal brasileiro: análise da percepção de dirigentes. 2017.

BRANDÃO, Soraya Monteiro. Indutores e barreiras à inovação em gestão em organizações públicas do governo federal brasileiro: análise da percepção de dirigentes. 2012.

BRASIL. Lei n. 10.973, de 2 de dezembro de 2004. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília,

DF, 3 dez. 2004. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l10.973.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.973.htm). Acesso em: 25 nov. 2023.

BRASIL. Lei n. 13.655, de 25 de abril de 2018. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 abr. 2018. Disponível em: [[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/l13655.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13655.htm)]. Acesso em: 25 nov. 2023.

BRASIL. Lei n. 14.129, de 29 de março de 2021. Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 30 mar. 2021. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/l14129.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14129.htm). Acesso em: 25 nov. 2023.

CARRARO, André et al. O impacto da corrupção sobre o crescimento econômico do Brasil: aplicação de um modelo de equilíbrio geral para o período 1994-1998. XXXIV Encontro Nacional de Economia, v. 34, p. 1-18, 2006.

CAVALCANTE, Pedro et al. Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil. 2017.

CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; CAMÕES, Marizaura Reis de Souza. Inovação pública no Brasil: uma visão geral de seus tipos, resultados e indutores. 2017.

CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; CUNHA, Bruno Queiroz. É preciso inovar no governo, mas por quê?. 2017.

CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; GOELLNER, Isabella de Araujo; MAGALHÃES, Amanda Gomes. Perfis e características das equipes e dos laboratórios de inovação no Brasil. 2019.

CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; MENDONÇA, Letícia Koepfel; BRANDALISE, Isabella. Políticas públicas e design thinking: interações para enfrentar desafios contemporâneos. 2019.

CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO (CNPq). Espelho do Grupo. Disponível em: [<https://dgp.cnpq.br/dgp/espelhogrupo/81056>]. Acesso em: 24 nov. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇAa. Resolução n. 395, de 07 de junho de 2021. Dispõe sobre a instituição do Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento (SNA) e dá outras providências. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 08 jun. 2021. Disponível em: [<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3973>]. Acesso em: 31 out. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA<sup>b</sup>. Laboratórios de Inovação, Inteligência e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Brasília, c2021. Disponível em: <<https://renovajud.cnj.jus.br/laboratorios-publico>>. Acesso em: 8 dez. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA<sup>c</sup>. Laboratórios de Inovação, Inteligência e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Brasília, c2021. Disponível em: <<https://renovajud.cnj.jus.br/iniciativas-publicas>>. Acesso em: 8 dez. 2023.

DA SILVA JUNIOR, Alessandro Carlos; EMMENDOERFER, Magnus Luiz. Novas formas organizacionais no setor público: os laboratórios de inovação de governo sob a ótica da Teoria Neoschumpeteriana. **Navus: Revista de Gestão e Tecnologia**, n. 11, p. 65-78, 2021.

DE LIMA, Aline Ramos et al. A Correspondência Entre Governança Relacional e Resultados Sociais em Redes de Cooperativas de Material Reciclável. **Revista Administração em Diálogo-RAD**, v. 20, n. 3, p. 01-27, 2018.

DE OLIVEIRA, Leilane Daisy Almeida; SOUSA, Jonilto Costa. Características dos laboratórios de inovação no setor público a nível nacional: uma revisão da literatura. **Revista do Serviço Público**, v. 73, n. 2, p. 339-358, 2022.

- DJELLAL, Faridah; GALLOUJ, Faïz; MILES, Ian. Duas décadas de pesquisa sobre inovações em serviços: qual o lugar dos serviços públicos?. 2017.
- DRUCKER, P. F. The discipline of innovation. 1985. **Harvard business review**, v. 80, n. 8, p. 95–100, 102, 148, ago. 2002.
- EDMONSTONE, John. The big con: how the consulting industry weakens our businesses, infantilises our governments and warps our economies: by Mariana Mazzucato and Rosie Collington, London, Allen Lane, 2023, 368 pp., £ 25 (hardback), ISBN-10: 0241573084, ISBN-13: 978-0241573082. 2023.
- EMMENDOERFER, Magnus Luiz et al. Laboratórios de inovação no setor público e aproximações com agências internacionais. **Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad**, v. 17, n. 2, p. 139-153, 2022.
- ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ENAP). Como avaliar o desempenho de laboratórios de inovação. Roda de conversa tratou da construção de métricas e indicadores para produção de evidências. Site ENAP, 10/11/2021. Disponível em: [[https://www.ena.gov.br/pt/acontece/noticias/como-avaliar-o-desempenho-dos-laboratorios-de-inovacao#:~:text=Os indicadores ex-post estão,que envolvem as partes interessadas](https://www.ena.gov.br/pt/acontece/noticias/como-avaliar-o-desempenho-dos-laboratorios-de-inovacao#:~:text=Os%20indicadores%20ex-post%20est%C3%A3o,%20que%20envolvem%20as%20partes%20interessadas)]. Acesso em: 26 jun. 2023.
- ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. Hoje tem “humor, estética e burocracia” no iGOVnights. Site ENAP, 10/11/2021 Disponível em [<http://ena.gov.br/acontece/noticias/hoje-tem-humor-estetica-e-burocracia-no-igovnights>]. Acesso em 29/07/2024.
- ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ENAP). Livro laboratórios de inovação pública é lançado na abertura do evento. Disponível em: [<https://www.ena.gov.br/pt/acontece/noticias/livro-laboratorios-de-inovacao-publica-e-lancado-na-abertura-do-evento>.] Acesso em: 24 nov. 2023.
- ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ENAP). GNOVA - Laboratório de Inovação em Governo. Disponível em: [<https://www.ena.gov.br/pt/servicos/gnova-laboratorio-de-inovacao-em-governo>]. Acesso em: 24 nov. 2023.
- ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ENAP). Semana de Inovação. Brasília, 2023. Instagram: @enapgovbr. Disponível em [[https://www.instagram.com/p/Cz\\_jgfzsc2\\_/](https://www.instagram.com/p/Cz_jgfzsc2_/)]. Acesso em: 26 nov. 2023.
- ETZKOWITZ, Henry. Innovation in innovation: The triple helix of university-industry-government relations. **Social science information**, v. 42, n. 3, p. 293-337, 2003.
- FARINHA, Luis; FERREIRA, João J. Triangulation of the triple helix: a conceptual framework. **Triple Helix Association, Working Paper**, v. 1, 2013.
- FERNANDES, Marília Nunes; NARCIZO, Rodrigo Mota. Da iniciativa ao laboratório de inovação: a jornada InovANAC. 2019.
- FERRAREZI, Elisabete et al. Design etnográfico e imersão ágil: experimentos em projetos do laboratório de inovação em governo. 2019.
- FERRAREZI, Elisabete; ALMEIDA, Guilherme Almeida de. **Laboratório de inovação pública: como e por que criá-los**. 2023.

GNOVA. Cidades que transformam. Site GNOVA, 2023. Disponível em: [<https://gnova.enap.gov.br/index.php/projetos/projetos-detalhes/cidades-que-transformam>.] Acesso em: 26 jun. 2023.

GNOVA. Iniciativas. Disponível em: [<https://gnova.enap.gov.br/index.php/pt/iniciativas>]. Acesso em: 24 nov. 2023.

GNOVA. Quem somos. Disponível em: [<https://gnova.enap.gov.br/index.php/pt/quem-somos>]. Acesso em: 24 nov. 2023.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PEREIRA, Ana Karine; MACHADO, Raphael Amorim. Burocracia e capacidade estatal na pesquisa brasileira. 2018.

GOVERNO DO BRASIL. LaboraGov. Disponível em: [<https://www.gov.br/servidor/pt-br/assuntos/laboragov>]. Acesso em: 24 nov. 2023.

GOVERNO DO BRASIL. Sobre o LaboraGov. Disponível em: [<https://www.gov.br/servidor/pt-br/assuntos/laboragov/sobre-o-la-bora-gov>]. Acesso em: 24 nov. 2023.

GRIZENDI, Eduardo. **Manual de inovação para empresas brasileiras de TIC: orientações gerais sobre inovação para empresas do setor de tecnologia da informação e comunicação**. Rio de Janeiro: Publit, 2012. Disponível em [<https://pt.slideshare.net/slideshow/manual-de-inovacaoempresasticeduardogrizendisoftex/16113607>]. Acesso em 30 set.2023.

IGovNights.a Disponível em: [<https://www.instagram.com/igovnights/>]. Acesso em: 24 nov. 2023.

IGOVNIGHTS.b iGovNights: a new way to innovate in government. Twitter, 17 out. 2017. Disponível em: <https://twitter.com/igovnights/status/920107007071440896?s=46&t=xC9jXKFZPjdZF8fk025H7g>. Acesso em: 08 dez. 2023.

IGOVNIGHTS. c Estamos ao vivo! Acompanhe o #IGovNights pelo link: <https://x.com/igovnights/live>. Brasília, 17 out. 2017. Twitter: @igovnights. Disponível em: <https://x.com/igovnights/status/920107007071440896?s=46&t=xC9jXKFZPjdZF8fk025H7g>. Acesso em: 09 dez. 2023.

INOVAGOV. Rede Inovagov. 2024. Disponível em [www.inovagov.enap.gov.br](http://www.inovagov.enap.gov.br) . Data da consulta: 21/10/2024.

IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), **Inovação no Setor Público: Teoria, Tendências e casos no Brasil**. Brasília, Brasil, 2017.

ISIDRO-FILHO, Antonio. Inovação no setor público: evidências da gestão pública federal brasileira no período 1999-2014. 2017.

ISIDRO, Tatiana Coelho Queiroz. Modelo de práticas de gestão de laboratórios de inovação no setor público. Dissertação (Mestrado) - Universidade Católica de Brasília, Programa de Pós-Graduação em Governança, Tecnologia e Inovação, 2022. Orientação: Prof. Dr. Hércules Antônio Prado. Coorientação: Prof. Dr. Gilberto Clóvis Josemin.

JACOBI, Pedro Roberto. Reflexões sobre as possibilidades de inovação na relação poder público-sociedade civil no Brasil. **Organizações & Sociedade**, v. 8, p. 1-31, 2001.

JONES, Candace; HESTERLY, William S.; BORGATTI, Stephen P. A general theory of network governance: Exchange conditions and social mechanisms. **Academy of management review**, v. 22, n. 4, p. 911-945, 1997.

KINGDON, J.W. **Agendas, alternatives, and public policies**. New York: Harper Collins, 1995.

LABHACKERCD. Home. Disponível em: [ <https://sites.google.com/view/labhackercd/home>.] Acesso em: 24 nov. 2023.

LABHACKERCD. Nossas atividades. Disponível em: [ <https://sites.google.com/view/labhackercd/nossas-atividades>.] Acesso em: 24 nov. 2023.

LAMPKOWSKI, Profº Dr Francisco José et al. INOVAÇÕES RADICAIS DISRUPTIVAS E A RESILIÊNCIA NOS SISTEMAS E PROCESSOS DAS ORGANIZAÇÕES.

LAVILLE, Christian; DIONNE, Jean. **A construção do saber**. Belo Horizonte: UFMG, v. 340, p. 1990, 1999.

LEME, Guilherme Atanazildo; SERAFIM, Milena Pavan. Inovação no setor público: identificando os laboratórios de inovação no Brasil e sua relação com a Agenda 2030 da ONU. Seminários do LEG, n. 12, 2021.

LIMA, Lucielle Caixêta Guimarães de. Cultura da Inovação no TJDFT: um estudo sobre o Plano de implementação. 2020.

LOEWE, Pierre; DOMINQUINI, Jennifer. Overcoming the barriers to effective innovation. **Strategy & leadership**, v. 34, n. 1, p. 24-31, 2006.

MACHADO, Denise Del Prá Netto et al. Cultura de inovação: elementos da cultura que facilitam a criação de um ambiente inovador. **RAI Revista de Administração e Inovação**, v. 10, n. 4, p. 164-182, 2013.

MACHADO, Denise Del Prá Netto; DE CARVALHO, Luciano Castro; HEINZMANN, Lígia Maria. Ambiente favorável ao desenvolvimento de inovações e cultura organizacional: integração de duas perspectivas de análise. **Revista de Administração**, v. 47, n. 4, p. 715-729, 2012.

MADEIRA, Paulo. Benchmarking: a arte de copiar. **Jornal do Técnico de Contas e da Empresa (JTCE)**, p. 364-367, 1999.

MARQUES, Rosane Argou; FREITAS, Isabel Maria Bodas; SILVA, Evando Mirra de Paula e. Colaboração com universidade e as atividades para inovação de empresas brasileiras. *Engevista*, 2007.

MATIAS-PEREIRA, J. **Manual de metodologia da pesquisa científica**. 4ª. Ed. Editora Atlas, 2019.

MAZZUCATO, Mariana. **O estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado**. Portfolio-Penguin, 2014.

NICOLAU, José Antônio; PARANHOS, Julia. Notas sobre o conceito de inovação. **Textos de Economia**, v. 9, n. 1, p. 23-37, 2006.

OCDE. **Manual de Oslo. Diretrizes para Coleta e Interpretação de Dados Sobre Inovação**. 3. ed. Brasília, FINEP, 2005.

OECD. The Innovation System of the Public Service of Brazil: An Exploration of its Past, Present and Future Journey, OECD Public Governance reviews, OECD Publishing, Paris. Disponível em <https://doi.org/10.1787/a1b203de-en>.

OLIVEIRA, Tatianne Cristine Almeida de. Inovação colaborativa em empresas públicas: estudo de caso da experiência UnB-Correios. 2017.

OPENAI. ChatGPT. Assistência e sugestões para análise de barreiras à inovação em LISPs. Disponível em: <https://chat.openai.com/>. Acesso em: [28/10/2024].

PEREIRA, Alexandre Wállace Ramos; BEZERRA, Douglas Moraes; BRESCIANI, Luís Paulo. LABORATÓRIOS DE INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO. **Encontro Internacional de Gestão, Desenvolvimento e Inovação (EIGEDIN)**, v. 4, n. 1, 2020.

PEREIRA, Sandra Patrícia Marques; CORREIA, Pedro Miguel Alves Ribeiro. Movimentos pós-nova gestão pública: o novo serviço público. **Lex Humana (ISSN 2175-0947)**, v. 12, n. 1, p. 69-85, 2020.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Revista de sociologia e política*, v. 24, p. 121-143, 2016.

PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE. **Guia PMBOK® 6a. ed.** – Pennsylvania: Project Management Institute, 2017.

PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE. **Guia PMBOK®: Um Guia para o Conjunto de Conhecimentos em Gerenciamento de Projetos**, Sétima edição, Pennsylvania: PMI, 2021.

PROVAN, Keith G.; KENIS, Patrick. Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. **Journal of public administration research and theory**, v. 18, n. 2, p. 229-252, 2008.

RAEDER, Savio Túlio Oselieri. Ciclo de políticas: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas. **Perspectivas em Políticas Públicas**, v. 7, n. 13, p. 121-146, 2014.

RATTES, Dara Costa. Design e Governança: uma discussão sobre as contribuições do design nos processos de inovação da gestão pública. 2021. 72f., il. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Design) – Universidade de Brasília, Brasília, 2021.

REIS, Thompson Augusto et al. Endomarketing, liderança e comunicação: reflexos na organização. **ReMark-Revista Brasileira de Marketing**, v. 17, n. 1, p. 128-138, 2018.

RIVERA-VAZQUEZ, Juan C.; ORTIZ-FOURNIER, Lillian V.; FLORES, Felix Rogelio. Overcoming cultural barriers for innovation and knowledge sharing. **Journal of knowledge management**, v. 13, n. 5, p. 257-270, 2009.

ROCHA, Andrew Cavalcanti. Laboratórios de inovação no setor público: um panorama das iniciativas no Brasil / Andrew Cavalcanti Rocha. -2022.117f.: il. Monografia (graduação) -Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Instituto de Políticas Públicas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, RN, 2023.Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Me.Jéssica Moraes de Moura

ROCHADEL, Willian et al. ANÁLISE EXPLORATÓRIA DOS WICKED PROBLEMS E A AGENDA 2030 PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. In: **Anais do Congresso Internacional de Conhecimento e Inovação–ciki**. 2022.

SANO, Hironobu. Laboratórios de inovação no setor público: mapeamento e diagnóstico de experiências nacionais. 2020.

SANTIAGO, Mariana Ribeiro; ZANETONI, Jaqueline de Paula Leite; VITA, Jonathan Barros. Inclusão financeira, inovação e promoção ao desenvolvimento social e econômico através do pix. **Revista Jurídica**, v. 4, n. 61, p. 123-152, 2020.

SCHUMPETER, Joseph Alois. Teoria do desenvolvimento econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico. São Paulo: Abril Cultural, 1982. \_\_. Capitalismo, Socialismo e Democracia. **Os Economistas**, 1982.

SILVA, Gustavo Henrique Trindade da; BUVINICH, Danilza Passamai Rojas. FÁBRICA DE IDEIAS: a experiência da ANVISA como estratégia para fomentar e incorporar a inovação como método de trabalho no ambiente institucional. In: CAVALCANTE, Pedro et al. **Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil**. Brasília: Enap; Ipea, 2017. p. 266. il., gráfs. cor.

- SKIDELSKY, Robert; SKIDELSKY, Edward. **Quanto é suficiente?**. Editora José Olympio, 2017.
- SOARES, Alessandra do Valle Abrahão. Inovação no setor público: obstáculos e alternativas. **Revista de Gestão Pública**, v. 1, n. 1, p. 101-113, 2009.
- SØRENSEN, Eva; TORFING, Jacob. Introduction governance network research: Towards a second generation. In: **Theories of democratic network governance**. London: Palgrave Macmillan UK, 2007. p. 1-21.
- TAN, Yinglan. **Chinnovation: How Chinese innovators are changing the world**. John Wiley and Sons, 2011.
- TIDD, Joe; BESSANT, John R. **Managing innovation: integrating technological, market and organizational change**. John Wiley & Sons, 2020.
- TONURIST, Piret et al. Discovering innovation labs in the public sector. The Other Canon, Foundation and Tallinn University of Technology Working Papers in Technology Governance and Economic Dynamics, TUT Ragnar Nurkse School of Innovation and Governance, p. 61, 2015.
- TÕNURIST, Piret; KATTEL, Rainer; LEMBER, Veiko. Descobrimos laboratórios de inovação no setor público. 2017.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Colab-i. Disponível em: [ <https://portal.tcu.gov.br/colab-i/>.] Acesso em: 24 nov. 2023.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Nossa história. Disponível em: [ <https://portal.tcu.gov.br/colab-i/nossa-historia.htm>.] Acesso em: 24 nov. 2023.
- TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS (TJDFT). AuroraLab. Disponível em: [ <https://www.auroralab.tjdft.jus.br/>.] Acesso em: 24 nov. 2023.
- TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS (TJDFT). Para conhecer Aurora. Disponível em: [ <https://www.auroralab.tjdft.jus.br/para-conhecer-aurora>.] Acesso em: 24 nov. 2023.
- TJDFT. Matérias Aurora. Disponível em: [ <https://www.auroralab.tjdft.jus.br/materias-aurora-3>.] Acesso em: 09 dez. 2023.
- UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (UnB). Laboratório de Inovação e Estratégia em Governo (LineGov). Disponível em: [ <https://pesquisa.unb.br/humanidades-ciencias-sociais/lab-inovacao-prestacao-servicos-tecnologicos-ciencias-sociais?menu=806#laboratorio-de-inovacao-e-estrategia-em-governo-linegov>.] Acesso em: 24 nov. 2023.
- VOLPATO, Maricilia; CIMBALISTA, Silmara. O processo de motivação como incentivo à inovação nas organizações. **Revista da FAE**, v. 5, n. 3, 2002.
- WERNECK, Caio et al. Ciclos de vida de laboratórios de inovação pública. 2020.
- XIMENES, Daniel de Aquino. Implementação relacional de políticas públicas: guia de orientação analítica. Rio de Janeiro. RJ: Autografia, 2020.
- ZIVKOVIC, Sharon. Systemic innovation labs: A lab for wicked problems. **Social Enterprise Journal**, v. 14, n. 3, p. 348-366, 2018.

## 10-APÊNDICES

### Apêndice A - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Título do Projeto de pesquisa: Barreiras à inovação em Laboratórios de inovação do setor público: análise da percepção dos líderes de laboratórios de inovação

Pesquisador Responsável: Shayllon Marinho Rocha Trindade

Nome do participante:

Data de nascimento:

Você está sendo convidado (a) para ser participante do Projeto de pesquisa intitulado “Barreiras à inovação em Laboratórios de inovação do setor público: análise da percepção dos líderes de laboratórios de inovação” de responsabilidade do pesquisador Shayllon Marinho Rocha Trindade, e da orientadora Profa. Dra. Regina Luna Santos de Souza.

Leia cuidadosamente o que se segue e pergunte sobre qualquer dúvida que você tiver. Caso se sinta esclarecido (a) sobre as informações que estão neste Termo e aceite fazer parte do estudo, peço que assine ao final deste documento, em duas vias, sendo uma via sua e a outra do pesquisador responsável pela pesquisa. Saiba que você tem total direito de não querer participar.

1. O trabalho tem por finalidade pesquisar como os Laboratórios de Inovação do Setor Público (LISPs) mais longevos existentes em Brasília conseguiram sobre-existir, e quais as barreiras à inovação mais comuns em seu campo de atuação. Um objetivo secundário é situar as características dos LISPs em cada fase de seu ciclo de vida, levantando quais barreiras à inovação foram mais comuns em cada fase deste ciclo. Ainda, investigará a hipótese de existência de contradição entre a natureza disruptiva da inovação e a acomodação de um laboratório aos arranjos e modelos institucionais vigentes, desejando saber se uma inovação pode ser desfigurada por ter de passar por crivos como avaliação e monitoramento, tomada de decisões compartilhadas, gestão de normas e apoio da gestão superior. No caso, serão estudados nove laboratórios da capital do Brasil;

2. A participação nesta pesquisa consistirá em uma pesquisa exploratória, em que o pesquisador realizará pesquisa documental no sítio do laboratório, enviará um questionário de levantamento de barreiras à inovação no setor público e no LISP, e posteriormente estará com os participantes da pesquisa buscando identificar principalmente **como** os laboratórios venceram as barreiras à inovação em seus projetos. Estipula-se no mínimo um encontro presencial, para a realização de uma entrevista de 13 a 19 perguntas abertas (a variar de acordo com a fase do ciclo de vida em que o LISP se encontra), com estimativa de duas horas de duração;

3. Os benefícios diretos com a participação nesta pesquisa para o laboratório serão o de terem uma compreensão acadêmica de seus desafios e barreiras à inovação que enfrentam, em que o próprio laboratório poderá diagnosticar como se depararam com desafios e como os venceram nas temáticas do ciclo de vida de laboratórios e analisando 79 barreiras, todas embasadas em conceitos buscados em referenciais bibliográficos. Indiretamente, os 265 laboratórios do setor público existentes hoje no Brasil poderão se espelhar para superarem os seus próprios desafios.

4. Os participantes não terão nenhuma despesa ao participar da pesquisa e poderão retirar sua concordância na continuidade da pesquisa a qualquer momento.

5. Não há nenhum valor econômico a receber ou a pagar aos voluntários pela participação, no entanto, caso haja qualquer despesa decorrente desta participação haverá o seu ressarcimento pelos pesquisadores.

6. O nome dos participantes será mantido em sigilo, assegurando assim a sua privacidade, e se desejarem terão livre acesso a todas as informações e esclarecimentos adicionais sobre o estudo e suas consequências, enfim, tudo o que queiram saber antes, durante e depois da sua participação.

7. Os dados coletados serão utilizados única e exclusivamente para fins desta pesquisa, e os resultados poderão ser publicados.

Qualquer dúvida, pedimos a gentileza de entrar em contato com Regina Luna Santos de Souza, orientadora responsável pela pesquisa, telefone: (61) 9202-5327, e-mail: regina.luna@enap.gov.br, com a Coordenação-Geral de Pós-Graduação Stricto Sensu, e-mail: mestrado@enap.gov.br, a qualquer momento.

Eu, \_\_\_\_\_, RG nº \_\_\_\_\_  
declaro ter sido informado e concordo em ser participante do Projeto de pesquisa acima descrito.

Brasília, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 20\_\_\_\_.

\_\_\_\_\_  
Assinatura do participante

\_\_\_\_\_  
Nome e assinatura do responsável por obter o consentimento

---

---

## Barreiras à inovação em Laboratórios de Inovação do Setor Público (LISPs)

---

---

Instruções

Prezado(a) Senhor(a),

Agradeço a sua disponibilidade de participar dessa pesquisa acadêmica. Por meio dela visamos identificar **barreiras à inovação em Laboratórios de Inovação do Setor Público, na percepção dos líderes destes laboratórios**. Trata-se de pesquisa de mestrado que está sendo realizada pelo Programa de Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) sob a coordenação de:

Shayllon Marinho Rocha Trindade (Mestrando) e Professora Dra. Regina Luna Santos de Souza (Orientadora).

Sua participação na pesquisa consistirá no preenchimento de um questionário, levando em consideração suas opiniões pessoais. Você não será identificado em nenhum momento. Os dados coletados serão analisados através de resultados gerais agregados, assim sendo, respostas individuais não poderão ser identificadas.

O tempo médio estimado de resposta é de 20 a 30 minutos. Para completar a pesquisa, você deverá preencher todas as questões.

Agradeço desde já sua colaboração e caso deseje conhecer os resultados dessa pesquisa, a dissertação será publicada no Repositório da ENAP.

Grato,  
Shayllon Marinho Rocha Trindade  
Mestrando Profissional em Governança e Desenvolvimento  
Programa de Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento  
Escola Nacional de Administração Pública – ENAP [shayllon@gmail.com](mailto:shayllon@gmail.com)

### Seção 1: Ciclo de vida dos Laboratórios de Inovação do Setor Público (LISPs)

Os itens abaixo se referem às **barreiras à inovação que comumente aparecem em cada fase do ciclo de vida dos LISPs, baseadas em Werneck et al. (2020)**. De acordo com Hadjimanolis (2003, p.560), barreira à inovação é “qualquer fator que influencia negativamente o processo de inovação.” (*apud* Brandão e Bruno-Faria, 2017). Aqui, a vida de um LISP é comparada com a de um ser humano: nascimento e infância, primeiros passos e palavras, adolescência, adultez e maturidade, e morte/legado. A listagem abaixo mostra barreiras relacionadas a cada fase. Para responder, reflita sobre o seu próprio LISP e assinale **qual foi a barreira mais relevante de cada fase** com a qual o LISP se deparou, e conseguiu atravessá-la. **Marque apenas uma barreira de cada fase**. Considerou-se aqui os seguintes parâmetros para definir as fases do ciclo de vida de um LISP: Gestação e primeiros passos, até um ano de vida; Adolescência, entre um e quatro anos; Adultez, a partir de cinco anos de existência. Assim, se o seu LISP possui mais de cinco anos, você deve assinalar uma barreira em cada fase, do nascimento até a morte. Se seu LISP é adolescente, responda apenas as fases de Nascimento/Infância, Primeiros passos e Adolescência, ignorando a Adultez e Morte. Tenha em mente que, na fase de entrevistas, será perguntado como o LISP atravessou a barreira selecionada de cada fase.

### No nascimento/infância do LISP:

O LISP ainda não sabia o que era, as expectativas estavam pouco claras.	
O LISP precisava de apoio de especialistas em seu pré-natal, buscando mentorias.	
O LISP precisava do endosso da alta administração para existir.	
O LISP precisava de espaço físico, o seu quarto de bebê.	
Foi uma gravidez não planejada, de ordem vinda de instâncias superiores.	
O LISP se via como um agente de instabilidade e transformação.	
O nascimento do LISP simbolizou um rompimento com o status quo, e já tinha capacidade de dizer "não".	
O LISP teve dificuldades para romper o cordão umbilical e promover uma nova cultura integradora.	
O LISP teve dificuldades para se formalizar e obter a sua certidão de nascimento.	

### Nos primeiros passos e palavras do LISP:

A certidão de nascimento do LISP só foi mesmo reconhecida após a realização de alguns projetos, depois dos primeiros passos.	
Os pais (patrocinadores) queriam que o LISP pulasse rapidamente a etapa infantil de brincadeiras, testes e aprendizados sobre si mesmo, para chegar logo ao resultado.	
Formar um time com as competências específicas para os projetos foi uma dificuldade.	

### Na adolescência:

O LISP passou a se perguntar se todas as iniciativas realmente estavam mudando a organização.	
A mesada oferecida pelos pais começou a secar e foi preciso demonstrar merecimento para ganhar dinheiro.	
Houve dificuldades para definições mais claras da missão, visão, metas e prioridades.	
O LISP achava que podia resolver tudo e que os outros não o entendiam.	
O LISP já foi barrado de reuniões importantes, ou não lhes foi permitido opinar nelas.	
O LISP fazia coisas sem contar aos pais, e preferia pedir desculpas, e não permissão.	
O LISP tinha dificuldades para definir quando deveria dizer "não".	
O LISP perdeu o espírito questionador do adolescente, e deixou de ser um laboratório.	

### Na adultez / Maturidade

Como nas crises de meia-idade, o LISP questiona se está no caminho almejado, se deveria mudar seu estilo de vida, seu comportamento ou prioridades.	
Os projetos que desenvolveu realmente mudaram a cultura da organização? Geraram valor público? O que está surtindo efeitos e o que deve ser mudado? Como continuar aprendendo e mudando?	
A segurança conquistada tende a diminuir a experimentação.	
Adquiriu manias e se desenvolveu a dificuldade de abertura a novos hábitos.	
Dificuldade em identificar formas de avaliação adequadas e saber comunicar resultados dos projetos e o valor público de seu trabalho.	
A equipe, por vezes, tem dúvidas sobre o alcance de seu trabalho.	

### Na morte / Deixando um legado

Dificuldade em organizar a documentação que registre o aprendizado da equipe com os projetos, construção de um legado.	
Dificuldade em realizar mudança de mentalidade, por vezes sistêmica, para gerar uma mudança de paradigma e não cair em modismo passageiro.	
Medo da morte súbita, pela sua imprevisibilidade, por eventos políticos ou organizacionais.	
Medo de não deixar um legado, não deixar filhos.	

## Seção 2: Barreiras à inovação que ocorrem no setor público brasileiro

A intenção aqui é aferir a sua percepção sobre o setor público brasileiro em geral, e não especificamente sobre o LISP.

Responda cada item utilizando um dos códigos seguintes:

---

Discordo plenamente	Discordo pouco	Concordo pouco	Concordo plenamente
1	2	3	4

No espaço de cada afirmativa, marque o número que melhor corresponda a sua percepção sobre o **a existência da barreira à inovação no setor público**, conforme os critérios acima definidos. Escolha apenas uma resposta para cada item, e, por gentileza, responda a todos os itens.

### Barreiras de recursos

	1	2	3	4
1. Clientelismo				
2. Assistencialismo				
3. Patrimonialismo				
4. Privatização da política				

5. Falta de recursos públicos, limitações orçamentária e financeira.				
6. Falta de tempo e de comprometimento com prazos, atrasos nas respostas às demandas				
7. Falta de pessoal				
8. Os incentivos de gestão não estão estruturados para recompensar a inovação				
9. Baixa capacidade técnica de Estados e municípios				
10. Falta de incentivos à inovação				
11. Falta de capacitação da equipe e dos dirigentes				
12. O Plano Plurianual de Investimentos (PPA) impede a flexibilização de investimentos				
13. Limitações materiais, tecnológicas e de infraestrutura; dificuldades na contratação de produtos e serviços inovadores				
14. Fragmentação de dados e sistemas, gerenciamento legado				
15. Corrupção; preocupação com a corrupção				
16. Concursos públicos não buscam pessoas criativas ou empreendedoras.				
17. Contratação por indicações deixa em segundo plano a análise do perfil do candidato				
18. Propriedade intelectual restringe a inovação				
19. Falta de recursos e capacidades difíceis de serem imitadas pelos concorrentes				

### Cultura organizacional

	1	2	3	4
1. Crença de que a inovação é inerentemente arriscada				
2. Resistência à inovação				
3. Dificuldade de obter apoio da liderança, dos dirigentes				
4. Os servidores públicos estão numa "bolha", afastados de problemas e possíveis soluções				
5. Cultura de se evitar erros e enganar; baixa tolerância ao erro.				
6. Complacência do servidor público/ "Foi sempre assim".				
7. Corporativismo				
8. Desinteresse pelo desempenho				
9. Hostilidade para com o divergente				
10. Medo da crítica				
11. Dificuldade em explicar o processo de inovação.				
12. Falta de resiliência dos integrantes dos projetos				
13. Desconfiança na identidade da rede que o LISP construiu				
14. Desconfiança nos contratos psicológicos entre os participantes				
15. Desconfiança da visão coletiva que os membros do LISP possuem				
16. Falta de confiança nos sentimentos de justiça, pertencimento e acolhimento do LISP				

17. Falta de confiança do ambiente criado, que é inseguro para a inovação.				
18. Existem barreiras ocasionadas por preconceito de gênero, raça, religião, cultura e diversidade sexual em minha organização.				
19. Corporativismo de carreiras específicas atrapalha a gestão compartilhada com LISPs.				

### Estratégia governamental

	1	2	3	4
1. Populismo				
2. Autoritarismo				
3. Mandonismo				
4. Foco no curto prazo				
5. A liderança espera recompensas mais cedo do que seria realista				
6. Análise potencial significativa de "falhas".				

### Estrutura organizacional

	1	2	3	4
1. Pouca pressão dos consumidores de serviços públicos				
2. Os níveis hierárquicos dificultam a propagação do conhecimento, tornando o processo de comunicação e tomada de decisão lentos e ineficientes.				
3. A setorialização acaba ampliando os recursos para as atividades-meio, sem promover a melhoria na prestação dos serviços.				
4. Falta de um processo sistemático de inovação				
5. O setor público tende a sofrer da paralisia quando está analisando uma decisão a ser tomada, porque cada mudança política afeta muitas pessoas.				
6. Dificuldade de articulação intersetorial				
7. Restrições legais ou legislação conflitante				
8. Rotatividade de dirigentes; mudança de prioridade em troca de gestão				
9. Burocracia				
10. Descontinuidade da gestão ou de um patrocinador contínuo				
11. Falta de uma estrutura de avaliação e monitoramento				
12. Falta de autonomia para testes e experimentos				
13. Sombreamento de competências; cumulatividade de papéis; confusão entre o processo de gestão de inovação e o escritório de projetos, processos, gestão da qualidade ou planejamento estratégico.				
14. Fluxos de comunicação inadequados				
15. Ausência de marco legal de inovação				

### Externalidades

	1	2	3	4
1. Diversidade social, cultural e econômica do país				

2. Dificuldades relacionadas ao mercado				
---	--	--	--	--

### Pessoalidades

	1	2	3	4
1. Conflitos de interesse				
2. Percepções errôneas do participante do LISP				
3. Falta de motivação				

### Seção 3: Barreiras à inovação que ocorrem dentro do seu LISP

Após você ter respondido sobre as barreiras à inovação que ocorrem no setor público, a intenção agora é aferir quais barreiras à inovação ocorrem no seu LISP. Além de uma repetição das barreiras da Seção 2, foram adicionadas barreiras que ocorrem especificamente em LISPs.

Responda cada item utilizando um dos códigos seguintes:

---

Não ocorre	Ocorre pouco	Ocorre com frequência	Ocorre o tempo todo
1	2	3	4

No espaço de cada afirmativa, marque o número que melhor corresponda a sua percepção sobre o **a existência da barreira à inovação no LISP em que você atua**, conforme os critérios acima definidos. Escolha apenas uma resposta para cada item, e, por gentileza, responda a todos os itens.

### Barreiras de recursos

	1	2	3	4
1. Clientelismo				
2. Assistencialismo				
3. Patrimonialismo				
4. Privatização da política				
5. Falta de recursos públicos, limitações orçamentária e financeira.				
6. Falta de tempo e de comprometimento com prazos, atrasos nas respostas às demandas				
7. Falta de pessoal				
8. Os incentivos de gestão não estão estruturados para recompensar a inovação				
9. Baixa capacidade técnica de Estados e municípios				
10. Falta de incentivos à inovação				

11. Falta de capacitação da equipe e dos dirigentes				
12. O Plano Plurianual de Investimentos (PPA) impede a flexibilização de investimentos				
13. Limitações materiais, tecnológicas e de infraestrutura; dificuldades na contratação de produtos e serviços inovadores				
14. Fragmentação de dados e sistemas, gerenciamento legado				
15. Corrupção; preocupação com a corrupção				
16. Concursos públicos não buscam pessoas criativas ou empreendedoras.				
17. Contratação por indicações deixa em segundo plano a análise do perfil do candidato				
18. Propriedade intelectual restringe a inovação				
19. Falta de recursos e capacidades difíceis de serem imitadas pelos concorrentes				

### Cultura organizacional

	1	2	3	4
1. Crença de que a inovação é inerentemente arriscada				
2. Resistência à inovação				
3. Dificuldade de obter apoio da liderança, dos dirigentes				
4. Os servidores públicos estão numa “bolha”, afastados de problemas e possíveis soluções				
5. Cultura de se evitar erros e enganos; baixa tolerância ao erro.				
6. Complacência do servidor público/ “Foi sempre assim”.				
7. Corporativismo				
8. Desinteresse pelo desempenho				
9. Hostilidade para com o divergente				
10. Medo da crítica				
11. Dificuldade em explicar o processo de inovação.				
12. Falta de resiliência dos integrantes dos projetos				
13. Desconfiança na identidade da rede que o LISP construiu				
14. Desconfiança nos contratos psicológicos entre os participantes				
15. Desconfiança da visão coletiva que os membros do LISP possuem				
16. Falta de confiança nos sentimentos de justiça, pertencimento e acolhimento do LISP				
17. Falta de confiança do ambiente criado, que é inseguro para a inovação.				
18. Existem barreiras ocasionadas por preconceito de gênero, raça, religião, cultura e diversidade sexual em minha organização.				
19. Corporativismo de carreiras específicas atrapalha a gestão compartilhada com LISPs.				

### Estratégia governamental

	1	2	3	4
1. Populismo				

2. Autoritarismo				
3. Mandonismo				
4. Foco no curto prazo				
5. A liderança espera recompensas mais cedo do que seria realista				
6. Análise potencial significativa de "falhas".				

### Estrutura organizacional

	1	2	3	4
1. Pouca pressão dos consumidores de serviços públicos				
2. Os níveis hierárquicos dificultam a propagação do conhecimento, tornando o processo de comunicação e tomada de decisão lentos e ineficientes.				
3. A setorialização acaba ampliando os recursos para as atividades-meio, sem promover a melhoria na prestação dos serviços.				
4. Falta de um processo sistemático de inovação				
5. O setor público tende a sofrer da paralisia quando está analisando uma decisão a ser tomada, porque cada mudança política afeta muitas pessoas.				
6. Dificuldade de articulação intersetorial				
7. Restrições legais ou legislação conflitante				
8. Rotatividade de dirigentes; mudança de prioridade em troca de gestão				
9. Burocracia				
10. Descontinuidade da gestão ou de um patrocinador contínuo				
11. Falta de uma estrutura de avaliação e monitoramento				
12. Falta de autonomia para testes e experimentos				
13. Sombreamento de competências; cumulatividade de papéis; confusão entre o processo de gestão de inovação e o escritório de projetos, processos, gestão da qualidade ou planejamento estratégico.				
14. Fluxos de comunicação inadequados				
15. Ausência de marco legal de inovação				

### Externalidades

	1	2	3	4
1. Diversidade social, cultural e econômica do país				
2. Dificuldades relacionadas ao mercado				

### Pessoalidades

	1	2	3	4
1. Conflitos de interesse				
2. Percepções errôneas do participante do LISP				
3. Falta de motivação				

**Específicas de Laboratórios de Inovação do Setor Público**

	1	2	3	4
1. Falta de compreensão do que é inovação ou o que ela envolve				
2. Falta de credibilidade; enfrentamento de preconceito relacionado ao LISP				
3. Desconhecimento das temáticas abordadas pelo LISP				
4. Falta de visibilidade das ações				
5. Desconhecimento do processo de cocriação				
6. Equipe pequena				
7. Equipe sem dedicação exclusiva ao LISP				
8. Ausência de estrutura própria				
9. Falta de planejamento estratégico				
10. Projetos inadequados				
11. Alta rotatividade de servidores				
12. Espera-se que o LISP resolva definitivamente os <i>wicked problems</i> que escolheu atuar, embora se saiba que isto é impossível, <i>wicked problems</i> são apenas mitigáveis, e não sanáveis.				
13. O LISP em questão é uma organização que tem um fundador carismático, e sua saída pode acarretar mudanças sensíveis no LISP, ou até mesmo a extinção dele.				
14. A mudança da cultura organizacional é desafiadora, de convencer os colaboradores de que o LISP é capaz de gerar inovações.				

**Seção 4: Barreiras à inovação que ocorrem dentro do seu LISP, que não foram citadas no questionário**

Um dos objetivos deste estudo é o de identificar barreiras à inovação específicas que ocorrem em LISPs brasileiros. Se acontecem outras barreiras à inovação em seu LISP, especifique-as, dizendo se ocorrem às vezes, frequentemente ou o tempo todo. Fique à vontade para descrever menos ou mais do que 10.

Responda cada item utilizando um dos códigos seguintes:

---

Acontece raramente	Acontece pouco	Acontece com frequência	Acontece o tempo todo
1	2	3	4

**Barreiras à inovação que ocorrem em meu LISP, que não foram citadas no questionário**

	1	2	3	4
1.				

2.					
3.					
4.					
5.					
6.					
7.					
8.					
9.					
10.					

### Seção 5: Questões reflexivas abertas

Uma das propostas investigativas deste estudo envolve duas perguntas reflexivas abertas, que investigam a natureza disruptiva da inovação.

- Para este LISP, existe contradição entre a natureza disruptiva da inovação e a acomodação de um laboratório aos arranjos e modelos institucionais vigentes, para garantir sua própria sobrevivência, e isto pode ser a razão da escolha dos laboratórios de permanecerem informais ou não?

- Existe a possibilidade de uma inovação ser desfigurada por ter de passar por crivos como capacidades estatais, avaliação e monitoramento, tomada de decisões compartilhadas, gestão de normas e apoio da gestão superior?

### **Seção 6: Informações do participante**

Para finalizar, pedimos que forneça os seguintes dados a fim de caracterizar a amostra do estudo. Estes dados estão protegidos sob sigilo, e não serão divulgados.

Nome do LISP participante \_\_\_\_\_

Nome do líder respondente \_\_\_\_\_

Quantidade de membros da equipe \_\_\_\_\_

Obrigado pela valiosa contribuição!

## Apêndice C – Entrevista

Tema	Perguntas
1. Identificação das inovações	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Descreva em linhas gerais alguma inovação que vocês implementaram que é mais reconhecida pela organização.</li> <li>• Descreva em linhas gerais a inovação que foi mais complexa de se implementar (tendo havido sucesso, ou não), explicando as razões.</li> </ul>
2. Longevidade do LISP (exclusivamente para LIPs com mais de cinco anos de existência)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Considerando a longevidade e maturidade alcançada pelo seu LISP, quais foram os fatores que fizeram com que vocês conseguissem sobre-existir em relação a tantos LIPs que foram criados, e hoje não existem mais?</li> </ul>
3. Ciclo de vida do LISP	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tomando como base as barreiras à inovação em que se pôde elencar dos estudos de Werneck et al. (2020), quais barreiras você julga terem sido mais difíceis de se superar no ciclo de vida de seu LISP?</li> <li>• Como vocês fizeram para transpor estas barreiras?</li> <li>• Que legado pretendem deixar?</li> <li>• Como o laboratório diz "Não", como conquista o próprio espaço e recursos e como concilia as vontades dos patrocinadores e pretensões do laboratório?</li> </ul>
4. Barreiras à inovação	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Com base nas respostas do tema Barreiras que já ocorreram no LISP, como vocês atuaram para superarem a(s) barreira(s) citadas?</li> <li>• Baseando-se nas barreiras à inovação específicas dos LIPs que vocês citaram e que não constavam no questionário, como vocês tem atuado para superá-las?</li> </ul>
5. Natureza disruptiva da inovação	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Para este LISP, existe contradição entre a natureza disruptiva da inovação e a acomodação de um laboratório aos arranjos e modelos institucionais vigentes, para</li> </ul>

	<p>garantir sua própria sobrevivência, e isto pode ser a razão da escolha dos laboratórios de permanecerem informais ou não?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Existe a possibilidade de uma inovação ser desfigurada por ter de passar por crivos como capacidades estatais, avaliação e monitoramento, tomada de decisões compartilhadas, gestão de normas e apoio da gestão superior?</li> </ul>
6. Exclusivo para <u>LISPs</u> informais	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Embora seu movimento/LISP seja informal, em qual momento vocês perceberam que atingiram a maturidade?</li> <li>• Qual foi a razão de seu movimento/LISP decidir-se por se manter informal?</li> </ul>
7. Exclusivo para <u>LISPs</u> encerrados / extintos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O encerramento do LISP foi algo programado de maneira interna, ou vocês foram pegos de surpresa?</li> <li>• Por qual razão principal o LISP foi encerrado?</li> <li>• Que legado foi possível deixar para a instituição dessa experiência?</li> <li>• Na vida após a morte, que destino seguiram os participantes-membros do LISP?</li> </ul>
8. Governança Relacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quais foram os interesses conflitantes na implantação dos projetos, seu mapeamento e estratégias de enfrentamento?</li> </ul>
9. Intersetorialidade	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quais conflitos e barreiras ocorreram ao lidar com propostas e projetos que necessitem da atuação de mais de um setor, departamento, diretoria, órgão, Estados ou países?</li> </ul>