

Laboratórios de Inovação no Setor Público: diagnóstico da experiência GNova.

DANIELE GUIMARÃES DINIZ

LUIZ HENRIQUE DE BARROS VILAS BOAS

RESUMO ESTRUTURADO

Introdução/Problematização: A inovação no setor público ainda encontra diversas barreiras, entre as quais se destacam a aversão ao erro, a resistência dos servidores e os entraves legais e excessivamente burocráticos. Os laboratórios de inovação surgem neste contexto como um modelo voltado à promoção da inovação na Administração Pública para tanto empregando novas metodologias e um foco na experimentação. Tais instituições buscam aplicar princípios de inovação, colaboração e aprendizagem para melhorar a eficiência e a qualidade dos serviços públicos.

Objetivo/proposta: Analisar especificamente o laboratório de inovação em Governo denominado GNova como um exemplo representativo dessas iniciativas governamentais. Busca-se entender como os laboratórios de inovação no governo brasileiro contribuem para a melhoria da administração pública e para a solução de problemas sociais.

Procedimentos Metodológicos (caso aplicável): A pesquisa se caracteriza como um estudo de caso. Optou-se por adotar métodos qualitativos de coleta e análise de dados oriundos de artigos e publicações disponíveis sobre o GNova e sua atuação, com ênfase na análise de documentos e outras fontes publicadas. No entanto, é relevante destacar uma limitação significativa deste estudo, que reside na ausência de outras técnicas de pesquisa, como entrevistas e questionários, que poderiam ser utilizadas para complementar e triangular os dados obtidos.

Principais Resultados: Foram relacionados os projetos desenvolvidos pelo GNova em seus três eixos de ação e demonstrado que na maioria dos casos o laboratório entregou *insights* e protótipos voltados aos objetivos dos projetos e que podem ter contribuído para a melhor compreensão dos problemas ou para o desenvolvimento de novas soluções.

Considerações Finais/Conclusão: A análise de projetos do GNova revela aspectos positivos, como a clara definição do escopo, identificação de necessidades, abrangência em várias áreas e variedade de produtos, promovendo a inovação. O laboratório fornece manuais acessíveis sobre administração e gestão de projetos ágeis, facilitando a compreensão. No entanto, falta evidência de implementação eficaz desses produtos para gerar economia e eficiência na Administração Pública.

Contribuições do Trabalho: Esta pesquisa contribui para a consolidação do conhecimento atual nessa área, fornecendo uma análise crítica das tendências predominantes e delineando direções futuras para a pesquisa nesse domínio específico. Além disso, enriquece a compreensão da importância, das implicações e do potencial impacto dos laboratórios de inovação no setor público, beneficiando tanto acadêmicos quanto profissionais interessados no aprimoramento das práticas de inovação governamental.

Palavras-Chave: Laboratórios de Inovação; Setor Público; GNova.

1. Introdução

A Administração Pública brasileira percorreu uma notável trajetória ao longo do século XX, transitando desde um modelo patrimonialista arraigado desde o Império até a consolidação de um modelo burocrático a partir dos anos 30, posteriormente acentuado com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Não obstante, esse período foi caracterizado por crises multifacetadas, englobando questões fiscais, econômicas, políticas, éticas e desafios inerentes à própria burocracia estatal, conforme relatado por Pereira (1996).

As transformações sociais, políticas, tecnológicas e econômicas que marcaram o século XX redefiniram a visão das obrigações do Estado em relação aos cidadãos (Cavalcante & Cunha, 2017). O reconhecimento dos direitos típicos de um Estado de bem-estar social gerou novas demandas e uma cidadania mais consciente de seus direitos e desejosa de participação ativa na formulação de políticas públicas. Contudo, essa expectativa se choca com um modelo burocrático de gestão hierárquica e centralizada.

Como consequência desses desenvolvimentos, o Estado passou a ser pressionado a entregar serviços públicos com maior eficiência, qualidade e transparência, além de aumentar a eficácia de suas ações. Isso ocorre em um cenário de recursos limitados e o surgimento de desafios complexos, como os "problemas complexos" (*wicked problems*), que englobam questões contemporâneas abrangentes e intrincadas, como o aquecimento global, desastres ambientais, envelhecimento populacional, terrorismo e desigualdade de renda crescente (Cavalcante & Cunha, 2017). Essas dificuldades são difíceis de solucionar dentro do paradigma centralizado do modelo burocrático-administrativo.

Há um consenso crescente de que, diante desses desafios, a inovação se tornou um tema central e estratégico para a Administração Pública (Cavalcante, 2019). A inovação é vista como uma abordagem mais adequada para obter respostas e soluções eficazes, mesmo que incrementais, em comparação com as grandes reformas administrativas do passado, que frequentemente envolviam altos custos e produziam resultados insatisfatórios. Agora, a inovação é considerada uma parte integrante da Administração Pública, na qual o setor público é visto como destinatário da inovação para resolver seus próprios problemas e implementar melhorias.

Uma das tendências mais recentes e promissoras na inovação no setor público são os laboratórios de inovação, que são definidos por Silva Junior, Emmendoerfer, Tavares e Olavo (2021) como "novas estruturas organizacionais que desenvolvem alternativas para fornecer ao aparato estatal e aos seus funcionários ferramentas e conhecimentos capazes de lidar com questões complexas da administração pública".

O primeiro laboratório de inovação dedicado ao setor público no Brasil, o Laboratório de Inovação em Governo (GNova), surgiu em 2016 no âmbito da Escala Nacional de Administração Pública (ENAP). O GNova tem como objetivo aplicar a inovação para aprimorar os serviços públicos federais, com foco no usuário, empregando novos métodos participativos e metodologias, como o *design thinking*.

Dada sua natureza inovadora e pioneira, é de fundamental importância examinar a atuação do GNova desde sua criação, seus métodos de trabalho e seus resultados. Além disso, é importante identificar áreas que demandem maior atenção para melhor atender aos seus objetivos. Essas informações podem contribuir significativamente para a compreensão dos avanços necessários visando à eficácia aprimorada dos laboratórios de inovação.

Este artigo propõe um diagnóstico abrangente da atuação do GNova, abordando seus diversos projetos nos três principais eixos de atuação do laboratório e destacando os produtos resultantes desses processos de inovação. No final, são sugeridas métricas e acompanhamento a médio e longo prazos como uma maneira de viabilizar novos estudos sobre os resultados efetivos dessa atuação.

2. Fundamentação teórica

Nesta sessão, são apresentados a fundamentação teórica sobre a inovação no setor público, alguns fatores de resistência à inovação, um panorama sobre os laboratórios de inovação e informações sobre a criação do GNova – Laboratório de Inovação em Governo da Escola Nacional de Administração Pública.

2.1 Inovação no setor público

A inovação tecnológica no Brasil representa um fenômeno de relativa novidade, considerando o seu histórico foco predominantemente agroexportador até o final da Segunda Guerra Mundial. No entanto, persistem inúmeros desafios técnicos, financeiros e culturais que

requerem superação. Nesse contexto, o Índice Global de Inovação, elaborado pela Organização Mundial da Propriedade Intelectual, indica que o país oscila entre posições medianas, carecendo de políticas que estejam em consonância com seu potencial de desenvolvimento (Barros, 2021).

Embora o Brasil possua indicadores de formação de pessoal qualificado e capital humano com reconhecimento internacional, o investimento público em infraestrutura educacional e pesquisa é notadamente insuficiente. Esse cenário tem gerado um fenômeno conhecido como "*brain drain*" (Carrington, Detragiache & Vishwanath, 1996), no qual profissionais emigram para polos tecnológicos estrangeiros em busca de melhores oportunidades e reconhecimento. Esse êxodo de talentos tem sido prejudicial à criatividade e à inovação no contexto brasileiro. Em contrapartida, potências inovadoras como os Estados Unidos, classificados em terceiro lugar no Índice Global de Inovação de 2021, possuem polos de pesquisa e desenvolvimento que atraem talentos, com o Vale do Silício sendo um exemplo notável.

Além disso, dados do IBGE de 2017 revelaram que o atraso tecnológico do Brasil está relacionado à falta de incentivos e financiamento governamental em ciência, tecnologia e inovação. Isso resultou em um país com baixo nível de desenvolvimento em termos de tecnologias físicas e sociais (Ferreira, 2021). A elevada carga tributária e as taxas de juros onerosas também representam obstáculos ao crescimento industrial e tecnológico do Brasil. Esses fatores, somados à concentração desigual de recursos em um país de dimensões continentais, contribuem para um cenário global deficiente em inovação, embora haja bolsões de produtividade que reflitam políticas estaduais, municipais ou contextos regionais específicos, como o setor industrial-tecnológico no Sudeste e a agricultura no Centro-Oeste.

Em adição aos desafios mencionados, o Brasil enfrenta o estigma de ser um dos países mais corruptos e burocráticos do mundo, conforme apontado em um relatório do Banco Mundial em 2020. Como resultado da burocracia excessiva e processos tributários rígidos, cerca de 1,5% do faturamento anual das empresas brasileiras é destinado ao pagamento de tributos e cumprimento de trâmites burocráticos (Ferreira, 2021). Essa rigidez burocrática resulta em produtos nacionais mais caros e menos competitivos no mercado internacional devido às horas perdidas em processos burocráticos demorados.

Embora o Brasil tenha se destacado em alguns setores de tecnologia de alto valor agregado, como a exploração *offshore* em águas profundas e biocombustíveis avançados, ainda carece de políticas públicas consistentes na área de pesquisa científica e de parcerias

estratégicas entre universidades e empresas, com o potencial de financiar a inovação (Ferreira, 2021).

De acordo com o Manual de Oslo da OCDE (2006), a inovação é definida como uma melhoria incremental ou radical em um produto, processo, método de marketing ou método organizacional, mesmo que não seja desenvolvida pela empresa que a utiliza. Assim, as mudanças de paradigmas trazidas pelo modelo de administração gerencial no setor público do Brasil, como a centralização no usuário, a medição de desempenho por meio de indicadores e a ênfase na governança, representam exemplos de inovação.

Ao longo das últimas décadas, a inovação deixou de ser uma preocupação exclusiva do setor privado e gradualmente se tornou um tema relevante para as organizações públicas. Isso está relacionado a uma nova percepção de que o Estado contemporâneo não pode ser simplesmente um corretor de falhas de mercado, dada as novas demandas resultantes das mudanças econômicas, políticas, sociais e tecnológicas. Além disso, os "problemas complexos, ambíguos e incertos," conhecidos como "*wicked problems*" (Conklin, 2006), demandam novas abordagens, uma vez que os métodos tradicionais de ação pública não são suficientes. Tudo isso ocorre em um contexto de recursos cada vez mais escassos (Cavalcante & Camões, 2017).

Inicialmente, a inovação era vista principalmente como responsabilidade do setor privado, com o Estado atuando como um facilitador para o desenvolvimento da inovação por parte dos agentes privados (inovação orientada pelo mercado). No entanto, essa visão tem sido complementada pela compreensão de que o Estado também deve promover a inovação internamente, oferecendo serviços mais eficientes, transparentes e capazes de atender às demandas da sociedade (Cavalcante & Cunha, 2017).

2.2 Fatores de resistência à inovação no setor público brasileiro

Vários elementos atuam como obstáculos substanciais à implementação de ferramentas de inovação em estruturas organizacionais tradicionais do setor público, apresentando-se também como barreiras à efetividade dos laboratórios de inovação no contexto brasileiro. De acordo com uma pesquisa conduzida por Cavalcante, Goellner e Magalhães (2017), entre os principais fatores que dificultam a inovação, a resistência e aversão ao risco por parte dos gestores públicos emergem como o principal obstáculo, seguido por restrições orçamentárias e a rigidez das estruturas organizacionais. Os desafios encontrados revelam um choque entre o

modelo tradicional de administração pública, caracterizado pela burocracia e hierarquia, e um novo paradigma que requer maior flexibilidade e agilidade nas organizações.

Uma das barreiras mais evidentes reside na gestão de recursos humanos. A inovação de processos muitas vezes envolve a identificação e eliminação de atividades que não agregam valor ao produto final, o que pode ameaçar a especialização existente e as estruturas de poder dentro do setor público. Esse cenário gera resistência significativa à adoção de novas tecnologias. Vale ressaltar o conceito de "desemprego estrutural," que sugere que a automação de tarefas apenas modifica a natureza do emprego, em vez de eliminá-lo por completo. Isso implica que atividades repetitivas e padronizadas podem ser automatizadas para maior eficiência, mas a tomada de decisões não programáveis e que dependem da criatividade e habilidades conceituais humanas continuará a existir e não pode ser substituída por computadores.

Adicionalmente, a resistência à mudança é uma barreira significativa, tanto no setor público quanto no privado. No entanto, no setor privado, a dinâmica competitiva e a necessidade de se adaptar ao mercado incentivam a superação dessas barreiras por meio do empreendedorismo e da gestão de riscos. Por outro lado, o setor público brasileiro ainda lida com uma burocracia que remonta ao início do século XX, caracterizada pelo excesso de formalismo, controle rígido de processos, desconfiança generalizada dos funcionários, falta de autonomia funcional e procedimentos altamente padronizados (Cavalcante & Cunha, 2017).

Além disso, o Brasil mantém traços de um modelo disfuncional burocrático clássico, que foi temporariamente afastado por reformas gerenciais na década de 1960, mas foi reintroduzido de forma abrangente pela Constituição Federal de 1988. Esse modelo, embora enfatize a centralização e ao controle, não garante eficiência, qualidade ou custos reduzidos para os serviços públicos (Pereira, 1996). No entanto, o país ainda enfrenta uma estrutura legal densa, marcada por várias instituições de fiscalização e controle, que impõem normas restritivas e limitam a capacidade dos gestores públicos de implementar políticas de inovação.

A cultura do medo também desempenha um papel importante na administração pública, uma vez que os processos são submetidos a rigorosa fiscalização por uma variedade de órgãos de controle, internos e externos. Essa cultura enfatiza a conformidade estrita com as normas e desencoraja a criatividade como meio de prevenir desvios de conduta (Cavalcante & Cunha, 2017). Assim, é crucial demonstrar que a inovação e a aplicação de ferramentas de melhoria de

processos podem resultar em mudanças disruptivas ou incrementais sem violar as obrigações legais ou alterar substancialmente as estruturas organizacionais existentes.

Em resumo, existem dois tipos de barreiras à inovação: aquelas de origem externa, relacionadas ao ambiente, que estão além do controle das organizações; e aquelas de origem interna, que derivam da estrutura, da cultura, da estratégia e dos recursos humanos, e que podem ser modificadas, embora frequentemente apresentem desafios emocionais significativos (VanGundy, 2007). No setor público brasileiro, as barreiras internas são particularmente acentuadas, devido à rigidez das carreiras estatutárias e à falta de incentivos adequados para a motivação dos servidores públicos de cargos efetivos.

2.3 Laboratórios de Inovação

A proposta de incorporação da inovação no âmbito do setor público tem ganhado crescente relevância, e, nos últimos anos, tem sido implementada de forma mais eficaz por meio da instituição de laboratórios de inovação de maneira complementar à estrutura governamental. Os laboratórios de inovação podem ser conceituados como centros de incubação de ideias destinados a conceber, prototipar e avaliar inovações direcionadas à melhoria dos serviços públicos em geral.

A Lei nº 14.129/2021, também conhecida como Lei de Eficiência Pública, visa promover a introdução do conceito de laboratórios de inovação no âmbito do governo federal, estendendo sua aplicabilidade aos órgãos da administração pública indireta federal, tais como autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, além de ser extensível aos diversos entes federativos. O objetivo principal dessa iniciativa é fomentar a participação ativa da sociedade no desenvolvimento de políticas públicas e na otimização dos serviços públicos, como declarado no portal da Câmara dos Deputados. Os laboratórios funcionam como espaços colaborativos voltados para a geração de ideias e a formulação de propostas, conforme delineado na Lei de Eficiência Pública:

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 (Lei nº 14.129, 2021).

Os laboratórios de inovação no contexto do setor público são entidades estruturadas com o propósito de estimular e facilitar a criatividade e a experimentação de projetos, com a

finalidade de conceber inovações destinadas à melhoria dos serviços públicos e à resolução de desafios enfrentados pela Administração Pública, conforme abordado por Sano (2020).

De acordo com Acevedo e Dassen (2016), entre os principais objetivos que orientam os laboratórios de inovação no âmbito do setor público destacam-se os seguintes: promover um ambiente propício à inovação no contexto da administração pública; desenvolver inovações específicas e mecanismos que incentivem uma maior participação da sociedade; disseminar a adoção de novas tecnologias no seio da administração pública; modernizar os processos administrativos; introduzir novas abordagens de comunicação no contexto da administração pública; e promover a transparência nas atividades governamentais.

No contexto do atual modelo de administração pública, esses laboratórios de inovação ainda constituem iniciativas isoladas que carecem de uma base legal sólida. Vale mencionar, contudo, o projeto GNova, conduzido pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), que se destaca como um laboratório de inovação do governo federal, sendo pioneiro e um dos raros exemplos que mantêm plena operacionalidade. É relevante observar que no Brasil, os estudos relacionados aos laboratórios de inovação são recentes, carecendo de um mapeamento abrangente e de uma análise detalhada dessas iniciativas, conforme apontado por Cavalcante e Cunha (2017).

2.4 GNOVA: Laboratório de Inovação em Governo da Escola Nacional de Administração Pública

O Laboratório de Inovação em Governo, GNova, é reconhecido como pioneiro na implementação de laboratórios de inovação no contexto do setor público brasileiro. Sua concepção ocorreu em 2016 como resultado de uma colaboração entre a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, atualmente Ministério da Economia, com apoio do governo da Dinamarca, conforme documentado por GNova (2021). O GNova faz parte da Rede de Inovação do Setor Público - Rede InovaGo, que tem como finalidade fomentar a inovação no setor público, congregando diversos atores para a troca de experiências e a realização de atividades conjuntas, como discutido por Ferrarezi, Lemos e Brandalise (2018).

No âmbito de suas estratégias, o GNova possui como missão central "desenvolver soluções inovadoras em colaboração com instituições governamentais federais, a fim de

aprimorar a capacidade do serviço público em atender eficazmente às demandas dos cidadãos" (GNova, 2021). O GNova Lab estabelece parcerias com órgãos da Administração Pública Federal mediante uma cuidadosa adaptação às demandas específicas de cada desafio enfrentado. Comumente, tais empreendimentos são delineados em fases que abarcam desde uma fase imersiva na problemática em questão, passando pela etapa de concepção de ideias, prototipagem e, por fim, a avaliação de soluções propostas. Neste percurso, o laboratório adota métodos ágeis e adere a abordagens multidisciplinares inspiradas em princípios de design, ciências sociais e economia comportamental. Todos os projetos culminam na capacitação inovadora das equipes vinculadas aos órgãos colaboradores, que, ao participarem ativamente do processo, amalgamam aprendizado à prática.

Para alcançar esse propósito, o GNova opera em três eixos fundamentais: experimentação, prospecção e disseminação. As ações nesses eixos têm como principal diretriz a identificação das necessidades e desafios enfrentados pelos usuários dos serviços públicos e, a partir dessas percepções, a formulação e proposição de soluções inovadoras para aprimorar esses serviços, por meio de iniciativas práticas e políticas públicas. O eixo de experimentação assume uma posição preponderante, compreendendo cerca de 70% das atividades do laboratório. Nele, as atividades concentram-se na implementação e avaliação de políticas públicas, na realização de testes com novas metodologias e protótipos, bem como no desenvolvimento de abordagens criativas, em um ambiente colaborativo, dinâmico e iterativo. Os projetos conduzidos nesse contexto priorizam temas e abordagens relacionados à desburocratização, transformação digital, insights comportamentais, design etnográfico, imersão ágil e design thinking (Ferrarezi, Lemos & Brandalise, 2018).

No eixo de prospecção, por meio de parcerias com outros órgãos e instituições, são concedidas bolsas de pesquisa e inovação a servidores públicos, com o intuito de promover uma constante atualização de conhecimentos e criar incentivos para explorar as tendências de inovação direcionadas ao setor público. Já no eixo de disseminação, o foco principal recai sobre os processos envolvidos na comunicação da inovação. Nesse contexto, são realizados projetos como o concurso de inovação no setor público, orientação às unidades de inovação, a realização de eventos e a publicação de livros e artigos.

No âmbito de seus diversos projetos, o GNova emprega variadas metodologias e abordagens multidisciplinares, com inspiração sobretudo nas áreas de design, ciências sociais e economia comportamental (Ferrarezi, Lemos & Brandalise, 2018). Dentre as principais

metodologias empregadas pelo Gnova para o desenvolvimento de seus projetos incluem-se: *design thinking*, design etnográfico, imersão ágil, avaliação de impacto em políticas públicas e insights comportamentais.

Embora as metodologias adotadas nos projetos conduzidos pelo laboratório possam variar de acordo com a natureza do objeto de estudo, elas geralmente incorporam as seguintes etapas comuns: identificação e caracterização do problema e das prioridades, geração de ideias que abordem essas áreas, sugestão de estratégias para implementar mudanças de grande impacto, elaboração e testagem de protótipos de soluções, bem como a validação ou adaptação dessas soluções (GNova, 2021).

Diante da relevância do papel desempenhado pelo GNova na promoção da capacidade institucional para inovação no âmbito da Administração Pública brasileira, na sua contribuição essencial para o estímulo de ações inovadoras e na sua posição pioneira na instauração e difusão da cultura e prática da inovação no âmbito do setor público, esta pesquisa se dedica ao exame aprofundado dos variados projetos realizados pelo laboratório e da consequente avaliação dos impactos por eles gerados. O intuito é proporcionar um diagnóstico completo da experiência do GNova.

3. Metodologia

Os estudos de caso são frequentemente empregados como uma abordagem de pesquisa destinada à investigação de situações complexas e multifacetadas que não se prestam facilmente à análise por meio de métodos quantitativos ou experimentais (Yin, 2010). Esta estratégia de pesquisa se caracteriza por seu foco na obtenção de uma compreensão profunda e holística de um fenômeno específico, contextualizando-o em seu ambiente natural e considerando as diversas variáveis e influências presentes. No presente estudo, optou-se por adotar métodos qualitativos de coleta e análise de dados, com ênfase na análise de documentos e outras fontes publicadas. No entanto, é relevante destacar uma limitação significativa deste estudo, que reside na ausência de outras técnicas de pesquisa, como entrevistas e questionários, que poderiam ser utilizadas para complementar e triangular os dados obtidos. Adicionalmente, este estudo de caso seguiu uma abordagem de pesquisa indutiva, na qual as conclusões e teorias emergem organicamente a partir dos dados coletados, em contraste com abordagens dedutivas em que são testadas hipóteses (Yin, 2010).

A metodologia deste artigo se fundamentou em uma abordagem de revisão documental (Gil, 2002) e revisão bibliográfica abrangente, a saber, as bases de dados consultadas foram Google Acadêmico, Scopus e Periódicos Capes. Inicialmente, realizou-se uma ampla pesquisa bibliográfica nas bases citadas, que incluíram artigos científicos, teses, dissertações e relatórios governamentais relacionados aos laboratórios de inovação no governo. Essa revisão documental, baseada principalmente em dados da própria ENAP, permitiu a coleta de informações cruciais sobre os conceitos, objetivos, metodologias e desafios enfrentados por essas iniciativas em todo o mundo.

Além disso, para enriquecer a análise e obter informações específicas sobre o GNova, recorremos à pesquisa direta de fontes oficiais. O site oficial do GNova e suas redes sociais foram minuciosamente examinados, possibilitando a coleta de dados recentes e relevantes sobre a atuação, missão, estratégias e projetos do laboratório. Essa abordagem permitiu uma compreensão aprofundada do GNova e de como ele se encaixa no contexto dos laboratórios de inovação no governo, complementando a revisão bibliográfica.

Em conjunto, a revisão documental, revisão bibliográfica e a análise dos dados coletados no site oficial e nas redes sociais do GNova proporcionaram uma base sólida para a análise crítica e a elaboração de conclusões significativas sobre a experiência e impacto desse laboratório de inovação no governo brasileiro.

4. Análise dos Resultados

O laboratório GNova, desde sua fundação em 2016, tem desempenhado um papel fundamental na promoção da cultura e prática da inovação no âmbito da administração pública. Este laboratório não apenas colabora no desenvolvimento de soluções em cooperação com várias instituições governamentais, mas também desempenha um papel crucial no estímulo e apoio à pesquisa voltada para questões relacionadas ao setor público, contribuindo para a concepção e gestão inovadora de políticas públicas.

Dentro da estratégia de prospecção do GNova, um dos principais programas em destaque é o "Cátedras Brasil Inovação". Este programa subsidia bolsas de estudo em projetos de inovação com foco no desenvolvimento de soluções para serviços públicos. Como parte do processo, os participantes desenvolvem protótipos de inovação viáveis, representando entregas finais de grande relevância. O programa concede bolsas de pesquisa para projetos em áreas

temáticas específicas, com duração de até 12 meses, e também bolsas de projeto, com duração de até 6 meses, destinadas à elaboração de protótipos relacionados aos serviços públicos.

Os projetos do programa são selecionados por meio de editais públicos. Por exemplo, no edital nº 5 de 2018, foram escolhidos dois projetos na categoria de protótipos de inovação e sete projetos na categoria de pesquisa, abordando tópicos como design e inovação no setor público, bem como perspectivas comportamentais aplicadas para aprimorar programas e políticas governamentais. No edital nº 39 de 2018, cinco projetos de inovação foram selecionados, todos concentrados na área jurídica e desenvolvidos em colaboração com a Escola da Advocacia Geral da União.

As pesquisas realizadas abordaram uma variedade de temas agrupados em cinco áreas temáticas distintas, e seus resultados foram devidamente publicados, conforme detalhado a seguir, juntamente com os projetos correspondentes:

Área Temática 1 - Economia Comportamental:

Projeto A: "Soluções Comportamentais para Estimular a Adesão a Planos de Previdência Complementar: Aplicações Fundamentadas na Economia Comportamental".

Projeto B: "Estratégia-aplicativo: Abordagens Comportamentais para Promover a Poupança".

Área Temática 2 - Mapeamento de Evidências em Políticas Públicas: Um Guia Prático:

Projeto A: "Desenvolvimento de um Protótipo de Mapa de Evidências para Avaliação de Sistemas Prisionais: Reflexões sobre a Metodologia Utilizada".

Projeto B: "Políticas Informadas por Evidências: Identificação de Barreiras e Possíveis Intervenções".

Projeto C: "Explorando Desafios nas Pesquisas sobre o Sistema Prisional no Brasil".

Área Temática 3 - Tecnologias e Dados Abertos para Inovação no Governo:

Projeto A: "Aplicação da Internet das Coisas (IoT) para Armazenamento e Processamento de Dados no Setor Público".

Projeto B: "Desenvolvimento de uma Carteira de Cursos Baseada na Tecnologia Blockchain".

Projeto C: "Crowdsourcing de Dados Governamentais Abertos: Superando o Modelo de Disponibilização por Meio da Governança Coletiva".

Projeto D: "Avaliação da Utilização da Realidade Virtual no Fomento da Empatia: Caso Mobiliza 360".

Área Temática 4 - Inovação no Campo Jurídico: Ciência de Dados e Custo de Oportunidade:

Projeto A: "Aplicação de Ciência de Dados na Análise dos Custos Associados aos Recursos Interpostos pela Advocacia Pública Federal".

Projeto B: "Desenvolvimento de um Sistema de Apoio para Avaliação do Custo de Oportunidade em Processos Jurídicos, Baseado em Inteligência Computacional".

Projeto C: "Estruturação de um Fluxograma de Gestão Processual Administrativa para Lidar com a Judicialização do Benefício de Prestação Continuada (BPC)".

Projeto D: "Corrupção e suas Implicações nas Esferas Penal, Cível e Administrativa: Competências e Atuação Coordenada".

Área Temática 5 - Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação:

Projeto A: "Abordagens Interdisciplinares para a Implantação e Regulamentação do Novo Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação".

No âmbito da experimentação, entre os anos de 2016 e 2020, foram executados aproximadamente 20 projetos, sendo que a maioria deles teve uma duração média de 2 a 4 meses. Esses projetos concentraram-se principalmente em áreas cruciais, destacando-se a desburocratização e a transformação digital. As metodologias predominantemente empregadas englobaram o design thinking e o design etnográfico.

Os parceiros envolvidos nos projetos, que também atuaram como unidades demandantes, em sua maioria, pertenciam aos ministérios vinculados ao poder executivo federal, representando cerca de 50% do total de projetos realizados. Outros órgãos federais, como a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), o Banco Central do Brasil, bem como projetos diretamente vinculados à Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), também figuraram na lista de parceiros. Importante ressaltar que apenas um projeto estabeleceu parceria com um órgão estadual, que foi a Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão do Governo do Distrito Federal.

No tocante às etapas dos projetos empreendidos, o processo envolveu a discussão das propostas com as instituições demandantes, culminando na definição clara do problema a ser abordado. Posteriormente, foram estabelecidos os objetivos e os resultados esperados ao término do experimento, entre outros detalhes relevantes. A partir da concepção da parceria, procedeu-se ao desenvolvimento do projeto de experimentação, no qual, dada a complexidade do objeto, foi delineada uma teoria da mudança para orientar o projeto na consecução dos

efeitos desejados. Na tabela a seguir, são apresentados os projetos realizados, seus principais objetivos e os produtos gerados como resultado dessas iniciativas.

Tabela 1. Síntese dos principais projetos desenvolvidos pelo GNovo

NOME DO PROJETO	OBJETIVO	PRODUTO DO PROJETO
Transformação digital do diário oficial da união	Entender as necessidades dos usuários e identificar novas oportunidades de inovação no que diz respeito à busca de informações oficiais	Insights sobre as formas de uso atuais do DOU, além de oportunidades de melhoria ou novos desenvolvimentos.
Aprimoramento da elaboração e tramitação de atos administrativos no governo federal	Aprimorar o processo de elaboração de atos normativos no âmbito do Poder Executivo Federal.	Três soluções para aprimorar o processo de elaboração de atos normativos no âmbito do Poder Executivo Federal
Aplicativo do sus para marcação de consultas	Coletar percepções, necessidades e expectativas dos usuários em relação ao agendamento de consultas médicas, para criação de um aplicativo digital.	Insights que ajudaram a entender melhor o contexto e identificar oportunidades para inovar.
Plataforma de cidadania digital	Entender quais as principais barreiras para a implementação da Plataforma de Cidadania Digital	Mapa de insights com subsídios para implantação de plataforma de cidadania digital e os serviços ofertados pela plataforma.
Aperfeiçoamento do sistema de cadastramento unificado de fornecedores (sicafe)	Realizar uma investigação: o SICAF estaria facilitando ou dificultando as relações comerciais com o Governo Federal? Qual seria a real necessidade de um sistema de cadastro de fornecedores?	Insights que geraram subsídios para apoiar ações de melhoria do sistema como ponto de partida para a exploração de potencialidades e criação de soluções.
Desenho e metodologia de hackaton para o GDF	Desenvolver o desenho e de metodologia de hackaton a ser realizado na Campus Party de Brasília	Criados três protótipos nas áreas de segurança, educação e transporte.
Projeto: Portal nacional de contratações públicas	Desenvolver a interface do novo Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) da União	Projeto do Portal Nacional de Contratações Públicas, o desenvolvimento engloba o desenvolvimento dos requisitos de sistemas, arquitetura de sistema e modelagem de dados
Aperfeiçoamento das bandeiras tarifárias na conta de luz	Aperfeiçoar o mecanismo de bandeiras tarifárias de modo a aumentar a compreensão do usuário sobre seu funcionamento e assegurar que ele tome decisões de consumo informadas.	Os produtos e indicadores de sucesso específicos serão desenvolvidos a partir dos exercícios de prototipagem e testagem marcados para 2019. (EM ANDAMENTO)
Enaprender	Propiciar a incorporação de instrumentos conceituais e metodológicos oriundos das pesquisas em ciências comportamentais ao desenho, implementação e avaliação de políticas públicas e programas governamentais brasileiros.	Desenvolvimento da ferramenta Simples Mente, ferramenta apresentada pretende ser de uso prático em iniciativas de formulação ou revisão de programas ou serviços públicos (como oficinas ou outras dinâmicas).
Novo modelo de governança para o plano plurianual (PPA)	Propor um novo modelo de governança para o PPA, que estabeleça as diretrizes, objetivos e metas a serem seguidos pelo Governo Federal, Estadual ou Municipal ao longo de um período de quatro anos.	Elaboração de Relatório Novo Modelo de Governança do PPA
Desenvolvendo capacidades de inovação no serviço público federal	Apoiar o Governo Federal no processo de formação de servidores públicos para a inovação, por meio da definição de competências-chaves dos cursos de formação da Enap.	Sistematização dos cursos existentes em cinco áreas de conhecimento (gestão da inovação, liderança para inovação, metodologias para projetos de inovação, ciência de dados e governo digital) e desenvolvimento de novos cursos
Projeto perfis - quem é você no trabalho remoto?	Aperfeiçoar a experiência de servidores federais em trabalho remoto para a geração de valor público era o desafio desse projeto	Teste para identificação de perfis comportamentais destinado a apoiar processos de adaptação de chefias e equipes de servidores em contextos de mudança, em especial, no contexto de adaptação para o trabalho remoto
Inovação em atos normativos	Promover o acesso simples e intuitivo aos atos regulatórios da ANA (Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico)	Desenvolvimento de 03 protótipos: Metodologia de Simplificação de documentos, documentos simplificados e trilha de formação em comunicação simples e efetiva.
Projeto perséfone	Identificar oportunidades de inovação na Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas.	ferramentas de design de serviços para desenvolver uma solução focada no desenho de um serviço efetivo de registro de desaparecimentos, com foco na profissionalização do atendimento e no acolhimento dos familiares.
Promoção da integridade pública	Identificar, de forma exploratória, como podemos aprimorar as práticas de promoção da integridade pública e de combate à corrupção a partir de aplicação de insights comportamentais.	Mapa de insights comportamentais, relacionados a quatro estratégias: 1) Programas de integridade; 2) Fomento à Governança; 3) Edição e divulgação de Códigos de Ética de cada Instituição; 4) Planejamento de Auditorias.
Inovação em certificação de competências	Criar um modelo inovador de certificação de competências para o setor público.	Dois protótipos: um jogo para avaliar competências socioemocionais denominado de "O Acordo"; e o conceito de uma plataforma digital para avaliar competências a partir de pontuações em cursos, testes e indicações de referências denominada de "Rekoni".
Inovação para inclusão social e produtiva urbana	Investigar o problema da inclusão social e produtiva urbana e propor soluções para enfrentamento dos desafios evidenciados junto à população de baixa renda do país.	Conjunto de insights (oportunidades de intervenção e inovação); blueprint ¹ e marco lógico ² : um serviço de qualificação profissional voltado para a população de baixa renda, em especial, jovens mães que estão fora da escola e do mercado de trabalho.
Promoção de cidadania financeira como o banco central	expandir/ampliar, para a equipe do Bacen, o rol de possibilidades de ações para a promoção da cidadania financeira.	1. Campanha publicitária para conscientização sobre os riscos de endividamento 2. Cartão de poupança-investimento gamificado para estimular as pessoas a pouparem. 3. Desafio Cidadania Financeira para induzir a criação de produtos financeiros adequados à população de baixa renda.
Lab educação	objetivos promover a integração entre essas áreas e desenvolver ações de inovação em educação, com o propósito de melhorar a oferta dos serviços de ensino da escola.	Desenvolvimento de protótipos ligados a restrições de design: solução pronta pra aplicação; conteúdos para agentes públicos do futuro; engajamento dos docentes.
Inovação nos programas educacionais da ENAP	Analisar 20 plataformas e tecnologias utilizadas no campo da educação e campos correlatos.	Produzidos 5 protótipos que podem ser transformados em projetos para a inovação na escola, nos seguintes temas: Foco no professor; Inovação de curto prazo; e Formação para o servidor público do futuro. Além dos protótipos, foram levantados 17 problemas que afetavam coletivamente as áreas de ensino da Enap.

Fonte: Elaborado pelos autores, com base nos dados do GNovo (2021).

Além disso, o GNova, parte da Diretoria de Inovação da ENAP, oferece um serviço de apoio e promoção ao planejamento da inovação na administração pública e na gestão de políticas públicas, sendo um dos principais recursos disponibilizados às entidades governamentais. A Presidência da República (PR) figura entre as instituições que se beneficiam da assessoria da ENAP na elaboração de seu planejamento estratégico.

As atividades em questão tiveram início em 16 de agosto e estão programadas para se desdobrarem em etapas até o mês de março de 2024, englobando os diversos órgãos que compõem a estrutura da PR: Casa Civil, Secretaria-Geral, Secretaria de Relações Institucionais, Secretaria de Comunicação Social, Gabinete de Segurança Institucional e Vice-Presidência da República. Tais trabalhos implicam a condução de oficinas colaborativas, a elaboração de estudos, pesquisas e a avaliação de resultados obtidos.

Com base nas conclusões extraídas dos projetos realizados, torna-se evidente que uma variedade de produtos resultou da aplicação de diferentes abordagens metodológicas. Os projetos conduzidos no âmbito do laboratório produziram uma gama de produtos que abarcam desde protótipos em diferentes estágios de desenvolvimento até materiais visuais, como mapas de insights e documentos, bem como análises de entrevistas com os usuários. Esses produtos foram concebidos com a finalidade de contribuir tanto para o alcance dos resultados finais dos projetos quanto para a solução dos desafios em questão. Além disso, esses produtos são parte integrante de uma ação estratégica de cunho sistêmico e organizacional, com potencial para gerar impactos tanto a curto quanto a longo prazo.

Um aspecto a ser destacado reside na abrangente variedade de projetos, os quais abordam uma extensa diversidade de áreas temáticas. Esses projetos englobam questões que abarcam a saúde, a educação financeira, a simplificação de serviços, a otimização de processos e procedimentos, entre outros tópicos. Além disso, essas pesquisas exploram temas contemporâneos que ainda demandam uma investigação aprofundada, como a tecnologia Blockchain, o Crowdsourcing de Dados Abertos e a aplicação da realidade virtual.

É importante mencionar que os resultados dos projetos se referem aos efeitos imediatos relacionados aos objetivos estabelecidos, o que sugere que os experimentos alcançaram êxito na consecução de suas metas propostas a curto prazo. Contudo, ressalta-se que ainda se faz necessário um acompanhamento contínuo a fim de avaliar os impactos e resultados a médio e

longo prazos, tanto sobre os participantes diretos quanto sobre as instituições parceiras e o público beneficiário dos serviços produzidos pela instituição.

No que se refere à natureza dos produtos gerados, a maioria deles consistiu em resultados que forneceram uma compreensão mais profunda da realidade subjacente ao tema investigado, permitindo a identificação de oportunidades de inovação. Além disso, os projetos resultaram em protótipos que têm potencial para se tornar produtos mais refinados e relevantes. No entanto, é importante salientar que não foram fornecidas métricas adequadas para avaliar se houve uma subsequente continuidade no desenvolvimento prático dos projetos que envolveram protótipos e resultados como produtos, nem se esses elementos foram incorporados em entregas subsequentes.

5. Conclusões

A crescente tendência, tanto a nível internacional quanto nacional, de estabelecer laboratórios de inovação no âmbito governamental reflete a resposta dos governos às mudanças tecnológicas, sociais e econômicas em curso. Nesse contexto, os laboratórios de inovação desempenham um papel fundamental na implementação de melhorias nos serviços públicos. Destaca-se, entre essas iniciativas, a criação do GNova – Laboratório de Inovação em Governo da Escola Nacional de Administração Pública e seus diversos projetos voltados para inovações organizacionais e sociais.

A análise de alguns projetos desenvolvidos pelo GNova revela resultados positivos, mas também aponta áreas de atenção, limitações e oportunidades de aprimoramento que podem orientar futuras diretrizes. Entre os aspectos positivos observados estão a definição clara do escopo dos projetos, a identificação das necessidades dos usuários e das partes interessadas, a abrangência em várias áreas de atuação e a variedade de produtos gerados, os quais têm o potencial de contribuir significativamente para a promoção da inovação. O laboratório em questão ainda disponibiliza manuais altamente didáticos e gratuitos, os quais possibilitam às instituições adquirirem conhecimento sobre os termos e conceitos relacionados à administração e à gestão de projetos ágeis de forma acessível e compreensível. Esses recursos oferecem um valioso suporte para que as organizações possam assimilar os princípios e práticas envolvidos na administração e condução de projetos ágeis de maneira descomplicada e eficaz.

No entanto, uma limitação notável dos projetos realizados reside no fato de que o laboratório não possui condições de acompanhar o desenvolvimento e a implementação de todas as soluções propostas. O reconhecimento das mudanças é importante, mas é fundamental desenvolver competências para a inovação pós-projetos. A necessidade de planejar atividades para monitorar os desdobramentos, oferecer orientação, identificar necessidades e consolidar os projetos ainda representa uma lacuna a ser superada pelo laboratório.

É essencial que os resultados dos projetos sejam amplamente divulgados e compartilhados com outros órgãos, entidades, pesquisadores e servidores, possibilitando sua transferência, adaptação e utilização em diversos setores do serviço público brasileiro. Dessa forma, pode-se potencializar o impacto da inovação, fortalecer a geração de conhecimento e contribuir para a solução de desafios na gestão das organizações governamentais.

Por fim, destaca-se a importância dos laboratórios de inovação como ambientes cruciais para o desenvolvimento da inovação no setor público. No entanto, é imperativo promover discussões mais amplas e aprofundadas sobre o papel desses laboratórios na implementação das políticas públicas de inovação, com foco nos resultados desejados em termos sociais e nos efetivos resultados a serem alcançados.

A divulgação eficaz dos laboratórios de inovação e de suas iniciativas desempenha um papel fundamental na disseminação do conhecimento e na conscientização dos órgãos públicos sobre essas valiosas iniciativas. Ao tornar públicas suas atividades e projetos, esses laboratórios não apenas promovem a visibilidade de suas ações, mas também oferecem a oportunidade para que outros órgãos e instituições governamentais tenham conhecimento de abordagens inovadoras e bem-sucedidas que podem ser aplicadas em suas próprias operações. Isso não apenas facilita a replicação de boas práticas, mas também contribui para o fortalecimento da cultura de inovação no setor público, permitindo que mais entidades governamentais colaborem, aprendam e se beneficiem das experiências e conhecimentos acumulados por esses laboratórios.

Para futuras pesquisas, recomenda-se a condução de uma análise mais aprofundada, empregando técnicas de pesquisa complementares, como entrevistas em profundidade, com membros ativos do laboratório e envolvidos nos projetos desenvolvidos. Isso permitiria uma investigação mais abrangente e detalhada sobre a eficácia e impacto da iniciativa no âmbito da inovação no governo, proporcionando uma visão mais completa das contribuições e desafios enfrentados pelo laboratório.

REFERÊNCIAS

ACEVEDO, S.; DASSEN, N. **Innovation for better management:** the contribution of public innovation labs. USA: IADB, 2006.

BARROS, M. **Brasil alcança 57º lugar no Índice Global de Inovação.** Revista Olhar Digital, 2021. Disponível em: <https://www.google.com/amp/s/olhardigital.com.br/2021/09/21/pro/brasil-alcanca-o-57o-lugar-no-indice-global-de-inovacao/amp/>. Acesso em: 01 out. 2022.

BRANDÃO, S. M.; FARIA, M. F. **Barreiras à inovação em gestão em organizações públicas do governo federal brasileiro:** análise da percepção de dirigentes. Inovação no setor público. Brasília: Ipea, 2017.

CARRINGTON, W. J.; DETRAGIACHE, E.; VISHWANATH, T. **Migration with Endogenous Moving Costs.** The American Economic Review, v. 86, n. 4, p. 909-930, 1996.

CAVALCANTE, P. **Inovação e políticas públicas:** superando o mito da ideia. Inovação e políticas públicas: superando o mito da ideia. Brasília: Ipea, 2019.

CAVALCANTE, P.; CUNHA, B. Q. **É preciso inovar no governo, mas por quê?** Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil. Brasília: Ipea, 2017.

CAVALCANTE, P.; GOELLNER, I. A.; MAGALHÃES, A. M. **Perfis e características das equipes e laboratórios de inovação no Brasil.** Inovação e políticas públicas: superando o mito da ideia. Brasília: Ipea, 2019.

CAVALCANTE, P.; MENDONÇA, L.; BRANDALISE, I. **Políticas públicas e design thinking:** interações para enfrentar desafios contemporâneos. Inovação e políticas públicas: superando o mito da ideia. Brasília: Ipea, 2017.

CONKLIN, J. **Dialogue Mapping:** Building Shared Understanding of Wicked Problems. John Wiley & Sons, 2006.

FERRAREZI, E.; LEMOS, J.; BRANDALISE, I. **Experimentação e novas possibilidades em governo:** aprendizados de um laboratório de inovação. Brasília: Enap, 2018.

FERREIRA, H. L. F. **Pesquisa do IBGE de 2017 revela retrocessos em inovação no Brasil.** Revista Brasil Debate, 2021. Disponível em: <https://brasildebate.com.br/pesquisa-do-ibge-de-2017-revela-retrocessos-em-inovacao-no-brasil/>. Acesso em: 01 out. 2022.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa.** Atlas, 2002.

GNOVA. **Quem somos:** muito prazer, somos o GNova. Disponível em: <http://gnova.enap.gov.br/sobre/quemsomos>. Acesso em: 05 dez. 2022.

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** e altera a Lei nº 7.116, de 29 de agosto de 1983, a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação). Diário Oficial da União, Brasília, DF: Congresso Nacional, 2021.

OCDE. **Manual de Oslo**: diretrizes para coleta e interpretação de dados sobre Inovação [Manual]. Brasília: Finep, 2006.

PEREIRA, L. C. B. **Da administração pública burocrática à gerencial**. Revista do Serviço Público, v. 120, n. 1, p. 7-40, 1996.

SAMPIERI, R. H.; COLLADO, C. F.; LUCIO, M. P. B. **Metodologia de pesquisa**. Porto Alegre: McGraw-Hill, 2013.

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

SILVA, A. C. Jr.; EMMENDOERFER, M. L.; TAVARES, B.; OLAVO, A. V. A. **Novas formas organizacionais no setor público**: os laboratórios de inovação de governo sob a ótica da teoria neoschumpeteriana. Navus, v. 11, p. 01-13, 2021.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. Porto Alegre: Bookman, 2010.

Transparência Internacional Brasil. **Índice de percepção da corrupção 2020**. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/ipc/>. Acesso em: 01 out. 2021.

VANGUNDY, A. B. **Getting to innovation**: how asking the right questions generates the great ideas your company needs. Amacon, 2007.