

LABORATÓRIOS DE INOVAÇÃO E A PROMOÇÃO DE UM GOVERNO DIGITAL

CARINA DE CASTRO QUIRINO

MARCELLA BRANDÃO FLORES DA CUNHA

Introdução

Laboratórios de inovação no setor público são “espaços de parceria onde o governo e outras organizações experimentam novas formas de resolver problemas antigos”.¹ No Brasil, podem ser rastreadas iniciativas de implementação dessa ferramenta desde 2007.² Mais de dez anos depois, a Lei do Governo Digital – Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021 – ofereceu a primeira normatização do instrumento a nível federal, uniformizando seu conceito e estabelecendo diretrizes gerais para as entidades públicas que se dispuserem a adotá-lo.

Mas, por que, afinal, fala-se sobre laboratórios de inovação em uma lei que visa a apresentar princípios, regras e instrumentos para a construção de um Governo Digital? Em especial, quando (i) laboratórios de inovação não necessariamente ocupam-se estritamente de temas “digitais”; (ii) já há uma proliferação orgânica dos mesmos nas três esferas de governo, e (iii) não há qualquer restrição legal à sua implementação?

¹ Cf.: Growing government innovation labs: an insider’s guide. *UNDP – United Nations Development Programme*, USA, 2017.

² SANO, Hironobu. *Laboratórios de inovação no setor público: mapeamento e diagnóstico de experiências nacionais*. Brasília: ENAP, 2020.

Independentemente da intenção do legislador, é possível elencar duas razões que justificam sua presença na Lei. A primeira é que laboratórios de inovação reforçam uma política de interação e diálogo que é essencial à construção de um ecossistema público voltado à inovação.

Uma das principais falhas à promoção da inovação pode ser categorizada no conjunto de “falhas de coordenação”, que abrangem a falta de ciência de interessados sobre a existência de outros agentes com os mesmos objetivos, prioridades desalinhadas entre potenciais colaboradores, ou altos custos associados a parcerias.³ Laboratórios de inovação permitem a construção de espaços – no sentido lato – que facilitam essa interação. Faz sentido, portanto, que uma Lei cujo objetivo é impulsionar uma inovação no setor público apresente a possibilidade de uso desse instrumento.

E apresentar a possibilidade de uso desse instrumento, a seu turno, invoca a segunda justificativa: o Brasil é um país grande, cujas disparidades se multiplicam à medida que se descende nos níveis federativos. De fato, não é necessário que uma Lei “autorize” ou “normatize” laboratórios de inovação para que eles sejam criados. Seu papel aqui – como de muitas legislações federais – parece ser outro: nivelar a discussão a nível nacional.

A realidade dos mais de cinco mil municípios do país é diversa. Para um município como São Paulo, a presença das diretrizes na Lei pode parecer inócua. Para outros, pode representar o primeiro contato com a ideia. Dado que a Lei se aplica não somente a entes da esfera federal, como também a estaduais e municipais, ela tem um caráter divulgador relevante que justifica sua presença em texto.

Mas, o que são exatamente laboratórios de inovação? Qual o cenário dos laboratórios de inovação do setor público no Brasil? O que justifica o esforço em definir e estabelecer diretrizes para laboratórios de inovação no setor público na Lei do Governo Digital? Como eles podem ajudar na mudança para um Governo Digital? Esses questionamentos – fundamentais à compreensão da relevância dos laboratórios no contexto de promoção da transformação digital da Administração Pública – serão respondidos neste capítulo.

³ Em grande parte, para ser gerada, a inovação exige uma interação entre atores com diferentes habilidades e recursos. Falhas de interação e colaboração entre esses agentes podem afetar negativamente seu desenvolvimento. (Cf.: *A Practitioner’s Guide to Innovation Policy Instruments to Build Firm Capabilities and Accelerate Technological Catch-Up in Developing Countries*. Banco Mundial, Washington, DC, 2020. p. 73-74).

1 O que são laboratórios de inovação?

Os laboratórios de inovação no setor público materializam modelos pautados em novas formas de gestão e de construção de processos decisórios – nesse caso, voltados à experimentação e à aprendizagem, presentes na literatura de inovação organizacional.⁴ Defini-los, no entanto, é uma tarefa que apresenta alguns desafios: são instrumentos que passaram a ser utilizados com mais intensidade a partir dos anos 2010 e variam significativamente em termos de metodologia e função.⁵ Além disso, as experiências práticas têm guiado as pesquisas acadêmicas – e, portanto, as tentativas de teorização e análise – apresentando resultados diversos, a depender dos critérios escolhidos para identificá-los.

O Banco Interamericano de Desenvolvimento define os laboratórios de inovação como “lugares dinâmicos que estimulam a criatividade para o design de soluções para políticas públicas. Esses laboratórios geralmente possuem equipes multissetoriais e abordam as questões de forma colaborativa”.⁶ Já o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento os define como “espaços de parceria onde o governo e outras organizações experimentam novas formas de resolver problemas antigos”.⁷

No geral, é possível encontrar alguns pontos em comum nas definições apresentadas na literatura, como (i) seu caráter colaborativo na busca por soluções inovadoras, (ii) a existência de espaços próprios, diferentes da estrutura tradicional da Administração Pública, e (iii) a busca pela resolução de problemas relacionados a políticas públicas.⁸

Puttick *et al.*,⁹ apresentam uma categorização dos laboratórios com base nas *atividades* por eles desenvolvidas. Uma primeira classificação leva em consideração a busca pela solução de problemas ou desafios específicos, resultando na construção da categoria “desenvolvedores e criadores de inovação”. Outros buscam desenvolver soluções que

⁴ CAVALCANTE, P.; CUNHA, B. É preciso inovar, mas por quê? *In*: CAVALCANTE, P. *et al.* *Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil*. Brasília: Enap; Ipea, 2017.

⁵ TÔNURIST, Piret; KATTEL, Rainer; LEMBER, Veiko. Innovation labs in the public sector: what they are and what they do? *Public Management Review*, v. 19, n. 10, p. 1455-1479, 2017.

⁶ ACEVEDO, Sebastián; DASSEN, Nicolás. Innovation for Better Management. *The Contribution of Public Innovation Labs*, p. 19, 2016.

⁷ Cf.: Growing government innovation labs: an insider's guide. *UNDP – United Nations Development Programme*, USA, 2017.

⁸ SANO, Hironobu. *Laboratórios de inovação no setor público: mapeamento e diagnóstico de experiências nacionais*. Brasília: ENAP, 2020.

⁹ PUTTICK, R.; BAECK, P.; COLLIGAN, P. *I-teams: the teams and funds making innovation happen in governments around the world*. UK: Bloomberg, 2014.

abarcam um contexto social mais amplo (não apenas específico), chamados de “arquitetos”. Um terceiro grupo se preocupa em agregar atores diversos para a busca de novas ideias, denominados “facilitadores”. Por fim, há os “educadores”, engajados na promoção de mudanças no modo como entidades públicas lidam com a inovação, por meio, especialmente, do desenvolvimento de habilidades e transformação de processos.¹⁰

Eles são núcleos de construção de novos processos, serviços ou ideias. Sua estrutura, objetivos e abrangência podem divergir acentuadamente, havendo projetos que englobam desde a solução de desafios específicos, até a construção de novas estruturas e paradigmas para o serviço público. Do mesmo modo, seus objetivos podem ser amplos ou específicos, tendo usualmente uma linha geral voltada ao fomento e à introdução de inovações no âmbito de atuação da Administração Pública.

Sua diversidade se dá, em parte, em razão da inovação no setor público em si também não ser uniforme. Elas podem ser sistêmicas, ou seja, elas podem gerar mudanças na estrutura ou na forma de funcionamento da administração pública como um todo. Podem ser radicais, impondo mudanças no desenvolvimento dos serviços públicos, mas não alterando a dinâmica estrutural do setor público; ou podem ser incrementais, trazendo pequenos ou pontuais aperfeiçoamentos nos processos ou serviços promovidos pela Administração Pública.¹¹

Para realização de seus objetivos, podem adotar esses diversos tipos de inovação, visando soluções tanto a nível de seus processos internos, quanto nas políticas públicas como um todo. Em razão disso, a inovação pode ser conceitual, a partir do desenvolvimento teórico de soluções sensíveis à sociedade, podendo servir de insumo para o desenvolvimento de novas políticas públicas. Já a nível de processos internos, a inovação pode ocorrer por meio da introdução de novos instrumentos/práticas de gestão e formatos organizacionais, além da possibilidade de adoção de novas tecnologias.

Sob outro ângulo, a inovação pode ser construída no âmbito da governança pública, por meio da estruturação de novas formas de relacionamento entre atores e entidades organizacionais (seja internamente à Administração Pública, ou em seu diálogo com entes privados) no processo de tomada de decisões. Sob uma atuação de maior envergadura –

¹⁰ PUTTICK, R.; BAECK, P.; COLLIGAN, P. *I-teams: the teams and funds making innovation happen in governments around the world*. UK: Bloomberg, 2014.

¹¹ MULGAN, Geoff *et al.* Innovation in the public sector. *Strategy Unit, Cabinet Office*, v. 1, n. 1, p. 40, 2003.

que exige maior capacidade e escopo de performance do laboratório – a inovação pode advir da construção de novos meios de acesso e entrega de serviços públicos, ou mesmo da criação de novos serviços.

A partir da escolha de seu escopo de atuação, por meio da definição de sua estrutura, objetivos e abrangência, os laboratórios podem assumir diferentes papéis – *e.g.*, de arquitetos e disseminadores de inovações; de fomentadores de engajamento na busca e implementação de soluções inovadoras; ou de educadores na promoção dessas possibilidades. Sano¹² adaptou a classificação desenvolvida por Puttick *et al.*,¹³ apresentando as seguintes possibilidades quanto aos tipos de laboratórios e suas características:

TABELA 1 - TIPOS DE LABORATÓRIOS DE INOVAÇÃO
E SUAS CARACTERÍSTICAS

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

Fonte: SANO, Hironobu.¹⁴

¹² SANO, Hironobu. *Laboratórios de inovação no setor público: mapeamento e diagnóstico de experiências nacionais*. Brasília: ENAP, 2020.

¹³ PUTTICK, R.; BAECK, P.; COLLIGAN, P. *I-teams: the teams and funds making innovation happen in governments around the world*. UK: Bloomberg, 2014.

¹⁴ SANO, Hironobu. *Laboratórios de inovação no setor público: mapeamento e diagnóstico de experiências nacionais*. Brasília: ENAP, 2020.

Nota-se que há grande flexibilidade quanto aos objetivos e à estruturação dos laboratórios de inovação. Mais adequado, portanto, do que definir *o que são*, seria indicar o que eles *podem vir a ser*. É essa maleabilidade que permite alinhá-los aos objetivos de transformação digital da Administração Pública, em especial quando leva-se em consideração as diferentes necessidades atinentes aos entes dos diversos níveis federativos do Brasil.

2 Qual o cenário dos laboratórios de inovação do setor público no Brasil?

Antes de adentrar no cenário dos laboratórios de inovação no Brasil, é interessante apontar que os estudos que buscam mapeá-los adotam metodologias diferentes, obtendo, também, resultados diferentes. No entanto, ainda assim é possível extrair algumas conclusões a respeito de seu contexto no Brasil.

As pesquisas de Sano¹⁵ e Cavalcante, Goellner e Magalhães¹⁶ indicam que os laboratórios de inovação no Brasil começaram a surgir no Brasil na segunda metade dos anos 2000, apresentando uma tendência de crescimento de seu número no decorrer do tempo. Ou seja, independentemente de qualquer esforço de normatização, há uma proliferação orgânica dos laboratórios de inovação no setor público no Brasil.

Sano¹⁷ identificou uma clara preponderância das iniciativas no Poder Executivo, seguido do Poder Judiciário e do Ministério Público. O Poder Legislativo contava com a menor quantidade de iniciativas. Avaliando sob o critério do nível federativo, as iniciativas se concentravam na esfera federal. Quanto às experiências estaduais e municipais, a pesquisa conduzida por Cavalcante, Goellner e Magalhães¹⁸ indica

¹⁵ SANO, Hironobu. *Laboratórios de inovação no setor público: mapeamento e diagnóstico de experiências nacionais*. Brasília: ENAP, 2020.

¹⁶ CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; GOELLNER, Isabella de Araújo; MAGALHÃES, Amanda Gomes. Perfis e características das equipes e dos laboratórios de inovação no Brasil. In: CAVALCANTE, Pedro (Org.). *Inovação e políticas públicas: superando o mito da ideia*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2019.

¹⁷ SANO, Hironobu. *Laboratórios de inovação no setor público: mapeamento e diagnóstico de experiências nacionais*. Brasília: ENAP, 2020.

¹⁸ CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; GOELLNER, Isabella de Araújo; MAGALHÃES, Amanda Gomes. Perfis e características das equipes e dos laboratórios de inovação no Brasil. In: CAVALCANTE, Pedro (Org.). *Inovação e políticas públicas: superando o mito da ideia*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2019.

haver grande disparidade regional, estando a maioria dos laboratórios concentrado no Sudeste.¹⁹

Sano²⁰ pontua, no entanto, que apesar de haver um aumento no número de laboratórios nos últimos anos, restam dúvidas sobre os seus modos de funcionamento e financiamento, seus ciclos de experimentação e implementação, bem como os resultados alcançados em termos de melhorias para a sociedade (e como medi-las).

Em relação a seu propósito de existência, Sano²¹ observa que os laboratórios estabelecem como objetivo, principalmente, a gestão da própria organização pública, revelando uma preocupação com inovações em processos internos. Muitas vezes, os laboratórios fazem parte de uma estratégia de inovação das organizações e sua criação é resultado de um processo anterior no qual a instituição já buscava alternativas para promover melhorias na gestão, nos serviços públicos ou nas políticas públicas.

Utilizando-se do rol de opções elaborado por De Vries, Bekkers e Tummers,²² a partir de uma revisão de literatura sobre diferentes perspectivas de inovação, Cavalcante, Goellner e Magalhães²³ observaram que a melhoria da qualidade nos processos e serviços (efetividade), a satisfação do usuário e a eficiência (otimização de recursos) foram, respectivamente, as respostas mais frequentes que obtiveram no *survey* que conduziram para a realização de sua pesquisa.

Eles pontuam, no entanto, que há grande variedade e complementariedade nos enfoques dos laboratórios, isto é, a maioria apresenta mais de um objetivo. Quanto a missões específicas, quase 70% afirmaram ser seu principal foco a eficiência e a eficácia de processos, a gestão em rede e a disseminação de práticas. Os resultados encontrados

¹⁹ CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; GOELLNER, Isabella de Araújo; MAGALHÃES, Amanda Gomes. Perfis e características das equipes e dos laboratórios de inovação no Brasil. In: CAVALCANTE, Pedro (Org.). *Inovação e políticas públicas: superando o mito da ideia*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2019.

²⁰ SANO, Hironobu. *Laboratórios de inovação no setor público: mapeamento e diagnóstico de experiências nacionais*. Brasília: ENAP, 2020.

²¹ SANO, Hironobu. *Laboratórios de inovação no setor público: mapeamento e diagnóstico de experiências nacionais*. Brasília: ENAP, 2020.

²² DE VRIES, Hanna; BEKKERS, Victor; TUMMERS, Lars. Innovation in the public sector: A systematic review and future research agenda. *Public administration*, v. 94, n. 1, p. 146-166, 2016.

²³ CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; GOELLNER, Isabella de Araújo; MAGALHÃES, Amanda Gomes. Perfis e características das equipes e dos laboratórios de inovação no Brasil. In: CAVALCANTE, Pedro (Org.). *Inovação e políticas públicas: superando o mito da ideia*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2019.

por Sano apontam que os principais objetivos dos laboratórios são a promoção “de soluções inovadoras”, “o engajamento de outros atores na inovação” e o incentivo a “uma cultura de inovação”.²⁴

É interessante pontuar que a inovação – e, por consequência, a inovação promovida pelos laboratórios – não necessariamente envolve a implementação de novas tecnologias. A promoção da digitalização pode ser um dos instrumentos incentivados pelos laboratórios de inovação, como parte de um esforço na melhoria da gestão, eficiência e eficácia dos processos ou da organização pública como um todo, mas não é um condicionante à consecução desses objetivos. Ou seja, laboratórios de inovação não necessariamente ocupam-se estritamente de temas “digitais” – o aperfeiçoamento de processos e serviços públicos nem sempre requer esse tipo de iniciativa.

Uma vez compreendidos os possíveis contornos que laboratórios de inovação no setor público podem tomar e o cenário brasileiro, parte-se para o questionamento central deste artigo: faz sentido o esforço da Lei do Governo Digital em atribuir uma definição e diretrizes gerais para laboratórios de inovação no Brasil? Em especial, quando (i) laboratórios de inovação não necessariamente ocupam-se estritamente de temas “digitais”; (ii) já há uma proliferação orgânica dos mesmos nas três esferas de governo, e (iii) não há qualquer restrição legal à sua implementação?

3 O que justifica o esforço em definir e estabelecer diretrizes para laboratórios de inovação no setor público na Lei do Governo Digital?

Por que, afinal, versa-se sobre laboratórios de inovação em uma lei que visa a apresentar princípios, regras e instrumentos para a construção de um governo digital? Independentemente da intenção do legislador, é possível elencar duas razões que justificam sua presença na Lei. A primeira é que laboratórios de inovação podem viabilizar uma política de *interação* e de *aperfeiçoamentos incrementais* que são úteis à construção de um ecossistema público voltado à inovação. Explica-se:

O crescimento econômico resulta dos fatores de produção (como o aumento da participação da força de trabalho e o uso de maiores quantidades de terra), ou de uma maior eficiência na produtividade,

²⁴ SANO, Hironobu. *Laboratórios de inovação no setor público: mapeamento e diagnóstico de experiências nacionais*. Brasília: ENAP, 2020.

utilizando-se a mesma quantidade de recursos (produtividade total dos fatores). Um crescente corpo de evidências tem mostrado que o aumento da atividade de inovação tem um impacto mensurável e positivo na produtividade das empresas.²⁵

No entanto, a inovação por si só não aumenta a quantidade de recursos. Ela promove a otimização de processos, produtos ou serviços, podendo ser tecnológica (gerando, de fato, novos produtos e serviços como resultado), ou não tecnológica, gerando mudanças organizacionais no processo produtivo. Ela é, portanto, geralmente correlacionada à produtividade total dos fatores. A literatura econômica identifica que (i) há uma correlação entre a inovação e o crescimento econômico (a inovação pode promover eficiências ao processo de produção de bens e serviços), e (ii) o mercado, por si só, pode não promover um ambiente com incentivos suficientes à inovação.²⁶ Nesse caso – quando identificadas falhas de mercado e determinadas lacunas na articulação de fatores caros à existência de ambiente propenso à inovação – se justificaria a intervenção do Estado para sua promoção.

Contextualizando o cenário brasileiro, é possível observar que ainda temos um longo caminho a ser trilhado no que concerne à inovação. O *Technology and Innovation Report* de 2021 da Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento e Comércio apresenta um “readiness index”, que avalia a capacidade de uso, adoção e adaptação de inovações de países ao redor do mundo. O índice é composto por cinco fatores: implantação de tecnologia da informação e comunicação, habilidade dos recursos humanos, pesquisa e desenvolvimento, atividades da indústria e acesso a recursos financeiros. O Brasil se encontra na 41ª posição dos 158 países avaliados (Figura 1).

Figura 1 – Posição do Brasil no “readiness index” do *Technology and Innovation Report*

Country name	Total score	Total ranking	Score group	ICT ranking	Skills ranking	R&D ranking	Industry ranking	Finance ranking
Brazil	0.66	41	Upper-middle	73	63	17	42	60

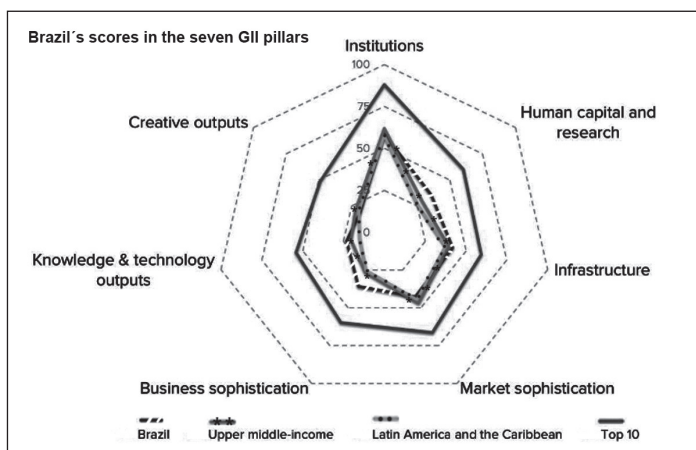
Fonte: United Nations Conference on Trade and Development, 2021. *Technology and Innovation Report*, 2021.

²⁵ MOHNEN, Pierre; HALL, Bronwyn H. Innovation and productivity: an update. *Eurasian Business Review*, v. 3, n. 1, p. 47-65, 2013.

²⁶ MOHNEN, Pierre; HALL, Bronwyn H. Innovation and productivity: an update. *Eurasian Business Review*, v. 3, n. 1, p. 47-65, 2013.

O *Global Innovation Index* de 2020, da *World Intellectual Property Organization* diagnostica que, em relação ao grupo de países de renda média à alta (*upper middle-income*), o Brasil tem pontuações altas em quatro fatores: capital humano e pesquisa, infraestrutura, sofisticação empresarial e produção de conhecimento e tecnologia. Por outro lado, o Brasil tem pontuação abaixo da média para seu grupo de renda em três fatores: instituições, sofisticação de mercado e produtos criativos (*creative outputs*) (Figura 2).

Figura 2 – Pontuação do Brasil nos sete pilares do *Global Innovation Index*



Fonte: World Intellectual Property Organization. *Global Innovation Index*, 2020.

Portanto, o Brasil possui espaço para melhoria em termos de diminuição das barreiras a um ambiente propício à inovação, o que justificaria a atuação estatal em sua promoção. Uma das principais barreiras são as “falhas de coordenação”, que abrangem a falta de ciência de interessados sobre a existência de outros agentes com os mesmos objetivos. Ou seja, há prioridades desalinhadas entre potenciais colaboradores, ou altos custos associados a parcerias.²⁷ Os laboratórios

²⁷ Em grande parte, para ser gerada, a inovação exige uma interação entre atores com diferentes habilidades e recursos. Falhas de interação e colaboração entre esses agentes podem afetar negativamente seu desenvolvimento. (Cf.: *A Practitioner’s Guide to Innovation Policy Instruments to Build Firm Capabilities and Accelerate Technological Catch-Up in Developing Countries*. Banco Mundial, Washington, DC, 2020. p. 73-74).

permitem a construção de espaços – no sentido lato – que facilitam a interação entre agentes interessados em inovar.

Presume-se que, em sua maior parte, o encontro de agentes interessados ocorre de forma orgânica, em resposta a diferentes circunstâncias e necessidades. O papel desempenhado pelo governo com a criação de instrumentos como os laboratórios de inovação é, portanto, usualmente complementar, ao invés de indutor. Na prática, não são uma política de inovação em si, mas servem como um canal para a implementação de políticas de inovação.

As iniciativas de política de inovação que se utilizam desse instrumento normalmente promovem atividades de conscientização sobre inovação e encorajam a colaboração e o desenvolvimento projetos em parceria. Um dos pontos fortes dessa estratégia é o possível aumento da eficácia das políticas desenvolvidas, tirando proveito do vínculo formado entre os agentes interessados. Esse fator se correlaciona a um benefício trazido pela transversalidade – diferentes atores, dotados de diferentes habilidades, tendem a gerar uma visão mais global dos problemas e possíveis soluções a serem adotadas.

Outro benefício é a maior eficiência possibilitada pela proximidade, superando a fragmentação do conhecimento e gerando externalidades positivas para outros atores em contato com as iniciativas. Os agentes públicos também podem utilizar os laboratórios de inovação para a construção de uma base de habilidades especializadas com baixos custos de pesquisa e treinamento, apoiando atividades que lhes permitam identificar necessidades e lacunas na política e infraestrutura local.

Outro ponto positivo é sua propensão a baixar os custos de transação por meio do envolvimento mais direto dos inovadores na formulação e implementação dos objetivos almejados pelo laboratório, ganhando um apoio mais generalizado para a consecução de seus objetivos.

Os riscos associados ao uso do instrumento envolvem, principalmente, a dificuldade em estabelecer sua eficácia. Há ampla diversidade de objetivos, fundamentos, atividades e produtos que podem estar associados às atividades dos laboratórios de inovação, o que torna a avaliação de sua eficácia desafiadora. No contexto do setor público, a diferença reside em não existirem mecanismos de retroalimentação direta do mercado. Isso o torna um ambiente muito específico para inovação, com muitas barreiras ao comportamento inovador.²⁸

²⁸ OSBORNE, Stephen P.; BROWN, Louise (Ed.). *Handbook of innovation in public services*. Northampton, MA: Edward Elgar Publishing, 2013.

O setor público apoia uma cultura organizacional e atrai indivíduos adversos ao risco, limitando a experimentação.²⁹ Isso é ampliado pelo escrutínio realizado pelo público em geral sobre políticas e iniciativas públicas que falharam. Estratégias que enfatizam aperfeiçoamentos graduais na Administração Pública – cujos laboratórios de inovação promovem – podem ser um caminho para contornar esse problema, uma vez que tendem a minimizar os riscos antes mencionados.³⁰ Inclusive, a depender do caso, podem ser mais eficientes do que suas alternativas tradicionais (como grandes reformas administrativas, dotadas de alto custo e resultados incertos).³¹

Há, no entanto, o risco de adoção de uma visão de curto prazo que não permite enxergar necessidades de mudanças estruturais de modo mais claro, por exemplo. Em alguns casos, pode haver também foco no gerenciamento de projetos que não agregam valor. Nesse caso, é preciso atenção para observar se as intervenções de um determinado laboratório não estão se mostrando eficazes, e flexibilidade para que seus formuladores possam mudar suas rotas de atuação com agilidade.

Para que sejam funcionais, a literatura sugere a coexistência de determinados elementos importantes em seu *design*, como, por exemplo, capacidade de gestão e liderança. No geral, laboratórios de inovação são de baixo custo, mas seu gerenciamento pode ser complicado e há a necessidade de uma gestão competente de indivíduos ou equipes. Os estudos apontam que uma liderança proativa é um fator de contribuição essencial para o sucesso dos projetos por eles conduzidos.

Um outro ponto importante é o forte apoio político, necessário, principalmente, porque os impactos na inovação só se materializam após um determinado período de implementação. É muito difícil medir o impacto da intervenção no curto prazo, tornando mais difícil para os políticos justificarem a intervenção em comparação com intervenções mais tangíveis: não há linearidade na capacidade do público-alvo em se beneficiar dos projetos desenvolvidos em laboratórios de inovação.

²⁹ PFEIFER C. Risk aversion and sorting into public sector employment. *German Economic Review*, v. 12, p. 85-99, 2010; BORINS, S. Encouraging innovation in the public sector. *Journal of Intellectual Capital*, v. 2, p. 310-319, 2001.

³⁰ OSBORNE, Stephen P.; BROWN, Louise (Ed.). *Handbook of innovation in public services*. Northampton, MA: Edward Elgar Publishing, 2013.

³¹ CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; GOELLNER, Isabella de Araújo; MAGALHÃES, Amanda Gomes. Perfis e características das equipes e dos laboratórios de inovação no Brasil. In: CAVALCANTE, Pedro (Org.). *Inovação e políticas públicas: superando o mito da ideia*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2019.

Como a Lei do Governo Digital trata de um processo – até certo ponto – interno, de digitalização, a barreira da justificação não parece tão alta. Os benefícios da transformação digital são bem compreendidos. Se mal implementada, no entanto, seus efeitos negativos ficam evidentes: a digitalização, afinal, tem público-alvo, seja ele servidor ou cidadão, beneficiário da mudança. E é por isso que tais mudanças exigem uma troca com os usuários, que podem ser potencializadas por meio dos laboratórios de inovação.

Apresentar a possibilidade de uso de laboratórios de inovação na Lei do Governo Digital invoca uma segunda justificativa: o Brasil é um país grande, cujas disparidades se multiplicam à medida que se descende nos níveis federativos. De fato, não é necessário que uma Lei “autorize” ou “normatize” laboratórios de inovação para que eles sejam criados. Seu papel aqui – como o de muitas legislações federais – parece ser outro: nivelar a discussão a nível nacional.

Não é raro que o desenvolvimento econômico seja correlacionado ao protagonismo da atuação de governos locais. Segundo Melo,³² há na literatura aqueles que enxergam o fortalecimento dos níveis regionais e locais de governo como um processo que solidifica a economia, produzindo maior eficiência alocativa na prestação estatal.³³ Nesse contexto, práticas experimentalistas locais contribuiriam para uma melhoria na qualidade dos serviços públicos. Esse argumento fundamenta-se na ideia de que os governos locais teriam mais capacidade (em comparação a governos centrais) de construção de políticas públicas alinhadas com os problemas que precisam enfrentar, compreendendo melhor suas necessidades em razão de sua proximidade com os sujeitos e objetos de sua atenção.³⁴

Nessa linha, Tiebout³⁵ argumentava existir uma melhor alocação de recursos públicos a nível local (em relação à esfera nacional), uma vez que (i) as pessoas tendem a realocar-se para cidades que possuem serviços públicos que melhor se adequam às suas necessidades, o que promove um ambiente de competição entre municípios na captação de

³² MELO, M. A. *A seguridade social e a crise do mundo do trabalho*: São Paulo em Perspectiva. São Paulo: Fundação Seade, 1996. v. 9.

³³ MELO, M. A. *A seguridade social e a crise do mundo do trabalho*: São Paulo em Perspectiva. São Paulo: Fundação Seade, 1996. v. 9.

³⁴ OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Processo de descentralização de políticas públicas e seu impacto sobre o federalismo brasileiro. *Revista de Estudos Constitucionais – RBEC*, a. 1, n. 19, jul./set. 2011.

³⁵ TIEBOUT, Charles M. A pure theory of local expenditures. *Journal of political economy*, v. 64, n. 5, p. 416-424, 1956.

mais contribuintes; (ii) e as autoridades políticas estão mais perto de seus eleitores, e, por isso, saberiam melhor suas preferências.

Um dos elementos identificados por Scott³⁶ que pode explicar a relação entre a administração pública local e o desenvolvimento econômico é justamente o conhecimento das autoridades públicas locais a respeito das peculiaridades da realidade de suas jurisdições, o que as pode levar a tomar decisões administrativas (quanto ao seu quadro regulatório, por exemplo) mais adequadas e relevantes a nível local. Ou seja, as autoridades locais possuem uma vantagem informacional que pode ser crítica para uma implementação bem-sucedida de determinadas políticas públicas. Encontra-se também na literatura a ideia de que a descentralização gera mais experimentação e inovação na gestão local, contribuindo, portanto, para o desenvolvimento econômico local.

No Brasil, a limitação da administração pública em termos de instrumentos regulatórios à sua disposição – ainda que local – é de ordem orçamentária, fiscal, de falta de capacitação de servidores públicos e de infraestrutura física. Isto é, não há uma estrutura regulatória fixa que restrinja a discricionariedade de escolha dos instrumentos à disposição do poder público local para a consecução de políticas públicas de sua competência. Suas limitações são fruto do contexto fático em que se encontra.

Portanto, o caráter divulgador é relevante principalmente quando levada em consideração a realidade da Administração Pública a nível local. Para um município como São Paulo, a presença das diretrizes na Lei pode parecer inócua. Para outros municípios, pode representar o primeiro contato com a ideia de utilização de laboratórios de inovação para a construção da transformação digital dos governos locais – o que permite uma maior adequação à realidade de cada municipalidade.

Isso é especialmente relevante porque, segundo o artigo 55 da Lei do Governo Digital, ela se aplica, a partir de sua publicação, aos entes da administração pública direta e indireta de todos os níveis federativos em 90 (noventa) dias, para a União, em 120 (cento e vinte) dias, para Estados e o Distrito Federal, e em 180 (cento e oitenta) dias para os Municípios.

Respondendo à pergunta: faz sentido a Lei do Governo Digital apresentar o conceito e as diretrizes para laboratórios de inovação no setor público porque (i) trata-se de uma ferramenta capaz de promover

³⁶ SCOTT, Zoe. Decentralisation, local development and social cohesion: an Analytical Review. *GSDRC Research Paper*, mai. 2009. p. 11.

uma política de interação que é essencial à construção de um ecossistema público voltado à inovação, (ii) dialogando com a necessidade de produção de soluções e inteligência que são produzidas a nível local, (iii) que não é universalmente reconhecida pelos próprios governos locais.

4 Em síntese: como laboratórios de inovação podem ajudar na mudança para um Governo Digital?

Laboratórios de inovação podem ajudar na construção de um governo digital na medida em que sejam construídos e implementados, levando-se em consideração (i) suas potencialidades e limitações e atentando-se (ii) às novas obrigações das entidades públicas.

Como já mencionado, a Lei estabelece princípios, regras e instrumentos para o aumento da eficiência da Administração Pública, especificamente, por meio da desburocratização e da transformação digital. A ideia é impulsionar a digitalização dos serviços públicos, consolidada pela Estratégia Nacional de Governo Digital, editada pelo poder executivo federal. No entanto, a iniciativa não se resume à esfera federal, uma vez que a Administração Pública de cada ente federado poderá editar estratégia, no âmbito de sua competência e de acordo com as necessidades locais, buscando sua compatibilização com a estratégia federal.

Para implementá-lo, a Lei do Governo Digital indica que o poder executivo federal poderá utilizar-se de “redes de conhecimento”, com o objetivo de discutir os desafios enfrentados e as possibilidades de ação; criar e disseminar conhecimento e experiências; formular políticas, guias e manuais; e testar novas tecnologias para facilitar a prestação de serviços públicos em meio digital.

Haveria, portanto, três componentes essenciais para a digitalização de serviços na administração pública: (i) a Base Nacional de Serviços Públicos, que reuniria as informações necessárias sobre a oferta de serviços públicos em cada ente federado; (ii) as Cartas de Serviços ao Usuário, que informam ao usuário os serviços prestados por determinada entidade pública e as suas formas de acesso; e (iii) as plataformas de governo digital – instrumentos necessários para a oferta e prestação digital dos serviços públicos de cada ente.

A Lei obriga que as plataformas digitais de governo apresentem ao menos uma ferramenta de solicitação de atendimento e acompanhamento da entrega de serviços públicos e um painel de monitoramento do seu desempenho. Essas funcionalidades deverão observar padrões

de interoperabilidade e de integração de dados, visando simplificar os processos e o atendimento aos usuários.

Os laboratórios de inovação são ferramentas úteis à viabilização desses objetivos, uma vez que se qualificam como “redes de conhecimento” que podem ajudar tanto na construção do conhecimento necessário para o desenvolvimento das estratégias regionais de implementação de governos digitais, quanto no aperfeiçoamento (ou mesmo na criação) das cartas de serviço ao usuário e das plataformas digitais de governo.

Referências

- ACEVEDO, Sebastián; DASSEN, Nicolás. Innovation for Better Management. *The Contribution of Public Innovation Labs*, p. 19, 2016.
- BANCO MUNDIAL. *A Practitioner's Guide to Innovation Policy Instruments to Build Firm Capabilities and Accelerate Technological Catch-Up in Developing Countries*. Washington, DC, 2020.
- BORINS, S. Encouraging innovation in the public sector. *Journal of Intellectual Capital*, v. 2, p. 310-319, 2001.
- CAVALCANTE, P.; CUNHA, B. É preciso inovar, mas por quê? In: CAVALCANTE, P. et al. *Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil*. Brasília: Enap; Ipea, 2017.
- CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; GOELLNER, Isabella de Araújo; MAGALHÃES, Amanda Gomes. Perfis e características das equipes e dos laboratórios de inovação no Brasil. In: CAVALCANTE, Pedro (Org.). *Inovação e políticas públicas: superando o mito da ideia*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2019.
- DE VRIES, Hanna; BEKKERS, Victor; TUMMERS, Lars. Innovation in the public sector: a systematic review and future research agenda. *Public administration*, v. 94, n. 1, p. 146-166, 2016.
- MELO, M. A. *A seguridade social e a crise do mundo do trabalho: São Paulo em Perspectiva*. São Paulo: Fundação Seade, 1996. v. 9.
- MOHNEN, Pierre; HALL, Bronwyn H. Innovation and productivity: an update. *Eurasian Business Review*, v. 3, n. 1, p. 47-65, 2013.
- MULGAN, Geoff et al. Innovation in the public sector. *Strategy Unit, Cabinet Office*, v. 1, n. 1, p. 40, 2003.
- OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Processo de descentralização de políticas públicas e seu impacto sobre o federalismo brasileiro. *Revista de Estudos Constitucionais – RBEC*, a. 1, n. 19, jul./set. 2011.
- OSBORNE, Stephen P.; BROWN, Louise (Ed.). *Handbook of innovation in public services*. Northampton, MA: Edward Elgar Publishing, 2013.
- PFEIFER C. Risk aversion and sorting into public sector employment. *German Economic Review*, v. 12, p. 85-99, 2010.

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

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

SCOTT, Zoe. Decentralisation, local development and social cohesion: an Analytical Review. *GSDRC Research Paper*, mai. 2009.

TIEBOUT, Charles M. A pure theory of local expenditures. *Journal of political economy*, v. 64, n. 5, p. 416-424, 1956.

TÕNURIST, Piret; KATTEL, Rainer; LEMBER, Veiko. Innovation labs in the public sector: what they are and what they do? *Public Management Review*, v. 19, n. 10, p. 1455-1479, 2017.

UNDP – UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. *Growing government innovation labs: an insider's guide*. USA: UNDP, 2017.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

QUIRINO, Carina de Castro; CUNHA, Marcella Brandão Flores da. Laboratórios de inovação e a promoção de um governo digital In: MOTTA, Fabrício; VALLE, Vanice Regina Lirio do (Coords.). *Governo digital e a busca por inovação na Administração Pública: A Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021*. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 185-201. ISBN 978-65-5518-287-3.
