

INOVAÇÃO NA PRÁTICA

## LABORATÓRIOS DE INOVAÇÃO PÚBLICA:

Como e por que criá-los

**Elisabete Ferrarezi**  
**Guilherme Almeida de Almeida**

GNova Lab – Laboratório  
de Inovação em Governo  
Enap, Brasília/2023

---

Ficha catalográfica elaborada pela equipe da Biblioteca Graciliano Ramos da Enap

---

F374L Ferrarezi, Elisabete  
Laboratório de inovação pública: como e por que criá-los /  
Elisabete Ferrarezi, Guilherme Almeida de Almeida. --  
Brasília: Enap, 2023.  
200 p. : il. -- (Coleção Inovação na Prática)  
Inclui bibliografia  
ISBN: 978-65-87791-39-5  
1. Inovação Pública. 2. Laboratório de Inovação. 3.  
Administração Pública. 4. Inovação em Governo. 5. Setor  
Público. I. Título. II. Almeida, Guilherme Almeida de

CDD 352.367

---

Bibliotecária: Kelly Lemos da Silva – CRB1/1880



INOVAÇÃO NA PRÁTICA

# LABORATÓRIOS DE INOVAÇÃO PÚBLICA:

Como e por que criá-los

**Elisabete Ferrarezi**  
**Guilherme Almeida de Almeida**

GNova Lab – Laboratório  
de Inovação em Governo  
Enap, Brasília/2023

**Escola Nacional de Administração  
Pública – Enap**

**Presidente da Enap**

Betânia Peixoto Lemos

**Diretora de Inovação da Enap**

Camila de Castro Barbosa Medeiros

**Coordenador-Geral de Inovação da Enap**

Pedro Marcante Arruda dos Santos

**Equipe do GNova Lab – Laboratório de  
Inovação em Governo da Enap**

Carolina Solia Nasser

Danilo Campos da Luz e Silva

Joselene Lemos

Marina Lins Lacerda

Márcia Knop

Vladia Hudson

Pollyanna Costa

**Concepção editorial – COLEÇÃO  
INOVAÇÃO NA PRÁTICA**

Elisabete Ferrarezi

Guilherme Alberto Almeida de Almeida

Isabella Brandalise

Joselene Lemos

**Projeto Gráfico**

Isabella Brandalise

**Revisão**

Roberto Araújo

**Diagramação**

Jamil Ghani

**Ilustrações**

Arthur Pommitz

# SUMÁRIO

<b>5</b>	<b>Apresentação</b>
<b>9</b>	<b>1. Introdução</b>
<b>13</b>	<b>2. Laboratórios de inovação em governo</b>
14	2.1. Inovação no Setor Público
20	2.2. O contexto do surgimento das unidades de inovação no setor público
32	2.3. Laboratórios de inovação como unidades de inovação no setor público
37	2.4. O que são laboratórios de inovação em governo
41	2.5. O que fazem os laboratórios de inovação em governo?
45	2.6. Para saber mais sobre laboratórios de inovação
<b>47</b>	<b>3. Planejar a criação de um laboratório de inovação</b>
49	3.1. Por que e para que é necessário criar um laboratório?
64	3.2. Quais são as condições para se implementar um laboratório de inovação?
83	3.3. Para saber mais sobre a criação de laboratórios de inovação
<b>85</b>	<b>4. A construção de capacidades da equipe</b>
88	4.1. Recrutamento de Equipes
90	4.2. Competências de inovação
98	4.3. Liderança e desenvolvimento da equipe
106	4.4. Aprendizado e desenvolvimento das equipes
110	4.5. Para saber mais sobre equipes e competências para inovação

**113 5. Metodologias**

116 5.1. Breve referencial teórico

123 5.2. Experimentação nos laboratórios

131 5.3. Design e geração da inovação no setor público

142 5.4. Pensando de forma sistêmica

147 5.5. Abordagens ágeis

152 5.6. O papel do comportamento

156 5.7. Alguns mapas de abordagens e ferramentas

170 5.8. Para saber mais sobre metodologias

**176 6. Considerações finais**

**181 Referências**

**194 Sobre o GNova Lab**

# APRESENTAÇÃO

Em agosto de 2023, o GNova Lab – Laboratório de Inovação em Governo – completou sete anos. Como iniciativa pioneira no campo da inovação no setor público, no governo federal brasileiro, o GNova Lab funcionou, ao longo de seus primeiros anos, com base numa tripla abordagem, centrada em *prospecção, experimentação e disseminação*.

Por *prospecção*, entenda-se a busca contínua por novos temas, métodos e tendências que oportunizem descobertas e novos conhecimentos no campo da inovação pública. Manter uma mentalidade curiosa e aberta ao novo, em busca de diferentes perspectivas, abordagens e ferramentas, permite que um laboratório desenvolva as competências – sobretudo as habilidades e atitudes – necessárias para praticar e para inspirar a prática de inovação em um número cada vez maior de agentes públicos.

Por *experimentação*, considerem-se as atividades experimentais de construção e teste de soluções rápidas em políticas públicas – que são, em grande medida, o foco principal e a razão de ser de um laboratório de inovação, e que fazem com que ele possa ostentar com orgulho o título de “laboratório”. Essa abordagem pode ser implementada por diversas metodologias, mas elas todas têm em comum o foco na aprendizagem, na descoberta, na abertura para a possibilidade de erro e na consideração de hipóteses como forma de pautar uma reflexão sobre políticas públicas e sobre gestão pública.

Já por *disseminação*, é possível entender as diferentes atividades de comunicação que um laboratório pode empreender com o objetivo de comunicar seus achados, aprendizados e descobertas para um público mais amplo, contribuindo para o ecossistema e permitindo que outros aprendam “por tabela” com os experimentos por ele geridos. É ao mesmo tempo a forma pela qual o laboratório transfere para a comunidade e para o ecossistema boa parte do valor público que gerou, e o caminho pelo qual o laboratório aumenta seu valor reputacional, ao deixar para o mundo a sua “marca”.

No campo da disseminação, uma das mais relevantes contribuições do GNova Lab para a comunidade e o ecossistema foi a coleção “Inovação na Prática”, série de livros que busca registrar e consolidar as experimentações e os aprendizados da equipe do Laboratório na exploração de metodologias e abordagens e na prática de experimentos no âmbito do desenvolvimento de suas atividades. Tais registros guardam um caráter didático, buscando permitir que as metodologias que foram utilizadas – bem como as lições aprendidas – possam ser aproveitadas e possam servir de inspiração, de exemplo, ou mesmo de roteiro para a implementação de experiências equivalentes. A aposta era a de que organizações – como laboratórios ou unidades de inovação – que tivessem interesse em seguir caminhos semelhantes encontrassem um “guia” capaz de apoiá-las nos primeiros passos, sem prejuízo da eventual adaptação para seus respectivos contextos.



Ao longo dos mais de 10 livros publicados na coleção, diversas metodologias e abordagens foram exploradas – do *design* etnográfico à imersão ágil, das ciências comportamentais ao pensamento sistêmico, da inovação aberta à facilitação de atividades de forma remota. Houve também publicações voltadas a elementos essenciais à inovação, como o próprio processo de aprendizagem decorrente de atividades de experimentação, ou sobre o processo de cooperação internacional que levou à criação do GNova.

No entanto, e a despeito do incontável número de pessoas e organizações visitantes que procuraram o GNova Lab ao longo dos últimos anos em busca de orientações para a instituição de seus próprios laboratórios de inovação, até o momento a equipe do laboratório ainda não tinha produzido uma obra voltada especificamente a essa finalidade.

Assim, este livro supre uma grande lacuna: apoiar pessoas interessadas em inovação pública, apontando os possíveis caminhos para a criação de um laboratório de inovação em governo. Sempre de forma didática, busca orientar esse processo a partir de perguntas, exemplos, referências bibliográficas e reflexões mais amplas. Além de contextualizar a inovação pública e as atividades a ela relacionadas no cenário governamental atual, também apoia as pessoas interessadas na reflexão sobre o quê, por quê, como, quando, onde, com quem, com quanto, e com que grau de institucionalidade criar – ou não – um laboratório. Aprofunda-se também em elementos essenciais à gestão de um laboratório, como o recrutamento e a capacitação de profissionais, e a exploração de metodologias, abordagens e ferramentas.

Esperamos que este livro possa causar um rastro visível de transformação no setor público, a partir da constatação coletiva – acompanhada da prática transformadora – de que abordagens de inovação podem levar a políticas públicas (e a governos) mais acessíveis, efetivos, humanos, transformadores, relevantes e de maior impacto.

Boa leitura!

# 1. INTRODUÇÃO



Esta publicação é um convite a servidores e servidoras interessados em conhecer possíveis caminhos para a criação de um laboratório de inovação em governo. Pode ser útil para quem busca entender o que é e como funciona um laboratório de inovação, que tem por base o *design* e a experimentação para gerar inovação e promover novas perspectivas no setor público. Possibilita compreender também o valor público gerado ao impulsionar a abertura de espaços para experimentar novas abordagens e ampliar as possibilidades de soluções para problemas e desafios públicos complexos.

O livro teve como referência a documentação sobre a experiência do GNova Lab e de laboratórios similares, além de pesquisa bibliográfica. Embora não abarque especificidades dos diferentes tipos de laboratórios que existem, almeja-se que as propostas e as indagações possam servir de inspiração e ser úteis para o público mais amplo.

Como uma novidade da última década, os laboratórios de inovação em governo não contam ainda com uma reflexão teórica robusta. São ainda incipientes as pesquisas acadêmicas realizadas sobre esse tipo de organização, a maioria delas produzidas por pesquisadores anglo-saxões. As publicações, metodologias e modos de pensar foram muitas vezes emprestados de países do Norte global e tiveram de ser adaptados ao contexto latino-americano. Esse foi o caso do Gnova Lab, que contou com o apoio do laboratório dinamarquês MindLab no início de sua implantação. Em contrapartida, muitos dos autores que vêm escrevendo sobre os laboratórios são funcionários públicos, dirigentes dessas organizações e animadores de redes de troca entre profissionais do campo, o que possibilita acesso a um conhecimento tácito valioso.

Esse cenário indica que há um espaço para que pesquisadores invistam no campo para a geração de conhecimento que abarque as especificidades políticas e institucionais da administração pública latino-americana e que provoque debate crítico sobre o significado, as possibilidades e os limites do desenvolvimento de inovação nessas estruturas estatais.

A ideia é explorar possibilidades de ser de um laboratório e provocar reflexões e discussões nas comunidades de laboratórios e de inovadores públicos. Espera-se que esta seja a primeira versão de outras que seguirão complementando, criticando e apresentando outras possibilidades de inovar no setor público para produzir valor público para a sociedade, oferecendo respostas efetivas a necessidades, especificidades e direitos dos cidadãos.

O Capítulo 2 traz um panorama do contexto e do ecossistema de laboratórios de inovação em governo. Explora as tendências e os conceitos referentes a inovação no setor público, e contextualiza os laboratórios de inovação dentro do ambiente mais amplo das unidades de inovação em governo. Apresenta diferentes definições para laboratórios, bem como as atividades por eles desempenhadas e as características mais comuns a tais organizações.

O Capítulo 3 estabelece um pequeno roteiro para auxiliar na criação de laboratórios. A partir de perguntas orientadoras, guia os leitores e as leitoras em discussões sobre as possíveis áreas temáticas e focos de atuação, motivações e objetivos para a criação de laboratórios, ações que se pretende empreender, definição do público-alvo e de seu grau de participação nas atividades, além de apresentar reflexões sobre o contexto político e institucional, a relevância do patrocínio de dirigentes, o local institucional

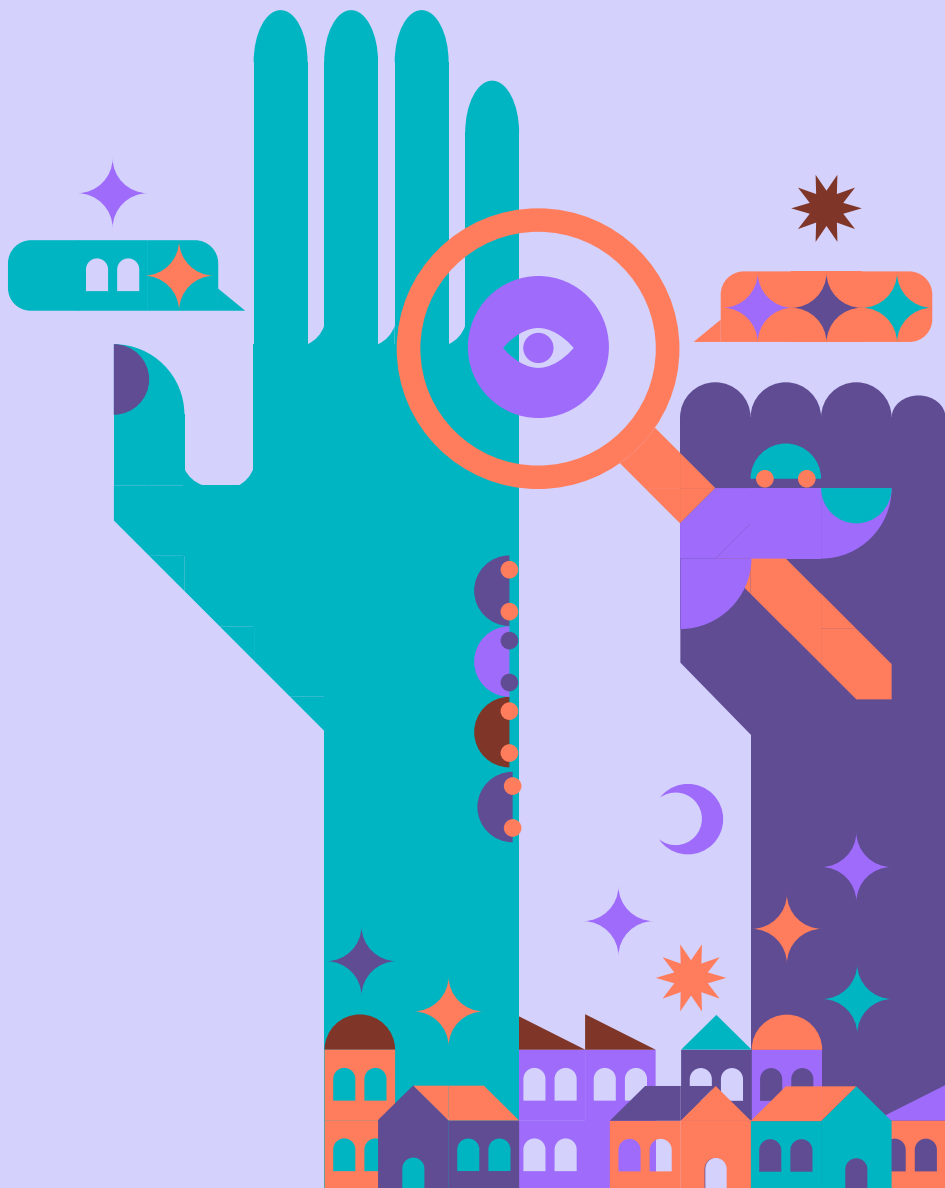
de estabelecimento do laboratório, e os prós e contras de uma formalização institucional. Também promove reflexões sobre as necessidades iniciais em recursos financeiros, de pessoal e espaço físico. Apresenta, ainda, um quadro com uma lista não exaustiva de laboratórios de inovação, com referências sobre seus propósitos.

O Capítulo 4 tem seu enfoque no principal ativo de um laboratório de inovação: sua equipe. A partir de discussões sobre as principais competências de inovação para o setor público, traz considerações sobre o recrutamento de times de inovação e sobre o desenvolvimento de competências no contexto do laboratório. Também discute a importância do processo de aprendizado ao longo do processo, uma vez que alguns dos principais efeitos dos processos de experimentação praticados por laboratórios são justamente gerar novos conhecimentos, expandir habilidades específicas e novas práticas, e aperfeiçoar atitudes de interação, conexão e busca de novas soluções.

O Capítulo 5 aborda o modo de ser e de atuar de laboratórios, apresentando métodos para a experimentação no setor público. Além de alguma teorização a respeito, explicita e desdobra algumas linhas de atuação típicas de laboratórios: experimentação, práticas de *design*, pensamento sistêmico, abordagens ágeis e ciências comportamentais. Conclui apresentando alguns mapas e kits de abordagens e ferramentas de inovação, permitindo que leitores e leitoras encontrem caminhos e referências para aprofundarem suas explorações metodológicas.

No sexto e último capítulo, trazemos nossas considerações finais, bem como algumas dicas adicionais para pessoas que estejam buscando lançar (ou evoluir) suas unidades de inovação em governo.

## 2. LABORATÓRIOS DE INOVAÇÃO EM GOVERNO



Esse capítulo aborda o contexto em que proliferam os laboratórios, suas características mais comuns e as principais ações que desenvolvem, buscando-se balizar alguns dos conceitos que serão utilizados nesta publicação. Explora as tendências e os conceitos de inovação no setor público, e contextualiza os laboratórios de inovação dentro do ambiente mais amplo das unidades de inovação em governo.

## **2.1. INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO**

Inovação é um tema que ganhou protagonismo no setor público na última década. Provavelmente pela constatação de que o setor público passa, ao mesmo tempo, por crises de legitimidade e de insuficiência de resultados, servidores públicos e organizações públicas passaram a buscar formas de agir diferentemente, com maior interação com o cidadão e na expectativa de melhores resultados.

Esse protagonismo do tema insere-se também num contexto de movimentos de reforma, mudança e transformação na gestão pública, como o *New Public Management*, o Novo Serviço Público, as iniciativas de modernização do Estado e as políticas de governo aberto (ALMEIDA; MENEZES, 2021). De alguma forma, esse movimento de inovação pública busca suprir lacunas, evitar a repetição de erros do passado, corrigir rumos e resolver efeitos colaterais de iniciativas anteriores. Também busca o novo a partir da utilização de mecanismos, abordagens e ferramentas emprestadas de outros setores ou áreas do conhecimento – como a tecnologia, as ciências



comportamentais, o *design*, a antropologia, ou mesmo práticas de negócios do setor privado.

Para melhor navegar no campo da inovação pública, é necessário distinguir *inovação científica e tecnológica* de *inovação no setor público* (que pode abranger inovação em gestão pública ou inovação em políticas públicas).

Quanto à *inovação científica e tecnológica*, o art. 2º da Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004 (a chamada “Lei de inovação”, que “dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo”), define inovação nos seguintes termos:

**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.**

Estamos aqui no campo da “ciência, tecnologia e inovação”. Se a ciência abrange a descoberta ou a sistematização de conhecimentos, de forma metódica e racional, e a tecnologia trata da descoberta de aplicações práticas e funcionais desses conhecimentos, a inovação consiste justamente em fazer com que essas aplicações cheguem à sociedade e ao mercado, sob a forma de produtos, processos, ou serviços melhorados. Trata-se do domínio das “políticas públicas de inovação”, que congrega 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.

Em contraponto e complemento às “políticas públicas de inovação”, temos o campo da “inovação no setor público”. Este campo pode abranger áreas como a inovação em serviços públicos, a inovação em políticas públicas, a inovação na própria gestão, ou em atividades correlatas – como nos próprios processos de avaliação e monitoramento, ou na interação com a sociedade para apoio à formulação e implementação, por exemplo. No caso da *inovação no setor público*, a finalidade última da inovação (ou seja, da “implementação de algo contextualmente novo”) é justamente a obtenção de algum impacto, com seu consequente valor público.

A *inovação no setor público* pode, muitas vezes, ser alimentada pelo resultado de *políticas públicas de inovação*: basta pensar no aprimoramento da gestão de processos a partir de resultados de pesquisas no campo da inteligência artificial, por exemplo. Mas é importante perceber que elas não se confundem e possuem cam-

pos de aplicação próprios. Não é por outro motivo, por exemplo, que temos hoje, em 2023, dois diferentes ministérios que tratam do tema inovação: um Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (com foco prioritário em “inovação para o setor público”) e um Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (com foco em “*políticas públicas de inovação*”).

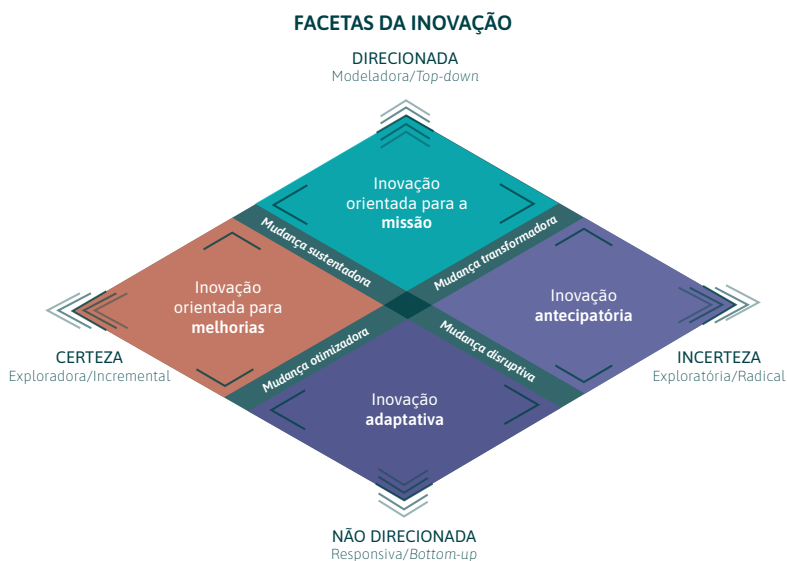
Essa onda de inovação pública é pautada por uma série de valores, premissas e comportamentos complementares. Em grande parte, orienta-se por abordagens experimentais, ágeis e iterativas, tanto para a melhor compreensão dos problemas públicos a serem resolvidos quanto para o desenho de soluções a serem testadas como possíveis alternativas para sua resolução. É justamente nesse contexto que surgiram vários dos laboratórios de inovação no setor público, com o intuito de criar espaços de confiança para a implementação de abordagens experimentais em um contexto controlado e com segurança.

Alguns valores complementares dessa onda de inovação pública são a incorporação de *novas tecnologias na gestão pública*, de forma a melhorar a gestão e o relacionamento com os cidadãos (ou seja, práticas inovadoras de governo digital e de transformação digital); a busca de *políticas públicas pautadas em dados e em evidências*, estabelecendo modelos lógicos e informações precisas para conectar a atuação do governo com a geração dos efeitos pretendidos; o *foco nas pessoas*, reconhecendo o pressuposto de que o papel do governo é o de servir ao público, em sua diversidade, e que compreender a diversidade de suas necessidades é essencial para assegurar a efetividade e equidade deste atendimento. Todos esses valores – digital, hu-

mano, pautado em evidências – acabam também refletindo nas práticas e possibilidades de gestão dos laboratórios de inovação.

Uma matriz conceitual para pensar inovação no setor público, e que pode ajudar a conceitualizar diferentes abordagens e práticas de inovação, é a chamada “facetas da inovação”, proposta pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE (Figura 1). Essa abordagem identifica quatro quadrantes, a partir de dois eixos.

**FIGURA 1 – FACETAS DA INOVAÇÃO**

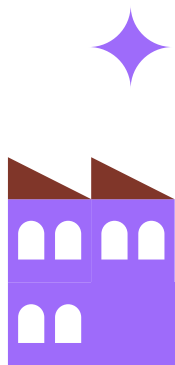


**Fonte:** Observatório de Inovação no Setor Público da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE/OPSI, 2021).

O eixo horizontal vai de inovações mais pautadas pela certeza, como a *inovação orientada para melhorias* (buscando agir de forma incremental, atualizando práticas atuais, focada na extração de melhores resultados a partir de estruturas existentes), até inovações pautadas pela incerteza, como a *inovação antecipatória* (de natureza exploratória, por vezes com abordagens mais radicais e pautadas por estudos prospectivos, trabalhando em torno de questões emergentes que irão moldar as prioridades e compromissos do futuro). Por sua vez, o eixo vertical parte de abordagens mais direcionadas, *top-down*, como a *inovação orientada para a missão* (que busca ambições e prioridades claras, a partir de definições políticas de alto nível que passam a moldar a atuação e a atividade governamental para a obtenção daquele resultado), até abordagens mais responsivas, *bottom-up*, como a *inovação adaptativa*, pautadas pela adequação e resposta a demandas efetivas da sociedade em um ambiente em constante mudança, adaptando a atuação governamental a partir dos *feedbacks* e demandas recebidas.

Essas diferentes facetas e abordagens podem sugerir estratégias, organizações, métodos, práticas, ou mesmo diferentes competências necessárias para as equipes que forem implementá-las. Diferentes laboratórios podem optar por aprofundar-se em diferentes facetas – ou, até mesmo, por explorar mais de uma delas, de forma simultânea ou complementar, gerenciando diferentes tipos de inovação para a composição de um verdadeiro portfólio.

A partir dessa compreensão contextual sobre inovação no setor público, é possível aprofundar-se no contexto do surgimento de unidades de inovação no setor público, incluindo os laboratórios de inovação.



## 2.2. O CONTEXTO DO SURGIMENTO DAS UNIDADES DE INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO

Na última década, houve uma significativa proliferação de unidades de inovação no setor público. O fenômeno originou-se na Europa e se expandiu por outros continentes. Um dos primeiros mapeamentos, realizado em 2013 pelo DESIS Lab<sup>1</sup>, apontava uma constelação com 16 laboratórios, abrangendo países como Estados Unidos, Canadá, México, França, Reino Unido, Irlanda, Dinamarca, Singapura, Austrália e Holanda<sup>2</sup>. Conforme o texto de apresentação da publicação (PARSONS DESIS LAB, 2013):

**Em todo o mundo, observamos esforços para promover inovações radicais no âmbito público sendo seguidos pela criação de diferentes tipos de “ambientes de autorização”, que fomentam esses experimentos. Nós os chamamos de Locais de Inovação Pública. Por este termo, queremos dizer locais experimentais, agências ou laboratórios criados para desenvolver soluções inovadoras para problemas sociais prementes e dedicados à criação de redes e parcerias pelo lançamento de novos projetos, eventos e plataformas.**

---

1 DESIS Lab é o Laboratório de Design para Inovação Social e Sustentabilidade da Parsons School of Design, da The New School for Social Research, de Nova York.

2 O mapeamento está disponível no site da instituição, em <<https://bit.ly/3s0BW75>>

**Neste primeiro mapa, damos atenção especial ao surgimento de Laboratórios de Inovação em Governo, um leque de organizações caracterizadas por uma conexão direta com o setor público e desenvolvidas para desafiar problemas públicos complexos que as estruturas governamentais mais tradicionais buscam resolver (PARSONS DESIS LAB, 2013, p.1, tradução dos autores).**

Um sinal dessa proliferação é, apenas no Brasil, segundo um levantamento recente, a estimativa de que existam hoje pelo menos 167 unidades de inovação no Poder Executivo, no Legislativo e no Judiciário, e nas três esferas de governo (ROCHA, 2022). Considerando o baixo grau de formalidade em grande parte dessas estruturas, e que muitas delas não necessariamente divulgam suas atividades de forma ampla ou aberta, esse número pode ser ainda maior.

O Laboratório Ráquer<sup>3</sup>, da Câmara dos Deputados, pode ser considerado um dos pioneiros no país. Criado por Resolução da Câmara, de dezembro de 2013<sup>4</sup>, o laboratório deu concretude e novo ânimo às atividades de conexão entre o uso de tecnologia e participação social, promovendo a utilização de dados públicos de forma colaborativa para a ações de cidadania.

---

3 Esse foi o nome originalmente recebido pelo Laboratório na Resolução que o criou. Posteriormente, o laboratório passou a ser conhecido como Laboratório Hacker ou LabHacker. Mais informações em <<https://bit.ly/3QpcNMO>>.

4 Resolução da Câmara dos Deputados n° 49, de 17 de dezembro de 2013, disponível em <<https://bit.ly/3Q1gXch>>.

Também por seu pioneirismo e localização institucional, merecem destaque o coLAB-i, Laboratório de Inovação do Tribunal de Contas da União, criado em fevereiro de 2015<sup>5</sup>, e o GNova – Laboratório de Inovação em Governo (atual GNova Lab), laboratório pioneiro no governo federal, lançado na Escola Nacional de Administração Pública – Enap, em agosto de 2016, e fruto de uma cooperação internacional entre o governo brasileiro e o governo dinamarquês<sup>6</sup>. Outros laboratórios são apresentados, em caráter exemplificativo, em quadro específico no próximo capítulo.

Esse aumento no número de unidades de inovação deve-se, também, a uma cultura organizacional favorável em várias organizações governamentais e a uma série de eventos, atividades, publicações e normativos relacionados ao tema, que são sinais de uma possível transformação em direção à consolidação de um ecossistema de promoção da inovação pública.

---

5 Mais informações em <<https://bit.ly/3tOzalW>>.

6 Para mais informações sobre essa cooperação e sobre o lançamento do laboratório, confira a publicação “Colaboração internacional para inovação: o caso do GNova e MindLab”, dessa mesma coleção Inovação na Prática, disponível em <<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3527>>.



Com sua primeira edição realizada ainda em 2015<sup>7</sup>, a Semana de Inovação tem conectado milhares de servidores públicos, cidadãos e cidadãos inovadores em torno da agenda de inovação pública, representando também um ponto de encontro para troca de experiências entre unidades voltadas à inovação<sup>8</sup>. As atividades costumam envolver tanto palestras e debates com nomes de destaque nacional e internacional em temáticas relacionadas à inovação pública quanto oficinas, *hackathons*, experiências, tutoriais e momentos de conexão entre inovadores públicos.

Outro marco na conexão de inovadores foi a criação da Rede Federal de Inovação no Setor Público (Rede InovaGov), gestada em 2015 e formalizada em 2016 entre o Tribunal de Contas da União, o então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e o Conselho da Justiça Federal, por meio de Acordo de Cooperação Técnica<sup>9</sup>. A Rede InovaGov chegou a ter a adesão de dezenas de instituições, públicas e privadas, envolvendo todos os poderes e níveis federativos, bem como o desenvolvimento de várias iniciativas conjuntas, conectando organizações da forma mais flexível para a atuação conjunta em atividades inovadoras.

Embora o Acordo de Cooperação que a fundou tenha expirado,

---

7 Para uma linha do tempo sobre as diferentes edições da Semana de Inovação, confira <<https://semanadeinovacao.enap.gov.br/pt/>>

8 Para conhecer as dezenas de comunidades de inovação da Rede InovaGov ainda ativas em grupos de WhatsApp e Telegram, bem como para encontrar links de convite para elas, consulte <<https://bit.ly/diretorioinovagov>>.

9 Para informações sobre o surgimento da rede e sua atuação ao longo dos primeiros anos, confira o capítulo de livro “Experiências da Rede de Inovação no Setor Público (InovaGov)”, disponível em <<https://bit.ly/46FZrBE>>.

a rede subsiste ainda como uma comunidade de prática, conectando milhares de inovadores com espírito público em comunidades e grupos de discussão. Outras redes, com maior ou menor grau de informalidade – como a Igovnight, a Conexão Inovação Pública e a GestGov<sup>10</sup> - mantiveram ativas comunidades de prática a partir de redes, encontros, *websites* e um espírito de colaboração na troca de informações e experiências.

A conexão entre diferentes unidades de inovação, para a troca de experiências e apoio ao surgimento de novas unidades, foi também uma característica marcante do período. O surgimento de diversos laboratórios no contexto latino-americano – como o *Laboratorio de Gobierno*, no Chile – permitiu uma frutífera troca de experiências. A conexão entre esses laboratórios e a discussão conjunta sobre as experiências comuns, realizada no âmbito de eventos como o Encontro Internacional de Inovação em Governo, realizado em São Paulo em 2019<sup>11</sup>, deram origem a poderosas reflexões, como as organizadas no livro “Ciclo de vida de laboratórios de inovação pública”<sup>12</sup>, que consolida diferentes visões e trajetórias numa narrativa estabelecida a partir de uma metáfora sobre o ciclo de vida, aplicável a todas as unidades participantes.

---

10 Vide, a respeito, <<https://www.igovnight.com/>>; <<https://www.conexaoinovacaopublica.org/>>; e <<https://gestgov.discourse.group/>>.

11 Para saber mais: <<https://011lab.prefeitura.sp.gov.br/encontro-internacional-de-inovacao-em-governo>>.

12 Disponível em <<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/5000>>.

Também na lógica de cooperação e colaboração, merecem destaque as iniciativas Janela Gnova<sup>13</sup> e CoLabs, por meio das quais o GNova Lab compartilhou sua prática, experiência e conhecimentos em projetos de outras instituições, muitas vezes contribuindo para o desenvolvimento de unidades de inovação nas organizações apoiadas.

Quanto a publicações, merecem destaque os vários volumes da coleção Inovação na Prática<sup>14</sup> – na qual esta publicação se insere – que consolidam aprendizados, manualizam processos inovativos, e contribuem para facilitar a adaptação e replicação de experimentos, métodos e abordagens por outros órgãos e agentes públicos que estejam se aventurando por práticas de inovação. O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) também dedicou atenção ao tema, consolidando – por vezes em conjunto com a Enap – reflexões acadêmicas em livros que relatam e refletem experiências práticas de inovação pública.

---

13 Sobre o Janela GNova e os resultados da primeira edição, vide Brandalise e Werneck, 2022.

14 Para as diferentes publicações editadas pela Enap e pelo GNova na coleção Inovação na Prática, vide <<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/7681>>.

Também a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) aprofundou-se no tema, contribuindo não só para o desenvolvimento do assunto numa perspectiva internacional, mas também refletindo sobre o caso brasileiro. Resultado de uma cooperação com a Enap, o *Peer Review* sobre inovação no setor público brasileiro (OCDE, 2018a)<sup>15</sup>, traz um diagnóstico da situação atual, bem como desenhos de cenários e recomendações de políticas públicas. Também desse período é a Declaração da OCDE (2019) sobre Inovação no Setor Público, que já foi assinada por mais de 40 países, incluindo o Brasil, e que consolida diretrizes sobre o assunto numa perspectiva mais ampla. Essa declaração sinaliza a importância que o tema tem ganhado no contexto internacional. Segundo a organização, o documento reflete anos de discussão, investigação, análise e estudos de países da OCDE, em especial o Observatório de Inovação no Setor Público (OPSI). Os cinco princípios declarados foram:

- adotar e reforçar a inovação no setor público;
- incentivar e equipar todos os funcionários públicos para inovar;
- cultivar novas parcerias e envolver vozes diferentes;
- apoiar a exploração, iteração e testes;
- difundir lições e compartilhar práticas.

---

15 A publicação em inglês está disponível em <<https://bit.ly/3S0q7sg>>.

Versão preliminar e resumida, em português, está disponível em <<https://bit.ly/3S0q7sg>>.

Para a versão integral, em português, vide <<https://bit.ly/ocde-br-inovacao>>.

O documento aponta que, para inovar de forma consistente e confiável, o setor público precisaria assumir uma abordagem deliberada para a gestão da inovação, que aproveite atividades inovadoras de esforços anteriores, mas que também fomente a antecipação. Também reconhece a importância da diversidade na inovação e por isso incentiva a constituição de um portfólio diversificado para sua gestão, orientado pelas “facetas da inovação”, reconhecendo que cada faceta satisfaz diferentes meios e finalidades, e que atividades que ocorrem na interseção entre elas provavelmente produzem diferentes tipos de mudança.

Quanto aos normativos, para além das variadas portarias, instruções normativas, e resoluções que instituíram ou reconheceram unidades de inovação, provavelmente o mais importante instrumento legal a tratar de unidades e laboratórios de inovação no período foi a Lei nº 14.129, de 29 de março de 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 (embora com abordagem mais voltada para a tecnologia) e traz diretrizes para a sua implementação no contexto de abordagens colaborativas e experimentais para o aumento da participação 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 setor público.

Nos termos dessa lei, um laboratório é um “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”. Embora voltada para o desenvolvimento de governo digital, as referências e diretrizes são úteis também para a reflexão sobre laboratórios de inovação de caráter mais amplo. Eis abaixo a autorização expressa para a criação de laboratórios, bem como as diretrizes propostas pela Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021:

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.

Merece destaque no período, também, a Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018, que atualizou a lei de introdução às normas no direito brasileiro para incluir uma série de dispositivos sobre a interpretação do direito administrativo, sobretudo em busca de aumentar a segurança jurídica e de promover a eficiência na criação e na aplicação do direito público. Essa lei lidou com uma das maiores (e mais implícitas) barreiras à inovação no setor público: o medo de errar – e de ter o erro punido por órgãos de controle interno ou externo. A lei estabelece que agentes públicos respondem pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas apenas em caso de dolo (ou seja, por prejuízos que tenham sido causados de forma intencional e deliberada) ou de ‘erro grosseiro’.

A lei também estabelece que órgãos judiciais, administrativos ou de controle precisam levar em consideração as consequências práticas de suas decisões, indicar com clareza as consequências jurídicas e administrativas delas, e considerar os obstáculos e as dificuldades reais dos gestores e gestoras, bem como as exigências das políticas públicas e as circunstâncias práticas que tiverem sido impostas, ou que tiverem limitado ou condicionado a ação de tais gestores. Ao estabelecerem parâmetros mais claros e racionais (e também humanos) para eventuais punições, e ao reconhecerem – ainda que implicitamente – o erro legítimo com gestão de riscos como hipótese válida no processo de desenho, formulação e teste de políticas públicas, a nova lei contribuiu para abrir espaço para a experimentação no setor público e para mitigar a visão ultrapassada de que “tudo que não está expressamente permitido por lei está proibido” no setor público.



Há outras leis e normas de interesse para a inovação pública e que, sem dúvida, contribuem para o desenvolvimento de novas práticas institucionais. Embora a já mencionada Lei de Inovação (Lei nº 10.973/2004)<sup>16</sup> seja mais voltada à promoção de “políticas públicas de inovação”, ao “estabelecer medidas de incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, com vistas à capacitação tecnológica, ao alcance da autonomia tecnológica e ao desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional”, ela traz uma série de dispositivos e instrumentos voltados à possibilidade de contratação de inovação tecnológica por entes públicos – como bolsas, parcerias estratégicas, e encomendas tecnológicas. Esses mecanismos podem ser utilizados por laboratórios de inovação pública mais voltados para atividades tecnológicas ou para a promoção da inovação aberta.

Outra lei de destaque, e explorada em maior detalhe mais à frente, é o Marco Legal das Startups e do empreendedorismo inovador (Lei Complementar nº 182, de 1º de junho de 2021). Essa lei não só organiza instrumentos financeiros públicos e privados de incentivo à inovação, como estabelece também modalidades de contratação de soluções inovadoras pelo Estado, criando novos mecanismos de licitação e de compra pública de solução inovadora para resolver demandas públicas que busquem soluções que ainda não estejam disponíveis no mercado. Também estabelece a possibilidade de programas de ambiente regulatório experimental (o chamado “Sandbox regulatório”, para permitir o afastamento de algumas normas aplicáveis em busca da construção de um experimento público).

---

16 A lei foi atualizada, em 2016, pela Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016 e foi regulamentada pelo Decreto nº 9.283, de 7 de fevereiro de 2018.



Esse instrumento será avaliado em maior detalhe mais à frente.

Como se vê, a evolução normativa vem criando cada vez mais mecanismos expressos para permitir que pessoas empreendedoras no setor público tenham as ferramentas necessárias para promover inovação com mais segurança, seja pela existência de políticas específicas, seja pela disponibilidade de mecanismos inovadores, seja pelo ajuste das regras interpretativas relacionadas ao controle das atividades de gestão. A velocidade de adesão a essas práticas e de uso dessas ferramentas pode ser acelerada pela difusão de laboratórios de inovação em governo – unidades de inovação voltadas justamente para o desbravamento de novas fronteiras por meio de experimentos públicos.

### **2.3. LABORATÓRIOS DE INOVAÇÃO COMO UNIDADES DE INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO**

Importante destacar que nem toda *unidade de inovação* é necessariamente um *laboratório de inovação*. Burstein e Black (2014) identificaram vários modelos estruturais que podem assumir as unidades de inovação em governo, refletindo os recursos disponíveis, objetivos pretendidos, preferências pessoais, realidades políticas, e fatores adicionais. Alguns dos formatos identificados estão listados no Quadro 1.



## QUADRO 1 – MODELOS ESTRUTURAIS DE UNIDADES DE INOVAÇÃO

Modelo	Descrição
<b>Laboratório</b>	Grupo autônomo encarregado do desenvolvimento de novas tecnologias, produtos, ajustes, ou programas, às vezes em parceria com outros grupos, frequentemente com uma identidade pública.
<b>Facilitador</b>	Uma pessoa ou pequeno grupo trabalhando para conectar unidades de governo em melhorias internas ou projetos externos.
<b>Conselheiro (Advisor)</b>	Pequeno grupo autônomo ou pessoa, no âmbito do governo, que apoia unidades de governo com <i>expertise</i> em inovação, assistência, e liderança em projetos específicos.
<b>Construtor de tecnologias</b>	Unidades de inovação especialmente ligadas a uma função tecnológica que vislumbra a tecnologia tanto como uma ferramenta para encorajar a inovação quanto como a inovação em si mesma.
<b>Agente de ligação (Liaison)</b>	Grupos que buscam conexão com comunidades específicas fora do governo, mais frequentemente com a comunidade empresarial.
<b>Unidades patrocinadas</b>	Unidades de inovação “patrocinadas”, no todo ou em parte, por terceiros (universidades, empresas, ONGs, fundações filantrópicas ou outras organizações).

Fonte: Burstein e Black (2014).

Sem prejuízo de eventuais definições alternativas para *laboratórios de inovação* (veremos outras mais à frente), é importante notar que diferentes formatos estruturais de unidades de inovação podem servir a diferentes propósitos, demandar diferentes tipos (e volumes) de recursos, funcionar com diferentes perfis de equipes e gerar diferentes resultados. Refletir sobre esses elementos é essencial antes de iniciar a implementação de uma unidade de inovação, ou mesmo de definir se um laboratório é o modelo mais adequado ao caso em questão.

Convivem hoje diversos tipos de laboratórios no setor público dedicados a políticas públicas que utilizam diferentes abordagens e possuem modelos organizacionais, posições no governo e graus de maturidade heterogêneos. Há também os laboratórios que nascem na sociedade civil, muitas vezes chamados de laboratórios de inovação social ou *labs* cidadãos, voltados a variadas temáticas.

Muitos laboratórios dedicam-se à geração de *insights* e à elaboração de propostas de soluções relacionadas a problemas públicos. Em relação aos problemas públicos, observa-se uma evolução analítica e conceitual, distinguindo problemas simples, problemas complicados e problemas complexos. Problemas simples são aqueles sobre os quais há consenso tanto sobre o problema quanto sobre a solução. Problemas complicados são aqueles sobre os quais existe consenso sobre o problema, mas não necessariamente sobre a solução<sup>17</sup> (ROBERTS, 2000). Já os chama-

---

17 Roberts (2000) classifica os problemas em *simple*, *complex* e *wicked*. Aqui, preferimos traduzir *wicked problems* por problemas complexos, seguindo a tradução usual para o português. Por esse motivo, chamamos a categoria por ela designada de *complex problems* por “problemas complicados”, buscando evitar confusões terminológicas.

dos problemas complexos (*wicked problems*) (RITTEL; WEBBER, 1973) são aqueles de difícil resolução, com falta de consenso quanto à definição do problema e sem soluções únicas e definitivas. Têm alta interdependência com outros problemas, instituições e atores e não possuem relações causa-efeito lineares, dificultando a análise que modelos lógicos tradicionais utilizam. Nesse caso, a busca por resultados é mais difícil do que nos contextos estáveis e previsíveis em que a burocracia comumente atua. Até por esse motivo, é frequente que laboratórios de inovação se dediquem a enfrentar tais problemas complexos, praticando abordagens inovadoras na busca de soluções até então não encontradas.

Laboratórios de inovação têm despontado no contexto de transformações mais amplas pelas quais a sociedade contemporânea tem passado, de caráter social, tecnológico e econômico. As sociedades estão mais reflexivas, conectadas e demandam tanto direitos e respostas mais ágeis e resolutivas por parte do Estado, como exigem mais qualidade no padrão de atuação e funcionamento. No contexto dessas transformações e percepções dos problemas públicos, muitos governos têm procurado reagir, investindo no desenvolvimento de capacidades institucionais para inovação e criação de unidades de experimentação de novas abordagens para a resolução de problemas e desenho de mudanças.

Os laboratórios surgem, nesse cenário, como uma possibilidade de lidar com as incertezas e complexidade dos problemas públicos e com o objetivo de contribuir para a criação de políticas e serviços que sejam mais adequados às diferentes necessidades sociais e contemplem os direitos dos cidadãos de modo mais efetivo. Essa tendência decorre do reconhecimento da insuficiência das

soluções que vinham sendo comumente utilizadas no desenho e na gestão de políticas públicas.

Estamos vivendo as primeiras gerações de servidores públicos que devem servir a um mundo de comunidades não só reais, mas também digitais, onde dados, informações e conteúdo são compartilhados em todo o mundo e ampliam as possibilidades de fiscalização e participação democrática (BOURGON, 2010). A oferta de serviços públicos passa a incorporar, crescentemente, informação, conhecimento e atenção à diversidade (gênero, raça, deficiência etc.), em vez de produtos uniformes distribuídos massiva e homoganeamente a cidadãos que têm diferentes necessidades e concepções dos problemas prioritários em seus territórios.

Assistimos a várias ondas de inovação desde a década de 1990, algumas com ênfase na eficiência, no foco em resultados, e outras que apontam para abordagem substantiva de inovação (BRUGUÉ *et al.*, 2014) que implica uma forma diferente de entender e transformar a realidade, investindo no aumento de capacidade estatal de construir novas e melhores respostas para problemas públicos.

No início dos anos 2000, muitos governos passam a utilizar abordagens utilizadas pelo *design* e pela etnografia que focalizam a experiência do usuário e a experimentação, trazendo a importância do envolvimento com a experiência concreta das pessoas e com os artefatos nas pesquisas, no processo de desenho e no teste da solução. A consolidação desses métodos e abordagens – que ainda podem parecer inusitados em algumas áreas de governo – conseguiu ganhar maior protagonismo a partir dos “espaços de autorização” proporcionados pelos laboratórios de inovação.

Embora a proliferação de laboratórios seja impulsionada também pelo modismo e *marketing* (TÕNURIST *et al.*, 2015), o setor público tem se beneficiado desse movimento trazendo uma gramática em que reaparecem termos como “valor público gerado”, “colaboração” e “foco no usuário” e um novo repertório de termos, como “empatia”, “experimentação”, “inovação aberta”, além de novas maneiras de coletar dados, como as etnografias.

Criar laboratórios de inovação é uma das possíveis respostas dos governos para promover a inovação no setor público e para introduzir novos conhecimentos e abordagens aos complexos problemas públicos, para os quais os padrões estabelecidos historicamente para administração pública encontram muitos limites.

## 2.4. O QUE SÃO LABORATÓRIOS DE INOVAÇÃO EM GOVERNO

Por constituir um fenômeno relativamente recente, os laboratórios de inovação no setor público ainda não possuem um referencial teórico robusto capaz de abarcar toda sua diversidade. Exemplo disso são suas diversas denominações que refletem a multiplicidade de atuação: *i-labs*, laboratório de políticas públicas, laboratório de *design*, inovação social, laboratório cidadão etc. Nos últimos anos, surgiram novos tipos de laboratórios, como os laboratórios naturais urbanos<sup>18</sup>, ou laboratórios urbanos vivos, com foco nos *wicked problems* gerados pelas mudanças climá-

---

18 Vide, a respeito, <<https://unalab.eu/en/urban-nature-labs>>.

ticas, que consideram os cidadãos como agentes nos processos de transformação urbana e possibilitam a troca e a cocriação na cidade (AMORIM *et al.*, 2021).

Mulgan (2014) remete à origem do termo laboratório<sup>19</sup> e indica seu diferencial: espaço controlado em que se desenvolvem atividades de experimentação com o objetivo de gerar ideias úteis orientadas à resolução de necessidades sociais.

Com base em revisão de literatura, Sano (2020, p.17) elaborou a seguinte definição de laboratórios de inovação no setor público: “Laboratórios de inovação no setor público são ambientes colaborativos que buscam fomentar a criatividade, a experimentação e a inovação, por meio da adoção de metodologias ativas e da cocriação na resolução de problemas”. O autor identificou ainda um conjunto variado de definições de laboratórios em governo utilizadas por algumas instituições internacionais (Quadro 2).



---

19 A origem dos laboratórios surge no século 18, quando foram criados como espaços controlados para realização de experimentos, sendo largamente utilizados nas ciências naturais e nas áreas tecnológicas. A partir do século 19, passaram a ser aplicados a questões sociais com a perspectiva de que pequenos experimentos poderiam apontar caminhos para mudanças sociais, tendo encontrado suporte em abordagens positivistas, utópicas e reformistas (MULGAN, 2014).



## QUADRO 2 – DEFINIÇÕES DE LABORATÓRIOS DE INOVAÇÃO EM GOVERNO

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

Fonte: Sano, 2020.

Uma síntese possível dessas definições é proposta por Whicher (2021), que aponta que laboratórios são unidades multidisciplinares que usam uma variedade de métodos de inovação para envolver de forma colaborativa usuários e partes interessadas no desenvolvimento de serviços e políticas.

Vários pesquisadores têm buscado conceituar os laboratórios, mas, face à sua diversidade e à ausência de consenso (afinal, este é um campo de pesquisa em desenvolvimento), as definições acabam reunindo características básicas que os distinguem de outras unidades, dando ênfase a um método ou abordagem. Assim, para Wellstead, Gofen e Carter (2021), laboratórios de inovação tendem a compartilhar três características: o uso da metodologia de *design thinking*; um foco na aplicação de abordagens experimentais para testar e medir a eficácia de protótipos de políticas públicas e programas; e a abordagem centrada no usuário, na qual as populações-alvo se envolvem ativamente no processo de *design*.

Em outra tentativa de síntese, os laboratórios de inovação pública são espaços de exceção destinados a trabalhar problemas públicos de forma colaborativa, desafiando formas tradicionais de operação de estruturas governamentais. Surgem aportando conhecimentos e tecnologias geralmente não disponíveis no setor público, relacionadas principalmente à experimentação, almejando alcançar soluções práticas para os desafios, cujos efeitos possibilitam gerar mudanças de mentalidade de servidores, no comportamento e na prática de desenvolvimento de possibilidades de soluções (FERRAREZI; LEMOS; BRANDALISE, 2018). Nessa definição, sobressai a capacidade para desenvolver soluções com uma flexibilidade que as burocracias tradicionais do setor público, em geral, não têm (LEWIS; MCGANN; BLOMKAMP, 2020 *apud* LEWIS, 2021).



## 2.5. O QUE FAZEM OS LABORATÓRIOS DE INOVAÇÃO EM GOVERNO?

Há muitas possibilidades de configuração de um laboratório de inovação, uma vez que cada um é único e responde a um desafio e contexto específico. Podem variar em suas metodologias, no arranjo institucional, nas equipes, nos tipos de projeto, grau de autonomia, áreas de atuação, e cada elemento influencia na sua capacidade de atuação e resultados possíveis.

Para ilustrar algumas linhas de ação de laboratórios, visto que as tipologias ainda contêm lacunas, recorremos a pesquisas feitas em unidades de inovação em países anglo-saxões (PUTTICK *et al.*, 2014; NESTA, 2014), na América Latina (ACEVEDO; DASSEN, 2016) e no Brasil (SANO, 2020). Esses autores criaram ou reuniram tipologias de atuação de acordo com os objetivos das equipes de laboratórios.

Com base nesses autores, propomos uma síntese do tipo de atuação de laboratórios<sup>20</sup>:

- **Desenvolvedores e criadores de inovação:** criam soluções para resolver desafios que são prioritários e úteis para sociedade e governo;
- **Educadores:** desenvolvem conhecimentos e habilidades necessários para fortalecer a capacidade de os servidores e suas organizações inovarem;

---

<sup>20</sup> Utilizamos a síntese como um recurso analítico para explicar a atuação, com a ressalva de que as pesquisas para entender seu papel e contribuição permanecem teóricas e exploratórias (OSÓRIO *et al.*, 2019).

- **Facilitadores:** engajam cidadãos, empresas e organizações da sociedade civil na criação de novas ideias e implantação de projetos;
- **Arquitetos:** visam uma política mais ampla, buscando alterar contextos e sistemas abrangentes;
- **Disseminadores:** identificam, selecionam e disseminam inovações próprias ou de outros órgãos governamentais para a adoção de outras organizações.

Em geral, laboratórios são híbridos e enfocam mais de uma dessas finalidades, com maior ou menor ênfase em uma área. Muitos se estabelecem como apoiadores de outras instituições públicas na realização de seus projetos de inovação e alguns deles acabam se especializando em determinadas áreas de políticas públicas ou metodologias.

Independentemente dos seus objetivos, os laboratórios de inovação em governo possuem algumas características peculiares que convergem para a missão de promover inovação e encontrar alternativas para mitigar ou resolver problemas complexos que impactam a sociedade. Segundo Ferrarezi, Lemos e Brandalise (2018), algumas características compartilhadas por laboratórios de inovação são:

**a) Existe permissão para agir diferente:** os laboratórios proporcionam condições e contextos controlados nos quais é permitido, e até incentivado, criar e testar soluções rapidamente e em menor escala, seguindo a lógica de prática experimental de pesquisa, teste e aprendizado com ciclos iterativos, o que leva a políticas e serviços públicos em maior sintonia com a realidade e com as pessoas envolvidas.

**b) Cria-se um espaço de exceção simbólico dentro de um sistema fechado:** os laboratórios mantêm vivo o questionamento sobre o sistema dominante.

**c) Alimenta-se a coragem coletiva para pensar e agir de outras formas:** os laboratórios abrem precedentes ao adotar práticas que, muitas vezes, desafiam a estrutura estabelecida. Além de servirem de inspiração, também encorajam servidores com mentalidades inovadoras, impulsionando um movimento de mudança de cultura na busca pelo novo.

**d) Busca-se a perspectiva do usuário para apoiar as tomadas de decisão:** as metodologias usualmente adotadas nos laboratórios trazem dados gerados a partir de interações diretas com cidadãos e atores envolvidos na política ou serviço público, gerando conhecimento complementar a dados quantitativos e contribuindo para tomadas de decisão mais inteligentes.

Já Acevedo e Dassen (2016) acrescentam outras características comuns aos laboratórios de inovação:

**e) Laboratórios tendem a incentivar a colaboração** entre governos e os atores do setor privado, da sociedade civil e academia. Também buscam envolver cidadãos nos processos de políticas públicas.

**f) Visam à disseminação da inovação e ao desenvolvimento de competências,** de modo direto via capacitação, ou indireto, pelo “aprender fazendo” nos projetos de inovação.

**g) Pautam-se pela geração de valor público para a sociedade** e orientam-se pela escuta ativa, cocriação, empatia, agilidade, transparência, participação, visão holística, criatividade, abertura, horizontalidade.

Agora que já vimos o que significa um laboratório e suas características, o próximo capítulo propõe um roteiro de perguntas para apoiar a reflexão e o planejamento de sua criação.

## 2.6. PARA SABER MAIS SOBRE LABORATÓRIOS DE INOVAÇÃO

### PROJETOS DE INOVAÇÃO DO GNOVA (REPOSITÓRIO INSTITUCIONAL ENAP)

Você gostaria de ver como um projeto de inovação acontece na prática, e quais os resultados documentais (e materiais) de um projeto de um laboratório de inovação? É só conferir a página com os relatórios das atividades de projetos do GNova Lab, no repositório institucional da Enap.

<<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4068>>

### COPICOLA E PROJETOS DE INOVAÇÃO DO 011.LAB (REPOSITÓRIO INSTITUCIONAL ENAP)

Você procura mais inspirações para inovação, sobretudo projetos que possam ser replicados no contexto de tua organização? O 011.Lab, laboratório de inovação da Prefeitura de São Paulo, lançou a série Copi Cola, com publicações que buscam “transferir conhecimento” entre servidores, por meio da sistematização e manualização de práticas inspiradoras e transformadoras, para que possam ser livremente copiadas, adaptadas e melhoradas.

<<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/5214>>

### **A GUIDE FOR MAKING INNOVATION OFFICES WORK (IBM CENTER FOR THE BUSINESS OF GOVERNMENT, 2014)**

Este guia apresenta boas alternativas sobre modelos estruturais para unidades de inovação, aspectos a serem considerados quando da criação de uma unidade, e uma série de fatores de sucesso para a criação e a sustentação de unidades de inovação com resultados efetivos.

[<https://bit.ly/3RYGmGp>](https://bit.ly/3RYGmGp)

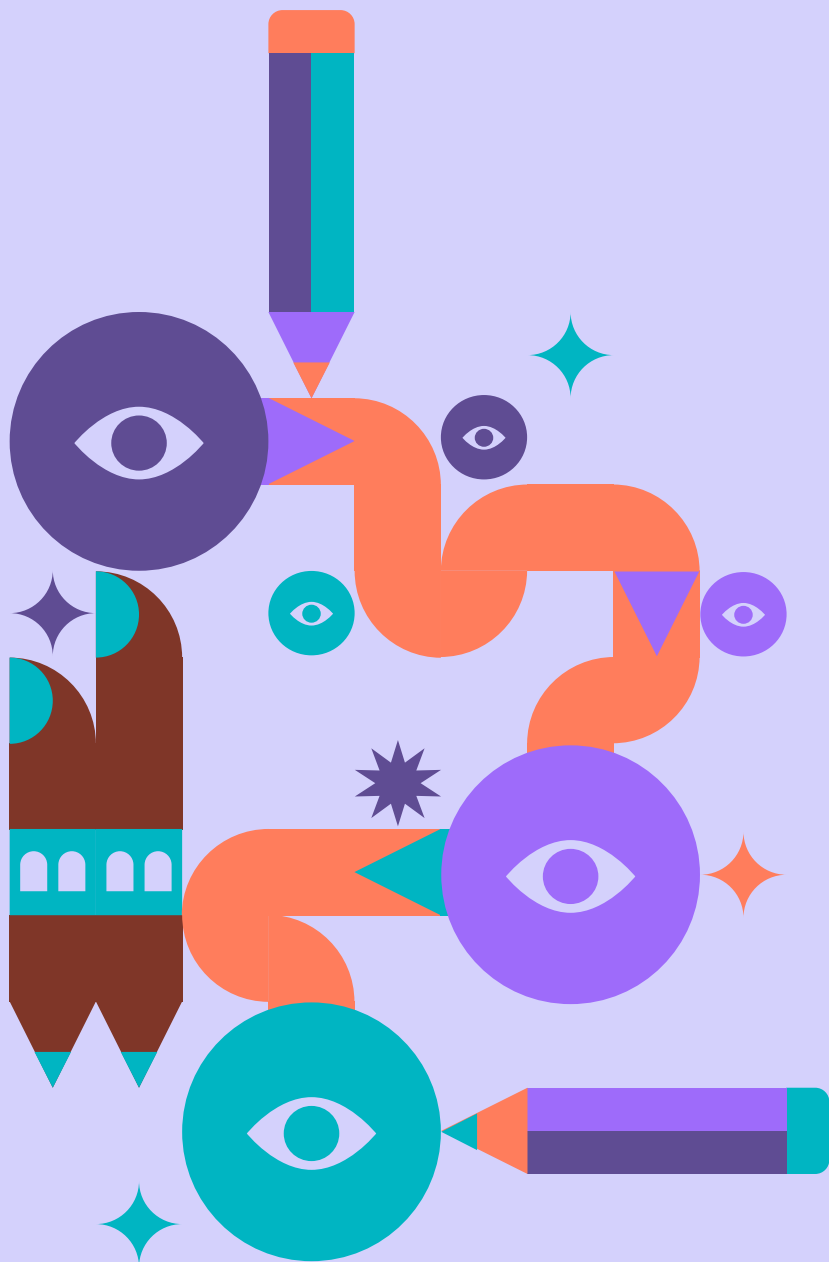
### **UK POLICY LAB (BLOG)**

O Policy Lab do Reino Unido tem por missão “melhorar radicalmente a elaboração de políticas públicas por meio do *design*, da inovação e de abordagens centradas nas pessoas”. Atua por meio da entrega de novas soluções para políticas públicas por meio de projetos práticos inspiradores; pela construção de capacidades para servidores públicos; e inspirando novas reflexões por meio de artigos e experimentos. O blog é uma excelente fonte de inspiração para laboratórios.

[<https://openpolicy.blog.gov.uk/category/policy-lab/>](https://openpolicy.blog.gov.uk/category/policy-lab/)



### 3. PLANEJAR A CRIAÇÃO DE UM LABORATÓRIO DE INOVAÇÃO



Este capítulo propõe algumas perguntas que auxiliam o processo de planejamento da constituição de um laboratório de inovação. As reflexões propostas, à luz da experiência de laboratórios e de bibliografia, são acompanhadas de recomendações relacionadas ao foco da atuação, às motivações para criação, aos objetivos, à definição do público e à participação de atores envolvidos. Além disso, o capítulo discute as condições e os elementos estratégicos, como o contexto político institucional e o formato organizacional, bem como aspectos operacionais como o espaço físico e o financiamento das atividades.

O planejamento de um laboratório em governo ajuda a organizar os debates e a amadurecer um desenho inicial a ser experimentado (a própria constituição e implantação do laboratório é um experimento em si), que poderá ser avaliado e modificado ao longo de sua trajetória. Ao fazer o exercício de buscar as primeiras respostas para as questões sugeridas neste capítulo, espera-se que as equipes envolvidas na construção de um laboratório possam estar mais aptas a desenhar as ações necessárias à sua implementação, identificar os objetivos, os meios e processos para atingi-lo.

Porém, nem tudo pode ser previsto e planejado em definitivo nesse campo. As perguntas aqui sugeridas visam a provocar reflexões e não a obter respostas certas e definitivas. A compreensão efetiva sobre o contexto e a vocação de um laboratório pode levar algum tempo, exigindo a prática e a avaliação da própria equipe durante o processo.

### 3.1. POR QUE E PARA QUE É NECESSÁRIO CRIAR UM LABORATÓRIO?

Para dar início às reflexões sobre a estratégia inicial que orienta a criação e a implantação do laboratório, a pergunta-chave é *por que* e *para que* é necessário criar um laboratório? O exercício proposto pode fornecer, posteriormente, a base do discurso para a justificativa política que servirá para o convencimento de dirigentes e para obter apoio de atores externos para a implantação.

#### QUESTÕES SUGERIDAS

Qual a área temática, problema ou desafio principal que será o foco de atuação do laboratório? Por que esse tema é relevante para a sociedade, para o governo e para a organização?

Quais são as motivações, os objetivos e as ações que se pretende desenvolver com o laboratório?

Qual o público que se busca atender e de que maneira ele participará dos processos do laboratório?

Veja com mais detalhes os elementos contidos nessas perguntas.

### 3.1.1 O FOCO DA ATUAÇÃO

**Qual a área temática, problema ou desafio principal que será o foco de atuação do laboratório?  
Por que esse tema é relevante para a sociedade, para o governo e para a organização?**

Ao identificar o foco inicial de atuação do laboratório, é importante definir qual é a relevância política e social do tema que leva à sua criação. Sugere-se explorar o contexto em que ocorre o problema-tema, suas características, manifestações, causas, interdependências, consequências para a sociedade e para o governo, identificando a importância e a necessidade de ser tratado por um laboratório.

Existe grande diversidade de atuação dos laboratórios. Há aqueles orientados à proposição de inovações em políticas públicas, atuando no desenho ou redesenho da política ou do programa. Podem atuar em uma ou mais fases do ciclo de políticas públicas (desenho, implementação, avaliação), testar e avaliar a sua eficácia, fornecer evidências para o redesenho etc. Laboratórios voltados às áreas finalísticas de políticas públicas concentram esforços em uma área temática (saúde, educação, segurança pública etc.) e têm *expertise* na política abordada. Geralmente possuem mandato para atuar naquele campo e podem ter mais legitimidade com os atores envolvidos. Nesse caso, focam sua experimentação para o desenvolvimento da própria política, em seus variados aspectos.

No caso dos serviços, em geral, se dedicam à prática de desenhar ou redesenhar serviços, projetando o modo como ele será entregue ao cidadão para gerar valor tanto para o usuário quanto para o provedor. Seu foco são as conexões entre os componentes, como os processos de gestão, as tecnologias e os recursos.

Os dois tipos possuem uma orientação para projetos “centrada no ser humano”, envolvendo vários atores no processo e incorporando a experiência dos usuários para propor a inovação.

Existem laboratórios cujo foco é interno, orientados para o aumento da eficiência da gestão da própria organização, para produzir mudanças na cultura organizacional e implementar processos de inovação. Eles têm maior probabilidade de promover sinergias e conexões entre áreas diversas para gerar mudança nos processos e serviços devido à posição transversal que ocupam e a sua conexão com a estratégia institucional. Embora voltados primordialmente às suas respectivas organizações, muitas vezes apoiam outras unidades externas, ligadas ou não à instituição.

Um outro foco dos laboratórios é a especialização em determinadas abordagens metodológicas no contexto do setor público, tanto em suas áreas finalísticas, como de gestão: a experimentação, o *design*, a economia comportamental, a ciência de dados, a transformação digital, entre outras. Há também os que utilizam um *mix* dessas abordagens.

Alguns, como os laboratórios cidadãos e laboratórios vivos, fazem experimentos em inovação social com a participação dos cidadãos na criação de soluções inovadoras no território. Os focados em inovação aberta atuam em parceria com instituições de pesquisa, *startups* e empresas, para promover desenvolvimento tecnológico.

Cabe destacar ainda os laboratórios em governo focados na promoção de valor público, transparência, participação, empoderamento do cidadão, controle social, acessibilidade, disseminação, qualidade de vida, gestão de dados, entre outros. Nesse caso, também pode ser identificada uma atuação transversal, podendo se apoiar em uma metodologia ou tecnologia específica ou em várias para atingir seus objetivos.

Alguns laboratórios têm o foco mais delimitado, tanto no objeto, como no âmbito de atuação. Por exemplo: gerar soluções inteligentes para uma cidade; fazer transformação digital em uma organização; coordenar projetos de inovação aberta; melhorar um serviço público da instituição. Enquanto outros têm perspectivas específicas do campo com o qual trabalham, como, por exemplo, unificação de ações que se encontravam dispersas em vários órgãos; articulação de uma rede entre parlamentares, servidores públicos, hackers cívicos e sociedade civil; geração de impacto na qualidade de vida dos habitantes de uma cidade. Esses e outros exemplos podem ser explorados no Quadro 3.

### QUADRO 3 – EXEMPLOS DE OBJETIVOS DE LABORATÓRIOS

#### LA-BORA! GOV

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. Dentre seus objetivos, constam: inspirar servidores e lideranças a transformarem seus modelos mentais e comportamentais; criar ambientes de segurança psicológica e confiança criativa; melhorar bem-estar, engajamento e produtividade; desenvolver competências humanas e de inovação e colocá-las em prática.

<<https://www.gov.br/servidor/pt-br/assuntos/laboragov>>

#### (011).LAB (PREFEITURA DE SÃO PAULO)

O (011).Lab é um espaço da Prefeitura de São Paulo (Secretaria Municipal de Inovação e Tecnologia) para pensar, criar e experimentar inovação no setor público. Sua atuação é voltada para criar soluções inovadoras para problemas de interesse público, desenvolvendo capacidades para inovar em servidores e servidoras, mobilizando comunidades de prática de inovação e melhorando os serviços para os cidadãos e cidadãs.

<<https://011lab.prefeitura.sp.gov.br/>>

### **COLAB-I – LABORATÓRIO DE INOVAÇÃO E COPARTICIPAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (BRASIL)**

O laboratório tem objetivo de promover a inovação na administração pública, por meio da interação entre gestores, controle e sociedade. Coordena projetos de inovação aberta que gerem conhecimentos e experiências replicáveis, com destaque para a atuação do controle.

<<https://portal.tcu.gov.br/colab-i/>>

### **LABORATORIO DE GOBIERNO DE CHILE**

Ligado ao Ministério da Fazenda do Chile, o laboratório busca cocriar soluções para problemas públicos prioritários e transversais e instalar capacidades de inovação nas instituições públicas, com o objetivo de melhorar os serviços públicos e a sua relação com os cidadãos, com uma perspectiva sistêmica com enfoque nos usuários.

<<https://www.lab.gob.cl/>>

### **LABHACKER - CÂMARA DOS DEPUTADOS (BRASIL)**

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 laboratório 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.

<<http://labhackercd.leg.br/>>



### **LABX - CENTRO PARA A INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO (PORTUGAL)**

O LabX tem como missão contribuir para o ecossistema de inovação na administração pública, promovendo a renovação da oferta de serviços públicos, adequados às reais necessidades de cidadãos e empresas. O Programa Transformar articula três áreas: a inovação nos serviços públicos, a simplificação administrativa e a participação de todas as pessoas. A Rede de Inovadores tem como objetivo fomentar o espírito inovador no setor público, conectando de uma forma transversal as entidades públicas independentemente do seu setor de atuação.

<<https://labx.gov.pt/>>

### **THE BEHAVIOURAL INSIGHTS TEAM (REINO UNIDO)**

A equipe do Behavioural Insights Team nasceu no governo do Reino Unido e tornou-se independente, tornando-se uma organização com finalidade social cujo objetivo é gerar e aplicar insights comportamentais para orientar políticas, melhorar serviços públicos e fornecer resultados para os cidadãos e a sociedade com base em evidências do comportamento humano para descobrir o que funciona, para quem e quando.

<<https://www.bi.team/about-us/>>

**LABCAPITAL (COLÔMBIA)**

Laboratório de Inovação para funcionários públicos e cidadãos que procuram ter um impacto na gestão pública em Bogotá. Criado em 2020 para ter impacto na qualidade de vida dos habitantes da cidade, com o objetivo de trazer inovação à gestão pública para que os funcionários públicos e os cidadãos possam cocriar e melhorar a qualidade de vida na cidade.

<<http://labcapital.veeduriadistrital.gov.co/>>

**LABORATORIO DE INNOVACIÓN SOCIAL EN GOBIERNO DIGITAL - LAB (URUGUAI)**

Busca cocriar soluções sustentáveis que se adaptem às necessidades das pessoas. Dissemina e testa novas metodologias de trabalho criativas com enfoque nas pessoas. O Laboratório utiliza a cocriação e metodologias participativas para encontrar melhores formas de prestação de serviços públicos. Isso permite compreensão, empatia, idealização e experimentação em conjunto.

<<https://www.gub.uy/>>

### 3.1.2 MOTIVAÇÕES, OBJETIVOS E AÇÕES

## Quais são as motivações, os objetivos e as ações que se pretende desenvolver com o laboratório?

São várias as motivações e objetivos para criação de laboratórios de inovação. Tendo por base bibliografia da área<sup>21</sup> e diálogos com laboratórios de inovação em governo do Brasil e latino-americanos<sup>22</sup>, foi possível identificar algumas das motivações e objetivos para criação de seus laboratórios, assim sumarizadas:

- identificar e resolver problemas públicos complexos;
- gerar valor público;
- pensar a inovação de modo estratégico;
- criar um espaço para resguardar a liberdade para experimentação, para gerar o novo e a transgressão;
- experimentar novos modos de trabalhar no setor público;
- promover inovação na administração pública e nos serviços públicos, modernizando os processos;
- promover mudança de mentalidade das pessoas na organização, incentivando os servidores a inovarem;

---

21 Acevedo e Dassen (2016), Puttick *et al.* (2014), Rodrigues, (s/d), Tönurist *et al.* (2017).

22 A partir dos resultados da Oficina Ciclo de Vida de Laboratórios de Inovação Pública, realizada pelo 011.Lab e GNova durante o Encontro Internacional de Inovação Pública em governo, de 7 a 9 de agosto de 2019, em São Paulo (WERNECK *et al.*, 2020).

- unificar ações que se encontravam dispersas em vários órgãos;
- desenhar soluções de problemas com foco nos cidadãos;
- gerar novas formas de participação da sociedade civil para implementar projetos colaborativos;
- introduzir tecnologias na administração pública para transformação digital e promoção da transparência;
- desenvolver políticas mais sustentáveis e responsivas;
- acompanhar o desempenho das casas legislativas;
- gerar soluções inteligentes para as cidades.

Na oficina Prosa de Laboratórios de Inovação<sup>23</sup>, realizada pelo GNova, os laboratórios apresentaram suas origens, com destaque para as seguintes motivações para a sua criação:

- realizar experimentação;
- modernizar e melhorar processos;
- fazer transformação digital;
- desenvolver políticas mais sustentáveis e responsivas.

Já em contexto diferente, o Nesta (2014, p. 10) identificou as seguintes motivações em suas pesquisas:

- Para enfrentar a insatisfação com a atual capacidade de inovação em conseguir melhores resultados e redução de custos;

---

23 A Oficina Prosa de Laboratórios de Inovação foi realizada em Brasília, 07/11/2019, na 5ª Semana de Inovação no Setor Público pelo GNova.

- Para melhorar as fases específicas do processo de inovação, tais como testes de ideação ou implementação e escala, mediante o reforço das capacidades inovadoras;
- Para enfrentar os desafios aparentemente insolúveis e arraigados, assim como a educação e a justiça criminal;
- Para fornecer um método único, como o *design thinking* ou a economia comportamental, para promover uma abordagem estruturada voltada para o processo de inovação;
- Para ouvir os cidadãos e outros fora da organização.

Laboratórios podem ser criados, assim, por inúmeras razões e nenhuma delas é exclusiva. O que se observa é que as motivações elencadas são congruentes com o papel dos laboratórios de criar e transformar serviços e políticas com foco nos usuários para aumento da qualidade do atendimento aos cidadãos.

Algumas das motivações apontadas relacionam-se ao contexto da agenda de governo, como a transformação digital e o governo aberto. Outras são abrangentes, buscando influenciar a administração pública para aumentar a capacidade de inovação (formação, disseminação, incentivo à participação social, redes). Entram nesse conjunto superar barreiras à inovação no setor público e produzir mudanças na cultura organizacional (mudança de mentalidade das pessoas na organização e incentivo aos servidores a inovarem). E ainda há as motivações ligadas à busca de soluções para desafios específicos, com introdução de novas tecnologias na área de atuação de uma organização, por exemplo.

As razões para se criar uma unidade como o laboratório – seja para resolver desafios específicos, engajar cidadãos, transformar processos e cultura do governo ou atingir um sistema ou uma política pública – são compreensíveis. Os servidores públicos geralmente são focados nas atividades cotidianas, com tempo limitado para se pensar em novas abordagens e soluções. E muitos programas têm dependência à trajetória (“sempre foi assim”), os orçamentos limitados, a falta de incentivos e a própria natureza da burocracia que tende a impedir a experimentação e a mudança (NESTA, 2014).

Uma característica marcante, e que subjaz a esse debate, é que o funcionamento de um laboratório tende a se diferenciar das características do modo burocrático de administração, seja pelas características das novas metodologias de trabalho para criar inovação (horizontalidade, colaboração, intersetorialidade, empatia), seja pela procura de novas possibilidades de ação, que o abre para interação com outros atores (experimentação, inovação aberta, cocriação, participação dos usuários, cooperação) (TÖNURIST *et al.*, 2017).

Independentemente das motivações de governos e organizações para criarem seus laboratórios, sugere-se que a equipe envolvida nessa tarefa realize pesquisas para planejar o nascimento de sua unidade e procure laboratórios constituídos para compartilhar experiências<sup>24</sup>.

---

24 Em muitos casos, houve planejamento da criação do laboratório, como o caso do SantaLab e do GNova; mas alguns deles aproveitaram uma janela de oportunidade, como foi o caso do Peru, cujo governo estava criando uma *delivery unit* e a equipe viu uma oportunidade de criar uma unidade de inovação na mesma estrutura (WERNECK *et al.*, 2020).

É interessante fazer uma investigação exploratória da área-foco para identificar onde estão os pontos fracos e onde o laboratório poderia ser mais útil. O ideal é conversar com atores envolvidos (*policy makers*, implementadores, prestadores de serviços etc.) e usuários de serviços para mapear problemas, expectativas e necessidades a fim de se aproximar do contexto real vivido pelos agentes. Podem ser utilizadas conversas estruturadas ou abordagens específicas (pesquisa etnográfica, oficina para levantamento de demandas, consultas) para saber o que pensam sobre o tema e o que estão fazendo em termos de inovação na área selecionada.

O importante para o laboratório, em sua implantação, é estabelecer de modo claro o foco inicial (objetivos e valores) e experimentar e avaliar para promover ajustes.

### 3.1.3 DEFINIÇÃO DO PÚBLICO E ATORES ENVOLVIDOS

## Qual o público que se busca atender e de que maneira ele participará dos processos do laboratório?

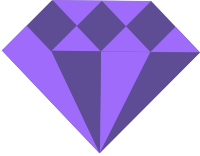
Definir a estratégia de um laboratório de inovação implica definir quem são os principais atores envolvidos e como irão participar dos processos. Trata-se do público a quem se destina prioritariamente, e os apoiadores e parceiros – como pesquisadores, outros laboratórios que atuam com a temática, patrocinadores etc. A definição do público-alvo dos projetos do laboratório auxilia na delimitação de suas ações e informa claramente às equipes e aos demandantes de serviços a quem se destina o laboratório.

Existem laboratórios que possuem como público os integrantes da administração pública de modo abrangente e outros têm como foco os servidores de organizações a que pertencem os laboratórios. Outros se direcionam ao desenvolvimento de soluções aos cidadãos. Ao definir o âmbito da ação e o público, fica mais fácil para um laboratório identificar qual o valor público e o tipo de resultado que deseja alcançar.

Não basta apenas definir o público-objetivo, é preciso pensar ainda como se dará a sua participação e em que momentos isso ocorrerá. Muitos laboratórios, principalmente os situados em governos locais, desenvolvem cocriação com cidadãos, podendo envolver outros atores como as organizações da sociedade civil, universidades e empresas em fases de seus projetos.



A abertura à participação dos usuários em diferentes fases do ciclo de inovação, em que podem cocriar, testar, avaliar, é condição para a geração de projetos adequados às suas necessidades e aos contextos locais. Mesmo aqueles que atuam no governo federal ou em projetos internos de organizações podem se beneficiar ao abrir momentos de participação com os beneficiários de seus serviços na imersão em problemas e cocriação. Isso possibilita que as partes interessadas entendam as diversas perspectivas de outros atores sobre o problema e o contexto em que ocorre, levando-as em consideração nas ideias e soluções.



### **3.2. QUAIS SÃO AS CONDIÇÕES PARA SE IMPLEMENTAR UM LABORATÓRIO DE INOVAÇÃO?**

Uma vez que a implementação de um laboratório de inovação parece ser o melhor desenho para lidar com um tema ou com o problema público, foi definido o seu foco e foram identificados os atores envolvidos; um conjunto de novas decisões precisam ser tomadas. Um exercício que pode auxiliar a amadurecer a melhor forma de fazer com que essa ideia se torne realidade é refletir sobre as questões abaixo.

#### **QUESTÕES SUGERIDAS**

Como é o contexto político e o patrocínio de dirigentes?

Qual é o lugar do laboratório no organograma da instituição?

Quais são os pontos fortes e os pontos fracos em pertencer à estrutura governamental ou em ser uma unidade independente?

É necessária formalização institucional?

Quais recursos financeiros e de pessoal são necessários inicialmente?

É necessário um espaço físico?

### 3.2.1. O CONTEXTO POLÍTICO E O PATROCÍNIO DE DIRIGENTES

## Como é o contexto político e o patrocínio de dirigentes?

Um laboratório em governo não está isolado da arena política em que ocorrem os processos de políticas públicas. Tratar de problemas públicos requer refletir sobre o contexto político e institucional em que se insere o laboratório e tecer relacionamentos com atores políticos e sociais, a fim de compartilhar as estratégias e ações, bem como conhecer as diversas ideias, valores e visões sobre o problema e sobre as propostas.

Dentre os atores políticos, destaca-se a importância do apoio de dirigentes, em vários aspectos e fases do laboratório. O patrocínio político é parte crítica para a implantação e sustentabilidade do laboratório de inovação e, por isso, é preciso tecer relações e laços estreitos com o poder autorizativo dos dirigentes, para que apoiem as atividades de experimentação, tornem-se defensores dos resultados e garantam orçamento.

O patrocinador pode ser uma liderança política, o dirigente máximo da organização à qual está vinculado o laboratório ou o seu superior etc. O papel de cada um varia em cada momento do laboratório: autorizar o projeto, incentivar e animar a equipe principal, participar de pontos de controle-chave da unidade para alinhar a direção estratégica e conhecer resultados, buscar recursos e o fortalecimento da equipe, abrir oportunidades de novos projetos e de parceria etc. (WERNECK *et al.*, 2020).

A autonomia de pensamento e a liberdade para questionar, propor, errar e disposição para revisar ou abandonar soluções propostas são condições indispensáveis ao trabalho de um laboratório. No entanto, essas características são em geral escassas pela própria natureza da administração pública, ainda muito marcada pela compreensão conservadora e errônea de que a administração é pautada pelo princípio da legalidade estrita, e pelas barreiras à inovação (excesso de formalismo e rigidez das estruturas organizacionais hierárquicas, governança rígida, muitos controles, burocracia autocentrada, inércia etc.).

No caso de o contexto da organização não ser favorável à inovação, o apoio do dirigente é essencial para que características (e valores), como autonomia e liberdade, possam ser exercidas pelo laboratório. Se a instituição é muito fechada, hierárquica e tradicional, é recomendável avaliar quais estratégias serão utilizadas para introduzir essa proposta na cultura organizacional, uma vez que esse ambiente pode constituir uma barreira para o trabalho.

Uma estratégia, que boa parte dos laboratórios utilizam para influenciar os servidores a assumirem riscos e adotarem novos modos de pensamento, são os projetos de formação e disseminação para desenvolver competências e comunicar sobre o diferencial das atividades do laboratório. A disseminação das descobertas e dos conhecimentos gerados é uma das fases do ciclo da inovação e serve para inspirar a adoção de práticas e incentivar a troca entre inovadores. Vários laboratórios adotam ações de disseminação como prêmios de inovação, publicações, seminários, oficinas, manuais, animação de redes.

Outra estratégia é instituir algum normativo que autorize condições para experimentação de abordagens, a tolerância ao erro, e abertura ao risco. Alguns governos estabeleceram normativos e outros inseriram a questão no centro de governo (ver exemplos no Quadro 4).

Um papel fundamental das lideranças do laboratório é forjar laços fortes com agências do governo, aproveitando oportunidades, não apenas de parcerias, como também de apoio para criar ambiente mais favorável à inovação visando a produção de resultados relevantes para a sociedade. Isso requer políticas claras quanto aos incentivos legais, recursos, prioridades e valores (saber o que, por que e para quem inovar).

Também a regulamentação deveria ser revista para apoiar a abordagem experimental para inovação. Sem isso, como aponta o relatório da OCDE para o Brasil (2019), ocorre um viés para a inovação incremental e para uma mentalidade de curto prazo, com os indivíduos assumindo riscos que deveriam ser do sistema. Países como Canadá, Finlândia e Portugal elaboraram normativos e alocaram recursos, criando um espaço seguro para a realização de experimentos. No Brasil, recentemente foi instituída a já mencionada Lei Complementar nº 182, de 1º de junho de 2021, que trouxe a possibilidade de criação de programas de ambiente regulatório experimental – o chamado *Sandbox* Regulatório.

#### **QUADRO 4 – EXEMPLOS DE AUTORIZAÇÃO PARA A EXPERIMENTAÇÃO**

No governo do Canadá, em 2016, o *Treasury Board Secretariat* e o *Privy Council Office* emitiram um documento com o compromisso de dedicar um percentual de recursos para experimentação de novas abordagens para os problemas públicos e avaliar o impacto dos programas. Havia uma diretriz específica para que os gerentes promovessem ambientes de trabalho que possibilitassem a experimentação, a inovação e a tomada de riscos inteligente para que os funcionários, ao testarem novas abordagens, não fossem repreendidos por riscos bem gerenciados, desde que as lições aprendidas fossem internalizadas em planos subsequentes (OCDE, 2019).

A Finlândia levou a experimentação para o centro do governo, criando modelos de colaboração, como a plataforma de financiamento para experimentos e pilotos. O governo finlandês, em parceria com Parlamento – e com o seu fundo de inovação operacional (SITRA) –, lançou um projeto chamado Governo do Futuro para descobrir novas formas de realizar reformas na administração pública. Também desenvolveu o Projeto OHRA, para preparar recomendações para a legislatura após as eleições de 2015, com vista a melhorar o impacto e a eficácia das ações governamentais. Essas iniciativas levaram ao desenvolvimento de um novo referencial para desenvolvimento de experimentos. A experimentação foi incorporada na estratégia do programa governamental (Finlândia, uma terra de soluções) em maio de 2015. A abordagem de *design* de políticas permitiu realizar experimentos estratégicos, como o projeto de renda básica (OECD, 2019).

O governo de Portugal instituiu o mecanismo do Direito ao Desafio (2020). Por meio de uma portaria, os gestores podem demandar a suspensão temporária de um determinado regime legal vigente para o período de a execução do projeto experimental. Esse mecanismo possibilitou a avaliação de novos modelos de funcionamento na Administração Pública, sem exigir uma alteração legal, funcionando como avaliação prévia da necessidade de novos instrumentos normativos (GUIA, 2020).

No Brasil, o marco legal das *startups* e do empreendedorismo inovador (Lei Complementar nº 182, de 1º de junho de 2021) trouxe a possibilidade de criação de programas de ambiente regulatório experimental – o chamado *Sandbox* Regulatório –, assim definido: “conjunto de condições especiais simplificadas para que as pessoas jurídicas participantes possam receber autorização temporária dos órgãos ou das entidades com competência de regulamentação setorial para desenvolver modelos de negócios inovadores e testar técnicas e tecnologias experimentais, mediante o cumprimento de critérios e de limites previamente estabelecidos pelo órgão ou entidade reguladora e por meio de procedimento facilitado”. Organizações como a Comissão de Valores Mobiliários, a Agência Nacional do Petróleo, o Banco Central do Brasil e a Superintendência de Seguros Privados já contam com iniciativas a esse respeito.

### 3.2.2. LÓCUS ORGANIZACIONAL DO LABORATÓRIO E A QUESTÃO DA AUTONOMIA

Qual é o lugar do laboratório no organograma da instituição?

Quais pontos fortes e os pontos fracos em pertencer à estrutura governamental ou em ser uma unidade independente?

Os laboratórios podem constituir unidades internas das organizações da administração pública direta, alojadas na própria estrutura organizacional, formal ou informalmente. Também podem integrar entidades da administração pública indireta, com maior grau de independência, como escolas de governo, universidades ou fundações. Podem estar relacionados à área-fim ou à área-meio, e podem ser exclusivos ou compartilhados com outras organizações. Independentemente da arquitetura organizacional escolhida, a questão da autonomia é chave para o laboratório.

Laboratórios europeus pesquisados por Tönurist *et al.* (2017) são tipicamente pequenos em termos de equipe e, portanto, com menor rigidez hierárquica, apresentando baixa rotatividade e dependência de recursos externos, não somente financeiros, mas também em termos de recursos humanos, o que muitas vezes resulta em maior autonomia. Os grandes laboratórios (ou ligados a grandes organizações) possuem equipes maiores e, por isso, mais capacidade de ação e acesso a recursos, mas tendem a perder a autonomia de ação.



Uma das características marcantes dos laboratórios de inovação, e que aparentemente é contraditória, é a busca de autonomia em relação ao governo. O laboratório precisa tanto de autorização política quanto de autonomia para que possa arriscar e fracassar em seus experimentos, para gerar aprendizados e para garantir que os resultados obtidos em algum teste de um programa, mesmo que sejam desfavoráveis, possam ser evidenciados. É o dilema descrito por Mulgan: «Se [os laboratórios] ficarem muito dentro do sistema, correm o risco de perder sua vertente radical; se ficarem muito longe, correm o risco de ter pouco impacto» (MULGAN, 2014, p.1).

O ideal seria buscar um equilíbrio entre garantir a autonomia e buscar proximidade com centros decisórios para exercer alguma influência na agenda prioritária de problemas a serem tratados, principalmente, no modo de enfrentá-los. Ainda assim, é importante destacar que as relações com o governo mudam ao longo do tempo, exigindo que os laboratórios renovem sua relação com o aparato estatal.

Os laboratórios estão sujeitos a transições de governo, o que pode descontinuar os projetos e colocar em risco o patrocínio político da alta direção, condição indispensável para institucionalizar o laboratório e garantir legitimidade para que possa resistir às barreiras impostas à inovação. Em momentos de transições políticas de governos, vários dos desafios do laboratório são colocados à prova. Segundo Werneck *et al.* (2020, p. 69):

**Quando uma nova liderança chegar e for preciso explicar o que o laboratório faz, haverá clareza ou dubiedade? Quando for necessário comunicar uma situação em que o laboratório fez diferença, haverá um caso bem documentado? Será possível explicar aos novos patrocinadores a necessidade de experimentar? A capacidade de mobilizar parceiros, criar uma narrativa em torno do laboratório e das suas atividades segue sendo fundamental, e a tensão entre entregas e experimentação atinge um ponto crucial.**

A habilidade do laboratório em cultivar boas relações com centros decisórios, atores e organizações externas menos sujeitas de serem afetadas pela mudança de governo pode fazer diferença nesses momentos. No entanto, isso não impede que alguns encerrem seu ciclo de vida após transições políticas, após mudanças nas prioridades ou ainda quando tiverem cumprido os objetivos para os quais foram criados (WERNECK, 2020). O caso emblemático é o *MindLab*, da Dinamarca, que foi um dos primeiros laboratórios de inovação pública do mundo; durou 16 anos, e foi substituído pelo *Disruption Taskforce*, voltado a transformação digital.

O Quadro 5 apresenta como se deu a criação do então GNova, em 2016, em uma Escola de Governo, a Enap, em parceria com Ministério do Planejamento e *MindLab*.

## QUADRO 5 – CASO: A CRIAÇÃO DE UM LABORATÓRIO EM UMA ESCOLA DE GOVERNO

Houve uma confluência de fatores, em 2016, que propiciou um contexto favorável à criação do GNova (atual GNova Lab): um projeto de cooperação internacional que precisava de um executor, o apoio político de dirigentes e um ambiente de aprendizagem e disseminação de conhecimentos.

Resultado de uma cooperação entre o então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e o Ministério dos Negócios e Crescimento da Dinamarca, o projeto de estruturação inicial do Laboratório de Inovação em Governo indicava a necessidade de uma unidade orientada especialmente para a prestação de serviços de inovação no âmbito do Governo Federal. A Enap foi considerada o local mais adequado para a sua instalação pelos dirigentes. No escopo da cooperação, o laboratório dinamarquês MindLab foi responsável pelo suporte técnico à criação e estabelecimento do laboratório de inovação.

O GNova Lab tem uma configuração particular porque está inserido na estrutura de uma escola de governo, cujo principal objetivo é o desenvolvimento de capacidades nos servidores. Isso trouxe vantagens, como relativa autonomia e flexibilidade em comparação com a estrutura hierárquica e verticalizada dos ministérios, e um arcabouço legal que permite explorar diversificação de financiamento e parcerias. O próprio ambiente de aprendizagem e de disseminação de conhecimento da Enap era propício a inovações. Desde 1996, a Enap realiza o Concurso Inovação no Setor Público<sup>25</sup> ininterruptamente e produziu pesquisas e publicações sobre o tema desde essa época.

---

25 Sobre o Concurso Inovação, banco de soluções e publicações, veja: <<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/153>>.

O GNova Lab opera por meio de recursos orçamentários da própria Enap e de ministérios que, por meio de acordos de cooperação específicos para transferências orçamentárias governamentais (termos de execução descentralizada), aportam recursos para o desenvolvimento de projetos em parceria com o laboratório.

A parceria com o MindLab foi estratégica, principalmente nos momentos iniciais de implementação do GNova Lab, uma vez que o laboratório dinamarquês possuía experiência consolidada e resultados positivos, apoiando uma ideia que para muitos, naquele momento, era tida como ousada. A colaboração teve dois anos de duração, contou com uma equipe responsável composta por dois integrantes no escritório dinamarquês e uma consultora local.

Após a inauguração do GNova Lab, a colaboração assumiu ênfase na estruturação inicial do laboratório voltado ao desenvolvimento técnico da equipe brasileira, promovido por meio de capacitações presenciais e virtuais, bem como pelo acompanhamento e coprodução de alguns projetos (BRANDALISE; FERRAREZI; LEMOS, 2018).

### 3.2.3. ANÁLISE DA NECESSIDADE DE FORMALIZAÇÃO

## É necessária formalização institucional?

Uma “gestação” bem-preparada é fundamental para o nascimento saudável de uma unidade de inovação em governo<sup>26</sup>. A preparação se inicia com a reflexão sobre a necessidade ou não de gerar normativos para institucionalizar a unidade e sobre qual o momento mais adequado para isso. Existem unidades que primeiro nascem da prática e se legitimam e, posteriormente, criam algum normativo que as regulamente ou institucionalize. Outras, devido ao ambiente de maior fragilidade política, só conseguem iniciar suas atividades após uma institucionalização mínima (WERNECK *et al.*, 2020).

Além de alguma proteção nos momentos de alternância de poder, a formalização auxilia o laboratório a obter mais legitimidade, ao colocar a unidade de inovação em igualdade de condições com as outras áreas da mesma organização e ao demonstrar apoio institucional. Essa formalização pode ocorrer por meio de normativos internos, como o regimento interno da própria organização ou uma portaria específica, na maioria dos casos<sup>27</sup>.

---

26 Metáfora usada pelos participantes da oficina Ciclo de Vida dos Laboratórios, cujos resultados estão publicados em Werneck *et al.* (2020).

27 O Pátio Digital, por exemplo, criou uma portaria (Portaria nº 3.786 de 17 de abril de 2017). Já o Gnova não tem portaria de criação específica, mas no Art. 46 do regimento interno da Enap há menção ao laboratório: “Art. 46. À Coordenação-Geral de Inovação (CGNova) compete gerenciar e executar as atividades relativas à inovação na administração pública e na gestão de políticas públicas, bem como realizar a gestão administrativa do Laboratório de Inovação em Governo – GNova.» (Portaria nº 53, de 12 de fevereiro de 2021).

Segundo Tamura (2020), uma pesquisa realizada pelo Ipea em parceria com a Rede InovaGov apontou que 80% das iniciativas analisadas eram formalizadas. A formalização dos Laboratórios de Inovação responderia a inquietações de parte dos servidores, que se sentem mais protegidos ao terem a iniciativa reconhecida formalmente (ver normativos no Quadro 6).

É importante ter em mente que um laboratório se constrói justamente a partir de uma perspectiva iterativa e experimental, e uma formulação normativa inicial demasiadamente fechada e rígida pode representar uma barreira a eventuais ajustes ou mudanças de percurso. Observa-se que, em muitos casos, os laboratórios primeiro se estruturam e definem sua atuação, angariando resultados, para depois serem formalizados. Uma análise de risco sobre ter ou não uma formalização da unidade de inovação pode ajudar a tomada de decisão.

#### **QUADRO 6 – NORMATIVOS DE LABORATÓRIOS**

Laboratório da ANAC	( <a href="https://bit.ly/46v5tow">https://bit.ly/46v5tow</a> ).
LabHacker da Câmara dos Deputados	( <a href="https://bit.ly/46vfxhx">https://bit.ly/46vfxhx</a> ).
LabGes do Governo do Espírito Santo	( <a href="https://bit.ly/3M6TnK9">https://bit.ly/3M6TnK9</a> ).
Pequi – Laboratório do Governo de Goiás	( <a href="https://bit.ly/3tsiikP">https://bit.ly/3tsiikP</a> ).
iJusplab/ES da Justiça Federal do Espírito Santo	( <a href="https://bit.ly/3Fm5P56">https://bit.ly/3Fm5P56</a> ).
Laboratório da Justiça Federal de Santa Catarina	( <a href="https://bit.ly/3S34fwl">https://bit.ly/3S34fwl</a> ).

Laboratório da Justiça Federal do Rio Grande do Norte	( <a href="https://bit.ly/46S8XkL">https://bit.ly/46S8XkL</a> ).
InovaTchê Laboratório da Justiça Federal do Rio Grande do Sul	( <a href="https://bit.ly/3rULRV3">https://bit.ly/3rULRV3</a> e <a href="https://bit.ly/498eVA6">https://bit.ly/498eVA6</a> ).
iJuspLab/SP da Justiça Federal de São Paulo	( <a href="https://bit.ly/3FtuKUj">https://bit.ly/3FtuKUj</a> ).
(011).Lab – Laboratório da Prefeitura de São Paulo	( <a href="https://bit.ly/3Fs1E7H">https://bit.ly/3Fs1E7H</a> ).
Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro	( <a href="https://bit.ly/3M4foJu">https://bit.ly/3M4foJu</a> ).
LA-BORA Gov	( <a href="https://bit.ly/3Q06hLh">https://bit.ly/3Q06hLh</a> ).
Lab.MG	( <a href="https://bit.ly/46TFbw1">https://bit.ly/46TFbw1</a> ).
Aurora TJDFT	( <a href="https://www.tjdft.jus.br/institucional/aurora">https://www.tjdft.jus.br/institucional/aurora</a> ).
!9SE – TRE-SE	( <a href="https://bit.ly/3Qrlq8z">https://bit.ly/3Qrlq8z</a> ).
LIODS-TRT18	( <a href="https://bit.ly/3SaC8vw">https://bit.ly/3SaC8vw</a> ).

**Fonte:** Tamura, 2020.

### 3.2.4. RECURSOS FINANCEIROS

## Quais recursos financeiros são necessários inicialmente?

Um laboratório possui financiamento direto como qualquer outra unidade, incluindo financiamento para pessoal. Na maioria dos casos, as equipes são compostas em grande parte por servidores públicos. Definir como e onde alocar recursos é tarefa primeiramente política e dependerá do quanto os dirigentes estão convencidos de que o empreendimento valerá a pena. Criar o discurso com base nas perguntas do Capítulo 2, informar como e por que os recursos serão gastos, quais são os resultados esperados, os valores e objetivos, auxiliam essa tarefa de convencimento.

O orçamento do laboratório está sujeito aos contingenciamentos da organização à qual pertence, o que pode dificultar a sustentabilidade a longo prazo. Por esse motivo, pensar em diversificação de fontes de receitas pode contribuir para a sustentabilidade financeira: pode ser feito um projeto de captação de recursos para buscar doações de fundações, participar de editais de projetos para obter fundos, firmar parcerias com o setor privado, obter patrocínios, fazer realocação orçamentária de outros órgãos para projetos conjuntos, firmar acordos de cooperação internacional, dentre outras fontes.

Os custos financeiros de um projeto de inovação são variáveis e dependem de diversos fatores, como a quantidade de recursos humanos alocados no projeto pelos parceiros envolvidos, a duração do projeto, a necessidade de viagens, e a necessidade de contratação de especialistas, entre outros.



Existem projetos de baixo custo orçamentário, na faixa de alguns milhares de reais (projetos pontuais, sem viagens envolvidas, com participação intensiva de servidores do laboratório e dos parceiros, sem necessidade de especialistas ou facilitadores externos); e projetos de maior vulto, envolvendo algumas centenas de milhares de reais (seja pela necessidade de viagens para pesquisas de campo, consultores, materiais, duração extensa, ou pela conjunção desses fatores).

Com relação à proporção de valores envolvidos, é necessário compreender os projetos de inovação vinculados a laboratórios como uma forma de alcançar aprendizado rápido, ágil, pontual e rico em *insights* que permitam transformar ou aumentar significativamente a efetividade de serviços públicos ou atividades de gestão. Em outras palavras: muitas vezes, os projetos de inovação são protótipos, experimentos ou pilotos de baixo custo, se comparados aos custos totais de implementação previstos para o serviço ou atividade administrativa. São eficientes dentro da lógica de errar pequeno, mais rápido, mais barato, com muitos aprendizados, o que possibilita correções ágeis e menores riscos e custos em uma implementação em larga escala. Ou seja, os projetos de inovação desenvolvidos pelos laboratórios representam também uma mudança de paradigma no modo de se gerenciar recursos.

### 3.2.5. ESPAÇO FÍSICO

## É necessário um espaço físico?

Para definir o espaço do laboratório, o primeiro passo é identificar quem são as pessoas que o utilizarão e as suas necessidades no processo de inovação, considerando ainda que sua configuração depende da disponibilidade de espaço e recursos financeiros da organização. A própria experiência de utilização do espaço indicará as adaptações necessárias, à medida que os projetos se desenvolverem.

De acordo com estudos exploratórios, o espaço físico e a infraestrutura desempenham um papel relevante na estratégia do laboratório<sup>28</sup>. Peschl e Fundneider (2012 *apud* OSORIO, 2019) trabalham com a ideia de um espaço habilitador (não apenas para laboratórios, mas também para organizações inovadoras), que é projetado como um espaço multidimensional. Esse espaço considera que os aspectos arquitetônicos, social, cognitivo, tecnológico, epistemológico, cultural, intelectual e emocional juntos contribuem para uma cultura organizacional propícia à criatividade, ao aprendizado e à inovação.

---

28 Autores têm pesquisado como os espaços físicos influenciam a cultura organizacional e como o *design* do espaço de trabalho influencia a inovação. Ver detalhes em Osorio et al., 2019.

Para outros autores, a estrutura pode funcionar apenas como uma ferramenta e pode evoluir durante a trajetória do laboratório. De qualquer modo, cada espaço deve ser projetado para cada tipo de laboratório, considerando o contexto em que atua, o público, a escala, os objetivos e as atividades que são desenvolvidas, e de acordo com as possibilidades de cada organização.

Durante a pandemia de Covid-19, os laboratórios tiveram que se adaptar ao trabalho remoto e apoiar servidores neste processo, fornecendo capacitação e assessoria para o uso de tecnologias digitais e gerenciamento equipes. Essa experiência demonstrou ser possível o trabalho híbrido e abriu possibilidade de os laboratórios com baixa capacidade de investimento em adaptação ou criação de espaços terem uma alternativa viável para realizar as oficinas<sup>29</sup>. O laboratório pode ter também espaço de escritório, para que os funcionários possam fazer as tarefas administrativas necessárias e um local para armazenar os materiais que são usados durante as oficinas dos projetos.

---

29 Veja o guia que articula conceitos, abordagens metodológicas e técnicas com o objetivo de auxiliar no planejamento e execução de processos colaborativos em ambientes virtuais. Em: ZIMMERMANN, Andrea. Guia de facilitação remota: soluções inovadoras para desafios. Brasília: Enap, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3tJNXhW>>. E o Guia de orientação para a realização de sessões virtuais dos Laboratórios de Liderança, do INA – Portugal: <<https://bit.ly/46yk7eQ>>.

Uma característica ideal é um ambiente que estimule a criatividade, que seja descontraído e fora do padrão hierárquico que caracterizam, por exemplo, o mobiliário das organizações públicas. Um ambiente confortável e que estimule a criatividade são componentes desejáveis. No entanto, a ausência dessas condições não impede que se exerça uma das principais atividades do laboratório, que é a criação de ambientes que promovam relações interpessoais, boas perguntas, trocas de saberes e experiências, visando ao aprendizado coletivo para identificar oportunidades de inovação. Criar esse ambiente é papel da facilitação, que pode ocorrer independente da questão da espacialidade.

Importante notar, portanto, que um espaço físico adequado é um complemento desejável, mas não necessariamente um requisito obrigatório ou um primeiro passo para a construção do laboratório. Apesar de sua capacidade de sinalizar o espaço de autorização estabelecido, a disposição para a mudança e o clima organizacional menos rígido ou hierárquico, de nada adianta uma sala adaptada se o propósito institucional não estiver claro, ou se não for possível estabelecer a dinâmica de patrocínio e autorização para a experimentação mencionadas anteriormente. O laboratório, em última instância, não é o espaço físico: ele está no espaço físico. Uma equipe competente e inovadora numa sala comum é um laboratório de inovação; uma sala moderna sem equipe ou propósito definidos, não.

### **3.3. PARA SABER MAIS SOBRE A CRIAÇÃO DE LABORATÓRIOS DE INOVAÇÃO**

#### **COLABORAÇÃO INTERNACIONAL PARA INOVAÇÃO: O CASO DO GNOVA E DO MINDLAB (GNOVA, 2018)**

Este livro da Coleção Inovação na Prática conta os bastidores da criação do GNova Lab, mostrando como o contexto e as oportunidades podem ajudar a definir os rumos e a configuração inicial de um laboratório.

<[https://bit.ly/gnova\\_livroverde](https://bit.ly/gnova_livroverde)>

#### **CICLO DE VIDA DOS LABORATÓRIOS DE INOVAÇÃO PÚBLICA (011.LAB E GNOVA, 2020)**

Resultado de uma oficina com mais de 80 inovadores públicos de 43 instituições, representando 10 países, esse livro traz uma reflexão poética e prática sobre como os laboratórios de inovação nascem, crescem, geram frutos e transcendem sua existência. Ao sistematizar a experiência – e os dilemas existenciais – de laboratórios existentes, constitui um bom material de apoio para ajudar novos laboratórios a enfrentarem os desafios de seu nascimento, infância, adolescência e maturidade.

<[https://bit.ly/gnova\\_ciclosdevida](https://bit.ly/gnova_ciclosdevida)>

### **INNOVATION TEAMS AND LABS – A PRACTICE GUIDE (NESTA, 2014)**

Este guia do NESTA, em inglês, conta o que fazem os times e os laboratórios de inovação, e apresenta uma introdução prática sobre os passos necessários para se criar e gerenciar um novo time ou laboratório de inovação.

<[https://bit.ly/nesta\\_labspracticeguide](https://bit.ly/nesta_labspracticeguide)>

### **EL MÉTODO SANTALAB. COMO POTENCIAR LA INNOVACIÓN PÚBLICA A PARTIR DE LA CREATIVIDAD CIUDADANA. (LABORATORIO DE INNOVACIÓN PÚBLICA DE LA PROVINCIA DE SANTA FÉ, 2019)**

Outro guia sobre como criar laboratórios de inovação, desta vez em espanhol. O diferencial desse guia é que ele segue uma lógica de governo aberto, orientado a eixos de transparência, participação e colaboração, com ênfase na participação cidadã.

<[https://bit.ly/santalab\\_metodo](https://bit.ly/santalab_metodo)>

### **GROWING GOVERNMENT INNOVATION LABS – AN INSIDER’S GUIDE (PNUD, 2017)**

Esse guia usa o exemplo de países em desenvolvimento (como Chile, Armênia, Moldávia, Macedônia e Georgia) como referência para trazer dicas e reflexões para apoiar o surgimento (seed), lançamento (start up) e crescimento (scale up) de laboratórios de inovação em governo. Traz conselhos de especialistas que atuaram diretamente no campo.

<[https://bit.ly/pnud\\_labs](https://bit.ly/pnud_labs)>

### **LABORATORIOS DE INNOVACIÓN: UNA GUÍA PRÁCTICA (UNICEF, 2012)**

Esse guia em espanhol apresenta ferramentas muito práticas para a criação de um laboratório. Apresenta um “passo a passo”, com descrição das tarefas necessárias para a criação, incluindo detalhes da operação do laboratório e modelos de projetos e laboratórios. Apresenta até mesmo modelos de fichas de trabalho e de termos de referência, inclusive para orientar a contratação de profissionais.

<[https://bit.ly/unicef\\_labs](https://bit.ly/unicef_labs)>

## 4. A CONSTRUÇÃO DE CAPACIDADES DA EQUIPE





A construção de capacidades em um laboratório está relacionada com competências, recursos, liderança, formação, avaliação e métodos. Neste capítulo, abordamos algumas referências para a definição e o desenvolvimento de competências para inovação da equipe e das lideranças, e o potencial da aprendizagem no contexto dos laboratórios.

Na maior parte dos laboratórios, a equipe não nasce pronta, com os profissionais plenamente qualificados para o trabalho de inovação. Em geral, a equipe é formada ao longo do processo pela experiência prática nos projetos com os quais atua e com as atividades formativas.

As questões apresentadas abaixo são comumente enfrentadas por laboratórios de inovação em governo quando iniciam as suas atividades.

Que tipo de profissional recrutar para a equipe?

Onde buscar apoio: em consultores externos ou em servidores?

Quais as competências desejadas para os profissionais?

Qual é o papel das lideranças no desenvolvimento das equipes e quais são as suas competências?

Como desenvolver as capacidades da equipe?

## 4.1. RECRUTAMENTO DE EQUIPES

### Que tipo de profissional recrutar para a equipe?

### Onde buscar apoio: em consultores externos ou em servidores?

A equipe principal do laboratório é quem dá alma aos projetos e impulsiona comportamentos criativos e a experimentação. São os profissionais que planejam, executam, monitoram e avaliam os projetos, facilitam processos coletivos e organizam métodos, tempo e recursos. Funcionam como facilitadores dos processos, apoiando a criação de projetos por meio de metodologias e técnicas apropriadas que geram impactos nas capacidades dos participantes.

Considerando suas características intrínsecas, os laboratórios geralmente envolvem uma equipe pequena e multidisciplinar, com experiência em diferentes áreas e disponibilidade para trabalhar com coletivos diversos. Dependendo do objetivo do laboratório, agregam profissionais com experiência em *design*, facilitação, pesquisa, desenho de projetos, metodologias participativas, métodos experimentais, métodos ágeis, gerenciamento de projetos, entre outras. O que não pode faltar na equipe de qualquer laboratório de inovação são habilidades de facilitação em grupos, preferencialmente com conhecimento nas metodologias adequadas aos tipos de projeto e aos objetivos do laboratório.

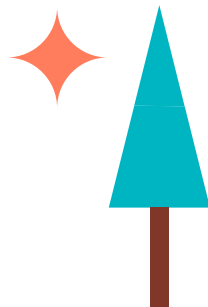
A diversidade de formação e tipos de experiência dos profissionais são fundamentais para o laboratório promover inovação, porque isso aumenta a possibilidade de serem criadas soluções

originais. Complementaridades são geradas pela agregação de múltiplas perspectivas sobre um mesmo desafio, ampliando a compreensão do contexto e a possibilidade de ideias criativas.

Em alguns projetos, habilidades específicas, que não existem na equipe, podem ser necessárias e o caminho pode ser buscar apoio externo. Nesse caso, é interessante aproveitar a oportunidade e incluir no plano de trabalho do consultor contratado a formação da equipe, que deve participar desde o desenho inicial do projeto, tendo sempre o foco em gerar cada vez mais capacidade nas equipes. Também é possível configurar um grupo ou uma rede de parceiros para apoiar a facilitação em projetos em áreas em que há lacunas de competências na equipe.

No entanto, apenas trazer conhecimentos externos é insuficiente para gerar uma mudança sistêmica na cultura das instituições do setor público (OCDE, 2017). Alcançar os níveis de inovação necessários requer não apenas trazer «sangue novo», mas também garantir que os servidores públicos existentes tenham as habilidades e competências para apoiar práticas inovadoras no governo. Nesse sentido, a seleção e a formação contínua parecem ser a melhor opção no longo prazo.

Em geral, os laboratórios são criados e suas equipes desenvolvem as competências necessárias ao longo da experimentação de projetos, fazendo cursos e discutindo seus aprendizados. Não é necessário ter a equipe ideal para começar. No laboratório, aprende-se fazendo e refletindo sobre a prática. Então, quanto mais disposição existir para reflexão e avaliação sobre os aprendizados, mais competências a equipe desenvolverá.



## 4.2. COMPETÊNCIAS DE INOVAÇÃO

### Quais as competências desejadas para os profissionais?

Em 2021, a Enap elaborou uma matriz de competências que sistematiza o elenco de competências consideradas essenciais e transversais para o setor público, com base na literatura e nos relatórios da OCDE sobre a administração pública e inovação. Neste capítulo, faremos uma síntese dessa matriz, bem como dos trabalhos da OCDE relacionados.

Um destaque do conceito de competência utilizado pela Enap, que tem por base a definição da Organização Internacional do Trabalho (OIT), é que as capacidades resultam não apenas da instrução, mas, em grande medida, da experiência em situações concretas do exercício ocupacional:

**Capacidade de articular e mobilizar condições intelectuais e emocionais em termos de conhecimentos, habilidades, atitudes e práticas, necessários para o desempenho de uma determinada função ou atividade, de maneira eficiente, eficaz e criativa, conforme a natureza do trabalho. Traduz a capacidade produtiva de um indivíduo que se define e mede em termos de desempenho real, demonstrado em determinado contexto de trabalho e que resulta não apenas da instrução, mas, em grande medida, da experiência em situações concretas do exercício ocupacional (ENAP, 2021, p. 9. grifos nossos).**

Essas são as dimensões conhecidas na literatura como os conhecimentos, as habilidades e as atitudes (CHA)<sup>30</sup>, que são conceituadas por alguns especialistas como comportamentos. Para nosso propósito, dois tipos interessam: as *competências transversais e essenciais*. As transversais podem contemplar conteúdos de natureza cognitiva ou psicomotora, possuem capacidade de transferência entre diferentes ocupações e podem ser usadas em uma ampla variedade de situações e configurações de trabalho (multifuncionais e interdisciplinares). As competências essenciais são aquelas que caracterizam a razão de ser de uma organização e ocupam um papel central em sua estratégia.

Em relação às **competências transversais** para a administração pública federal, a Enap propõe (2021, p. 19-25):

**Resolução de problemas com base em dados:** capacidade de idear soluções inovadoras e efetivas para problemas de baixa, média ou elevada complexidade com a utilização de dados e evidências que aumentem a precisão e viabilidade das soluções.

**Foco nos resultados para os cidadãos:** capacidade de superar o desempenho padrão e apresentar soluções alinhadas ao cumprimento de metas e ao alcance dos objetivos estratégicos das organizações públicas para garantir o atendimento das necessidades dos usuários e dos cidadãos.

---

30 *Conhecimentos* diz respeito à dimensão do saber. Indica o conjunto de informações estruturadas e armazenadas por uma pessoa, que têm relevância e causam impacto no ambiente e em seu comportamento. *Habilidades* é a dimensão do saber-fazer. Indica a capacidade de fazer uso produtivo do conhecimento. *Atitudes* diz respeito à dimensão do querer-fazer. Trata-se da predisposição do indivíduo em relação à ação, aos objetos ou às situações com que se confronta. Diz respeito ao julgamento da pertinência da ação, à ética do comportamento, aos valores, aos aspectos da convivência, da iniciativa e criatividade (ENAP, 2021, p. 9).

**Mentalidade digital:** capacidade de integrar as tecnologias digitais com os modelos de gestão, com os processos de tomada de decisão e geração de produtos e serviços; e com os meios de comunicação interna, externa e de relacionamento com usuários.

**Comunicação:** capacidade de escutar, indagar e expressar conceitos e ideias nos momentos apropriados e de forma efetiva, garantindo uma dinâmica produtiva das interações internas e externas.

**Trabalho em equipe:** capacidade de colaborar e cooperar em atividades desenvolvidas coletivamente para atingir metas compartilhadas e de compreender a repercussão de suas ações para o êxito ou alcance dos objetivos estabelecidos pelo grupo.

**Orientação por valores éticos:** capacidade de agir de acordo com princípios e valores éticos que norteiam o exercício da função pública, tais como responsabilidade, integridade, retidão, transparência e equidade na gestão da res pública.

**Visão sistêmica:** capacidade de identificar os principais marcos institucionais e as tendências sociais, políticas e econômicas nos cenários local, regional, nacional e internacional que podem impactar os processos decisórios e a gestão.

Em 2017, a OCDE publicou uma série de relatórios sobre as competências para o alto desempenho no setor público, com pesquisa em vários países, dando destaque para a dimensão da inovação, considerada indispensável para um setor público condizente com os desafios do século 21. No mesmo ano, a OCDE publica o relatório *Core skills for public sector innovation* (Competências essenciais para inovação no setor público), indicando seis atributos da inovação pública, e recomendou que os servidores públicos

sejam preparados para atuar de acordo com pelo menos alguns, se não com todos, desses atributos (Figura 2).

O relatório da OCDE Revisão das Competências de Inovação e Liderança na Alta Administração Pública do Brasil (2018b) e a Matriz da Enap (2021) indicam as mesmas **competências essenciais para as lideranças**. Vejamos quais são:

**Iteração:** trata-se da capacidade de desenvolver políticas, serviços e produtos de forma incremental e experimental. Isso implica capacidade de pensar e aplicar ciclos, chamada de iteração, começando pequeno, experimentando ideias, e aprendendo à medida que se desenvolvam. A matriz indica, para esse atributo, as seguintes práticas: a) gerenciamento de projetos de inovação iterativos (como *sprints*, imersão ágil); b) utilização de protótipos para explorar abordagens ou para testar se algo funciona; c) realização de testes e experimentos; e d) assunção de riscos.

**Alfabetização em dados:** capacidade de garantir decisões orientadas e apoiadas em dados e evidências. A capacidade de explorar e processar grandes volumes de dados passou a ser um diferencial na gestão. O processo de captura de informações, transformação, geração e, posteriormente, análise de dados possibilita a detecção de padrões e obtenção de *insights* para tomadas de decisão. A matriz indica para esse atributo as seguintes práticas: a) uso de dados para tomar decisões; b) capacidade de trabalhar com especialistas em dados; c) organização de serviços públicos baseados em dados; e d) explicação de dados e resultados.

**Foco nos cidadãos:** capacidade de compreender e direcionar os serviços que realiza para a solução das necessidades dos cidadãos. Para isso, é preciso ser capaz de utilizar vários métodos

para desenvolver em profundidade a compreensão a respeito dos cidadãos a que servem, suas necessidades, desejos e comportamentos reais, o contexto em que vivem e incluí-los no processo de elaboração. A matriz indica, para esse atributo, as seguintes práticas: a) resolução das necessidades dos usuários; b) foco nos usuários em cada etapa; c) consideração de como os usuários pensam e agem; e d) envolvimento de usuários em projetos.

**Curiosidade:** capacidade de buscar e experimentar novas ideias e formas de trabalhar, de fazer questionamentos, usar fontes variadas e de encontrar soluções em lugares inusitados. A curiosidade e o pensamento criativo são parte vital da inovação – são a ação de descobrir coisas novas. A matriz indica, para esse atributo, as seguintes práticas: a) procura de novas ideias; b) reenquadramento de problemas e soluções; c) adaptação de abordagens; e d) aprendizagem contínua.

**Storytelling (capacidade narrativa):** capacidade de estabelecer a comunicação em contextos de constante mudança, contar a história das transformações com referências ao passado, ao presente e às possibilidades de futuro e, ao mesmo tempo, estimular o apoio e o envolvimento das pessoas. A habilidade de construir narrativas para envolver públicos utiliza diversos meios de comunicação e objetiva gerar identificação nas pessoas impactadas pelas decisões e nos decisores. A matriz indica, para esse atributo, as seguintes práticas: a) uso de narrativas; b) contação de histórias de usuários; c) trabalho com várias mídias e métodos; e d) compartilhamento de aprendizados.

**Insurgência:** habilidades necessárias para confrontar o *status quo* e saber como a mudança é feita no setor público, usando o



processo político e construindo as coalizões corretas, sabendo que batalhas travar e perseverar face à resistência. A matriz indica para esse atributo as seguintes práticas: a) desafiar o status quo; b) tentar coisas que podem não funcionar; c) construção de alianças; e d) trabalho com parceiros incomuns (OCDE, 2018b, p. 3).

A matriz possibilita estabelecer padrões de desempenho para cada uma das seis competências. Além dos quatro elementos de práticas para cada capacidade, expostos acima, a matriz propõe três níveis de desenvolvimento das competências que representam a evolução em termos de compreensão e adoção de habilidades para a inovação do setor público:

- **Consciência básica:** o primeiro passo para ser capaz de utilizar as habilidades de inovação com compreensão geral da prática e como se aplica em um contexto;
- **Capacidade emergente:** as habilidades podem ser aplicadas de modo ocasional ou com “baixa intensidade”;
- **Praticante regular:** cada elemento de prática pode ser adotado de forma mais profunda e/ou mais sistemática.

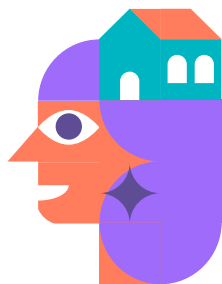
Os documentos da OCDE indicam que essas áreas de competências podem possibilitar uma maior adoção de práticas de inovação e, portanto, um aumento do nível de inovação. Mas não são as únicas para a inovação e nem todos os servidores públicos precisam usá-las em todos os aspectos do trabalho. Nesse sentido, há ainda muitos outros atributos como a ética pública, a perspectiva estratégica dos serviços públicos, e o foco nos resultados (ENAP, 2021, OCDE, 2018b).

O tipo de laboratório que se pretende formar é determinante para a definição ou priorização de quais competências, habilidades e atitudes são requeridas na equipe e precisam ser desenvolvidas. Nesse sentido, a lista acima pode guiar os laboratórios, mas é possível agregar ainda outras competências, como as capacidades de: planejar atividades; gerenciar projetos; usar métodos de identificação de problemas, causas e consequências; fazer reconhecimento de padrões e de sistematização; utilizar noções básicas de metodologias de pesquisa qualitativa e quantitativa; realizar análise crítica de dados e questionamentos; identificar necessidades e prioridades; realizar a facilitação de grupos e trabalhar em equipe.

## FIGURA 2 – COMPETÊNCIAS ESSENCIAIS PARA A INOVAÇÃO DO SETOR PÚBLICO



Fonte: OCDE, 2017 (traduzido pelo Wegov).



### 4.3. LIDERANÇA E DESENVOLVIMENTO DA EQUIPE

## Qual é o papel das lideranças no desenvolvimento das equipes e quais são as suas competências?

A equipe precisa ser orientada em relação ao seu papel, o que significa garantir que todos saibam qual é o objetivo principal do laboratório e como contribuem para o seu alcance. Essa divisão de papéis implica uma reflexão da liderança quanto ao tamanho adequado e ao recrutamento da equipe. Mas também cabe identificar o estilo de liderança e governança, e as suas competências, habilidades e atitudes que auxiliam atingir os objetivos do laboratório.

O estilo de liderança dos dirigentes do laboratório define, em grande parte, o estilo de gestão de projetos e o quão inovador será o laboratório. Quanto mais horizontal e democrática a liderança, mais aberta e democrática serão as discussões e decisões, gerando maior probabilidade de a equipe ter autonomia e se comprometer com os resultados.

O modo de trabalhar e o modelo decisório requeridos para gerar inovação são diferentes da gestão burocrática tradicional, tal como a conhecemos. Em vez de executores que não tomam parte nas decisões, os membros das equipes de projetos de inovação são chamados a opinar, questionar pressupostos, a cocriar e a aprender com os erros. Em vez de focar os meios ou as restrições, as iniciativas têm foco, desde seu desenho inicial, nos aprendizados gerados durante o processo e nos efeitos desejados. Em

vez de implementar uma ação apenas quando completamente planejada, no laboratório o teste vem antes, para que os erros se convertam em aprendizados que permitam a correção de rota, por meio de iterações.

Entre as suas atribuições, ao dirigente cabe apoiar a equipe para que assumam riscos, sejam criativos, e apoiar também quando a solução sugerir a interrupção ou revisão de uma proposta ou serviço ineficaz. Outra atribuição é a definição de como será o relacionamento com atores, orientando os servidores sobre quem será envolvido nos processos e de que modo. A liderança da equipe de inovação deve entender como o governo funciona, estabelecer conexões com os atores interessados e patrocinadores políticos, e, ao mesmo tempo, ter acesso a novas formas de conhecimento e redes de fora do governo para trazer novas perspectivas e provocar a equipe (NESTA, 2014).

Uma governança mais aberta ajuda a ganhar legitimidade. Fazer acordos e programas de trabalho anual com órgãos supervisores e parceiros garante que a equipe se concentre maior parte do tempo nas prioridades de seus patrocinadores. O *MindLab*, por exemplo, para garantir que a equipe se concentrasse nas prioridades de seus patrocinadores, alocava 80 por cento do tempo da equipe com tarefas específicas, e os restantes 20 por cento eram mantidos livres para atividades *ad hoc* e demandas flexíveis<sup>31</sup> (NESTA, 2014).

---

31 O *MindLab* fazia planos de trabalho anuais com o seu conselho de governança, constituído pelos secretários permanentes de seu ministério e de seu município parceiro, Odense. O laboratório francês *La 27e Région* promovia vínculos com o governo de diferentes regiões da França por meio de um conselho composto por presidentes e vices das regiões (NESTA, 2014).

Em relação às competências das lideranças, a OCDE (2018b) destaca que o aperfeiçoamento da capacidade, produtividade e inovação no setor público brasileiro exige focar nas competências necessárias para as lideranças e analisar os mecanismos que reforçam essas competências e os incentivos existentes para que se possa inovar.

O *benchmark* feito pela Enap (2021) identificou, em oito países tomados por referência, que as matrizes de competência de liderança no setor público tinham como principal objetivo fomentar a inovação e a transformação governamental. E a análise ainda constatou um conjunto de competências comportamentais (*soft skills*), evidenciando que o domínio de competências técnicas (*hard skills*) não é suficiente para assegurar a qualidade e as entregas dos agentes públicos em posições de liderança.

Além das seis capacidades de inovação a serem desenvolvidas por todos os servidores públicos que citamos na seção anterior, as competências relevantes para as lideranças fomentarem a inovação no setor público, segundo a Enap, são:

- **Visão de negócios:** habilidade para alinhar processos e recursos com prioridades de inovação. Nesse atributo estão a construção de coalizões, consciência estratégica, gestão financeira, gestão de mudanças, projeto e gestão de pessoas e responsabilidade com transparência (*accountability*).
- **Capacidades de inovação;** e
- **Mentalidade (*mindset*):** inclui coragem, empatia, aprendizado contínuo, foco em resultados, habilidades digitais, consciência interpessoal, inspiração e empoderamento (ENAP, 2021).

A Matriz de Competências para as lideranças proposta pela Enap pode apoiar os laboratórios na construção de seu próprio modelo. Ela se estrutura em torno do paradigma da construção de valor público, entendido como a capacidade de o Estado oferecer respostas efetivas a necessidades, direitos e expectativas dos cidadãos. Esse princípio, que orienta a proposta da matriz da Enap, agrega atributos de legitimidade, confiabilidade, alto desempenho, boa governança, agilidade, visão de futuro, inovação, transformação, e foco no usuário.

As nove competências constituem um núcleo de competências essenciais de liderança a serem detalhadas posteriormente em conhecimentos, habilidades e atitudes. Esse elenco se organiza em três grupos, a saber: estratégia (competências relacionadas à visão e atuação estratégicas), resultado (desempenho e orientação para resultados) e pessoas (competências de caráter pessoal, relacional e organizacional) (Figura 3).

A proposta identifica um perfil ideal de líder que tenha habilidade de gerar valor público, conheça o setor público e seja reconhecido como íntegro, realizador, inspirador, mobilizador, visionário, impulsionador da inovação e da mudança.

O conceito de cada competência é apresentado abaixo (ENAP, 2021, p. 32-50)<sup>32</sup>.

**Visão de futuro:** capacidade para imaginar e prospectar futuros, de traçar diretrizes estratégicas para a organização e para a sociedade, tendo por base as características históricas, o contexto e as tendências em âmbito local, regional, nacional e internacional,

---

32 Para o detalhamento do CHA de cada competência, consulte Enap, 2021.

aliada à capacidade para imaginar e prospectar cenários para além do futuro imediato.

**Inovação e mudança:** capacidade de questionar abordagens convencionais na solução de problemas, de adotar novos insights para sua ação, de criar um ambiente propício à experimentação e à melhoria contínua, de suscitar e encorajar ideias de vanguarda e novas formas de se trabalhar, adotando medidas incrementais ou disruptivas que conduzam a organização a responder de forma adequada ao contexto e se preparar face a cenários futuros.

**Geração de valor para o usuário:** capacidade e sensibilidade para compreender as necessidades e expectativas dos usuários em relação aos serviços do Estado, de orientar a atividade da organização para o resultado, e de buscar o envolvimento da sociedade no processo de formulação e implementação de políticas e dos serviços públicos.

**Comunicação estratégica:** capacidade de desenvolver conceitos e ideias com clareza, de comunicar propósitos, planos e estratégias e inspirar confiança; estabelecer uma comunicação empática, persuasiva e influente; capacidade de construir narrativas que representem e legitimem a atuação da organização.

**Gestão para resultados:** domínio dos conhecimentos sobre gestão, inerentes à capacidade de tomar decisões e gerenciar de forma competente e estratégica os atos da organização. Capacidade de atuar com base em desempenho, metas, resultados e impactos, construídos de forma aderente ao contexto organizacional e social existente.



**Gestão de crises:** capacidade de antecipar, identificar e administrar a ocorrência de situações de risco, de construir soluções criativas, estratégicas e tempestivas adequadas ao contexto. Capacidade de ação em face de situações de imprevisibilidade e escassez, e de reação sob pressão.

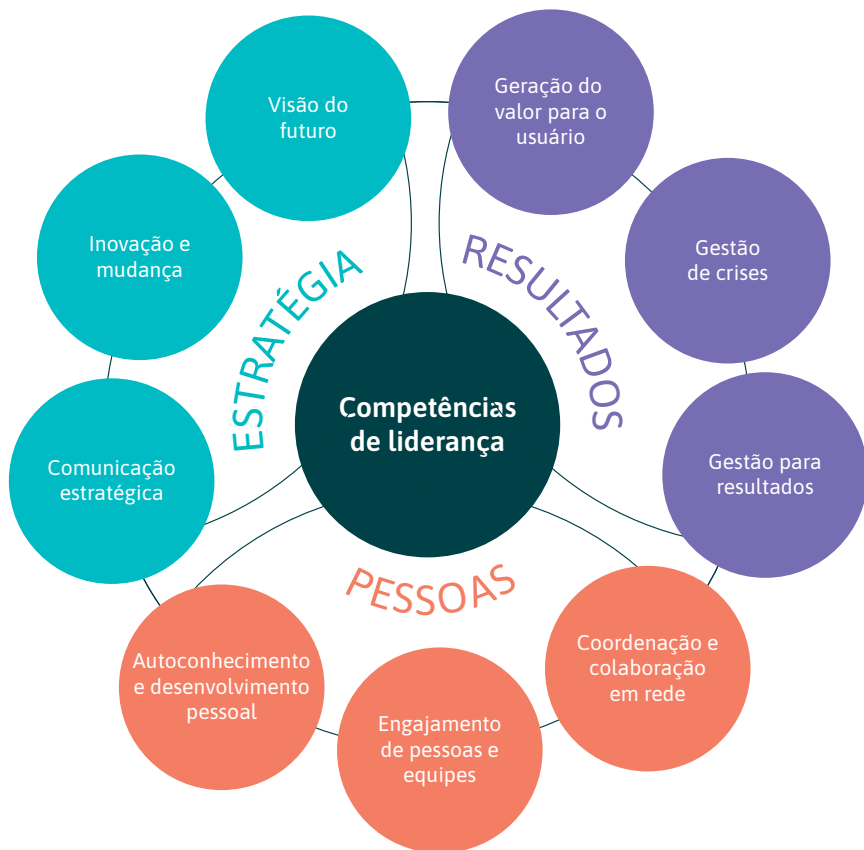
**Autoconhecimento e desenvolvimento pessoal:** capacidade de empregar o autoconhecimento e a inteligência emocional na construção de sua identidade de líder, de reconhecer intimamente suas forças e fraquezas de ordem comportamental, de administrar suas emoções de modo a construir uma cultura organizacional fundada em valores humanos. Capacidade de identificar suas capacidades e limitações, e de assumir o compromisso pelo próprio desenvolvimento, mediante a adoção de uma postura de abertura à aprendizagem contínua.

**Engajamento de pessoas e equipes:** capacidade de conduzir as pessoas ao encontro da visão, da missão e dos objetivos organizacionais, de atuar como líder agregador, engajador, incentivador e empoderador, construtor de um ambiente inclusivo, favorável à cooperação e ao trabalho em equipe. Capacidade de promover uma liderança que associe o alto desempenho da equipe ao bem-estar dos indivíduos em sua rotina de trabalho. Capacidade de valorizar o capital humano da organização, propiciando à equipe oportunidades de formação e compartilhamento do conhecimento no espaço organizacional, e promovendo uma cultura institucional propícia à aprendizagem contínua e ao desenvolvimento de pessoas orientado para os resultados.

**Coordenação e colaboração em rede:** capacidade de transitar com desenvoltura por uma linha de construção de entendimentos que vai desde a coordenação de interesses à gestão de conflitos, favorecendo a governabilidade por meio da construção de coalizões e consensos em torno de agendas de interesse comum. Capacidade de construir, mobilizar e manter redes confiáveis e abertas com *stakeholders* que são, ou podem vir a se tornar, atores importantes para o alcance dos objetivos estratégicos da organização. Capacidade de atuar em um ambiente de governança em rede, construindo parcerias e fortalecendo as relações institucionais.

Embora essas competências tenham sido direcionadas à formação de altos executivos no âmbito da Enap, como elas têm por base pesquisas feitas recentemente em vários países, elas podem ser consideradas referências para os laboratórios desenharem seus próprios perfis para orientar os procedimentos de seleção, os planos de formação e desenvolvimento de pessoas e a aferição do desempenho das lideranças.

**FIGURA 3 – COMPETÊNCIAS DE LIDERANÇAS**



**Fonte:** Enap, 2021.



## 4.4. APRENDIZADO E DESENVOLVIMENTO DAS EQUIPES

### Como desenvolver as capacidades da equipe?

As competências da equipe de um laboratório são desenvolvidas ao longo de sua trajetória porque são quesitos específicos necessários aos processos de trabalho que não são tão comuns e disponíveis no mercado de trabalho do setor público.

Ao lado das competências relacionadas a conhecimentos (saberes), as habilidades (capacidade de usar determinadas ferramentas, por exemplo) e atitudes (comportamentos, orientações) têm relevância para os laboratórios porque trabalham provocando e incentivando mudanças no modo como as pessoas pensam problemas e soluções. Isso exige do próprio facilitador atributos como:

- atitude de abertura ao novo e assumir riscos;
- empatia;
- capacidade de tecer relacionamentos;
- saber resolver conflitos;
- ser resiliente;
- agilidade mental;
- visão positiva e motivação.

Os atributos da natureza atitudinal, essenciais para trabalho dos laboratórios, são de difícil desenvolvimento somente por meio de capacitação. Esses atributos geralmente são constituídos na trajetória dos sujeitos e resultam em aquisições tácitas. Por isso, em geral, são mobilizados por ações mais elaboradas na gestão de pessoas, no cotidiano do trabalho, e nos processos de recrutamento e seleção (ENAP, 2021).

Os laboratórios têm a oportunidade de provocar mudanças principalmente na dimensão do cotidiano do trabalho de suas equipes e dos participantes dos projetos. A característica dos processos metodológicos aplicados – aprender fazendo – é válida tanto para a equipe de facilitadores dos laboratórios, como para as equipes externas com as quais atua, que são os “donos” do problema, que trazem o conhecimento do tema que está sendo tratado, mas que também passam pela capacitação durante o processo, podendo levar aprendizados para as suas atividades em seu local de trabalho.

O desenvolvimento de capacidades e a mudança de práticas são efeitos da própria participação no processo, tanto para os facilitadores, como para os participantes (BRANDALISE; WERNECK, 2022). Isso frequentemente decorre das experiências com metodologias derivadas do *design* que geram um ambiente estimulante e criativo, com materialidade dos projetos, capazes de provocar mudanças no modo de pensar sobre os problemas e as soluções.

A pesquisa de avaliação realizada pelo GNova Lab com os participantes dos projetos, acerca do *processo metodológico* (FERRAREZI; LEMOS; BRANDALISE, 2018), revelou que competências relacionadas à inovação foram desenvolvidas ou adquiriram novo sentido, como: análise de problema, empatia, incorporação dos usuários e até mesmo a ideia de que qualquer um pode se tornar um inovador. Observou-se ainda que passar por um desses processos amplia a perspectiva dos participantes sobre as possibilidades de soluções, e diferentes comportamentos são exercitados, como assumir riscos e desafiar o *status quo*. Interações, colaboração e conexões geradas pelos processos metodológicos, comumente destacadas na literatura sobre inovação, também foram identificadas.

Os processos metodológicos utilizados também tiveram efeitos positivos tanto na confecção dos produtos, cuja qualidade foi reconhecida, como na mudança de mentalidade e práticas adotadas pelos participantes dos experimentos, em momentos posteriores aos projetos com o laboratório. Isso reforça a hipótese de que a dimensão aplicada das metodologias e os princípios de trabalho que as regem, contribuem para gerar ou fortalecer as competências necessárias para promoção de inovação (FERRAREZI; LEMOS; BRANDALISE, 2018).

Um passo importante para que a aprendizagem da equipe do laboratório ocorra e se consolide é realizar documentação dos projetos. A realização de registros serve para construir uma memória organizacional e para realizar avaliações. Principalmente, para identificar e debater as lições aprendidas, que são fundamentais para gerar aprendizagem e conhecimento, e para poder realizar mudanças do laboratório ao longo de sua trajetória. Para tanto, é preciso alguma dedicação para documentar processos, projetos e metodologias testadas, bem como abertura para aprender com o que deu errado, tanto quanto para identificar, disseminar e celebrar êxitos (WERNECK *et al.*, 2020).

Vale ressaltar que, além do aprender-fazendo, dos registros e avaliações da equipe sobre os erros e acertos, a capacitação contínua da equipe, envolvendo cursos, seminários, comunidades de práticas e outras formas de aprendizado, é fundamental para desenvolver habilidades e competências individuais, grupais e relacionais, bem como para atualização das abordagens metodológicas e conhecimentos que são aperfeiçoados constantemente.

Ao longo do tempo, as competências requeridas podem mudar de acordo com a própria renovação do laboratório ou face a mudança de contexto ou de prioridade na agenda de governo. Por isso, investir em processos contínuos de capacitação é necessário. Parcerias com organizações que fazem formação, como escolas de governo, universidades nacionais e estrangeiras, e organizações do setor privado com ou sem fins lucrativos, podem ser uma alternativa<sup>33</sup>.

Para os processos formais de desenvolvimento da equipe e de suas lideranças, é preciso definir quais são as competências essenciais de acordo com o foco do laboratório (aquelas que ocupam um papel central na estratégia) e quais são as competências transversais para a realização de projetos. Com base no diagnóstico de competências de inovação existentes, é possível identificar as lacunas e traçar o Plano de Desenvolvimento de Pessoas para equipes. Para isso, pode ser utilizada uma ferramenta chamada Escala Comportamental para Inovação Pública (ECIP), criada pelo GNova Lab, que pode contribuir para fazer o diagnóstico e a avaliação dos estágios de mudanças comportamentais e de modelos mentais das equipes que participam de projetos de inovação ao longo do tempo<sup>34</sup>.

---

33 Há vários cursos disponíveis nas áreas de inovação em plataformas gratuitas em língua inglesa e em plataformas nacionais. A Escola Virtual de Governo (EVG), gerenciada pela Enap, tem em seu portfólio cursos sobre inovação e metodologias (como este <<https://www.escolavirtual.gov.br/curso/664>>).

34 Conheça o Toolkit: Aplicação da Escala Comportamental para Inovação Pública – Ecip: <<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/7562>>.

## **4.5. PARA SABER MAIS SOBRE EQUIPES E COMPETÊNCIAS PARA INOVAÇÃO**

### **COMPETÊNCIAS ESSENCIAIS PARA INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO (OCDE/NESTA, 2017)**

Em tradução preparada pela WeGov, esse documento da OCDE traz as seis competências-chave mencionadas no item 4.2, aliada a uma descrição de atividades exemplificativas de cada competência-chave, bem como evidências relacionadas a três níveis de maturidade (consciência básica, capacidade emergente, e praticante regular). A versão em inglês sugere também perfis de profissionais governamentais de inovação, com especificação de papéis a serem desenvolvidos e competências necessárias.

Versão em inglês: <[https://bit.ly/competencias\\_ocde\\_eng](https://bit.ly/competencias_ocde_eng)>

Versão em português: <[https://bit.ly/competencias\\_ocde\\_port](https://bit.ly/competencias_ocde_port)>

### **ESCALA COMPORTAMENTAL PARA INOVAÇÃO PÚBLICA – ECIP (GNOVA, 2022)**

Essa publicação, que traz também um kit de ferramentas, apresenta as bases conceituais e o passo a passo para conduzir uma avaliação dos estágios de mudança comportamental para inovação pública utilizando a aplicação da Escala Comportamental para Inovação Pública (ECIP). O método permite visualizar as tendências de mudanças comportamentais de equipes que participam de projetos e programas de inovação, permitindo verificar se essa participação causou transformações no modo de encarar problemas e soluções.

<<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/7562>>



### **MATRIZES DE DESENVOLVIMENTO COMPETÊNCIAS PARA O SETOR PÚBLICO BRASILEIRO (ENAP, 2021)**

Os profissionais que atuam no setor público, nos mais diversos países, encontram o desafio de lidar com sociedades mais pluralistas e com problemas mais complexos. Quais são as capacidades necessárias para um serviço público adequado às finalidades de hoje e do futuro? Como desenvolvê-las? Nesse documento, são apresentados o debate internacional em relação ao desenvolvimento de competências, o benchmarking realizado e as matrizes com o conjunto de competências de caráter transversal e essenciais de liderança para os servidores públicos brasileiros.

<<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/6795>>

### **PEER REVIEW - COMPETÊNCIAS DE INOVAÇÃO E LIDERANÇA NA ALTA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO BRASIL (OCDE, 2018)**

Esse relatório busca identificar as habilidades e as competências de liderança específicas, necessárias para impulsionar a inovação e seu impacto no Brasil, assim como os sistemas existentes para apoiá-las e reforçá-las. O relatório traz uma contextualização dos desafios de liderança na administração federal do Brasil, seguida por discussão sobre habilidades de liderança consideradas mais importantes. Em seguida, analisa como a oferta e a demanda por competências em líderes da alta administração poderiam ser reforçadas por medidas que podem iniciar a implementação de um sistema de administração pública sênior mais efetivo, consistente e coerente.

<<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3634>>

**I-TEAMS: THE TEAMS AND FUNDS MAKING INNOVATION HAPPEN IN GOVERNMENTS AROUND THE WORLD (NESTA / BLOOMBERG PHILANTHROPIES, 2014).**

Esse relatório, em inglês, conta a história de 20 times, unidades e fundos estabelecidos por governos que têm a missão de fazer a inovação acontecer. Atuam em diferentes pontos do espectro de inovação – desde o foco em melhorias incrementais, até a busca por transformações radicais. A publicação analisa como essas diferentes organizações lidam com questões de liderança, equipe, métodos, recursos, parcerias e mensuração de impacto.

<[https://media.nesta.org.uk/documents/i-teams\\_june\\_2014.pdf](https://media.nesta.org.uk/documents/i-teams_june_2014.pdf)>

# 5. METODOLOGIAS



Equipes de inovação têm um diferencial quando dominam conhecimentos e detêm habilidades para a identificação e resolução de problemas que estão relacionadas ao modo de pensar do *design* e a abordagens experimentais. Um estudo comparado identificou que laboratórios pesquisados na América Latina, América do Norte e na Europa utilizam, em sua maioria, o *design thinking*, seguido pela etnografia, economia comportamental e ciência de dados (RODRIGUEZ, s/d). Segundo a pesquisa realizada por Olejniczak et al. (2020), a orientação participativa que envolve representantes de várias partes interessadas na exploração e cocriação de soluções é utilizada em quase todos os laboratórios analisados da Europa, Ásia e Austrália.

Existem várias outras metodologias disponíveis como pesquisa-ação, métodos ágeis e outras tantas que são criadas pelos laboratórios. A seleção de quais metodologias adotar varia de acordo com os objetivos do laboratório e com o tipo e o momento de desenvolvimento do projeto. Ferramentas para as diversas abordagens são abundantes na Internet, com vários manuais disponíveis, inclusive nos sites dos laboratórios.

As chamadas ferramentas são importantes, mas não bastam. É preciso conhecer os porquês de sua adoção, seus objetivos e o que tipo de conhecimento mobilizam. Fazer o uso adequado de metodologias auxilia a tomar melhores decisões durante a jornada do projeto porque:

- aprofundam a compreensão do desafio por meio da identificação das necessidades das pessoas e de aspectos relacionados à vivência, às motivações e às lógicas daqueles que vivem um problema público;
- ampliam o conhecimento sobre o problema, o contexto, a realidade dos atores envolvidos e ampliam as possibilidades de solução que não eram visíveis;
- têm na em sua concepção teorias que embasam o processamento de dados em informações e conhecimento, provocam a imaginação e incitam a elaboração de sínteses.

Longe de querer esgotar o assunto, este capítulo busca organizar o conhecimento sobre abordagens metodológicas, com o objetivo de possibilitar que pessoas interessadas no desenvolvimento de projetos de inovação a partir de laboratórios possam conhecer e selecionar aquelas com mais aderência a seu foco de atuação.

Começamos com um quadro de referência teórica, que embasa as atividades e metodologias de laboratórios no desenho de políticas públicas. Na sequência, exploramos como algumas abordagens específicas – experimentação, práticas de *design*, pensamento sistêmico, abordagens ágeis e ciências comportamentais aplicadas – podem contribuir para a prática de laboratórios



e para o desenvolvimento de projetos de inovação. Concluímos apresentando alguns mapeamentos de ferramentas e abordagens, para possibilitar que equipes de laboratórios naveguem em busca de mais referências.

## 5.1. BREVE REFERENCIAL TEÓRICO

Olejniczak *et al.* (2020) destacam a natureza dialética do desenho de políticas aplicadas e os esforços dos laboratórios para integrar diversas atividades e perspectivas num único fluxo, que foram separadas na elaboração e avaliação de políticas públicas: “Os laboratórios equilibram-se constantemente entre a abstração e a realidade, entre pesquisas para entender problemas e o desenvolvimento proativo de soluções para os problemas” (OLEJNICZAK *et al.*, 2020). Segundo os autores, essa é uma característica que distingue os laboratórios de outras instituições, que tradicionalmente tendem a concentrar-se numa única fase do processo (por exemplo, reflexão teórica ou implementação).

Outra característica, que já destacamos, é a orientação participativa que, aliada à abordagem centrada no ser humano, possibilita que as ideias e as soluções dos cidadãos sejam incorporadas, trazendo a ambiguidade para o debate (OLEJNICZAK *et al.*, 2020).

A partir de um mapeamento das atividades de laboratórios pesquisados, Olejniczak *et al.* (2020) propõem uma matriz (cujas iniciais das etapas formam a sigla REACT) com cinco áreas de atividades identificadas na prática dos laboratórios, que são acompanhadas por ferramentas e técnicas.

A primeira dimensão da matriz (Figura 4) estende-se da imersão na realidade, até uma abstração mais teórica das questões abordadas. Capta a tensão existente na prática de políticas públicas, entre a complexa realidade de um problema e os esforços conceituais para dar sentido a essa realidade, na busca de princípios mais gerais que poderiam ser aplicados para resolver problemas. A segunda dimensão descreve o envolvimento com a questão ou problema de política pública em análise. Ela abrange desde a investigação, focada na compreensão do problema, até a criação de soluções. Essa segunda dimensão ilustra a batalha contínua na prática de políticas públicas para alimentar a tomada de decisão com diagnósticos capazes de integrar os *insights* de várias pesquisas, de um lado, e de outro, a implementação das ações.

O interessante dessa abordagem é a visualização de dimensões que devem estar presentes nos projetos de inovação e que nem sempre são explicitadas: as relações entre pesquisa e teoria na compreensão da realidade, e a mudança das práticas e dos problemas por meio de intervenções de políticas públicas. Nesse sentido, dominar métodos para projetos de inovação implica esforço não apenas prático (uso de técnicas), mas também algum domínio teórico para se chegar ao conhecimento sobre a questão abordada e sobre as mudanças necessárias para se atingir os efeitos pretendidos.

Vejamos uma síntese das atividades mapeadas pelos autores nos laboratórios analisados, que, em geral, compõem os métodos de *design* e experimentação em laboratórios.

### **1- Redefinição de uma questão ou problema de política pública.**

O problema é muitas vezes reenquadrado, segundo a perspectiva do público-alvo, atores interessados e dirigentes.

### **2- Exploração profunda da realidade que se pretende mudar.**

Envolve a coleta de dados relevantes de múltiplas fontes para compreender os problemas, os comportamentos e o contexto do público-alvo.

**3- Análise dos dados.** É um momento em que são levantadas hipóteses sobre os fatores e os contextos que facilitam ou dificultam a mudança desejada.

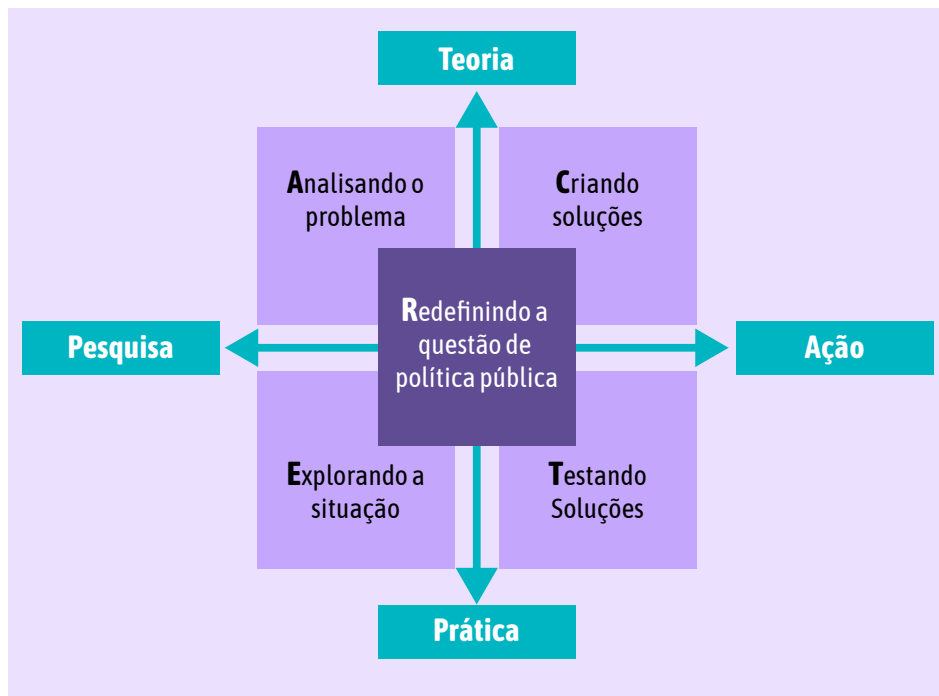
**4- Construção de soluções.** Os facilitadores assumem um papel ativo e realizam oficinas cuja tônica é a criatividade, nas quais constroem potenciais soluções para os problemas identificados.

**5- Teste e experimentação.** Os laboratórios proporcionam um espaço seguro para a experimentação, possibilitando testar na prática os protótipos das soluções projetadas.

Esse processo frequentemente é iterativo porque novas descobertas podem levar à revisão de fases anteriores.



**FIGURA 4 – MATRIZ REACT – UMA PROPOSTA GENÉRICA DO PROCESSO DE DESIGN DE LABORATÓRIOS DE INOVAÇÃO**



**Fonte:** Olejniczak, 2020 (Com base em KUMAR, 2012; ANDREWS, 2015; MINDLAB, 2017).

Para cada um dos quadrantes da figura, há várias metodologias disponíveis que são intercambiáveis no âmbito de cada fase. Por exemplo: na *(re)definição do problema* podem ser usados os cinco porquês, foco do projeto, mapa de atores, teoria da mudança; a *exploração* pode envolver etnografias, pesquisas, entrevistas, sombras, jornada do usuário; para a *análise de problemas*, a ciência de dados, o reconhecimento de padrões, personas, mapa de atores, jornada do usuário, etnografias etc.; e para a *ideação*, o *brainstorming*, mapa de conceitos, modelos lógicos, cenários, *blueprints*, *design* especulativo etc. E para os testes, temos protótipos, experimentos, jogos, simulação, entre outros (OLEJNICZAK, 2020).

Embora um projeto de inovação ideal abarque todas essas fases, um projeto desenvolvido no âmbito de um laboratório pode envolver apenas algumas delas. Há casos em que a mera reconfiguração do problema já é um auxílio prestado pelo laboratório para a unidade responsável pela política pública, permitindo operar uma mudança significativa na orientação da política, capaz de “destravar” novos caminhos e permitir o desenvolvimento de novas rotas e soluções. Há casos também em que as equipes envolvidas já atuaram por conta própria na redefinição e contextualização do problema, e o apoio adicional de um laboratório passa a ser necessário nas fases de criação e teste rápido de soluções. Compreender melhor o contexto de trabalho e o nível de maturidade da equipe responsável pelo problema pode contribuir na melhor definição sobre as etapas a serem empreendidas, evitando gasto desnecessário de recursos.

Metodologias importam; porém, é preciso dar atenção à dimensão política que perpassa laboratórios que trabalham com políticas públicas, que projetam futuros preferíveis e desejados, exigindo capacidade de compreender as relações entre diferentes atores e as disputas políticas existentes sobre as concepções do projeto. Um exemplo é o modo como os problemas entram no laboratório e como são elaborados: quem são os autores dessa definição e qual governabilidade possuem para inseri-lo na agenda governamental<sup>35</sup>?

Nesse sentido, o debate sobre valores e princípios a serem utilizados nos processos de trabalho são tão importantes quanto o domínio das ferramentas, porque eles orientam a adoção de métodos e instrumentos, cuja escolha não é neutra: «(...) a maneira pela qual os laboratórios definem os problemas em que se concentram, as ideias práticas que derivam e as soluções que projetam são atos fundamentalmente políticos» (KIEBOOM, 2014 *apud* WILLIAMSON, 2015 p. 22).

Um exemplo de sistematização de princípios, a partir de uma pesquisa feita sobre o GNova Lab, foi desenvolvido por Ferrarezi, Brandalise e Lemos (2021) e pode servir de inspiração para os projetos, inclusive para orientar os objetivos de capacitação durante o seu desenvolvimento.

---

35 Vale lembrar que os problemas, sob a perspectiva das políticas públicas, são construções políticas e sociais, e dependem do debate mais amplo que ocorre sobre o reconhecimento de sua relevância, do modo como os grupos os definem e da sua capacidade de incluir esses problemas na agenda de governo. O modo como o problema é definido influencia, assim, o desenho das soluções e as estruturas da política pública.

- **Envolvimento de usuários e atores relevantes:** esforço contínuo para coletar a perspectiva do usuário para que o projeto possa fazer a diferença na vida das pessoas;
- **Recorte concreto e problemas específicos:** investigação de exemplos específicos e concretos como ponto de partida para a construção de modelos amplos e abstratos;
- **Identificação de oportunidades de inovação com base em insights e evidências disponíveis:** uso de conhecimento relevante de fontes qualitativas e quantitativas para informar os processos de tomada de decisão, identificação de oportunidades e geração de ideias;
- **Foco em efeitos a serem alcançados para mudar a situação atual:** não começar com uma solução pronta em mente, mas, sim, iniciar pela reflexão sobre a teoria da mudança almejada e como as entregas do projeto podem contribuir para implicações estratégicas e mudança de comportamento;
- **Tornar as ideias tangíveis por meio de protótipos:** por meio da materialização de ideias em formas provisórias, elaboração de perguntas exploratórias e testes para confirmar ou refutar hipóteses iniciais sobre o problema e a incorporação do aprendido.

O questionamento constante sobre o propósito do laboratório e sobre a adequação de metodologias aos seus projetos – as teorias que as embasam, o alcance e suas limitações, os vieses e as possíveis implicações – torna o laboratório crítico, com capacidade de criar soluções inovadoras e de promover sua própria transformação. Essa capacidade de refletir sobre sua evolução, consolidar seus aprendizados e as lições aprendidas de forma dialogada representa um bom indicador da maturidade de um laboratório de inovação.

No próximo tópico, apresentamos alguns exemplos de como a experimentação pode ser conduzida, já que ela constitui uma característica distintiva dos laboratórios de inovação em governo.

## 5.2. EXPERIMENTAÇÃO NOS LABORATÓRIOS

Políticas públicas são um campo complexo e exigem um longo processo de maturação para serem efetivas. Basta olhar a trajetória de políticas eficazes para perceber como seu início é difícil, com muitos erros, instrumentos inadequados ou insuficientes, ou concertação de atores governamentais pouco articulada, e inúmeros ajustes devem ser feitos na fase de implementação. Em geral, a adoção de pilotos e a realização de testes para checar se o desenho funciona são ainda pouco utilizadas para colher evidências e antecipar erros que ocorrem durante o processo de implementação, o que pode acarretar custos enormes, caso os efeitos programados não se cumpram.



Por meio da experimentação, é possível testar pressupostos e pavimentar o caminho para produzir conhecimento e soluções antes da implementação de políticas e serviços (WILLIAMSON, 2015). A experimentação é entendida aqui como uma série de ações com objetivos claros de aprendizagem, que partem de várias fontes de pesquisa.

A proposta de adoção de práticas de experimentação em governo tem sido valorizada porque é relativamente rápida e produz evidências a partir da vida real. Ao antecipar problemas que ocorreriam na implementação, torna-se possível fazer ajustes de rota necessários sem desestabilizar as organizações. Laboratórios de inovação são o espaço ideal para realizar experimentação porque o teste ocorre em um espaço seguro, a uma distância do cotidiano de trabalho das equipes responsáveis pelos problemas públicos, e possuem métodos apropriados para fazer novas descobertas e lidar com a incerteza. As próprias características de um laboratório de inovação, como vimos, apontam para a experimentação (FERRAREZI; LEMOS; BRANDALISE, 2018):

- ambiente controlado para desenvolver e testar ideias que possibilitam gerar inovações;
- permissão para agir diferente e questionar, segundo lógica experimental de pesquisa;
- abertura de precedentes para práticas que desafiam a estrutura estabelecida;
- busca da perspectiva dos usuários para apoiar a decisão.

Experimentar é basicamente explorar e testar uma hipótese (ou seja, uma explicação provisória e ainda não confirmada do fenômeno) e checar se a realidade reage da forma esperada. É uma forma de colocar em prática, ensaiar e testar uma solução, ao invés de apenas refletir sobre ela. Seus principais benefícios são o aprendizado derivado das evidências geradas pelos testes, o que abre possibilidades que até então não eram visíveis ou consideradas: “A possibilidade é irmã do aprendizado, que, por sua vez, é resultado do experimento” (FERRAREZI; LEMOS; BRANDALISE, 2018, p. 21).

Ela implica em perguntas: o que se esperava como resultado realmente aconteceu? Se não, o que foi descoberto nos testes com as pessoas que possa servir para apoiar a revisão da solução? A hipótese inicial deve ser abandonada ou ajustes podem ser feitos na solução? Caso o resultado esperado seja obtido, a hipótese é confirmada, servindo de base para novas explorações, num processo iterativo. Sem ter a obrigação de implementação imediata, os gestores podem pensar de maneira mais criativa e explorar a esfera do desconhecido.

O objetivo final da experimentação é, em síntese, gerar aprendizado, em pequena escala, de modo rápido e de baixo custo antes da implementação da solução. Falhas são vistas como oportunidades para mudança, mas requerem abertura para o risco e para a execução das coisas de maneira diferente. Esse procedimento leva a um aprendizado rápido porque possibilita descartar propostas ineficazes, antes de que ganhem mais concretude e investimento, e fortalecer aquelas propostas com maior impacto (CHRISTIANSEN; BUNT, 2012).

Nunca é demais frisar este ponto: o objetivo de um experimento é gerar um aprendizado, e não necessariamente o de confirmar a hipótese inicialmente apresentada. Quanto mais testes forem feitos, mais erros ocorrerão. Na perspectiva da experimentação e do *design*, isso gera mais oportunidades de aprendizados sobre o projeto ou sobre o problema. A experimentação traz essa possibilidade: poder errar e ajustar durante o processo, aprendendo com o erro. Mas, para isso, é preciso arriscar, condição básica da experimentação.

Um experimento “dá certo” quando se aprende algo com ele – mesmo que o resultado obtido seja a rejeição da hipótese levantada. É por esse motivo que um laboratório se configura como um espaço de autorização para a experimentação: apenas num espaço em que um resultado indevido ou inesperado seja entendido como algo bem-vindo é que pode existir espaço para aprendizagem efetiva.

Para além da visualização gráfica utilizada – uma técnica empregada no *design* que materializa o projeto e facilita a compreensão dos participantes sobre elementos do problema e das soluções –, os registros do trabalho são fundamentais para a experimentação. O propósito é garantir registros fidedignos, que apontem com clareza – e de antemão – tanto a(s) hipótese(s) a serem testadas quanto a(s) expectativa(s) originais da equipe, além da metodologia proposta para o experimento e para a coleta de dados. Registrar essas hipóteses – e, tanto quanto possível, o andamento dos experimentos – permite minimizar vieses de confirmação, bem como identificar com maior clareza os aprendizados desenvolvidos ao longo da experimentação.



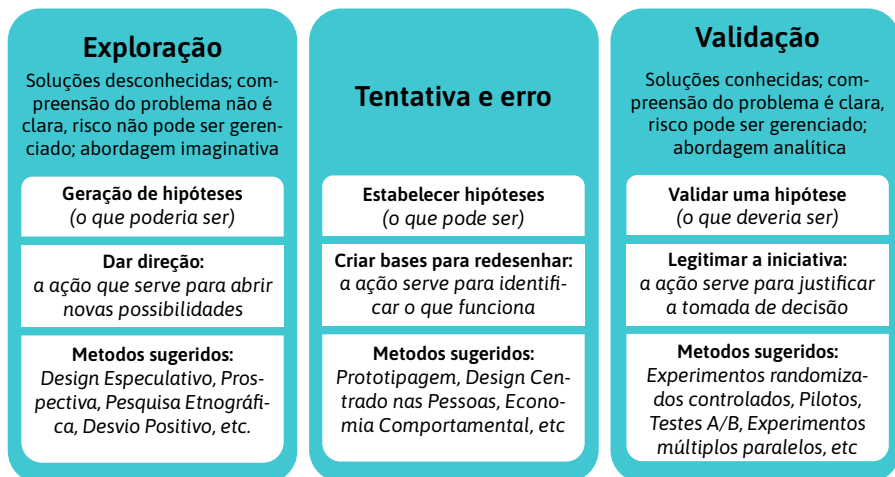
Há diversas possibilidades de registro de processos de experimentação. Uma versão tão simples quanto eficaz está consolidada no “Guia Copicola 17 – Como formular e implementar iniciativas públicas a partir da experimentação – O caso do Programa Linguagem Simples da Prefeitura de São Paulo” (SMIT, 2021), e é transcrita no Quadro 7 abaixo. O protocolo é derivado de um instrumento original utilizado tanto pelo MindLab quanto pelo GNova Lab. Merecem destaque também as reflexões adicionais sobre o processo de experimentação no setor público e os demais métodos e protocolos compartilhados em referida publicação.

**QUADRO 7 – PROTOCOLO DE EXPERIMENTAÇÃO**

<b>O que eu quero aprender com o experimento?</b>	
<b>Hipótese:</b> Quais hipóteses queremos testar? Quais nossas expectativas com o teste?	
<b>Passo a passo:</b> Como irei testar essa hipótese? Qual será a metodologia?	
<b>Observação:</b> Como irei observar?	
<b>Coleta:</b> Como irei coletar os dados?	
O que eu aprendi com o teste?	

É importante perceber que o termo “experimentação” é utilizado de modo amplo pelos laboratórios e não se circunscreve apenas a métodos científicos experimentais. Existem métodos adaptados a diferentes finalidades, com diferentes graus de rigor, dependendo do contexto, da questão, das hipóteses, e do grau de conhecimento prévio sobre as possibilidades de solução. Assim, podem ser usados métodos pautados por abordagens do *design* (testes de hipóteses, protótipos, sondas etc.), *insights* comportamentais e metodologias com maior rigor científico (ex.: grupos de controle), ou mesmo por meio de testes mais simples. Essa diversidade e complementaridade de abordagens pode ser mais bem compreendida a partir de um “continuum” de abordagens de experimentação (ver Figura 5).

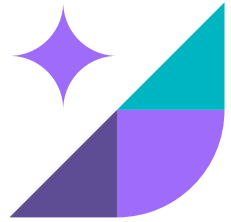
**FIGURA 5 – CONTINUUM DE ABORDAGENS NA EXPERIMENTAÇÃO**



No extremo esquerdo do *continuum*, em que as soluções são desconhecidas, é necessária uma mentalidade imaginativa, capaz de abraçar a incerteza. Esses experimentos são exploratórios e visam identificar enquadramentos para gerar novos pensamentos e ações. No outro extremo, em que as soluções são conhecidas, as atividades se concentram em justificar decisões e gerenciar riscos. Essa parte é guiada pela mentalidade analítica e segue procedimentos com rigor metodológico, voltado para a validação ou rejeição de hipóteses. No meio, entre “explorar opções” e “validar uma solução”, há uma categoria de experimentos que se baseia na mentalidade ao mesmo tempo imaginativa e analítica. Essa parte da abordagem é chamada de «tentativa e erro» e a prototipagem seria o seu método típico (LEURS; ISOBEL, 2018), em que uma hipótese ou ideias em um estágio inicial são testadas para se entender a solução potencial, bem como os efeitos imprevistos – positivos ou negativos – que ela possa ter.

Os autores do *continuum* destacam que a experimentação bem-sucedida precisa de um processo dinâmico e iterativo a fim de moldar sua direção, criando uma base para redesenhar e legitimar a tomada de decisões.

Muitas vezes, o processo de experimentação da aplicabilidade e viabilidade de solução é parte de um processo mais amplo, que envolve imersão no problema, ideação, prototipagem e teste. Tais processos, pautados por práticas de *design*, também são práticas muito comuns no dia a dia de laboratórios de inovação. No próximo tópico, apresentamos o papel do *design* na geração de inovação no setor público – inclusive, e sobretudo, nas práticas de laboratórios de inovação.



### 5.3. DESIGN E GERAÇÃO DA INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO

O *design* é um campo vasto, com vários significados, e não é nossa intenção discorrer sobre suas inúmeras categorias ou história. No entanto, recorreremos a uma definição de *design*, feita pelo cientista social Herbert Simon, em 1968, que ajuda a entender sua relevância para o setor público: pratica o *design* quem “cria cursos de ação que visam transformar situações existentes em situações preferíveis” (SIMON, 1997, p. 111).

Esse processo perpassa diferentes campos de conhecimento – inclusive, o das políticas públicas. A política pública também é frequentemente associada a um curso de ação ou inação escolhido para lidar com problemas, orientado para realizar um objetivo. Constitui um processo que envolve um conjunto complexo de decisores e operadores, mais que uma decisão singular acerca de uma ação de governo. Estabelece um comportamento propositivo, intencional, planejado, que denota as intenções das forças políticas, particularmente as intenções dos governantes, e as consequências de seus atos (VILLANUEVA, 2006).

A abordagem de “*design* para política pública” adotada por muitos laboratórios se baseia no pressuposto de que o *design* trabalha com futuros desejáveis e desenvolve vários meios de tornar isso realidade (CAMACHO, 2016). Observa-se, assim, uma confluência entre o campo das políticas públicas e o *design*: ambos envolvem criar algo novo, reformular ou alterar uma situação específica para alcançar um propósito com valor desejável; e ambos empregam metodologias específicas nas várias fases de desenvolvimento de diagnósticos e das alternativas de solução de problemas.

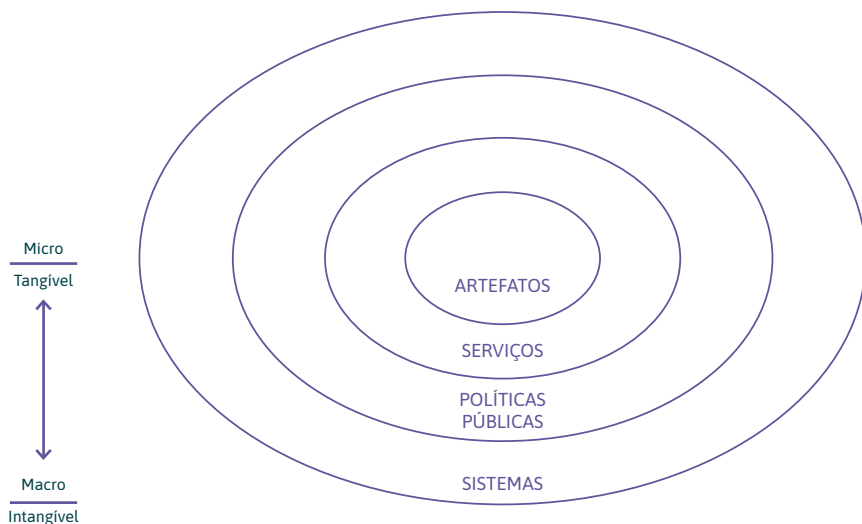
Por vezes, o ambiente burocrático e hierarquizado da administração tende a gerar distanciamento dos afetados pelas políticas e serviços, sejam eles burocratas do nível de rua, que implementam os serviços, ou os usuários finais, que pouco são ouvidos. Criar essa conexão mais direta entre atores e governos pode tornar serviços mais coerentes quanto à sua finalidade e, em consequência, mais eficazes, posto que atendem às necessidades e aos direitos dos cidadãos, podendo equilibrar o peso que as restrições legais, administrativas, fiscais e questões federativas têm tido nas mudanças de políticas públicas.

Entre os principais diferenciais que o *design* pode trazer a governos, além da experimentação em si, destacam-se os métodos que foram adaptados para o envolvimento e colaboração, que possibilitam que os servidores se abram para ver e ouvir a multiplicidade de perspectivas dos atores envolvidos. O chamado “foco no usuário” não é tema novo na gestão pública, mas o *design* renova esse princípio ao tornar a experiência das pessoas um parâmetro constituinte desde o início do desenho de políticas públicas, para além dos mecanismos de participação social existentes e dos diagnósticos realizados pelos formuladores.

Além de o *design* trazer um aprofundamento acerca da importância do envolvimento com a *experiência concreta* das pessoas, ele trouxe o foco no trabalho com os artefatos nas pesquisas e no próprio processo de desenho e teste da solução. Segundo Brandalise e Werneck (2022), no processo de *design*, os artefatos constituem as ações propostas a serem realizadas na realidade: “Os artefatos se referem à escala mais concreta e específica, a produtos tangíveis, pontos de contato entre um público e uma

oferta de serviço ou política pública” (BRANDALISE; WERNECK, 2022, p.13). Essas características do trabalho com artefatos e com a ação concreta possibilitam focalizar os esforços no processo de construção da solução e trazem mais chances de implementar a solução (Figura 6). A materialidade do processo de *design* se refere tanto à manipulação de materiais e objetos, como a práticas concretas de troca e interação entre as pessoas. Os próprios produtos das intervenções do *design* não são artigos ou monografias, mas propostas a serem realizadas na realidade (materialidade).

**FIGURA 6 – DIAGRAMA DE ESCALAS DE TRABALHO**



**Fonte:** Brandalise e Werneck (2022).

Os artefatos apoiam, assim, a relação que se dá entre as políticas públicas e o cidadão, constituindo uma mediação entre os objetivos do serviço e a experiência vivida pelos usuários. Um exemplo é a ferramenta *blueprint* do *design* de serviços, que busca a materialização de um serviço, detalhando as etapas e os pontos de contato com a população, olhando para a forma que esse serviço adquire e cria a experiência do usuário<sup>36</sup>.

Aqui entram os métodos que possibilitam trabalhar a compreensão do problema e a adequação das soluções diretamente com usuários finais e interessados, com o emprego de uma linguagem simples, tornando os problemas visíveis e as soluções tangíveis por meio de observações, pesquisas e etnografias<sup>37</sup>, bem como ferramentas de visualização e protótipos. Na perspectiva do *design*, os problemas e as soluções caminham juntos, isto é,

---

36 Ao desenhar um serviço público, também é necessário se pensar nas formas como ele será materializado na entrega: desde um balcão de atendimento, um site, uma escola, até mesmo um formulário. As demandas e questões específicas da diversidade de gênero e raça ou a situação de pessoas com deficiência, por exemplo, também devem ser acolhidas nos artefatos produzidos no setor público (formulários com opções diversificadas de gênero ou raça, calçadas adequadas para pessoas com deficiências, banheiros públicos que possuem regras de acesso às diferentes expressões de gênero etc.) (Curso Métodos e Ferramentas para Inovação em Políticas Públicas, disponível em <<https://www.escolavirtual.gov.br/curso/664>>).

37 Há atualmente vários campos de estudos específicos emergentes, tais como: etnografia sonora (uso do som para comunicar os insights obtidos na pesquisa); etnografia digital (uso de plataformas de mídia social para estudos); etnografia relacional (estuda processos que envolvem configurações de relações entre diferentes agentes ou instituições) (PINK, 2009 *apud* Curso Métodos e Ferramentas para Inovação em Políticas Públicas, disponível em <<https://www.escolavirtual.gov.br/curso/664>>).



à medida que os problemas são explorados, as hipóteses e as soluções provisórias vão sendo criadas.

A capacidade do *design* de lidar com a ambiguidade, a atitude de empatia com cidadãos que gera aprendizado, a produção de experimentação que possibilita arriscar e errar a baixo custo, entre outros fatores, foram incorporados pelo *design thinking* (organizado pelo IDEO<sup>38</sup> inicialmente para o setor privado), que agregou uma série de outros métodos para o processo de criação coletiva.

Boa parte dos laboratórios orientam suas ações pelo *design thinking*, que é um “modo de pensar” próprio do *design* e centrado no ser humano. Com diferentes métodos de conhecimento que utiliza, o pensamento do *design* (ou pensamento projetual expansivo) contribui para um modo mais aberto e rápido de criar soluções. O *design thinking*, vertente que se tornou mais conhecida, é um modo de identificar e explorar problemas, gerar e cocriar ideias, desenvolver protótipos e testar, integrando as necessidades das pessoas desde o início do processo. Existem vários textos e manuais sobre essa metodologia e, por isso, apresentamos apenas uma síntese simplificada e indicações de leitura para aprofundamento.

---

38 O IDEO é uma organização pioneira em *design thinking*, que atua na área há mais de 40 anos. A empresa criou também a abordagem de *design* centrado no ser humano (*human-centered design*). Eles desenvolvem estratégias e projetam produtos, serviços, marcas e experiências digitais e tangíveis para os setores empresarial, social e governamental (<https://www.ideo.com/about>)

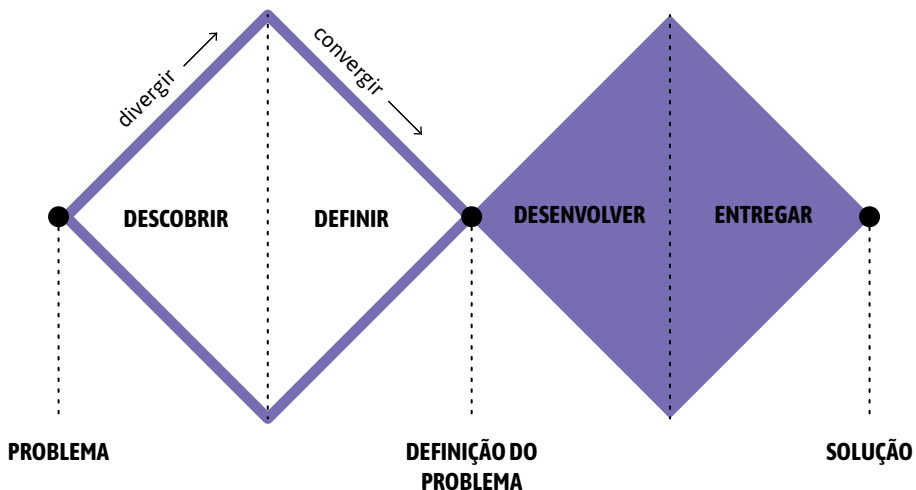
Em geral, no momento inicial do processo de desenho do projeto são realizadas pesquisas – a chamada “imersão na realidade”. O objetivo é compreender o contexto e obter informações e *insights* das pessoas envolvidas com o problema que será o objeto do desafio. Em seguida, ocorre a análise dos dados coletados e um novo enquadramento para a situação-problema, quando se reestrutura ou mesmo se redefine o problema ou desafio. Na fase da ideação, são empregadas abordagens criativas para geração de ideias, soluções e os testes. E por fim, ocorre o desenho da implementação, que envolve um plano de testes e, eventualmente, ajustes e mudanças.

As fases exploratória e analítica ajudam a elaborar hipóteses sobre as principais barreiras que bloqueiam o comportamento ou efeito desejado; a fase criativa fornece ideias para soluções que também constituem hipóteses sobre tipos de intervenção que podem resolver essas barreiras. Essa lógica está alinhada com o processo cognitivo humano do teste de hipóteses como parte da solução de problemas (EVANS, 2017 *apud* OLEJNICZAK *et al.* 2020), o que torna o processo intuitivo e acessível aos profissionais (OLEJNICZAK *et al.*, 2020). Essa lógica também aproxima as atividades relacionadas ao *design* das atividades relacionadas a experimentação. Não é por acaso que “*design*” e “*experimentação*” são duas das principais marcas distintivas dos laboratórios de governo contemporâneos.

O chamado duplo diamante do *design thinking* sintetiza o processo e destaca os pensamentos convergentes e divergentes nas duas fases do processo. No “primeiro diamante”, que caminha do problema em si para a sua redefinição, uma fase de pensamento

divergente (descobrir) é complementada por uma fase de pensamento convergente (definir). Por sua vez, no “segundo diamante”, no qual se caminha da (re)definição do problema até a proposta de solução, a fase de pensamento divergente é marcada pela ideação, enquanto o pensamento convergente consolida-se na “entrega”, que pode envolver a prototipagem de uma ou mais das soluções imaginadas com os necessários testes de solução (Figura 7).

**FIGURA 7 – DUPLO DIAMANTE DO DESIGN THINKING**



Fonte: GNova Lab.

São mobilizados vários tipos de conhecimento durante esse processo iterativo, o que requer prática e competências capazes de impulsionar o grupo na direção da solução, incitando o pensamento concreto e abstrato, bem como a reflexão durante a ação (MENDONÇA, 2019)<sup>39</sup>. Esse processo tem por base técnicas de visualização (esboços, desenhos, diagramas etc.) capazes de transmitir informações e interrelações de modo claro e rápido, o que facilita o engajamento das pessoas.

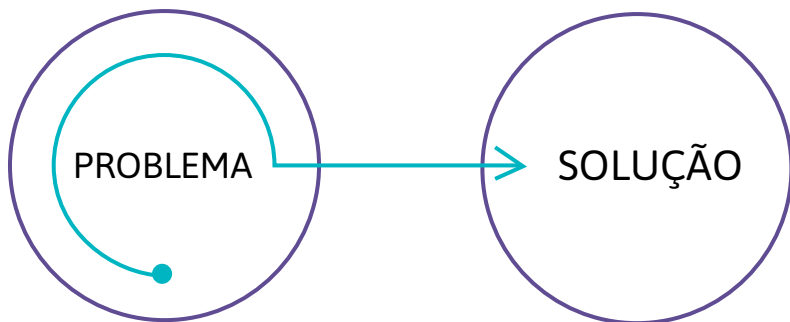
Apesar da aparente linearidade do diagrama do “duplo diamante”, é fundamental notar que os processos de *design* raramente são lineares. Diferentemente dos processos analíticos, nos quais a definição de requisitos e a compreensão do problema parecem ser pressupostos lógicos que levariam à proposta de solução, os processos de *design* costumam ser marcados por idas e vindas. A experimentação com determinadas possibilidades de solução pode levar à reconfiguração do problema e à proposição de novas alternativas, as quais podem ser testadas para novas descobertas e novas reconfigurações do problema, e assim sucessivamente – como se pode notar na Figura 8 abaixo.

---

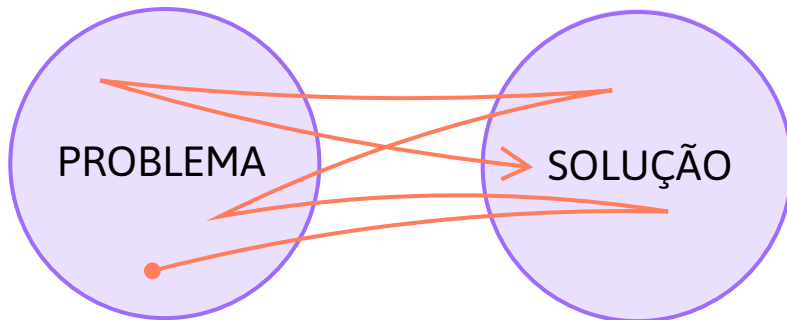
39 Um diferencial relevante do *design thinking* está em saber fazer a combinação de tipos de pensamentos (analítico e sintético) e raciocínios (dedutivo, indutivo e abdução) e não em focar em apenas um deles (MENDONÇA, 2019).

**FIGURA 8 – ESPAÇO DO PROBLEMA E DA SOLUÇÃO, SEGUNDO ABORDAGENS ANALÍTICA E DE DESIGN**

## Abordagem Analítica



## Abordagem do Design



Muitas das abordagens técnicas são transferíveis e podem ser úteis em vários processos e desafios cotidianos do setor público e não apenas em processos de inovação. Não se trata de substituir os formuladores de políticas públicas – muito menos as metodologias por eles utilizadas –, mas, sim, de somar esforços, ampliando-se as possibilidades de trocas entre esses campos de conhecimento e a seleção de métodos adequados a cada contexto.

Nesse sentido, pode ser útil para aqueles que desejam começar a utilizar métodos de *design* conhecer as dicas da publicação *Design for Public Good* (Design para o Bem Público, tradução livre). Elaborada por uma rede (*Sharing Experience Europe*) de 11 parceiros europeus, apresenta uma série de estudos de caso e ferramentas para aprimorar a compreensão do *design* para inovar no setor público e facilitar a integração de métodos de *design* na prática convencional. Eles propõem uma ferramenta de diagnóstico em três etapas, para que órgãos do setor público analisem seu nível de uso do *design* e definam um roteiro para o progresso (DESIGN COUNCIL, 2013).

A primeira etapa do diagnóstico é definida como *Design para problemas discretos (ou individualizados)*, em ocasiões em que o *design thinking* não faz parte da cultura organizacional e equipes de designers são contratadas para projetos que abordam problemas discretos, que podem ser grandes e ter implicações sistêmicas. Já na segunda etapa, *Design como capacidade*, o *design* é incorporado à cultura dos órgãos públicos e é utilizado nas operações e na tomada de decisões. Por fim, há o *Design para política pública*, também chamado de *design* estratégico, em que o *design thinking* é usado por formuladores de políticas, muitas

vezes tendo designers como facilitadores, para superar problemas estruturais no modo tradicional em que ocorre a formulação de políticas públicas (MCNABOLA *et al.*, 2013).

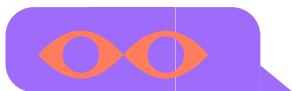
Em relação ao *Design para política pública*, a publicação destaca que essa é uma disciplina nova e que sua aplicação ainda tem caráter experimental. Salienta, ainda, que os designers deveriam aprender o que é o desenho de política pública e conhecer as necessidades dos formuladores, sendo provável que os formuladores do setor público requeiram evidências e avaliações desse trabalho para poder aceitar experimentá-lo. Cita como exemplos dessa etapa o trabalho do Helsinki Design Lab (Finlândia), do MindLab (Dinamarca), do *Behavioural Insights Team* e do *Design Thinking for the Civil Service* (Reino Unido) (DESIGN COUNCIL, 2013).

Entender o *design* como uma ciência do artificial, capaz de usar métodos – incluindo a empatia – para desenhar futuros preferíveis, em processos iterativos, alternando pensamentos divergentes e convergentes, é da essência do pensamento do *design*. A complementação dessa abordagem com outras visões, ciências ou métodos pode levar a outras abordagens compostas ou híbridas.

Um exemplo é o chamado *design etnográfico*, que acopla métodos etnográficos<sup>40</sup> – ou o estudo das características culturais de uma determinada população – com práticas de *design*, em busca

---

40 A etnografia explora os fenômenos culturais e sociais segundo a perspectiva e os testemunhos dos sujeitos ou grupos, visando compreender a interpretação dos sujeitos sobre comportamentos, objetos e fenômenos. Caracteriza-se pelo estudo profundo da realidade social e dos significados de normas, valores e padrões de conduta e tem por base o conhecimento empírico e experiencial, realizado por meio de trabalho de campo. Exige sensibilidade e abertura ao diálogo numa relação dialógica com o interlocutor (RESTREPO, 2016 *apud* FERNÁNDEZ, 2020).



de processos de imersão e descoberta mais ágeis e efetivos (a esse respeito, ver METELLO, 2018). Outro exemplo é o chamado “Design centrado no ser humano” (*human-centered design*), que coloca foco redobrado nas pessoas usuárias de um produto ou serviço, com suas necessidades e exigências, como requisitos para o *design*, a prototipagem e o teste (veja-se IDEO, 2009). Ou ainda o *design* sistêmico, que aplica as práticas de *design* ao pensamento sistêmico para auxiliar no desenho das interrelações entre diferentes componentes de um sistema (e entre o sistema e o próprio ambiente), de forma a melhor captar os efeitos produzidos entre eles para posterior análise e desenho de intervenções (RIZARDI; METELLO, 2022a).

Buscar compreender a complexidade das relações envolvendo políticas públicas é essencial na identificação das causas e efeitos, bem como no desenho de soluções. Por esse motivo, é muito comum que laboratórios de inovação aprofundem estudos, abordagens e metodologias relacionadas ao pensamento sistêmico – o tema de nosso próximo tópico.

## 5.4. PENSANDO DE FORMA SISTÊMICA

Vivemos num mundo complexo. Isso significa que nosso dia a dia, os sistemas sociais em que vivemos, e as próprias relações em sociedade são marcadas por uma lógica de não linearidade e interdependência entre os fatores que compõem os diferentes fenômenos da vida social (RIZARDI; METELLO, 2022a). Para compreender um mundo complexo, é preciso reconhecer seus graus de incerteza, bem como identificar as interrelações que



ocorrem entre os diferentes elementos de um sistema e entre o sistema e o ambiente em que ele está contido, reconhecendo que os diferentes elementos contribuem, cada qual à sua maneira, para os resultados obtidos.

Como já mencionado, é muito comum que laboratórios de inovação se debrucem sobre problemas complexos (os chamados *wicked problems*), para os quais não há solução pronta ou ideal. Importante notar que essa visão e perspectiva da complexidade, no âmbito das organizações e das políticas públicas, possibilita entender interações não lineares e auto-organizadas, bem como a emergência de novos resultados decorrentes do comportamento coletivo. Quanto mais interações e interdependências existirem em uma política pública específica, maior a sua complexidade, uma vez que o comportamento de um elemento interfere no comportamento dos demais e no comportamento do sistema como um todo (FERRAREZI; OLIVEIRA, 2012). Na medida em que o pensamento sistêmico fornece ferramentas para explorar ou mesmo intervir em lógicas pautadas pela complexidade, nada mais natural que essas possibilidades sejam exploradas no âmbito de laboratórios de inovação.

Ao identificar diferentes causas, seja na busca de uma causa raiz ou, sobretudo, na busca de uma rede interconectada de possíveis causas, o pensamento sistêmico contribui para projetos de inovação porque ajuda a comunicar, de forma gráfica e iterativa, as interrelações existentes – o que possibilita compreender de forma mais profunda as dinâmicas envolvendo os problemas públicos explorados e, portanto, maior empatia em sua compreensão e melhores *insights* na busca de soluções.

Abordagens sistêmicas trazem novos olhares para o desenho de soluções para problemas públicos, sobretudo ao mudar alguns pressupostos muito comuns ao setor público. Por exemplo, o pensamento sistêmico permite o mapeamento de riscos e de restrições relacionados a uma solução proposta, além de identificar a possibilidade de que intervenções sejam realizadas em áreas menos óbvias, muitas vezes distantes das análises tradicionais de políticas públicas (RIZARDI; METELLO, 2022).

Não é por acaso que as ciências do *design* e o pensamento sistêmico acabam por vezes se juntando no âmbito de laboratórios. Se o pensamento sistêmico permite mapear um sistema, entender as relações causais entre seus elementos e compreender os ciclos de reforço e de balanceamento (*feedback*) presentes nos relacionamentos mapeados, o *design* é justamente o que permite a proposição de soluções e intervenções. Assim, a partir de um mapa sistêmico construído que seja capaz de apontar os diferentes elementos, suas relações e os ciclos causais a eles inerentes, é possível encontrar os “pontos de alavancagem” que permitam “cutucar o sistema” em busca da compreensão dos possíveis efeitos transformadores dessa intervenção (RIZARDI; METELLO, 2022a).

Segundo Donella Meadows (2008, *apud* RIZARDI; METELLO, 2022b, p. 173) *leverage points*, ou “alavancas”, são “lugares no sistema onde uma pequena mudança poderia levar a uma grande transformação no comportamento”. Ainda segundo Rizardi e Metello (2022b):

**As alavancas representam oportunidades de mudança no sistema e possuem diferentes níveis de atuação. Por exemplo, é possível trabalhar em um nível mais profundo do sistema, mudando o chamado paradigma do sistema, ou seja, o conjunto de crenças, regras e modelos mentais que permitem que ele exista. Transformar o paradigma exige muito esforço e, normalmente, envolve um grau de incerteza grande, uma vez que pode mudar toda a estrutura do sistema. (...) Nesse nível, a ação para mudança é muito mais difícil, porém é o ponto de maior transformação de um sistema.**

Neste ponto, você já deve ter intuído que outro elemento importante, na implementação de possíveis soluções pautadas pelo pensamento sistêmico, é justamente outro elemento essencial aos laboratórios de inovação: a experimentação.

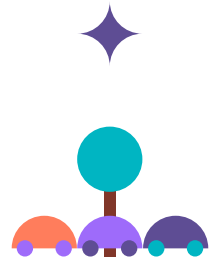
Como nos demais casos, cuidados devem ser tomados para que o uso de abordagens de inovação não gere mais riscos do que oportunidades de melhoria. Um primeiro ponto de atenção é o reconhecimento de que, por mais que seja pautada e orientada pela ótica da complexidade, um modelo gerado é sempre uma simplificação da realidade, que eventualmente pode deixar de capturar, em riqueza de detalhes, a realidade que se busca retratar. Identificar quais os elementos relevantes, e quais as relações e efeitos no relacionamento entre eles, é atividade que requer atenção, senso crítico, testes, validação, e algum conhecimento teórico. Importante, aqui, buscar evitar os riscos do pensamento

único, ou de uma uniformização de pensamento que, ao deixar de lado a diversidade, acabe incorrendo em vieses que prejudicam a adequada compreensão do problema. A ideia é buscar a participação (ou a validação) por parte de pessoas que possuam visões, contextos e modelos mentais diferentes ou complementares.

O papel de um laboratório, de modo geral, é o de buscar soluções ou intervenções que possam transformar a situação atual numa situação preferível, a partir de serviços públicos e políticas públicas. Assim, o uso de ferramentas de pensamento sistêmico, como o mapa sistêmico e os pontos de alavancagem, não deve ser visto como um fim em si, mas sim como uma ferramenta para a compreensão da realidade a partir de sua complexidade, e como suporte para o desenho de eventuais sugestões de intervenção.

As explorações do GNova Lab no campo do pensamento sistêmico foram registradas em vídeos, livros e relatos de projetos (*vide*, a esse respeito, o Mapa de Abordagens GNova Lab). Esta produção pode servir de referência para o processo de formação de integrantes de novos laboratórios de inovação.

Mas nem só de experimentos, *design* e reflexão sistêmica vivem os laboratórios de inovação. Gerenciar projetos de inovação requer, muitas vezes, uma abordagem diferente, iterativa, ágil, no próprio modo de conduzir projetos. Essas perspectivas serão abordadas no próximo tópico.



## 5.5. ABORDAGENS ÁGEIS

Para além da lógica experimental, das abordagens de *design* e do pensamento sistêmico, outro modelo mental muito frequente e desejado nos laboratórios de inovação consiste na utilização de metodologias ágeis para projetos. Essas abordagens tiveram origem em projetos relacionados ao desenvolvimento de tecnologia – em particular, software – e acabaram expandindo-se para outras áreas da gestão – incluindo a gestão pública.

No campo do desenvolvimento de programas de computador, as metodologias ágeis foram desenvolvidas a partir do Manifesto para o Desenvolvimento Ágil de Software (BECK *et al.*, 2001), também conhecido como “Manifesto Ágil”, no qual 17 programadores expressaram, conjuntamente, sua visão de mundo sobre possibilidades de melhoria no desenvolvimento de software, bem como 12 princípios norteadores dessa prática. Nas palavras deles,

Estamos descobrindo maneiras melhores de desenvolver software, fazendo-o nós mesmos e ajudando outros a fazerem o mesmo. Através desse trabalho, passamos a valorizar:

- indivíduos e interações mais que processos e ferramentas;
- software em funcionamento mais que documentação abrangente;
- colaboração com o cliente mais que negociação de contratos;
- responder a mudanças mais que seguir um plano.

Ou seja, mesmo havendo valor nos itens à direita, valorizamos mais os itens à esquerda.

Essa visão se opunha a uma visão anteriormente consolidada e dominante no desenvolvimento de *software*: o desenvolvimento em cascata (também conhecido como *waterfall*). Grosso modo, segundo esse paradigma de desenvolvimento, era necessário exaurir por completo, com ampla documentação e planejamento, cada etapa do processo de desenvolvimento de *software* antes de se passar à fase subsequente. Assim, era necessário esgotar por completo toda a especificação de requerimentos de um programa de computador antes de passar à produção do código, e seria necessário desenvolver por completo o programa antes de implementá-lo, implementá-lo por completo antes de testá-lo, e assim subsequentemente. Nessa visão “ultra planejada”, descobertas ou lembranças de última hora tendem a ficar de fora do desenvolvimento (ou a entrar apenas em futuras atualizações, desenvolvidas segundo a mesma metodologia).

Como o próprio manifesto expressa, tal abordagem formal na gestão de projetos acabava privilegiando a documentação formalista, a lógica de planejamento, as cláusulas contratuais e a obediência cega a ferramentas e processos em detrimento do foco nas pessoas, da colaboração com o cliente, da adaptação do desenvolvimento às necessidades de mudanças de escopo e, sobretudo, do efetivo resultado prático desejado (o *software* em funcionamento). Vale destacar, a esse respeito, que o chamado “desenvolvimento ágil” não significa a ausência de planejamento, ou a ausência de documentação: significa que esses itens são importantes, mas não são mais importantes do que os resultados práticos (e sua adequação às necessidades colocadas pelos usuários).

Entre os 12 princípios por trás do manifesto ágil, destacados pelos próprios autores, figuram elementos bastante alinhados com princípios de inovação pública (e mesmo com competências relacionadas à inovação no setor público, como iteração e foco no usuário). Temas como a satisfação do usuário, a adaptabilidade, a entrega frequente de soluções já funcionando, e passíveis de testes, ainda que com escopo apenas parcialmente desenvolvido, a humanização na relação com clientes e parceiros, baseada na confiança e na relação direta, a atenção ao *design*, à simplicidade aos resultados, bem como à consolidação e reflexão sobre os aprendizados, são elementos que integram os princípios previstos pelo manifesto (BECK *et al.*, 2001).

A partir desses elementos, é possível compreender como as metodologias ágeis ganharam destaque em relação a metodologias mais formais de gerenciamento de projetos. É necessário, de toda forma, identificar os casos em que a eventual produção de documentação correspondente possa ser exigida – por exemplo, em processos contratuais, orçamentários, ou licitatórios, ou nos demais casos em que a lei eventualmente ainda exija a produção de documentação em nível compatível com as formalidades correspondentes.

Também é possível entender como os métodos e as abordagens ágeis podem desempenhar papel destacado para a gestão de projetos no setor público – sobretudo em laboratórios de inovação. O “espaço de autorização” oferecido pelos laboratórios permite que haja menos receios quanto ao uso de abordagens mais informais, dispensando-se documentações exageradas, quando possível. Também merece destaque a atenção ao cidadão, consistente na coleta frequente de

*feedbacks*, na entrega frequente de soluções já funcionando desde o começo do projeto, construindo soluções de forma incremental e iterativa, e com a preocupação de alinhar as entregas às demandas e necessidades das pessoas que solicitam a intervenção.

Outro aspecto “ágil” de destaque é o trabalho em grupo, com alto grau de interação e objetividade e baixa hierarquização, embora a partir de uma liderança clara. O foco em entregas específicas de curto prazo permite alocar recursos de forma otimizada; o contato frequente com os demandantes – sobretudo no momento da aprovação das entregas – representa verdadeiros “testes de hipótese”, que permitem verificar se o desenvolvimento da proposta de solução está caminhando conforme o esperado, ou se ajustes de rota seriam necessários. Esse estado de espírito de “entregas rápidas / validações / ajustes” aproxima-se da lógica de experimentação e também da lógica de prototipagem e teste, relacionando-se com práticas de *design* que vimos anteriormente.

Não são poucas as metodologias existentes voltadas para a gestão ágil de projetos – como o SCRUM (SUTHERLAND, 2014). A própria Escola Virtual de Governo, plataforma digital de ensino a distância gerenciada pela Enap, apresenta ofertas gratuitas de cursos com abordagens ágeis, tais como: Ágil no Contexto do Serviço Público<sup>41</sup>, Cultura Organizacional Ágil Aplicada ao Contexto Público<sup>42</sup>, Design Sprint Aplicados a Projetos de Transformação Digital<sup>43</sup>,

---

41 Disponível em <<https://www.escolavirtual.gov.br/curso/317>>.

42 Disponível em <<https://www.escolavirtual.gov.br/curso/525>>.

43 Disponível em <<https://www.escolavirtual.gov.br/curso/528>>.



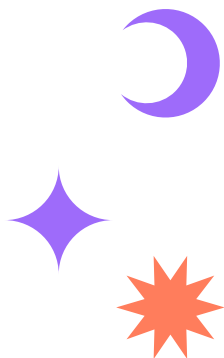
Uso do Lean e Inception na Administração Pública<sup>44</sup>, entre outros. Tais iniciativas formativas, gratuitas e à disposição permanente de qualquer pessoa interessada podem ser bons pontos de partida para a capacitação de integrantes de um laboratório.

Assim como no *design*, ou em outras abordagens de inovação, o cruzamento dessa perspectiva ágil com outros elementos levou à derivação de metodologias. Temos, por exemplo, o Design ágil para inovação social e desenvolvimento (RIZARDI; VICENTE, 2020), que busca conectar modelos mentais, métodos de gestão e ferramentas relacionadas ao *design* e a perspectivas ágeis para contribuir para a gestão de projetos de inovação. Temos também a Imersão ágil (FERRAREZI; LEMOS, 2018), que é um método para o processo de imersão, descoberta, ideação, prototipação e validação de ideias, acelerando o processo de desenho de soluções para problemas públicos. Ambos os métodos contaram com a participação da equipe do GNova Lab em sua concepção e registro e são apresentados sob a forma de guias que podem orientar equipes de laboratórios.

Outro campo do conhecimento muito explorado por alguns laboratórios de inovação – e com grandes chances de impacto, inclusive a baixo custo – é o das ciências comportamentais aplicadas. Trataremos delas no próximo tópico.

---

44 Disponível em <<https://www.escolavirtual.gov.br/curso/527>>.



## 5.6. O PAPEL DO COMPORTAMENTO

Formular políticas públicas muitas vezes significa desenhar atividades que buscam fazer com que pessoas desempenhem certas atividades. Inscrever-se num curso profissionalizante; cadastrar-se em um programa de transferência de renda; tomar vacina – ou levar crianças para serem vacinadas; declarar seu próprio imposto de renda: todas essas são atividades que podem estar na interface entre o Estado e o cidadão, e que acabam demandando uma ação – ou comportamento específico – do cidadão ou da cidadã para que a política ou serviço público sejam efetivos. Desenhar tais atividades, muitas vezes, pressupõe intuir o que tais cidadãos ou cidadãs temem, esperam, buscam ou desejam. Ou mesmo quais as melhores formas de despertar tais desejos, mobilizar tais buscas, ou anular tais temores.

Muitas vezes, no entanto, a formulação de políticas públicas acaba assumindo que as pessoas são seres inescapavelmente racionais, mobilizadas plenamente por seus próprios interesses e buscando sempre maximizar seus benefícios. Essa visão pode levar a “pontos cegos” nas políticas, ignorando os comportamentos reais – e as imperfeições – dos indivíduos, e levando a políticas que nem sempre geram os resultados esperados.

Nas últimas décadas, o campo das ciências comportamentais aplicadas – entre as quais se insere a economia comportamental – ganhou destaque significativo. Esse estudo dos comportamentos humanos – e dos reais motivos por trás de decisões aparentemente irracionais – tem contribuído em diversos domínios, como o direito, a publicidade, o *design*, e, por que não, a administração

pública. Compreender os motivos mobilizadores das pessoas, bem como o funcionamento dos vieses nos processos decisórios e dos mecanismos de incentivo, aceitação e rejeição permite prever os resultados esperados de intervenções públicas com mais chance de sucesso, e desenhar intervenções que possam ser mais adequadas e alinhadas aos propósitos esperados.

Um tema de destaque nesse campo é o desenvolvimento e a aplicação dos chamados “*Nudges*”. Segundo Thaler e Sunstein (2009), um *nudge* é “(...) um estímulo, um empurrãozinho, um cutucão; é qualquer aspecto da arquitetura de escolhas capaz de mudar o comportamento das pessoas de forma previsível sem vetar qualquer opção e sem nenhuma mudança significativa em seus incentivos econômicos” (THALER; SUNSTEIN, 2009, p. 11). Entenda-se, aqui, arquitetura de escolha como o “*design*” do processo, do contexto ou do sistema em que uma pessoa tem o direito de escolher algo. O *nudge* não proíbe, apenas busca um jeito de “sugerir” às pessoas que tomem a opção mais adequada para elas, sem estabelecer nenhuma proibição legal ou incentivo econômico a respeito. Tais possibilidades, quando funcionam, tendem a melhorar comportamentos (ou aproximá-los dos comportamentos desejados), frequentemente a baixo custo, e com respeito às liberdades individuais.

Há diferentes níveis de “validação” na relação entre políticas públicas e ciências comportamentais. Conforme Lourenço et al. (2016), temos em primeiro lugar as “políticas públicas alinhadas a ciências comportamentais”: aquelas intervenções e iniciativas que, pelo menos *a posteriori*, podem ser entendidas como alinhadas a evidências comportamentais. Em segundo lugar, temos as “políticas públicas informadas por ciências comportamentais”:

nesses casos, há evidências científicas indicando a validade de mecanismos comportamentais semelhantes, e a intervenção é baseada nessas evidências. Por fim, temos as “políticas públicas testadas por ciências comportamentais”: nesses casos, as intervenções foram testadas e sua implementação em escala ocorreu apenas após resultados positivos.

De se notar, neste caso, que o padrão-ouro de intervenções baseadas em comportamento é justamente aquele que parte de experimentos com validação estatística. O cuidado de realizar testes de intervenções – ou de buscar analisar os resultados em intervenções que não tenham sido precedidas por testes – não é algo supérfluo: como comportamentos estão frequentemente associados a elementos culturais, é comum que uma intervenção específica que tenha funcionado em um território não surta o mesmo efeito prático em uma cultura diferente.

O campo das ciências comportamentais é vasto, e há extensa produção acadêmica e prática sobre sua aplicação a políticas públicas. Também são frequentes e relevantes as considerações éticas a serem tomadas em conta quando do desenho de testes e intervenções (por exemplo, HANSEN, 2019). Há também guias específicos com recomendação para a criação de equipes de *design* comportamental para políticas públicas – por exemplo, para o contexto urbano (BARROWS, 2018). Outras diferentes organizações – como o *Behavioral Insights Team* britânico, a americana *Ideas 42*, entre outras – também têm produzido material significativo.

No Brasil, o GNova Lab também está entre as organizações que produziram material de referência sobre o tema. Há alguns volumes produzidos na Coleção *Inovação na prática* relacionados

à utilização de insights comportamentais, como o *Guia de utilização da ferramenta comportamental Simplesmente em projetos de inovação* (CAMPOS FILHO *et al.*, 2020), ou o guia sobre *Insights comportamentais para o diagnóstico e desenho de políticas públicas* (LICHAND; SERDEIRA; RIZARDI, 2022).

De forma inovadora, alguns dos métodos, como o Simplesmente, estão disponíveis em variados formatos, como jogo de cartas<sup>45</sup> e aplicativo para celular<sup>46</sup>, permitindo variedade de formatos e utilizações, inclusive em oficinas. A Escola Virtual de Governo também apresenta cursos gratuitos que cobrem a temática, ainda que parcialmente, como Métodos e Ferramentas para Inovação em Políticas Públicas<sup>47</sup>, *Employee Experience (EX): Engajamento e Produtividade no Setor Público*<sup>48</sup>, e *Economia do Desenvolvimento Comportamental em Políticas Públicas*<sup>49</sup>.

Depois de captar algumas tendências, modelos mentais e abordagens de inovação que podem ser usadas em laboratórios de inovação, é hora de fazer um *sprint* final e identificar onde encontrar – e como escolher – ferramentas adequadas para cada ocasião. Esse é o tema do próximo tópico.

---

45 Disponível em <<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3973>>.

46 Disponível em <[https://bit.ly/simplesmente\\_app](https://bit.ly/simplesmente_app)>.

47 Disponível em <<https://www.escolavirtual.gov.br/curso/664>>.

48 Disponível em <<https://www.escolavirtual.gov.br/curso/805>>.

49 Disponível em <<https://www.escolavirtual.gov.br/curso/631>>.



## 5.7. ALGUNS MAPAS DE ABORDAGENS E FERRAMENTAS

Para dar mais tangibilidade às abordagens mencionadas nos tópicos anteriores, é importante perceber que os diferentes métodos apresentados até agora podem ser implementados por meio de diferentes ferramentas e técnicas. É cada vez mais frequente que instituições voltadas para a promoção de inovação organizem seus acervos, sob a forma de mapas de abordagens ou kits de ferramentas (os chamados *toolkits*), como forma de sistematizar seus aprendizados e permitir sua disseminação e utilização.

Muitas dessas ferramentas têm o formato de “*canvas*” – ou telas. Consistem em um diagrama amplo, frequentemente de página única, a ser impressa em grande formato, com propósito específico e indicações de utilização. De modo geral, a proposta é fazer com que o diagrama seja completado numa atividade individual ou em grupo, por meio de desenhos, anotações ou escritos. É comum que as anotações sejam realizadas pelos participantes por meio de *post-its*, que permitem o posterior reagrupamento ou consolidação, buscando reconhecimento de padrões, identidades, conexões ou oposições entre as ideias apresentadas pelos diferentes participantes, na busca de *insights*.

Importante também perceber a distinção entre um *projeto* de inovação e uma *atividade* de inovação. Um projeto pode ser entendido como um conjunto de atividades de inovação, organizado em uma ou mais sessões, voltado para uma finalidade específica. Um projeto de redesenho de uma política pública, por exemplo, pode ser realizado ao longo de várias sessões. Em cada oficina, podem ser realizadas uma ou mais atividades de inovação (como,

por exemplo, uma entrevista, uma sessão de *brainstorming* ou o preenchimento de um *canvas* de jornada do usuário).

As atividades de um projeto – ou de uma sessão de um projeto, como uma oficina – devem ser planejadas de acordo com as finalidades pretendidas, executando-se ações ou atividades voltadas para a produção dos resultados que se busca obter. As atividades previstas são desenhadas de forma encadeada, por meio da elaboração de um “fio lógico”, que funciona como espécie de “roteiro” da atividade.

Apresentamos a seguir algumas referências sobre métodos, abordagens, ferramentas e guias úteis para o desenvolvimento de atividades de inovação, sem pretensão alguma de esgotar o tema. No dia a dia de um laboratório, é comum que diferentes participantes acabem se especializando em algumas das abordagens propostas. Também é comum que esse banco de ferramentas vá sendo construído e consolidado conjuntamente, a partir da experiência prática vivida pelos participantes durante a gestão de projetos e atividades. As indicações a seguir são apenas um ponto de partida para essa prática – e nunca um ponto de chegada.

### **5.7.1. O MAPA DE ABORDAGENS DO GNOVA LAB**

O Gnova Lab lançou em 2022 o projeto Mapa de Abordagens<sup>50</sup>, a fim de apresentar as principais metodologias e abordagens testadas pelo laboratório, e que podem ser utilizadas por equipes de governo em vários estágios de uma política pública.

---

50 Mapa de abordagens: <<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/7367>>.

O mapa se divide em três grandes eixos: (i) a experimentação baseada em *design*, envolvendo atividades pautadas pelo *design thinking*, *design* sistêmico e *design* etnográfico; (ii) abordagens complementares ao *design* – são métodos e ferramentas testados de forma a complementar e capazes de acrescentar capacidade inovadora aos ciclos iterativos baseados em *design*, como aquelas pautadas pelo uso de soluções de tecnologia de informação, pelas ciências comportamentais, pela linguagem simples, pelas análises de evidências e pelos estudos de futuro; e (iii) atividades de fomento ao ecossistema – projetos, eventos e publicações realizados como formas de apoio à inovação ou à gestão das unidades de inovação.

Todas as abordagens apresentadas no mapa foram prospectadas pela equipe do Gnova Lab. Um dos focos do laboratório é a prospecção de novas metodologias, de novos serviços, tecnologias e temas fronteiriços ao setor público – nacionais e internacionais – e o cultivo de redes com múltiplas especialidades. Muitas dessas publicações já foram mencionadas neste livro, mas o Mapa de Abordagens as ressignifica, de forma visual, permitindo encontrar onde e como essas publicações se encaixam no contexto da prática do laboratório. O mapa possui *links* que permitem que se navegue facilmente pela vasta produção de conhecimento e pelos registros de aprendizados desenvolvidos pelo laboratório.



## 5.7.2. REFERÊNCIAS SOBRE FACILITAÇÃO DE CONVERSAS

Conforme apontado, grande parte das atividades de um laboratório, num nível “micro”, diz respeito a estabelecer momentos em que se realizam diálogos significativos entre pessoas com o objetivo de produzir “insumos” para um projeto. De modo geral, esses insumos representam um amálgama da posição do grupo, consolidando diferentes posições, opiniões, conhecimentos e visões, em sua riqueza e diversidade. Transformar uma reunião de pessoas num “insumo” para o projeto é uma atividade que requer algum método e habilidade. Compartilhamos a seguir algumas referências úteis para essa finalidade.

### 5.7.2.1. ESTRUTURAS LIBERTADORAS

Baseado na obra de Lipmanowicz e McCandless (2013), as estruturas libertadoras são um conjunto de abordagens com o objetivo de incluir e engajar participantes, buscando operar a construção coletiva de conhecimento em busca de melhores resultados. Parte do pressuposto de que muitas das estruturas convencionais de organização de diálogos (reuniões, palestras, apresentações etc.) costumam atrapalhar a inclusão e o engajamento, gerando distanciamento ou inibição entre diferentes participantes. O livro (e o *website*<sup>51</sup> e o aplicativo para celular<sup>52</sup>) contribuem com abordagens alternativas fáceis de implementar, organizadas na forma de microestruturas que permitem a construção de diálogos ou conversas significativas.

---

51 Disponível em <<http://www.liberatingstructures.com.br/>>.

52 Disponível em <<https://www.liberatingstructures.app/en/>>.

Atualmente, existem 33 estruturas libertadoras, voltadas para os mais diferentes propósitos. Cada microestrutura é apresentada na forma de cinco elementos: 1) um convite estruturador, que pauta a conversa; 2) uma referência à organização do espaço e aos materiais necessários para a prática; 3) a forma como a participação é distribuída; 4) a configuração dos grupos; e 5) uma sequência de passos, com a correspondente alocação do tempo previsto para as atividades descritas. Cada estrutura apresenta também uma breve descrição de seu propósito, destacando o tempo total esperado e o que é possível alcançar com aquela prática; além de dicas, armadilhas a serem evitadas, possíveis combinações e variações no uso da estrutura libertadora, além de exemplos, materiais relacionados e, quando aplicável, dicas de facilitação.

As diferentes estruturas possuem todas a mesma lógica: produzir com mais eficácia conhecimentos em grupo. No entanto, diferentes estruturas possuem diferentes propósitos específicos. A Estrutura “1-2-4-all”, por exemplo, tem por finalidade “engajar todos simultaneamente na geração de perguntas, ideias e sugestões”. Já a estrutura “*Wicked questions*” tem o propósito de “articular os desafios paradoxais que um grupo deve enfrentar para ter sucesso”; enquanto a estrutura “*Ecocycle Planning*” tem o objetivo de “analisar o portfólio completo de atividades e relacionamentos para identificar obstáculos e oportunidades para o progresso”. Algumas delas podem corresponder apenas a conversas estruturadas, separadas em etapas; outras podem contar com “*canvas*” específicos, e exigir atuação criativa, uso de *post-its* ou materiais adicionais.

A aplicação de estruturas libertadoras parte de uma série de dez princípios específicos<sup>53</sup>, voltados para promover interações significativas:

1. incluir e libertar a todos;
2. praticar profundo respeito pelas pessoas e soluções locais;
3. construir confiança ao longo do caminho;
4. aprender falhando (caindo para frente);
5. praticar a autodescoberta a partir do grupo;
6. amplificar liberdade e responsabilidade;
7. dar ênfase às possibilidades: crer para ver;
8. convidar a destruição criativa para possibilitar a inovação;
9. engajar em uma curiosidade seriamente divertida;
10. jamais começar sem um propósito claro.

---

53 Disponíveis em <<http://www.liberatingstructures.com.br/principios/>>.

Tais ferramentas de diálogo podem ser utilizadas como atividades específicas no âmbito de um projeto de inovação, desde que haja espaço e liberdade para tal e clareza de propósito. Há, ainda, metodologias e formas complementares para estruturar e organizar conversas. O guia de facilitação remota, mencionado no próximo item, pode contribuir para tal finalidade.

#### 5.7.2.2. GUIA DE FACILITAÇÃO REMOTA

Embora tenha sido produzido como um guia voltado para a facilitação por meios *online*, em atividades a distância, o *Guia de facilitação remota* (ZIMMERMANN, 2021) também pode ser útil para a condução de atividades presenciais. Escrito durante a pandemia, o livro traz dicas gerais sobre a facilitação de reuniões, e sobre questões específicas relacionadas ao uso de ferramentas digitais para essas finalidades.

Facilitação é descrita como “o trabalho de facilitadores(as) no planejamento, na condução do grupo e na sistematização dos resultados, com técnicas e soluções inovadoras e singulares para desafios públicos” (ZIMMERMANN, 2021, p. 10). O livro traz uma série de técnicas e boas práticas, com conselhos, reflexões objetivas, sugestões de ferramentas tecnológicas para diferentes finalidades, de atividades e práticas, instruções e materiais necessários, bem como sugestões para estimular a motivação e a participação ativa em atividades *online* ou híbridas – um desafio muito frequente.

### 5.7.3. A PAISAGEM DE ABORDAGENS DE INOVAÇÃO

Coroando o trabalho de indicação de referências, a paisagem de abordagens de inovação, do *think-tank* britânico Nesta, é uma verdadeira biblioteca de referências estruturada na forma de um mapa mental. De autoria de Bas Leurs (2018), publicada originalmente no site do Nesta<sup>54</sup>, a paisagem mapeia os diversos métodos e abordagens de inovação encontrados pelo autor durante seu estudo de práticas de inovação em governo. Cada ponto no mapa corresponde a uma diferente abordagem de inovação. O próprio artigo de internet se encarrega de apresentar *links* para referências adicionais que possam trazer reflexões ou instruções sobre cada uma das abordagens citadas.

Parte significativa do valor deste trabalho vem de sua configuração gráfica. As mais de 100 abordagens e métodos foram distribuídos em quatro grandes “espaços”: o espaço do talento, o espaço da solução, o espaço da inteligência e o espaço da tecnologia.

A configuração do Espaço da Inteligência, com foco em abordagens que contribuem para melhor captar o contexto e estabelecer uma compreensão da realidade, tem potencialmente uma configuração mais acadêmica – e aproxima-se, em grande medida, das atividades relacionadas a “descoberta” e “imersão”, nos procedimentos de *design*.

Por sua vez, o Espaço da Solução, voltado para “dar forma à realidade”, tem foco em métodos que ajudam a testar e desenvolver soluções, numa lógica mais empreendedora e de desenvolvimento de intervenções. Em comparação com os procedimentos

---

54 Para a v2, vide <[https://bit.ly/landscape\\_nesta](https://bit.ly/landscape_nesta)>.

do *design*, parece estar mais conectado com os procedimentos relacionados a prototipagem e teste – embora não exclusivamente esteja limitado a eles.

Os outros dois espaços dão uma boa dimensão do que é necessário para construir soluções inovadoras. O Espaço do Talento que tem por mote “empoderar pessoas”, é coberto de soluções voltadas a mobilizar talentos, desenvolver habilidades e aumentar a capacidade organizacional para permitir que as mudanças aconteçam. Insere-se no campo do desenvolvimento de capacidades, mas não se limita a eles.

Por sua vez, o Espaço da Tecnologia tem por descrição “permitir a ação”, e inclui abordagens e tecnologias que permitem que a ação e a mudança aconteçam. Isso inclui ferramentas digitais, métodos de trabalhos com dados, e outras abordagens tecnológicas. Um ponto de destaque, nessa representação, é a constatação de que a tecnologia contribui para a inovação no setor público, mas não se confunde com ela. Inovar significa, em última instância, compreender a realidade a partir de pessoas e equipes capacitadas, e encontrar jeitos de moldar a realidade em busca de futuros preferíveis. O papel da tecnologia (notadamente, das tecnologias de informação e comunicação), quando necessário, é tão somente o de permitir que a ação aconteça – ou seja amplificada.

Note-se também que os espaços não são estanques ou isolados, e que possuem áreas de sobreposições entre eles. Com efeito, é possível empoderar pessoas enquanto se aprofunda na compreensão do contexto, ou enquanto se praticam desenhos de soluções para moldar a realidade. Da mesma forma, tecnologias de informação podem tanto contribuir para a compreensão quanto para a pro-

posição de soluções. Ainda: algumas abordagens lidam simultaneamente com a compreensão e com a modelagem da realidade, estando simultaneamente nos Espaços da Inteligência e da Solução. Considerando o caráter não linear das práticas de *design*, como vimos anteriormente, não surpreende que várias dessas práticas de *design* encontrem-se na interseção desses espaços.

O mapa, por certo, não é um trabalho completo ou acabado. Novas metodologias podem surgir a cada momento, inclusive a partir da combinação de métodos ou abordagens já existentes. Mesmo a categorização das abordagens em determinados espaços é algo sujeito a uma discussão mais ampla, ou mesmo a eventuais questionamentos. Ainda, há métodos e abordagens cuja descrição é duvidosa, ou que possam ser compreendidos como muito assemelhados a outras abordagens já listadas – ou seja, sem caráter distintivo suficiente para sugerir sua menção de forma isolada.

Há também grande heterogeneidade entre as abordagens listadas. Algumas possuem natureza institucional, como times e laboratórios de inovação. Outras têm natureza jurídica, como os *sandboxes* regulatórios. Há aquelas que são estritamente tecnológicas, como inteligência artificial ou realidade virtual. Há as pautadas pela gestão, tais como gestão adaptativa ou gestão de mudança. Há também metodologias de pesquisa, como a pesquisa etnográfica e a pesquisa-ação. Há abordagens que correspondem a métodos completos para a gestão de projetos e aquelas que são apenas atividades pontuais.

Explorar essa diversidade permite descobrir hipóteses de aplicação e de experimentação adicionais para as diferentes abordagens, e pode ser uma ferramenta para equipes de labora-

tórios de inovação, a ser operada em conjunto com uma reflexão mais aprofundada sobre os problemas e soluções que busquem enfrentar. Pode, inclusive, servir de objeto de discussão para auxiliar nas conversas sobre o propósito e a vocação do laboratório, levantadas no Capítulo 2. Ou contribuir para a definição de um roteiro de evolução institucional do laboratório, ou de capacitação de seus membros. Pode também contribuir para o diálogo com parceiros e patrocinadores, tanto para demonstrar a complexidade do cenário – e das abordagens disponíveis – quanto para contextualizar o laboratório no espaço, no tempo, no escopo e em sua esfera de atuação.

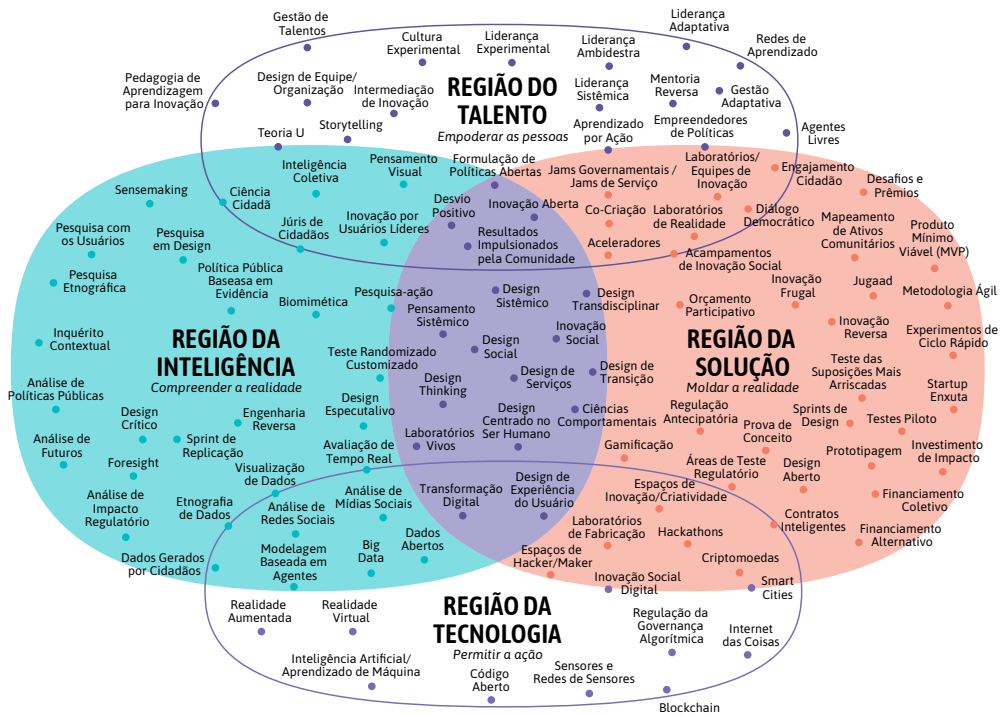
A versão em português – Figura 9<sup>55</sup> – possui um bônus: as abordagens de inovação foram convertidas em um baralho de cartas, no qual cada abordagem recebeu uma carta específica, na qual figuram o nome da abordagem, uma breve descrição, a região à qual foi atribuída e um *link* para uma referência (em português, quando disponível) para maior aprofundamento. Essas cartas permitem a exploração das abordagens de inovação em diferentes maneiras, individualmente ou em conjunto, no âmbito de oficinas, reuniões, ou mesmo em atividades lúdicas, sempre com o objetivo de ampliar a exploração de oportunidades e a obtenção de conhecimentos.

---

55 Há uma versão em português da paisagem de laboratórios de inovação, traduzida e produzida por Rodrigo Narcizo, servidor público federal, fundador da rede de inovação Conexão Inovação Pública. O arquivo completo, incluindo as cartas, está disponível em <<http://bit.ly/paisageminovacao>>.



**FIGURA 9 – PAISAGEM DE ABORDAGENS DE INOVAÇÃO**



Fonte: Nesta (2018), traduzido e adaptado por Rodrigo Narcizo.

Muitas vezes, o desenvolvimento de uma atividade de inovação envolve não apenas uma, mas várias diferentes abordagens de inovação, conectadas de maneira complementar, em busca do resultado esperado. O próprio processo de construção da Paisagem de Abordagens de Inovação, sua tradução para o português e sua disseminação representam um bom exemplo de como essas diferentes abordagens se conectam e se complementam.

Cada expressão destacada em *itálico* no parágrafo abaixo representa uma abordagem de inovação diferente apresentada na “Paisagem” e que foi utilizada no processo de produção, tradução e disseminação do documento.

O documento da Paisagem de Abordagens de Inovação originalmente produzido pelo Nesta é resultado de um trabalho de *inteligência coletiva*, numa lógica de *cocriação*, capaz de consolidar o aprendizado institucional da organização ao longo de anos; foi publicado como um *projeto piloto* ou como uma *prova de conceito*, e conseguiu capturar *inteligência coletiva* adicional, externa à organização, por meio de um processo de *inovação aberta* com elementos de *design aberto*, pautado também por uma lógica de *crowdsourcing*. O resultado foi publicado por uma *licença livre ou aberta*, o que permite a qualquer interessado que utilize a obra e a reproduza, ou mesmo que produza obras derivadas, respeitados os créditos originais. Isso permitiu que um *empreendedor de políticas públicas* realizasse não só a tradução para o português, como também a conversão em um baralho de cartas, apto a permitir dinâmicas com foco na *gamificação*. O material foi distribuído por meio de *redes de aprendizagem*, como as comunidades InovaGov e Conexão Inovação Pública, bem como

utilizado por *intermediários de inovação*, como a Enap e o GNova, como exemplo de inovação no âmbito deste livro, inclusive para apoiar o desenvolvimento de *Laboratórios ou equipes de inovação*. Também vem sendo usado como instrumento de *aprendizagem em inovação*, inclusive em iniciativas de *Gestão de talentos*, como os programas desenvolvidos pela Enap para altos dirigentes.

Percebe-se que, num só processo, foram encontradas pelo menos 15 diferentes abordagens combinadas. Esse espírito – de abertura, experimentação, combinação e recombinação, criatividade, agilidade, aprendizado, compartilhamento, entre outros valores – ilustra muito bem a lógica e o espírito dos laboratórios, das unidades e dos projetos de inovação.

Agora é a sua vez. Mãos à obra. E bons projetos!

## **5.8. PARA SABER MAIS SOBRE METODOLOGIAS**

### **EXPERIMENTAÇÃO E NOVAS POSSIBILIDADES EM GOVERNO – APRENDIZADOS DE UM LABORATÓRIO DE INOVAÇÃO (GNova, 2018)**

Outro livro da Coleção Inovação na Prática que mostra os bastidores de atuação de um laboratório. Desta vez, o foco é o tema da experimentação. A partir de exemplos de projetos reais, o livro conta como o GNova Lab aprendeu a fazer experimentos – e como essa lógica de experimentação serviu para construir um modelo lógico para a atuação do laboratório.

<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3691>

### **GUIA DE APOIO À FORMULAÇÃO DE PROJETOS EXPERIMENTAIS DE INOVAÇÃO NO ÂMBITO DO GOVERNO DE PORTUGAL (2020).**

O projeto apresenta orientações para a criação de projeto experimental de inovação, como o termo de abertura do projeto, e o que deve conter no desenho, planejamento, execução e avaliação. Também aponta o sistema de incentivos e as leis e normas que dão suporte aos projetos de projetos experimentais de inovação.

<https://bit.ly/3M8JD20>

### **MAPA DE ABORDAGENS GNOVA LAB (GNOVA LAB, ENAP, 2022).**

Apresenta as principais metodologias e abordagens testadas pelo laboratório que podem ser utilizadas por equipes de governo em vários estágios de uma política pública. O mapa se divide em três eixos: (i) a experimentação baseada em *design*; (ii) abordagens complementares ao *design*; e (iii) atividades de fomento ao ecossistema de inovação.

<<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/7367>>

### **THE OPEN BOOK OF SOCIAL INNOVATION (NESTA; THE YOUNG FOUNDATION, 2010)**

Este manual, em inglês, traz mais de 500 tipos de ações ou abordagens de inovação social, sugerindo métodos e ferramentas de inovação que podem ser utilizadas tanto por gestores públicos quanto por cidadãos em geral. As ações estão distribuídas segundo as fases do processo de inovação social (inspirações, propostas, protótipos, sustentação, escala e mudança sistêmica), segundo as possibilidades de conexão de pessoas, ideias e recursos, e segundo as diferentes formas de apoio (setor público, financiadores, mercado e economia informal).

<<https://bit.ly/48QA9SV>>

### DESIGN THINKING TOOLKIT PARA GOVERNO (TCU / COLAB-I/ TELLUS, 2016)

Esse guia, na forma de caixa de ferramentas, está estruturado a partir de fases de um processo de *design thinking* – Empatia, (Re) definição, Ideação, Prototipação e Teste. Para cada fase, apresenta um conjunto de ferramentas sugeridas, cada uma delas contendo um card com descrição dos objetivos, tempos, equipe, recursos, e materiais necessários, bem como pontos de atenção e instruções passo a passo.

<[https://portal.tcu.gov.br/design\\_thinking/index.html](https://portal.tcu.gov.br/design_thinking/index.html)>

### DESIGNING FOR PUBLIC SERVICES (IDEO / NESTA, 2016)

Mais uma ferramenta – desta vez, em parceria entre a Ideo, pioneira no uso do *Design Thinking*, com o Nesta – voltada a mapear as etapas do processo de *design* voltado para atividades governamentais, e a sugerir ferramentas, atividades e mecanismos para o seu desenvolvimento. Sempre que cabível, apresenta também dicas, guias, instruções passo a passo e modelos de documentos. <<https://www.ideo.com/post/designing-for-public-services>> (versão em português, traduzida pelo TCU, disponível em <<https://bit.ly/46NAqUG>>)

### DESIGN FOR PUBLIC GOOD (DESIGN COUNCIL UK, 2013)

Esta publicação é voltada para o uso de ferramentas e práticas de *design* para a solução de problemas públicos. Sugere uma escala evolutiva, tendo como primeiro passo o uso do *design* para soluções de problemas específicos; como segundo passo o *design* como competência básica para equipes; e como terceiro passo o uso do *design* em políticas públicas. Também sugere práticas para inserir o *design* nas práticas governamentais, inclusive por meio de setores especializados no tema. Apresenta também sugestões de como mensurar impactos de tais práticas.

<<https://bit.ly/3FLJhBq>>

### DESIGN SISTÊMICO: ABRAÇANDO A COMPLEXIDADE NO SETOR PÚBLICO (GNOVA, 2022)

O livro comunica conceitos do *Design Sistêmico* de forma acessível e aplicada a problemas públicos relevantes para o Brasil e outros países em desenvolvimento. Também inclui novas ferramentas, desenvolvidas especialmente para este trabalho, e que transformaram teorias profundas em conceitos mais simples, considerando a heterogeneidade do público-alvo ao qual esse livro se destina. Como nas demais publicações, a teoria é mesclada com a prática, não só pela apresentação de instruções passo a passo sobre o uso do método, como também pelo relato de utilização da metodologia em casos concretos de projetos de experimentação.

<<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/7204>>

### IMERSÃO ÁGIL: CHECAGEM DE REALIDADE EM POLÍTICAS PÚBLICAS (GNOVA, 2018)

A publicação é um manual e um relato do caso de implementação de metodologia de Imersão Ágil, destinada a envolver rapidamente especialistas, usuários e demais atores interessados na busca por entendimento ou criação de soluções para um problema ou desafio do setor público. Usa práticas de métodos ágeis e de *design* para, num formato assemelhado a um *sprint*, buscar e testar respostas rápidas para problemas públicos.

<<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3525>>

### CIÊNCIAS COMPORTAMENTAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS: O USO DO SIMPLES MENTE EM PROJETOS DE INOVAÇÃO (GNOVA, 2020)

O SIMPLES MENTE é uma ferramenta materializada num jogo de cartas que permite a geração de *insights* para atuação em políticas públicas a partir da aplicação, de forma clara e acessível, de elementos comportamentais identificados na literatura e na prática. Seu desenho e sua forma de aplicação foram testados (e retestados) pela equipe, tanto em contextos hipotéticos quanto em contextos reais, até a obtenção do resultado atual. O livro apresenta um relato detalhado da aplicação da metodologia num caso concreto. O método está disponível também na forma de aplicativo para celulares.

<<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/5219>> e

<[https://bit.ly/simplesmente\\_app](https://bit.ly/simplesmente_app)>



### A COMPENDIUM OF INNOVATION METHODS (NESTA, 2019)

Essa publicação faz um compêndio de métodos de inovação diversos explorados pelo Nesta ao longo de uma década, diretamente ou por meio de parceiros. Traz exemplos, referências e reflexões sobre métodos tais como programas de aceleração, regulação antecipatória, premiação de desafios, experimentação, estudos de futuro, investimento de impacto, *crowdfunding*, mapeamento de inovação, desafios de 100 dias, prototipação, laboratórios de inovação públicos e sociais, entre outros.

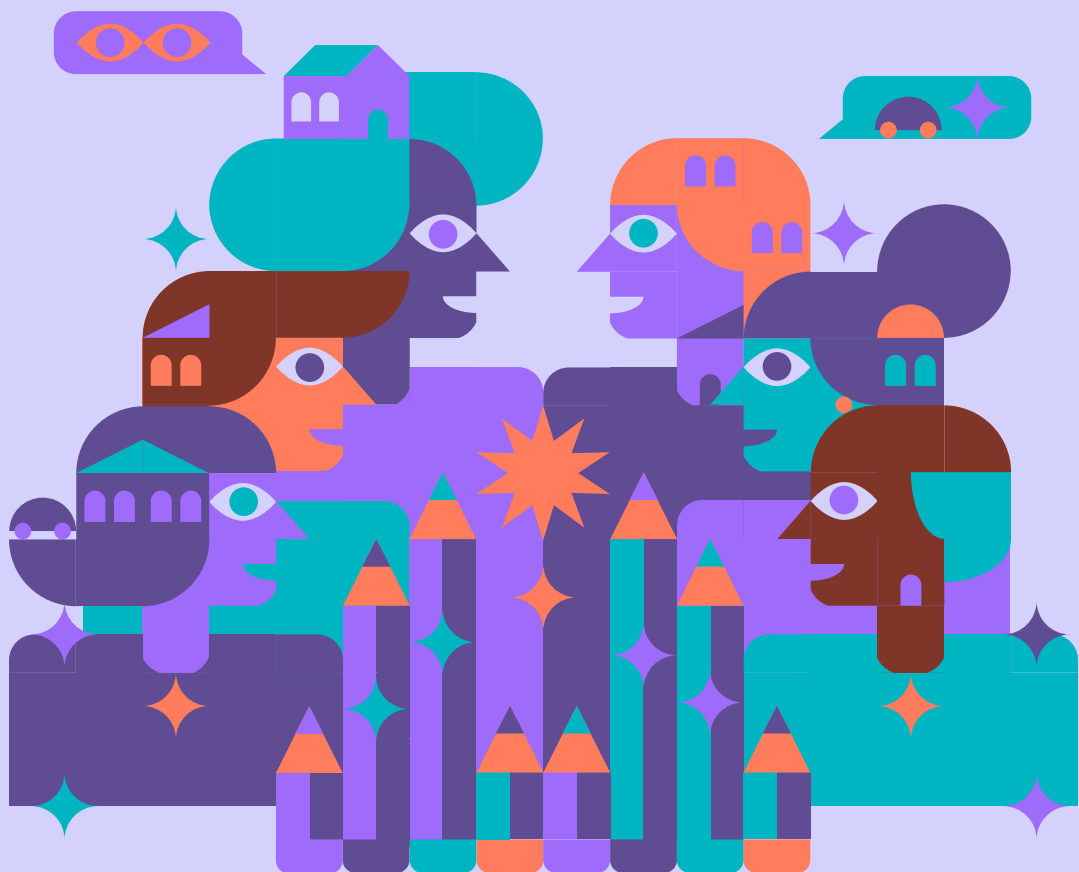
<<https://bit.ly/3QatieB>>

### 20 TOOLS FOR INNOVATING IN GOVERNMENT (NESTA, 2020)

Mais uma publicação de métodos e ferramentas do Nesta. Desta vez, as ferramentas e métodos estão distribuídos ao longo da espiral de inovação, o que permite identificar as melhores ferramentas para identificar oportunidades e desafios (como inteligência coletiva e análise de dados), para desenvolver e testar (como a prototipagem), apresentar resultados convincentes, desenvolver e implementar, e transformar de forma sistêmica.

<<https://bit.ly/3tIS1Po>>

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS



Como vimos, os laboratórios – e unidades – de inovação inserem-se num contexto de busca de novas formas de desenhar e implementar políticas públicas, na procura de resolver problemas públicos complexos do século 21. Como unidades voltadas à experimentação, podem ser construídas a partir de diferentes perspectivas, com diferentes estruturas e propósitos. Conseguir alinhar autonomia em sua atuação com o patrocínio de altas autoridades, bem como apresentar as provocações necessárias para questionar os tradicionais modos de fazer em governo – apresentando alternativas, sempre que possível – são alguns de seus desafios cotidianos.

A construção de um laboratório demanda não só uma clareza de propósito em seu planejamento, mas também uma atuação consciente no recrutamento e desenvolvimento de talentos. Também exige algum aprofundamento em metodologias e algum conhecimento teórico, visando a promover as transformações necessárias. Este guia buscou trazer referências básicas para várias dessas atividades, como forma de orientação para agentes públicos que desejem criar iniciativas semelhantes em suas organizações.

É necessário lembrar que este guia não pretendeu tratar de todos os assuntos existentes relacionados a laboratórios de inovação. Ele navega apenas superficialmente em atividades que são abordadas em mais profundidade em outros textos, guias e manuais – por exemplo, no detalhamento de métodos e abordagens de inovação. Ao focar na constituição e gestão inicial de laboratórios, deixa de lado também alguns aspectos importantes – como a própria avaliação dos projetos de inovação, seja pela consolidação dos aprendizados, seja pela avaliação de resultados ou mesmo do impacto.

A esta altura, a pessoa que lê este livro certamente já tem alguma visão sobre a relevância da inovação para o setor público, bem como sobre o papel dos laboratórios de inovação em governo na promoção de atividades a ela relacionadas. De toda forma, reflexões adicionais sobre os temas aqui tratados podem ajudar a orientar iniciativas de desenvolvimento de novas unidades de inovação.

Nesse sentido, destacam-se as lacunas de pesquisa que precisam ser preenchidas, e temas e questões que precisam de evidências adicionais, como: as especificidades dos diferentes tipos de laboratórios e seus desafios; como os produtos criados pelos projetos como protótipos, pesquisas etnográficas, entrevistas e soluções são apropriados pela burocracia, principalmente pelos *policy makers* e decisores; os métodos experimentados são utilizados no local de trabalho das equipes que participaram de projetos? Quais estratégias os laboratórios utilizam para enfrentar as barreiras à inovação nas organizações e conduzir mudanças? Quais metodologias são mais adequadas para avaliar resultados e impactos dos projetos? Como avançar nos espaços de implementação das soluções e atingir sistemicamente o setor público?

Embora tenham um papel importante a desempenhar na geração de soluções inovadoras, não é razoável pensar que laboratórios por si sós sejam capazes de transformar os sistemas. Daí a importância das redes e do ecossistema de inovação, da disseminação e do aprendizado, ao lado de incentivos claros da política pública de gestão para sustentar a inovação no setor público. A esse respeito, o estudo da OCDE (2019) sobre o ecossistema de inovação no setor público brasileiro identificou a existência

de uma quantidade significativa de inovações desenvolvidas e em desenvolvimento na administração pública federal. Apontou, no entanto, um desafio, ao diagnosticar que grande parte dessas inovações aconteciam em nível individual (ou no nível de equipes de trabalho), e ao pontificar a necessidade de que a inovação migrasse desse nível individual para um nível institucional, e subsequentemente para um nível sistêmico, para que a inovação pública fosse efetivamente resiliente.

De fato, como atestam vários dos relatos de iniciativas vencedoras do Concurso de Inovação no Setor Público, são comuns os casos de sucesso que dependem sobretudo do compromisso e da abnegação de indivíduos que acabam mobilizando a equipe e assumindo os riscos que deveriam ser da organização.

O desenvolvimento de laboratórios de inovação, em grande medida, pode representar mais um passo na direção de uma lógica institucional na inovação pública. De alguma maneira, a busca crescente pelo desenvolvimento de unidades de inovação nos três Poderes, nos diferentes níveis federativos, e abrangendo tanto áreas finalísticas, como áreas de suporte, revela essa necessidade latente de institucionalizar “espaços” para a inovação pública. A definição de equipes com a missão de apoiar outras unidades em seus projetos de inovação também representa um grau adicional de institucionalidade. No entanto, a ausência de incentivos específicos (recursos, prioridades e diretrizes para saber o que, por que e para quem inovar) e de políticas públicas de gestão claras nesse sentido dificulta a sua expansão e consolidação.

Se a evolução institucional da inovação pública no país já é um desafio significativo, ainda maiores são os desafios de evolução

sistêmica para a inovação pública – não obstante todo o caminho já trilhado. Com efeito, a constante evolução normativa apontada no Capítulo 2, e o aumento de eventos, publicações de referência, redes de inovação e outras formas de conexão mostram um adensamento em curso. Por sua vez, a atuação dos laboratórios de inovação no âmbito das respectivas instituições, bem como a conexão entre eles em busca da construção de soluções mais amplas e criativas para problemas públicos, pode representar um movimento em busca do salto sistêmico necessário para a permanência e o impacto da inovação no setor público brasileiro.

Importante refletir, neste sentido, que laboratórios de inovação são também experimentos em si mesmos. Representam um teste da hipótese de que “espaços de autorização” para pensar e fazer diferente podem contribuir para uma transformação sistêmica na administração pública. Ou da hipótese de que o uso de métodos e práticas baseados em *design*, em métodos ágeis, em experimentação, em pensamento sistêmico ou em abordagens comportamentais e tantos outros pode trazer resultados melhores para o desempenho das atividades governamentais e para a sociedade.

Na medida em que o papel de um experimento é o de possibilitar novos aprendizados, espera-se que as descobertas decorrentes da implementação dos diversos laboratórios de inovação em governo possam contribuir não só para verificar a pertinência de tais organizações, mas também para trazer, de forma iterativa, sugestões de novos rumos e descobertas sobre o que efetivamente funciona – ou não – no campo da inovação em governo.

# REFERÊNCIAS



ACEVEDO, Sebastián; DASSEN, Nicolás. Innovando para una mejor gestión. La contribución de los laboratorios de innovación pública. BID, septiembre de 2016.

ALMEIDA, Guilherme Alberto Almeida de; MENEZES, José Henrique Videira. Inteligência artificial e inovação no setor público. In: VAINZOF, Rony; GUTIERREZ, Andriei Guerrero (Coord.). Inteligência artificial - sociedade, economia e estado. São Paulo: Revista dos Tribunais, Thomson Reuters Brasil, 2021.

AMORIM, E.; MENEZES, M.; FIÚZA, M.; FERNANDES, K. Urban Living Lab: definitions from a systematic review of literature. VII Encontro Brasileiro de Administração Pública, Brasília, DF 03 a 05 de novembro de 2021. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/publication/355859303\\_Urban\\_Living\\_Lab\\_definitions\\_from\\_a\\_systematic\\_review\\_of\\_literature](https://www.researchgate.net/publication/355859303_Urban_Living_Lab_definitions_from_a_systematic_review_of_literature)>.

BARROWS, A.; DABNEY, N.; HAYES, J.; ROSENBERG, R. Behavioral design teams. A model for integrating behavioral design in city government. Ideas42, 2018.

BECK, Kent *et al.* The agile manifesto. 2001.

BOURGON, Jocelyne. Em busca de uma nova síntese para a administração pública: textos para discussão. Brasília: Enap, 2010.

BRANDALISE, Isabella; FERRAREZI, Elisabete; LEMOS, Joselene. Colaboração internacional para inovação: o caso do GNova e do Mindlab. Brasília: Enap, 2018. (Coleção Inovação na Prática).



BRANDALISE, Isabella; WERNECK, Caio. Entre mergulhos, respiros e respingos: Inovação pública para aprendizagem coletiva. Brasília: Enap, 2022. (Coleção Inovação na Prática).

BRASIL. Lei nº 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. 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)>

BRASIL. Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021. Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência e dá outras providências. 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)>.

BRASIL. Lei nº 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. 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)>.

BRASIL. Lei Complementar nº 182, de 1º de junho de 2021. Institui o marco legal das startups e do empreendedorismo inovador; e altera a Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, e a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp182.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp182.htm)>.

BRUGUÉ, Quim; BLANCO, Ismael; BOADA, Júlia. Entornos y motores para la innovación en las políticas públicas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n. 59, jun. 2014, p. 5-34.

BURSTEIN, Rachel; BLACK, Alissa. A guide for making innovation offices work. IBM Center for the Business of Government, 2014.

CAMACHO, Maria. Christian Bason: Design for public service. *She Ji: The Journal of Design, Economics, and Innovation*, v. 2, n. 3, p. 256-268, 2016.

CAMPOS FILHO, Antonio Claret; SIGORA, João; BONDUKI, Manuel. Ciências comportamentais e políticas públicas: o uso do Simples Mente em projetos de inovação. Brasília: Enap, 2020. (Coleção Inovação na Prática).

CHRISTIANSEN, J.; BUNT, L. Innovation in policy: allowing for creativity, social complexity and uncertainty in public governance. Nesta and Mindlab, 2012.

DESIGN COUNCIL. Design for public good. United Kingdom. Maio de 2013.

GNOVA LAB – Laboratório de Inovação em Governo. Mapa de abordagens Gnova Lab 2022. Brasília: Enap, 2022. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/7367>>.

ENAP. Matrizes de desenvolvimento competências para o setor público brasileiro. Brasília: Enap, 2021.

FERNÁNDEZ, Almudena Cotán. El método etnográfico como construcción de conocimiento: un análisis descriptivo sobre su uso y conceptualización en ciencias sociales. Estudios y Ensayos Márgenes, Revista de Educación de la Universidad de Málaga, 1, 83-103, 2020.

FERRAREZI, Elisabete; BRANDALISE, Isabela, LEMOS, Joselene. Evaluating experimentation in the public sector: learning from a Brazilian innovation lab. Policy Design and Practice, 2021. DOI: 10.1080/25741292.2021.1930686 (versão traduzida disponível em <[https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/7420/1/caminhos\\_da\\_inovacao\\_no\\_setor\\_publico.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/7420/1/caminhos_da_inovacao_no_setor_publico.pdf)>).

FERRAREZI, Elisabete; LEMOS, Joselene, BRANDALISE, Isabela. Experimentação e novas possibilidades em governo: aprendizados de um laboratório de inovação. Brasília: Enap, 2018. (Coleção Inovação na Prática).

FERRAREZI, Elisabete; LEMOS, Joselene. Imersão ágil: checagem de realidade em políticas públicas – Relato de aplicação da metodologia em projeto da Enap. Brasília: Enap, 2018. (Coleção Inovação na Prática).

FERRAREZI, Elisabete; OLIVEIRA, Clarice Gomes de. Reflexões sobre a emergência da participação social na agenda das políticas públicas: desafios à forma de organização burocrática do Estado. *In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA*, 5., 2012, Brasília. Brasília: Centro de Convenções Ulysses Guimarães, 2012.

GUIA de apoio à formulação projetos experimentais de inovação no âmbito do Siigep. Lisboa, 25 de abril de 2020. Disponível em: <<https://www.sgeconomia.gov.pt/destaques/ina-guia-de-apoio-a-formulacao-de-projetos-experimentais-de-inovacao-e-aceleradora-de-ideias-em-servicos-publicos.aspx>>.

HANSEN, Pelle Guldborg. Tools and ethics for applied behavioural insights: the BASIC toolkit. Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD, 2019.

IDEO, Nesta. Designing for public services, 2016. Disponível em: <<https://www.ideo.com/post/designing-for-public-services>>.

IDEO. Human-Centered Design Toolkit, 2009. Disponível em: <<https://www.designkit.org/>>.

LEURS, Bas. Landscape of innovation approaches, 2018. Disponível em: <<http://www.nesta.org.uk/blog/landscape-innovation-approaches>>.

LEURS, Bas; ROBERTS, Isobel. Playbook for innovation learning. 35 diagrams to support talking and thinking about learning for innovation. NESTA, 2018.

LEWIS, Jenny M. The limits of policy labs: characteristics, opportunities and constraints. *Policy design and practice*, v. 4, 2021. <<https://doi.org/10.1080/25741292.2020.1859077>>.

LICHAND, Guilherme; SERDEIRA, Amiris de Paula; RIZARDI, Bruno. *Insights comportamentais para o diagnóstico e desenho de políticas públicas*. Brasília: Enap, 2022. (Coleção Inovação na Prática).

LIPMANOWICZ, Henri; MCCANDLESS, Keith. *The surprising power of liberating structures: simple rules to unleash a culture of innovation*. Seattle, WA: Liberating Structures Press, 2013.

LOURENÇO, J. S.; CIRIOLO, E.; ALMEIDA, S. R.; DESSART, F. J. *Behavioural Insights Applied to Policy - Country Overviews 2016*. Joint Research Centre (Seville site), 2016.

McGANN, Michael; BLOMKAMP, Emma; LEWIS, Jenny M. *The rise of public sector innovation labs: experiments in design thinking for policy*. 2018.

MCNABOLA, Ailbhe. *The UK Design Council: putting a value on design december*. *Design Management Review*, 2013 24(4). DOI: 10.1111/drev.10259

MENDONÇA, Letícia. *Design thinking e políticas públicas: ampliando as possibilidades de diálogo*. Dissertação de Mestrado. Brasília: IPEA, 2019.

METELLO, Daniela Gomes. Design etnográfico em políticas públicas. Brasília: ENAP, 2018. (Coleção Inovação na Prática).

MULGAN, Geoff. The radical's dilemma: an overview of the practice and prospects of social and public labs (Version 1). UK: NESTA, 2014. Disponível em: <[https://media.nesta.org.uk/documents/social\\_and\\_public\\_labs\\_-\\_and\\_the\\_radicals\\_dilemma.pdf](https://media.nesta.org.uk/documents/social_and_public_labs_-_and_the_radicals_dilemma.pdf)>

NESTA. National Endowment for Science, Technology and the Arts (Nesta). Innovation teams and labs: a practice guide. London: National Endowment for Science, Technology and the Arts-Nesta, 2014.

OCDE. Core skills for public sector innovation. A beta model of skills to promote and enable innovation in public sector organizations. April 2017.

OCDE. Declaração sobre inovação no setor público. 2019. OCDE/LEGAL/0450. Disponível em: <<https://oecd-opsi.org/wp-content/uploads/2018/11/OECD-Declaration-on-Public-Sector-Innovation-Brazilian-Portuguese-.pdf>>.

OCDE. O sistema de inovação do serviço público do Brasil: conclusões preliminares da OCDE. 2018a.

OCDE. Peer Review OCDE Skills: revisão das competências de inovação e liderança na alta administração pública do Brasil – conclusões preliminares. Enap, 2018b. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3634>>.

OCDE, OPSI. Public sector innovation facets: innovation portfolios. 2021.

OLEJNICZAK, Karol; BORKOWSKA-WASZAK, Sylwia, DOMARADZKA WIDŁA, Anna; PARK, Yaerin. Policy labs: the next frontier of policy design and evaluation? *Policy & Politics*, v. 48, n. 1, p. 89–110, 2020. DOI: 10.1332/030557319X15579230420108.

OSORIO, Ferney; DUPONT, Laurent; CAMARGO, Mauricio; PALOMINOS, Pedro; PEÑA José Ismael; ALFARO, Miguel. Design and management of innovation laboratories towards a performance assessment tool. *Journal of Creativity and Innovation Management*, v. 28:82–100, março, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1111/caim.12301>

PARSONS DESIS LAB, PARSONS DESIGN FOR SOCIAL INNOVATION AND SUSTAINABILITY LAB. *Government Innovation Lab Constellation*. New York: Parsons Desis Lab, 2013.

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

RITTEL, H; WEBBER, M. Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, v. 4, n. 2 , p. 155-169, jun. 1973.

RIZARDI, Bruno; METELLO, Daniela. *Design sistêmico: abraçando a complexidade no setor público*. Brasília: Enap, 2022a (Coleção Inovação na Prática).

RIZARDI, Bruno; METELLO, Daniela. Design sistêmico: a próxima fronteira do design em projetos de inovação no setor público. *In: SANTOS, Bruna (org.). GNova: caminhos da inovação no setor público.* Brasília: Enap, 2022b.

RIZARDI, Bruno; VICENTE, Tomaz. Design ágil para inovação social e desenvolvimento. Brasília: PNUD; Enap, 2020.

ROBERTS, N. Wicked problems and network approaches to resolution. *International Public Management Review*, v. 1, n. 1, 2000.

ROCHA, Andrew Cavalcanti. Laboratórios de inovação no setor público: um panorama das iniciativas no Brasil. Natal/RN. 2022. Disponível em: <<https://repositorio.ufrn.br/handle/123456789/51900>>.

RODRIGUEZ, Exequiel. Laboratorios de gobierno para la innovación pública: un estudio comparado de las experiencias americanas y europeas. Universidad Nacional de Rosario - PoliLab - Grupo de Estudios sobre Innovación Pública. RedInnolabs, Programa CYTED. (2018? s/d).

SANO, Hiro. Laboratórios de inovação no setor público: mapeamento e diagnóstico de experiências nacionais. Pesquisa apresentada ao Programa Cátedras Inovação do GNova. Cadernos Enap 69, Enap, 2020.

SIMON, H. A. *The sciences of the artificial*. 3 a ed. Cambridge; Londres: MIT Press, 1997.



SUTHERLAND, Jeff. Scrum: a arte de fazer o dobro de trabalho na metade do tempo. Leya, 2014.

TAMURA, Gabriela. Decretando o fim da ilegalidade dos labs de inovação. Postado em 3 de agosto de 2020. Disponível em: <<https://wegov.com.br/marco-legal-dos-laboratorios-de-inovacao/>>

THALER, Richard H.; SUNSTEIN, Cass R. Nudge – como tomar melhores decisões sobre saúde, dinheiro e felicidade (edição revista e ampliada). São Paulo: Objetiva, 2019.

TÕNURIST *et al.* Innovation labs in the public sector. *Public Management Review*, fev. 2017.

TÕNURIST, Piret; KATTEL, Rainer. LEMBER, Veiko. Discovering innovation labs in the public sector. *Working Papers in Technology Governance and Economic Dynamics*, n. 61, 2015.

VILLANUEVA, L. F. A. Estudio introductorio. In: SARAIVIA, E.; FERRAREZI, E. Políticas públicas: coletâneas. Brasília: Enap, 2006.

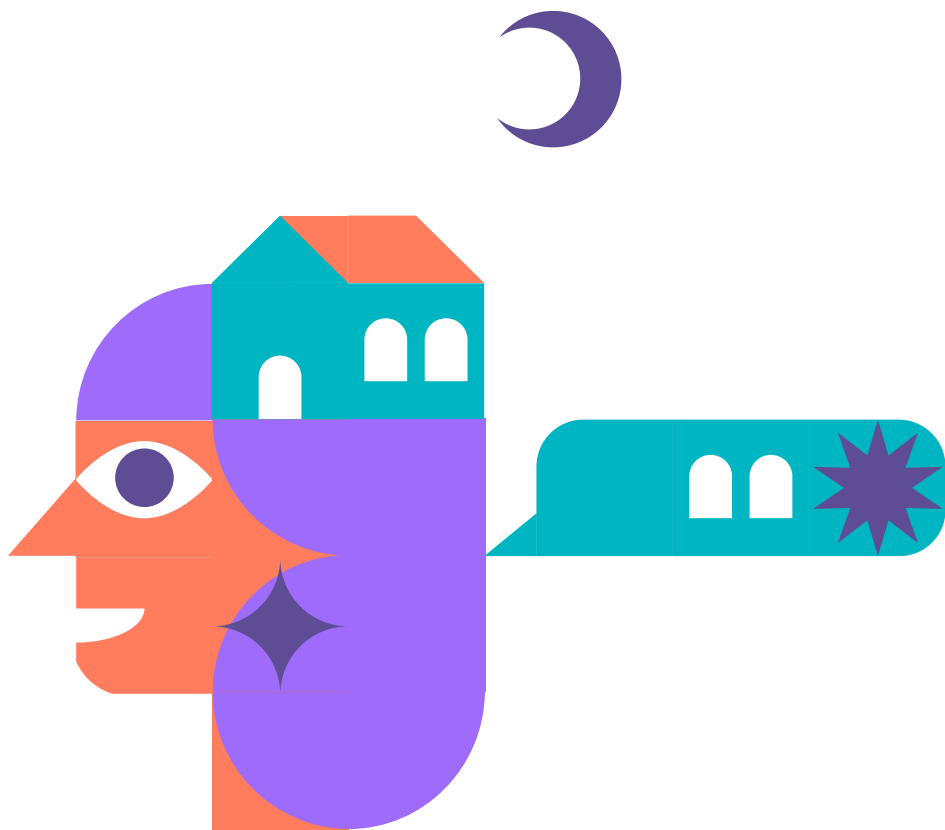
WELLSTEAD, M. Adam; GOFEN, Anat; CARTER, Angie. Policy innovation lab scholarship: past, present, and the future – Introduction to the special issue on policy innovation labs. *Policy design and practice*, v. 4, p. 193-211, 2021. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/25741292.2021.1940700>>

WERNECK, Caio; FERRAREZI, Elisabete; BRANDALISE, Isabela; VAQUERO, Lucas; BONDUKI, Manuel. Ciclos de vida de laboratórios de inovação pública. Brasília: Enap, 2020.

WHICHER, Anna. Evolution of policy labs and use of design for policy in UK government. *Policy design and practice*, 4:2, 252-270, 2021. DOI:10.1080/25741292.2021.188383

WILLIAMSON, Ben. Testing governance: the laboratory lives and methods of policy innovation labs. Stirling: University of Stirling, 2015. Disponível em: <<https://www.stir.ac.uk/research/hub/publication/586927>>.

ZIMMERMANN, Andrea. Guia de facilitação remota: soluções inovadoras para desafios públicos. Brasília: Enap, 2021 (Coleção Inovação na Prática).



## **SOBRE O GNOVA LAB**

O propósito do GNova Lab é ousar novas formas de pensar desafios públicos e de agir em governo. Prospectamos, experimentamos e disseminamos novas abordagens para enfrentar desafios públicos de forma colaborativa, criativa e com aprendizado constante. Somos um laboratório de inovação pioneiro do governo federal brasileiro, que atualmente faz parte da Diretoria de Inovação – GNova da Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Nascemos em agosto de 2016 como resultado de uma parceria entre a Enap, o então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e o MindLab, laboratório de inovação do governo da Dinamarca. Partilhamos de uma visão da inovação como prática sistêmica e transformadora, capaz de fomentar um setor público mais responsivo aos complexos desafios da sociedade contemporânea.

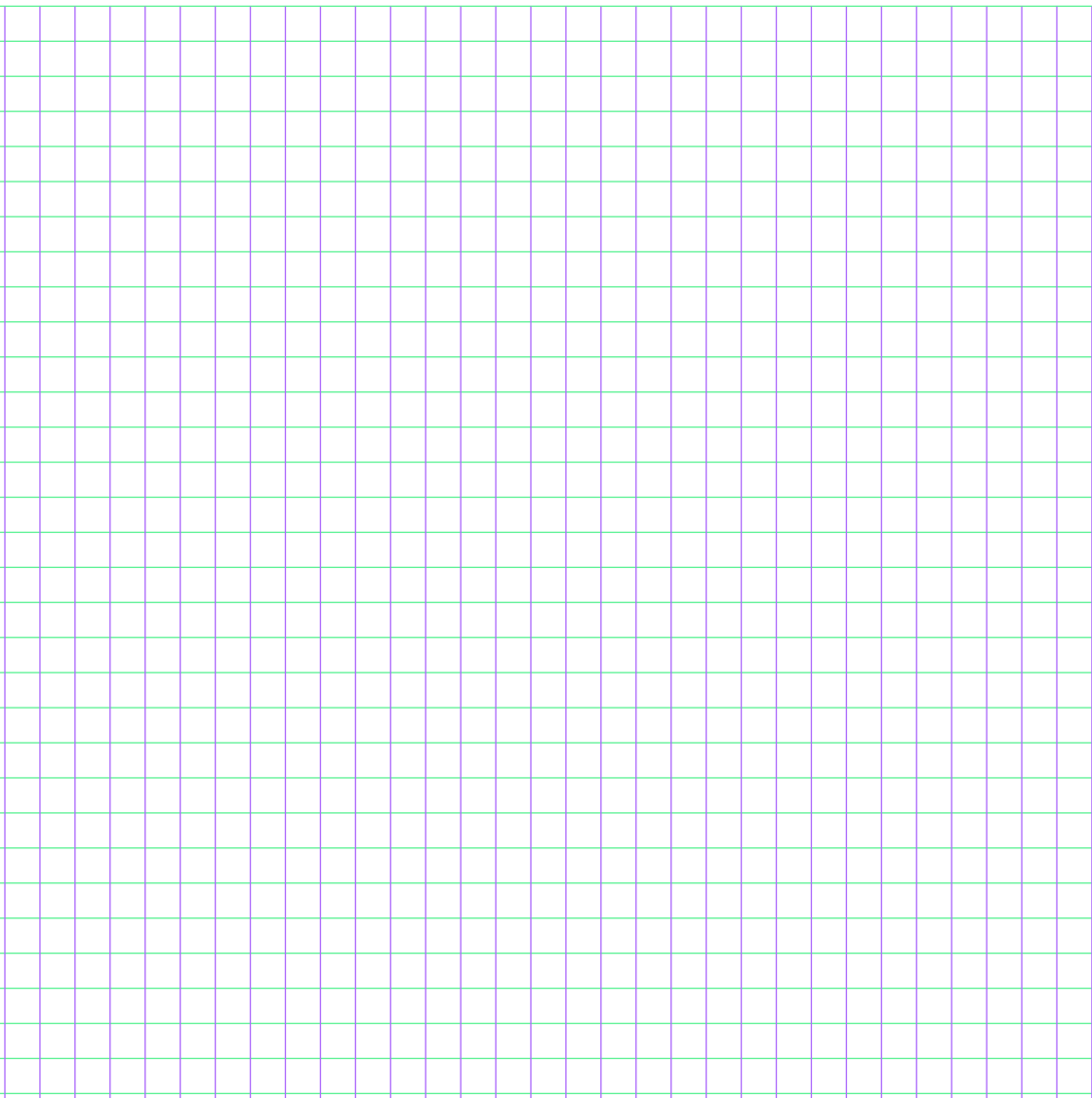
Foto: Nethali Medeiros (Ascom/Enap)



Equipe do GNova Lab.

**G'NOVA** Uma iniciativa  
**ENAP**

# ANOTAÇÕES





Texto composto nas famílias  
tipográficas Asap e Asap  
Condensed, projetadas por  
Pablo Cosgaya e Nicolás Silva.

A coleção Inovação na Prática registra as experimentações e os aprendizados da Diretoria de Inovação em Governo (GNova) da Escola Nacional de Administração Pública (Enap) no desenvolvimento de projetos com instituições do governo.

Seu principal objetivo é disseminar as metodologias utilizadas e as lições aprendidas, além de compartilhar práticas para inspirar organizações e laboratórios interessados em adaptá-las e em testá-las nos próprios contextos, projetos e desafios de inovação.

Este volume apresenta possíveis caminhos para a criação de um laboratório de inovação. A partir de perguntas orientadoras, guia os leitores e as leitoras em discussões sobre focos de atuação, objetivos, ações, definição do público e recursos, além de apresentar reflexões sobre o contexto político e institucional, o desenvolvimento de equipes e os métodos para a experimentação no setor público.



**G'NOVA** Uma iniciativa  
**ENAP**

