

REDES DE INOVAÇÃO E DE CONHECIMENTO

o impacto do GNova como Laboratório de Inovação Governamental e Perspectivas Futuras

Daniele Guimarães Diniz¹

Universidade Federal de Lavras
daniele.diniz@estudante.ufla.br

Cleber Carvalho de Castro²

Universidade Federal de Lavras
clebercastro@ufla.br

Resumo

Os laboratórios de inovação governamentais no Brasil desempenham uma função essencial na promoção de abordagens inovadoras diante dos complexos desafios inerentes ao setor público. Essas entidades surgem como catalisadores de mudança em um contexto marcado por barreiras significativas à inovação, tais como aversão ao erro, resistência institucional e obstáculos burocráticos. Através da aplicação de metodologias emergentes e uma ênfase na experimentação, os laboratórios como o GNova adotam uma estrutura de rede que facilita a colaboração interdisciplinar e o aprendizado coletivo, visando aprimorar a eficiência e a qualidade dos serviços públicos. Este artigo concentra-se especificamente no GNova, representando uma iniciativa governamental paradigmática, para analisar sua contribuição no aperfeiçoamento da administração pública e na solução de questões sociais prementes. A metodologia empregada neste estudo incluiu a revisão de literatura secundária e análise documental referente às operações do GNova, complementada por relatórios de impacto gerados pela própria instituição. Os achados deste estudo revelam que o referido laboratório efetivou projetos notáveis em seus principais eixos operacionais figurando como um exemplo de boas práticas. Como resultado, conclui-se que a adoção de redes, como o GNova, é crucial para transcender os obstáculos à inovação e assegurar a disseminação do conhecimento e da aprendizagem no sucesso dos esforços de modernização administrativa. Assim, este estudo contribui positivamente ao debate teórico sobre a importância da cultura de inovação focada nas pessoas e nas redes de colaboração.

Palavras-chave: Laboratórios de inovação; GNova; redes no setor público.

Innovation and Knowledge Networks

the Impact of GNova as a Governmental Innovation Lab and Future Perspectives

Abstract

Governmental innovation labs in Brazil play an essential role in promoting innovative approaches to the complex challenges inherent in the public sector. These entities emerge as catalysts for change in a context marked by significant barriers to innovation, such as aversion to error, institutional resistance, and bureaucratic obstacles. Through the application of emerging methodologies and an emphasis on experimentation, labs like GNova adopt a network structure that facilitates interdisciplinary collaboration and collective learning, aiming to enhance the efficiency and quality of public services. This article specifically focuses on GNova, representing a paradigmatic government initiative, to analyze its contribution to improving public administration and addressing pressing social issues. The methodology employed in this study included a review of secondary literature and documentary analysis related to GNova's operations, complemented by impact reports generated by the institution itself. The findings of this study reveal that the mentioned lab executed notable projects in its main operational axes, serving as an example of best practices. As a result, it is concluded that the adoption of networks, such as GNova, is crucial to transcend barriers to innovation and ensure the dissemination of knowledge and learning in the success of

¹ Doutoranda em Administração pela Universidade Federal de Lavras. Mestre em Propriedade Intelectual e Transferência de Tecnologia para a Inovação pela Universidade Federal de São João del-Rei. Graduada em Administração.

² Doutor em Agronegócios pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Mestre em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Graduada em Administração pela Universidade Federal de Lavras. Professor titular da Universidade Federal de Lavras.



administrative modernization efforts. Thus, this study positively contributes to the theoretical debate on the importance of an innovation culture focused on people and collaboration networks.

Keywords: Innovation laboratories; GNova; public sector networks.

Redes de Innovación y Conocimiento el Impacto de GNova como Laboratorio de Innovación Gubernamental y Perspectivas Futuras

Resumen

Los laboratorios de innovación gubernamentales en Brasil desempeñan un papel esencial en la promoción de enfoques innovadores frente a los complejos desafíos inherentes al sector público. Estas entidades surgen como catalizadores de cambio en un contexto marcado por importantes barreras a la innovación, tales como aversión al error, resistencia institucional y obstáculos burocráticos. A través de la aplicación de metodologías emergentes y un énfasis en la experimentación, laboratorios como GNova adoptan una estructura de red que facilita la colaboración interdisciplinaria y el aprendizaje colectivo, con el objetivo de mejorar la eficiencia y calidad de los servicios públicos. Este artículo se centra específicamente en GNova, representando una iniciativa gubernamental paradigmática, para analizar su contribución en el perfeccionamiento de la administración pública y la solución de cuestiones sociales urgentes. La metodología empleada en este estudio incluyó la revisión de literatura secundaria y análisis documental referente a las operaciones de GNova, complementada por informes de impacto generados por la propia institución. Los hallazgos de este estudio revelan que el mencionado laboratorio llevó a cabo proyectos notables en sus principales ejes operativos, sirviendo como ejemplo de buenas prácticas. Como resultado, se concluye que la adopción de redes, como GNova, es crucial para superar barreras a la innovación y asegurar la difusión del conocimiento y aprendizaje en el éxito de los esfuerzos de modernización administrativa. Así, este estudio contribuye positivamente al debate teórico sobre la importancia de una cultura de innovación enfocada en las personas y en las redes de colaboración.

Palabras clave: Laboratorios de innovación; GNova; redes en el sector público.

1 INTRODUÇÃO

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

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

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

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

Uma das tendências mais recentes e promissoras na inovação no setor público são os laboratórios de inovação, que são definidos por Silva Junior, Emmendoerfer, Tavares e Olavo (2021) como "*novas estruturas organizacionais que desenvolvem alternativas para fornecer ao*

aparato estatal e aos seus funcionários ferramentas e conhecimentos capazes de lidar com questões complexas da administração pública".

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

Dada sua natureza inovadora e pioneira, é de fundamental importância examinar a atuação do GNova desde sua criação, seus métodos de trabalho e seus resultados. Além disso, é importante identificar áreas que demandem maior atenção para melhor atender aos seus objetivos. Essas informações podem contribuir significativamente para a compreensão dos avanços necessários visando à eficácia aprimorada dos laboratórios de inovação. No contexto do GNova, um laboratório de inovação da ENAP, o conceito de "rede" assume um significado prático e aplicado, especialmente quando se considera a colaboração e a coordenação entre diferentes entidades e unidades organizacionais. O GNova, atuando como um hub de inovação, emprega o conceito de rede não apenas no sentido técnico de conectividade, mas também no aspecto organizacional, onde a coordenação e a cooperação entre diferentes entidades são fundamentais.

Este artigo propõe um diagnóstico abrangente da atuação do GNova, abordando seus diversos projetos nos três principais eixos de atuação do laboratório e destacando os produtos resultantes desses processos de inovação que refletem seu impacto. Por fim, são sugeridas perspectivas futuras e métricas de acompanhamento a médio e longo prazos como uma maneira de viabilizar novos estudos sobre os resultados efetivos dessa atuação.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

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

2.1 INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO

A inovação tecnológica no Brasil, um país historicamente focado em atividades agroexportadoras até o final da Segunda Guerra Mundial, representa um fenômeno relativamente recente. Apesar de avanços notáveis, o Brasil enfrenta desafios técnicos, financeiros e culturais significativos para fomentar a inovação. Nesse contexto, o país ainda ocupa posições medianas no Índice Global de Inovação da Organização Mundial da Propriedade Intelectual, revelando a necessidade de políticas públicas alinhadas com seu potencial de desenvolvimento.

Embora o Brasil seja reconhecido internacionalmente pela formação de capital humano qualificado, o investimento público em educação e pesquisa ainda é insuficiente. Este cenário tem contribuído para o "*brain drain*", em que profissionais qualificados emigram em busca de oportunidades em polos tecnológicos internacionais, impactando negativamente a criatividade e inovação no país. Em contraste, países inovadores como os Estados Unidos, com polos de pesquisa e desenvolvimento como o Vale do Silício, atraem talentos globais, fortalecendo sua posição no Índice Global de Inovação.

A falta de incentivos e financiamento governamental em ciência e tecnologia, conforme indicado por dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2017, contribui para o atraso tecnológico do Brasil, limitando o desenvolvimento de tecnologias físicas e sociais. A alta carga tributária e as taxas de juros elevadas são outros obstáculos ao crescimento industrial e tecnológico do país. Além disso, a desigual distribuição de recursos em um território de dimensões continentais cria um cenário de inovação globalmente deficiente, apesar da existência de bolsões de produtividade refletindo políticas regionais, como no setor industrial-tecnológico do Sudeste e na agricultura do Centro-Oeste.

O Brasil também enfrenta o estigma de ser um dos países mais corruptos e burocráticos do mundo, com aproximadamente 1,5% do faturamento anual das empresas destinado ao pagamento de tributos e cumprimento de trâmites burocráticos. Essa rigidez burocrática encarece os produtos nacionais e reduz sua competitividade no mercado internacional.

Apesar dos desafios, o Brasil tem se destacado em alguns setores de tecnologia de alto valor agregado, mas carece de políticas públicas consistentes e parcerias estratégicas entre universidades e empresas para fomentar a inovação. Segundo o Manual de Oslo da OCDE (2020), a inovação é vista como uma melhoria incremental ou radical em um produto, processo, método de marketing ou organizacional. As mudanças de paradigmas no setor público brasileiro, incluindo a centralização no usuário, a medição de desempenho por indicadores e a

ênfase na governança, são exemplos de inovação. A inovação, anteriormente vista como uma responsabilidade exclusiva do setor privado, tornou-se um tema relevante para as organizações públicas, face às novas demandas econômicas, políticas, sociais e tecnológicas.

Neste cenário, o conceito de rede assume uma importância crucial. As redes, compreendendo um conjunto de entidades interconectadas, são fundamentais para a inovação organizacional e a melhoria dos serviços públicos. O GNova, ao adotar uma estrutura de rede, enfrenta o desafio de coordenar unidades com diferentes objetivos e perfis organizacionais, visando impulsionar a inovação no setor público. As redes interorganizacionais, portanto, são vitais para superar os desafios da burocracia e da gestão pública, promovendo uma cultura de inovação sustentável e eficaz.

Balestrin, Vargas e Fayard (2005) se concentram primordialmente na expansão do conhecimento por meio das redes de cooperação. Os autores exploram como a colaboração entre organizações pode eficazmente facilitar o compartilhamento de conhecimento, culminando, por conseguinte, em um impulso à inovação. Os autores oferecem uma visão ampla e aprofundada das complexas dinâmicas interorganizacionais, sublinhando de modo proeminente a importância de uma abordagem colaborativa para o desenvolvimento de novas ideias e soluções. As redes de cooperação promovem a ampliação do conhecimento entre organizações. Ao colaborar e compartilhar experiências, as empresas têm acesso a diferentes perspectivas e conjuntos de habilidades, o que estimula a geração de novas ideias e soluções inovadoras.

Paralelamente, Castro, Antunes e Freire (2021) se dedicam à formação e ao desenvolvimento de redes de empresas tecnológicas em ambientes de incubação no contexto brasileiro. Os autores meticulosamente identificam os fatores críticos que influenciam o êxito dessas redes, proporcionando insights práticos para empreendedores e gestores que buscam estabelecer colaborações eficazes em ecossistemas de inovação. Assim, defendem que, através da colaboração em um ambiente propício à inovação, as organizações têm a oportunidade de compartilhar conhecimento, recursos e experiências, o que pode levar ao desenvolvimento conjunto de soluções inovadoras. De maneira geral, os autores concordam que as redes de cooperação promovem a inovação ao proporcionar um ambiente propício para a troca de conhecimento, experiências e recursos entre organizações. Essa colaboração resulta em uma sinergia que estimula a criação e implementação de novas ideias e soluções, impulsionando assim o processo inovativo.

2.2 FATORES DE RESISTÊNCIA À INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO

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

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

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

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

normas restritivas e limitam a capacidade dos gestores públicos de implementar políticas de inovação.

A cultura do medo também desempenha um papel importante na administração pública, uma vez que os processos são submetidos a rigorosa fiscalização por uma variedade de órgãos de controle, internos e externos. Essa cultura enfatiza a conformidade estrita com as normas e desencoraja a criatividade como meio de prevenir desvios de conduta (Cavalcante; Cunha, 2017). Assim, é crucial demonstrar que a inovação e a aplicação de ferramentas de melhoria de processos podem resultar em mudanças disruptivas ou incrementais sem violar as obrigações legais ou alterar substancialmente as estruturas organizacionais existentes.

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

8

2.3 LABORATÓRIOS DE INOVAÇÃO

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

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

Laboratório de inovação: espaço aberto à participação e à colaboração da sociedade para o desenvolvimento de ideias, de ferramentas e de métodos inovadores para a gestão pública, a prestação de serviços públicos e a participação do cidadão para o exercício do controle sobre a administração pública (Brasil, 2021, cap. VIII, art. 4).

Os laboratórios de inovação no contexto do setor público são entidades estruturadas com o propósito de estimular e facilitar a criatividade e a experimentação de projetos, com a finalidade de conceber inovações destinadas à melhoria dos serviços públicos e à resolução de desafios enfrentados pela Administração Pública, conforme abordado por Sano (2020).

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

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

2.4 GNOVA: LABORATÓRIO DE INOVAÇÃO EM GOVERNO DA ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O Laboratório de Inovação em Governo, GNova Lab, é reconhecido como pioneiro na implementação de laboratórios de inovação no contexto do setor público brasileiro. Sua concepção ocorreu em 2016 como resultado de uma colaboração entre a ENAP e o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, atualmente Ministério da Economia, com apoio do governo da Dinamarca, conforme documentado por GNova (2022). O GNova faz parte da Rede de Inovação do Setor Público - Rede InovaGo, que tem como finalidade fomentar a inovação no setor público, congregando diversos atores para a troca de experiências e a realização de atividades conjuntas, como discutido por Ferrarezi, Lemos e Brandalise (2018).

No âmbito de suas estratégias, o GNova possui como missão central desenvolver alternativas inovadoras em parceria com instituições governamentais federais, a fim de aprimorar a capacidade do serviço público em atender às demandas dos cidadãos (Ferrarezi; Lemos; Brandalise, 2018). Para alcançar esse propósito, o GNova opera em três eixos fundamentais: experimentação, prospecção e disseminação. As ações nesses eixos têm como principal diretriz a identificação das necessidades e desafios enfrentados pelos usuários dos serviços públicos e, a partir dessas percepções, a formulação e proposição de soluções inovadoras para aprimorar esses serviços, por meio de iniciativas práticas e políticas públicas.

O eixo de experimentação assume uma posição preponderante, compreendendo cerca de 70% das atividades do laboratório. Nele, as atividades concentram-se na implementação e avaliação de políticas públicas, na realização de testes com novas metodologias e protótipos, bem como no desenvolvimento de abordagens criativas, em um ambiente colaborativo, dinâmico e iterativo. Os projetos conduzidos nesse contexto priorizam temas e abordagens relacionados à desburocratização, transformação digital, insights comportamentais, design etnográfico, imersão ágil e *design thinking* (Ferrarezi; Lemos; Brandalise, 2018).

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

No âmbito de seus diversos projetos, o GNova emprega variadas metodologias e abordagens multidisciplinares, com inspiração sobretudo nas áreas de design, ciências sociais e economia comportamental (Ferrarezi; Lemos; Brandalise, 2018). Dentre as principais metodologias empregadas pelo GNova para o desenvolvimento de seus projetos incluem-se: *design thinking*, design etnográfico, imersão ágil, avaliação de impacto em políticas públicas e insights comportamentais.

Embora as metodologias adotadas nos projetos conduzidos pelo laboratório possam variar de acordo com a natureza do objeto de estudo, elas geralmente incorporam as seguintes etapas comuns: identificação e caracterização do problema e das prioridades, geração de ideias que abordem essas áreas, sugestão de estratégias para implementar mudanças de grande impacto, elaboração e testagem de protótipos de soluções, bem como a validação ou adaptação dessas soluções (Ferrarezi; Lemos; Brandalise, 2018).

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

4 METODOLOGIA

Este estudo adota uma metodologia predominantemente qualitativa quanto a sua abordagem, caracterizando-se ainda, quanto à natureza, como uma pesquisa aplicada, conforme descrito por Michel (2008). Diferente da pesquisa pura, que busca principalmente expandir o conhecimento sem necessariamente se preocupar com sua aplicação imediata, a pesquisa aplicada tem um foco mais direto na resolução de problemas do mundo real. Essa forma de pesquisa possui elevado potencial de contribuição ao gerar conhecimento prático, evidenciar casos de sucesso e melhorar processos ou políticas estabelecidas.

No que se refere aos objetivos delineados, este trabalho é classificado como exploratório e descritivo. A pesquisa exploratória, como indicado por Vergara (2012), é empregada quando há limitado conhecimento prévio sobre um determinado tema, enquanto a pesquisa descritiva se concentra na caracterização detalhada de uma população ou fenômeno. Devido à complexidade do tema em estudo e à necessidade de compreensão abrangente, ambas as abordagens foram consideradas necessárias para este estudo.

No que tange aos procedimentos metodológicos, Vergara (2012) os categoriza como pesquisa de campo, documental, bibliográfica, experimental, ex post facto, participante, pesquisa-ação e estudo de caso.

Assim, o procedimento metodológico deste artigo se fundamentou em uma abordagem de revisão documental e revisão bibliográfica abrangente. Inicialmente, realizou-se uma extensa pesquisa bibliográfica em bases de dados acadêmicas, como Scielo, *Web of Science* e *Google Acadêmico*. A revisão bibliográfica se delimitou a artigos científicos e relatórios governamentais relacionados aos strings de busca: “*laboratories*” and “*innovation*” and “*government*”. Essa revisão documental permitiu a coleta de informações cruciais sobre os conceitos, objetivos, metodologias e desafios enfrentados por essas iniciativas no Brasil.

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

Em conjunto, a revisão documental, revisão bibliográfica e a análise dos dados coletados no site oficial e nas redes sociais do GNova proporcionaram uma base sólida para a análise crítica e a elaboração de conclusões significativas sobre a experiência e impacto desse laboratório de inovação no governo brasileiro. A metodologia deste artigo pode ser resumida no quadro abaixo:

Quadro 1 - Quadro resumo sobre a metodologia empregada no artigo.

QUANTO À ABORDAGEM	Qualitativa
QUANTO À NATUREZA	Pesquisa Aplicada
QUANTO AOS OBJETIVOS	Exploratória e Descritiva
QUANTO AOS PROCEDIMENTOS	Pesquisa Bibliográfica e Documental
QUANTO ÀS TÉCNICAS DE PESQUISA	Observação

Fonte: elaboração dos autores com base em Gerhardt (2009) e Michel (2008).

No entanto, é relevante destacar uma limitação significativa deste estudo, que reside na ausência de outras técnicas de pesquisa, como entrevistas e questionários, que poderiam ser utilizadas para complementar e triangular os dados obtidos. Adicionalmente, este estudo de caso seguiu uma abordagem de pesquisa indutiva, na qual as conclusões e teorias emergem organicamente a partir dos dados coletados, em contraste com abordagens dedutivas em que são testadas hipóteses (Michel, 2008).

5 RESULTADOS E DISCUSSÃO

O laboratório GNova, desde sua fundação em 2016, tem desempenhado um papel fundamental na promoção da cultura e prática da inovação no âmbito da administração pública. Este laboratório não apenas colabora no desenvolvimento de soluções em cooperação com

várias instituições governamentais, mas também desempenha um papel crucial no estímulo e apoio à pesquisa voltada para questões relacionadas ao setor público, contribuindo para a concepção e gestão inovadora de políticas públicas.

Dentro da estratégia de prospecção do GNova, um dos principais programas em destaque é o "Cátedras Brasil Inovação" (Brasil, 2018). Este programa subsidia bolsas de estudo em projetos de inovação com foco no desenvolvimento de soluções para serviços públicos. Como parte do processo, os participantes desenvolvem protótipos de inovação viáveis, representando entregas finais de grande relevância. O programa concede bolsas de pesquisa para projetos em áreas temáticas específicas, com duração de até 12 meses, e também bolsas de projeto, com duração de até 6 meses, destinadas à elaboração de protótipos relacionados aos serviços públicos (GNova, 2022).

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

As pesquisas realizadas abordaram uma variedade de temas agrupados em cinco áreas temáticas distintas, e seus resultados foram devidamente publicados nos cadernos ENAP inseridos em seu repositório institucional³ (Enap, s.d.), conforme descrito a seguir:

Área Temática 1 - Economia Comportamental:

- Projeto A: "Soluções Comportamentais para Estimular a Adesão a Planos de Previdência Complementar: Aplicações Fundamentadas na Economia Comportamental".
- Projeto B: "Estratégia-aplicativo: Abordagens Comportamentais para Promover a Poupança".

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

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

³ <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/5575>), seguindo a sequência: publicações, pesquisas e projetos de inovação > publicações sobre gestão pública > cadernos ENAP

- Projeto B: "Políticas Informadas por Evidências: Identificação de Barreiras e Possíveis Intervenções".
- Projeto C: "Explorando Desafios nas Pesquisas sobre o Sistema Prisional no Brasil".

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

- Projeto A: "Aplicação da Internet das Coisas (IoT) para Armazenamento e Processamento de Dados no Setor Público".
- Projeto B: "Desenvolvimento de uma Carteira de Cursos Baseada na Tecnologia Blockchain".
- Projeto C: "Crowdsourcing de Dados Governamentais Abertos: Superando o Modelo de Disponibilização por Meio da Governança Coletiva".
- Projeto D: "Avaliação da Utilização da Realidade Virtual no Fomento da Empatia: Caso Mobiliza 360".

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

- Projeto A: "Aplicação de Ciência de Dados na Análise dos Custos Associados aos Recursos Interpostos pela Advocacia Pública Federal".
- Projeto B: "Desenvolvimento de um Sistema de Apoio para Avaliação do Custo de Oportunidade em Processos Jurídicos, Baseado em Inteligência Computacional".
- Projeto C: "Estruturação de um Fluxograma de Gestão Processual Administrativa para Lidar com a Judicialização do Benefício de Prestação Continuada (BPC)".
- Projeto D: "Corrupção e suas Implicações nas Esferas Penal, Cível e Administrativa: Competências e Atuação Coordenada".

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

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

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

Os parceiros envolvidos nos projetos, que também atuaram como unidades demandantes, em sua maioria, pertenciam aos ministérios vinculados ao Poder Executivo federal, representando cerca de 50% do total de projetos realizados. Outros órgãos federais, como a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), o Banco Central do Brasil, bem como projetos diretamente vinculados à ENAP, também figuraram na lista de parceiros.

No tocante às etapas dos projetos empreendidos, de acordo com o GNova (2022) o processo envolveu a discussão das propostas com as instituições demandantes, culminando na definição clara do problema a ser abordado. Posteriormente, foram estabelecidos os objetivos e os resultados esperados ao término do experimento, entre outros detalhes relevantes. A partir da concepção da parceria, procedeu-se ao desenvolvimento do projeto de experimentação, no qual, dada a complexidade do objeto, foi delineada uma teoria da mudança para orientar o projeto na consecução dos efeitos desejados. Com base nas conclusões extraídas dos projetos realizados, torna-se evidente que uma variedade de produtos resultou da aplicação de diferentes abordagens metodológicas. Os projetos conduzidos no âmbito do laboratório produziram uma gama de produtos que abarcam desde protótipos em diferentes estágios de desenvolvimento até materiais visuais, como mapas de insights e documentos, bem como análises de entrevistas com os usuários. Esses produtos foram concebidos com a finalidade de contribuir tanto para o alcance dos resultados finais dos projetos quanto para a solução dos desafios em questão. Além disso, esses produtos são parte integrante de uma ação estratégica de cunho sistêmico e organizacional, com potencial para gerar impactos tanto a curto quanto a longo prazo.

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

É importante mencionar que os resultados dos projetos se referem aos efeitos imediatos relacionados aos objetivos estabelecidos, o que sugere que os experimentos alcançaram êxito na consecução de suas metas propostas a curto prazo. Contudo, ressalta-se que ainda se faz necessário um acompanhamento contínuo a fim de avaliar os impactos e resultados a médio e longo prazos, tanto sobre os participantes diretos quanto sobre as instituições parceiras e o público beneficiário dos serviços produzidos pela instituição. Na tabela 1, anexa a este artigo,

são apresentados os projetos realizados, seus principais objetivos e os produtos gerados como resultado dessas iniciativas.

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

Por último, é importante destacar que os resultados não apresentaram uma análise sobre a economia gerada para a administração pública ou as contribuições para o aumento da eficiência e a redução de custos dos serviços e políticas envolvidos.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

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

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

perspectivas e conjuntos de habilidades, o que estimula a geração de novas ideias e soluções inovadoras.

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

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

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

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

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

REFERÊNCIAS

- ACEVEDO, S.; DASSEN, N. **Innovation for better management**: the contribution of public innovation labs. USA: IADB, 2006.
- AHUJA, G.; SODA, G.; ZAHEER, A. **The genesis and dynamics of Organizational Networks**. Organization Science. V.23, n.2, pp. 434-448, march/april 2012.
- BALESTRIN, A.; VARGAS, L. M.; FAYARD, P. **Ampliação interorganizacional do conhecimento**: o caso das redes de cooperação. Revista Eletrônica de Administração. Porto Alegre, v. 11, n. 1, pp. 1-25, jan./fev, 2005.
- BARROS, M. **Brasil alcança 57º lugar no Índice Global de Inovação**. Revista Olhar Digital, 2021. Disponível em: <https://www.google.com/amp/s/olhardigital.com.br/2021/09/21/pro/brasil-alcanca-o-57o-lugar-no-indice-global-de-inovacao/amp/>. Acesso em: 01 out. 2022.
- BRANDÃO, S. M.; FARIA, M. F. **Barreiras à inovação em gestão em organizações públicas do governo federal brasileiro**: análise da percepção de dirigentes. Inovação no setor público. Brasília: Ipea, 2017.
- BRASIL. **Escola Nacional de Administração Pública (ENAP)**. Resolução nº 26, de 6 de agosto de 2018. Dispõe sobre o funcionamento do Programa Cátedras Brasil da ENAP. Brasília, DF, 2018.
- CAPALDO, A. **Network structure and innovation**: the leverage of a dual network as a distinctive relational capability. Strategic Management Journal. v.28, pp 585-608, 2007.
- CARRINGTON, W. J.; DETRAGIACHE, E.; VISHWANATH, T. Migration with Endogenous Moving Costs. The American Economic Review, v. 86, n. 4, p. 909-930, 1996.
- CASTRO, C. C.; ANTUNES, L. G. R.; FREIRE, C. D. **Critical Factors in the Formation and Development of Technology-Based Firm Networks in Incubation Environments in Brazil**. International Journal on Management of Innovation & Technology, v. 18, p. 1-22, 2021.
- CAVALCANTE, P. Inovação e políticas públicas: superando o mito da ideia. Inovação e políticas públicas: superando o mito da ideia. Brasília: Ipea, 2019.
- CAVALCANTE, P.; CUNHA, B. Q. **É preciso inovar no governo, mas por quê?** Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil. Brasília: Ipea, 2017.
- CAVALCANTE, P.; GOELLNER, I. A.; MAGALHÃES, A. M. **Perfis e características das equipes e laboratórios de inovação no Brasil**. Inovação e políticas públicas: superando o mito da ideia. Brasília: Ipea, 2019.
- CAVALCANTE, P.; MENDONÇA, L.; BRANDALISE, I. **Políticas públicas e design thinking**: interações para enfrentar desafios contemporâneos. Inovação e políticas públicas: superando o mito da ideia. Brasília: Ipea, 2017.
- CONKLIN, J. **Dialogue Mapping**: Building Shared Understanding of Wicked Problems. John Wiley & Sons, 2006.

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

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

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

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

GRANDORI, A.; SODA, G. **Inter-firm networks: antecedents, mechanisms and forms.** Organization studies. V.16, n.2, pp.1-19, 1995.

Laboratório de Inovação em Governo (GNova). (s.d.). Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Recuperado de <https://www.enap.gov.br/pt/servicos/gnova-laboratorio-de-inovacao-em-governo>. Acesso em: 05 maio 2023.

Lei n. 14.129, de 29 de março de 2021. **Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública** e altera a Lei nº 7.116, de 29 de agosto de 1983, a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação). Diário Oficial da União, Brasília, DF: Congresso Nacional, 2021.

MICHEL, M. H. **Metodologia e Pesquisa Científica em Ciências Sociais.** São Paulo, 2008.

MINEIRO, A. A. C.; CASTRO, C. C.; AMARAL, M. G. **Who Are the Actors of Quadruple and Quintuple Helix?** Multiple Cases in Consolidated Science and Technology Parks. Journal Of The Knowledge Economy, p. 1-23, 2023.

OCDE. **Manual de Oslo:** diretrizes para coleta e interpretação de dados sobre Inovação [Manual]. Brasília: Finep, 2020.

PARK, S.; LIM, S. **Are Networks Flat or Vertical?:** Developing a Multi-Level Multi-Dimension Network Model. Public Organiz Rev. Vol. 18 pp. 223–243, 2018.

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

PEREIRA, B. A. D.; VENTURINI, J. C.; WEGNER, D.; BRAGA, A. L. **Desistência da cooperação e encerramento de redes interorganizacionais:** em que momento essas abordagens se encontram. Revista de Administração e Inovação. v.7, n.1, pp.62-83, 2010.

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

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

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

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

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

VERGARA, S. C. **Métodos de pesquisa em administração**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2012.

WANG, Y.; RAJAGOPALAN, N. **Alliance capabilities**: review and research agenda. *Journal of management*, v. 41, n. 1, p. 236-260, 2015.

WEGNER, D.; PADULA, A. D. **Quando a cooperação falha**: um estudo de caso sobre o fracasso de uma rede interorganizacional. *Revista de Administração da Mackenzie*. v.13, n.1, pp.145-171, 2012.