

A INOVAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: OS DESAFIOS NA GESTÃO E AVALIAÇÃO DOS LABORATÓRIOS DE INOVAÇÃO

Gilberto Men Torraca

gmentorraca@gmail.com

Universidade Federal Fluminense – Instituto de Ciências Humanas e Sociais

RESUMO

Este trabalho discute a inovação na administração pública a partir da caracterização dos Laboratórios de Inovação do Setor Público (LISP). A partir de revisão de literatura, apresenta as definições e o papel dos LISP na promoção da inovação no setor público, abordando as teorias e práticas envolvidas em sua implementação. Ainda, faz uso de pesquisa documental a partir do sítio web e dos documentos constitutivos do Laboratório de Aceleração da Eficiência Pública do Estado do Rio de Janeiro (LAEP), a fim de demonstrar a trajetória de um LISP, a partir de seus casos de sucesso e fracasso. Por fim, apresenta os desafios para a gestão e avaliação dos Laboratórios de Inovação.

Palavras-chave: Inovação; Laboratórios de Inovação do Setor Público; Administração Pública; Laboratório de Aceleração da Eficiência Pública do Estado do Rio de Janeiro (LAEP).

ABSTRACT

This paper discusses innovation in public administration by characterizing Public Sector Innovation Laboratories (PSIL). Based on a literature review, it presents the definitions and role of PSIL in promoting innovation in the public sector, addressing the theories and practices involved in their implementation. Additionally, it uses documentary research from the website and constitutive documents of the Laboratório de Aceleração da Eficiência Pública do Estado do Rio de Janeiro (LAEP) to demonstrate the trajectory of a PSIL through its successful and unsuccessful cases. Finally, it presents the challenges for managing and evaluating Innovation Laboratories.

Keywords: Innovation; Public Sector Innovation Laboratories; Public Administration; Laboratório de Aceleração da Eficiência Pública do Estado do Rio de Janeiro (LAEP).

1. INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, tem havido um aumento no interesse e na implementação de práticas de inovação no setor público. Os governos têm buscado novas formas de solucionar problemas complexos e melhorar os serviços públicos oferecidos aos cidadãos. Essa busca por inovação no Setor Público é sempre acompanhada do questionamento sobre como ela vai aumentar a geração de valor para a população dentro da sua necessidade através das políticas públicas.

Nesse contexto, os Laboratórios de Inovação no Setor Público (LISP) emergem como uma importante ferramenta para a elaboração de políticas públicas inovadoras, trazendo benefícios como a melhoria da qualidade dos serviços prestados, a redução de custos, a maior participação cidadã e a modernização da administração pública. Além disso, os LISPs contribuem para a criação de uma cultura de inovação no setor público, incentivando gestores e servidores públicos a adotarem práticas mais criativas e efetivas na resolução de problemas.

Identificamos, portanto, a necessidade de estudarmos casos de sucesso e fracasso de LISP, com o objetivo de analisar as melhores práticas e as lições aprendidas que podem ser replicadas em outras iniciativas, ou entender as dificuldades enfrentadas pelos LISPs e os obstáculos que impediram a sua efetividade, contribuindo para o aprimoramento dessas ferramentas.

O presente trabalho tem como objetivo discutir as definições e o papel dos LISP na promoção da inovação no setor público, abordando teorias e práticas envolvidas em sua implementação. Ademais, analisamos como exemplo o Laboratório de Aceleração da Eficiência Pública do Estado do Rio de Janeiro (LAEP), a fim de verificarmos os desafios enfrentados durante sua implementação e gestão que culminaram em sua extinção.

2. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Trata-se de uma pesquisa descritiva, uma vez que se propõe à caracterização e à descrição dos laboratórios de inovação e de suas contribuições na implementação de políticas públicas. Quanto aos meios, faz uso de pesquisa bibliográfica e documental, de natureza qualitativa.

Tal proposta desenvolveu-se, primeiramente, a partir de uma revisão bibliográfica não exaustiva com o objetivo de conhecer os debates empreendidos na literatura sobre o conceito

de inovação e sua aplicabilidade no setor público. Para tanto, no período compreendido entre outubro de 2022 e fevereiro de 2023, recorreremos às buscas em bases de dados nacionais e internacionais para levantamento de artigos indexados que versam sobre os temas: Laboratórios de inovação no Setor Público e Inovação.

Em um segundo momento, procedemos ao estudo do Laboratório de Aceleração da Eficiência Pública do Estado do Rio de Janeiro (LAEP), por meio do sítio web e dos documentos constitutivos do laboratório, caracterizando a pesquisa documental.

3. A INOVAÇÃO E OS LABORATÓRIOS DE INOVAÇÃO NO CONTEXTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

3.1 Conceitos de Inovação na literatura

Ao analisarmos as definições de inovação, observamos que há, no início, uma identificação quase exclusiva com o setor privado e uma ligação estreita entre inovação e empreendedorismo, em grande parte seguindo a definição usada na obra de Schumpeter (1934), Teoria do Desenvolvimento Econômico, a qual caracteriza a inovação a partir da ideia de que as organizações sofrem diversos tipos de pressão: estratégica, competitiva e dinâmica ou de inovação, emergindo processos de criatividade destrutiva, ou destruição criadora, do qual recursos existentes são combinados de uma nova maneira.

O empreendedorismo seria a vontade e a habilidade de gerar novas combinações que competem com as combinações existentes, causando pressões que darão origem às evoluções tecnológicas (SCHUMPETER, 1934). Já a inovação acontece principalmente através da introdução de novos produtos ou a modificação de um produto existente, introdução de novos processos na organização e a descoberta de novos mercados para produtos já existentes. O resultado dessas inovações pelas organizações seria explicitado no surgimento de vantagem econômica, tendo em vista principalmente o setor privado e sempre partindo de dentro das organizações.

O conceito de inovação é discutido na literatura por autores como Becker e Whisler (1967), Damanpour (1995), Plessis (2007) e Prahalad e Krishnan (2008), entre outros. Para os primeiros, a inovação seria o emprego de uma novidade por uma organização ou por um conjunto de organizações que buscam resultados e objetivos semelhantes. Para Damanpour (1995), a inovação é uma ferramenta para a mudança da organização como uma resposta ao

ambiente externo, criando novos produtos, serviços e tecnologias. Com foco nos resultados, Plessis (2007) condiciona o termo à criação de novos conhecimentos e ideias para facilitar os resultados das empresas, com foco no setor privado com serviços orientados ao mercado. Prahalad e Krishnan (2008) compreendem a inovação como uma resposta às "demandas, comportamentos e experiências dos consumidores".

Algumas das definições mais recentes são apresentadas de forma mais sintética, focando na resolução de problemas. Mayfield (2011), por exemplo, define a inovação como a criatividade para resolução de um problema específico, com foco no resultado. Anthony (2012) a define enquanto algo diferente que exerce impacto, enquanto para Akcigit e Liu (2016) a inovação nada mais é do que um processo de tentativa e erro.

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), no Manual de Oslo, estabeleceu três critérios para reconhecermos a inovação, sendo preciso apresentar uma novidade na área, ser passível de implementação e que quando colocada em prática gere resultados mais eficientes e aumento da satisfação do usuário (OCDE, 2005). E em sua edição de 2018 atualiza a definição de inovação social, voltada para

“[...] melhorar o bem-estar de indivíduos ou comunidades. É uma combinação de novas práticas realizadas de forma direcionada e intencional com o objetivo de melhor satisfazer ou atender aos problemas sociais de uma determinada comunidade, muitas vezes produzindo novos modelos econômicos alternativos. Uma inovação social é socialmente aceita e amplamente difundida por toda a sociedade e, finalmente, institucionalizada como uma nova prática ou rotina (OCDE, 2018).”

Observamos, assim, que os estudos sobre inovação nascem e se desenvolvem exclusivamente no campo privado com o foco principal no “como” e no “porque” a inovação acontece. Assim os estudos e experiências no âmbito governamental têm como ponto de partida preceitos do setor privado, no entanto, em que pesem as diferenças entre os setores, a busca por inovação em ambos compartilha o mesmo desejo de “buscar soluções de modo conjunto para a sociedade, por meio de um ecossistema de inovação que possam solucionar problemas públicos” (OLAVO, 2020, p. 38).

Osborne e Brown (2005) apresentam uma visão sobre inovação voltada ao setor público ao advogarem a favor da introdução de novos elementos, ou a oferta de novos produtos pelo serviço público, novo modo de organização ou novas habilidades de gestão.

A discussão sobre inovação no setor público está marcada por três fases distintas (ISIDRO, 2018; KATTEL et al., 2013; OLIVEIRA; SANTOS JÚNIOR, 2017), divididas em: a) Schumpeteriano; inovação atrelada as mudanças da sociedade; b) Teoria Organizacional,

que vê de maneira indistinta a inovação privada e a pública e; c) Teoria Autóctone, que separa inovação privada e inovação pública (KATTEL ET AL., 2013).

Cavalcante e Camões (2015) ao investigarem os aspectos determinantes na Gestão Pública no Brasil, apontam para a predominância dos fatores custo/benefício, recursos disponíveis, facilidades de relação e cooperação e a existência de um perfil de liderança na organização voltado à inovação. Ainda segundo os autores, a maioria das inovações foi criada dentro da própria organização e o tamanho e complexidade organizacional são fatores determinantes na inovação.

Isidro (2018, p. 17) destaca que “[...] o grande desafio da inovação no setor público é a criação de valor público, bem como o fortalecimento da confiança no Estado, nas instituições e organizações públicas” portanto, um dos pontos focais da busca por inovação no setor público é tentar mudar a percepção de ineficiência da máquina estatal trazendo elementos de *accountability*, *e-government*, participação dos cidadãos na produção de bens públicos, construção e o fortalecimento de redes.

Ainda sobre a inovação no setor público brasileiro, Souza et al. (2015), apresentam as diferenças entre os setores, mostrando como o setor público se mostra único em seu modo de inovar sendo diferente da inovação na indústria e de serviços do setor privado. Os autores evidenciam que a simples transmutação destes processos de inovação do privado para o público, na maioria das vezes, surte pouco ou nenhum efeito, e que a inovação organizacional é, quase sempre, promovida por autoridades locais.

A Escola Nacional de Administração (ENAP) (2017, p. 16) define inovação como o

“Desenvolvimento e implementação de uma mudança significativa na forma como a organização realiza suas funções ou nos serviços que ela entrega para a própria administração ou a criação/melhoria de serviços prestados desde que produzam resultados positivos para o serviço público e para a sociedade. Podem envolver mudanças em serviços, processos e produtos.”

Observamos, portanto, que o conceito de inovação nasce no setor privado e é incorporado no setor público visando a oferta de novos produtos pelo setor e a busca por soluções e com isso a necessidade de criação de um arcabouço próprio de definições que contemplem inovações que focam em processos internos, visando a resolução de problemas na própria organização, e nos processos externos, com vistas à resolução de questões voltadas às relações entre a organização e o ambiente externo.

Diante do contexto apresentado, a criação dos Laboratórios de Inovação no Setor Público (LISP) ganha espaço nas organizações públicas, como espaço que busca, por meio da

experimentação, para criar soluções alternativas e lidar com os problemas internos e externos que afetam a instituição, como será abordado a seguir.

3.2 Laboratórios de Inovação no Setor Público

O conceito de laboratório tem início no século XVIII, como um espaço controlado para realização de novas ideias e de experiências, primeiramente usado nas ciências naturais e áreas de tecnologia. No século XIX esses princípios passam para as ciências sociais, na forma de experimentos com amostras sociais testando novas teorias em estudos com abordagens positivistas, utópicas e reformistas (SANO, 2020).

Mudanças marcantes ocorridas nas últimas décadas trouxeram novos desafios para a sociedade e, por consequência, para a gestão da coisa pública. A rápida evolução tecnológica aumentou o nível de exigências e incertezas em muitas áreas, forçando organizações a entrarem em um processo de constante adaptação para manterem sua competitividade e relevância. Este problema é apresentado pelo conceito de mundo VUCA, um acrônimo em inglês para descrever o momento no qual vivemos: *Volatility, Uncertainty, Complexity, Ambiguity*; ou seja, um mundo em que se destacam as volatilidades, incertezas, complexidades e ambiguidades.

No âmbito da Administração Pública, o mundo VUCA se reflete na abordagem de problemas que envolvem muitas causas, sendo algumas dessas de difícil definição, dificultando também a definição de uma política eficaz, ainda mais quando o setor público está marcado pelo alto grau de formalismo e rigidez legal que levam a um enfrentamento menos dinâmico. (SILVA, TESSAROLO, 2020).

Colocamo-nos, então, diante do desafio de responder à pergunta: como inovar na Administração Pública de maneira a atender demandas inéditas? Nos últimos anos vem se concretizando a tendência de Laboratórios de Inovação no Setor Público (LISP), formados a partir do uso de abordagens e técnicas de diversos campos de saber, com competências e habilidades variadas, criando um espaço de estímulo à experimentação cooperativa, unindo setores na criação de soluções criativas diante de problemas complexos. “As soluções criadas fogem do método tradicional de formulação de políticas públicas, adaptados a um contexto específico e já ultrapassado” (SILVA, TESSAROLO, 2020, p. 8).

Uma variedade de instituições, tanto públicas quanto privadas, estão apostando em soluções inovadoras por meio dos laboratórios, entendidos aqui como ambientes compartilhados e colaborativos indutores de inovação, que podem assumir várias formas de

acordo com o setor socioeconômico em que estão inseridos, perfil e objetivos da instituição mantenedora e o foco dos seus serviços.

Apesar de os laboratórios no setor público se valerem de metodologias de espaços de inovação do setor privado, o uso de espaços destinados exclusivamente a inovação é relativamente novo mesmo no mundo empresarial, ou seja, carece ainda de instruções normativas claras com relação às formas de se iniciar, gerir e avaliar seu funcionamento. Contudo, empresas já reconhecem e incentivam a geração de valor proporcionado na manutenção de espaços autônomos onde os colaboradores possam livremente desenvolver ideias e processos inovativos.

Usando ferramentas e métodos que não são tradicionalmente usados no setor público, como *design science*, economia comportamental, método híbrido, etc., os laboratórios de inovação procuram servir como promotores de mudanças estruturais e sistêmicas que tenham como resultado uma melhor entrega no desempenho e qualidade dos serviços públicos. Entretanto, a realidade mostra que muitas vezes as mudanças propostas não ultrapassam a fase de desenvolvimento e testes, com dificuldades em realizar sua efetiva implementação (MULGAN, 2014).

Segundo a OCDE (2016), os LISP são espaços onde parceiros públicos e privados trabalham juntos por melhoras significativas na Administração Pública. Gryszkiewicz, Lykourantzou e Toivonen (2016) descrevem os LISP como uma organização semiautônoma que busca interação de diversos participantes, durante um período razoavelmente longo, de estímulo à colaboração aberta, criando, elaborando e “prototipando” soluções radicais para problemas sistêmicos.

Um elemento bastante presente nas definições de um LISP é o incentivo a modelos que proporcionem ambientes favoráveis a cocriação e coprodução. A primeira, entendida como a inserção de diferentes atores no processo de inovação, traz a ideia de “fazer juntos”, unindo outros servidores e, inclusive, o cidadão usuário dos serviços públicos, “[...] à geração coletiva de possibilidades, garantindo a participação de múltiplos atores” (CAVALCANTE; MENDONÇA; BRANDALISE, 2019). Já a coprodução é definida por Tamura et al. (2017, p.78) como o “[...] estabelecimento de parcerias para provisão do bem público”.

De acordo com Sano (2020) os LISP são estruturas desenvolvidas para incentivar a criatividade e a experimentação no intuito de melhorar os serviços públicos. Ainda segundo o autor, há um crescente interesse em aprofundar o tema, procurando estabelecer qual seria sua função dentro da malha da Administração Pública, qual seria o tipo de estrutura organizacional

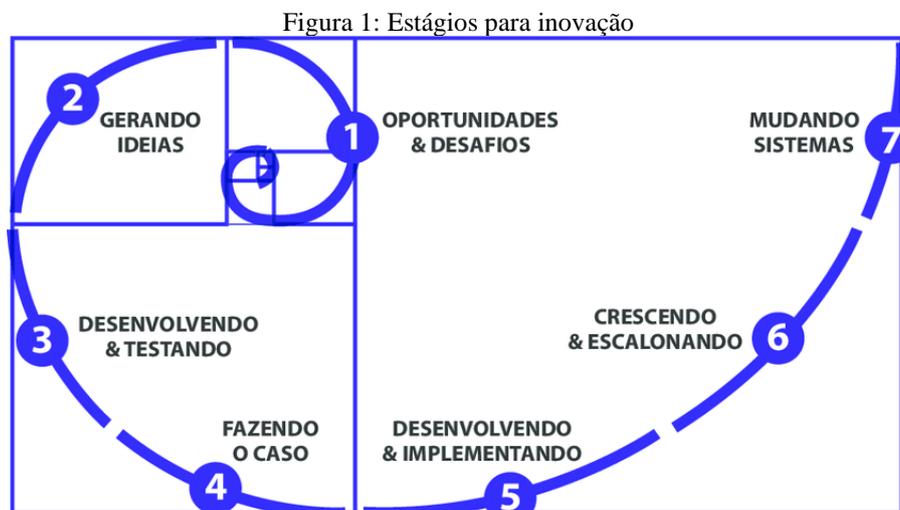
ideal, como deve ser feito o financiamento do laboratório e das propostas criadas por ele. Os LISP possuem em comum a intenção de “influenciar o setor público como um todo, promovendo mudanças estruturais e sistêmicas” (SANO, 2020, p. 12).

Sano (2020) ao analisar as experiências nacionais dos LISP brasileiros, observou, à época, que 29 LISP estavam em funcionamento, sendo que mais da metade eram ligados ao Poder Executivo, com predominância do Governo Federal, e que as iniciativas municipais eram minoria, com apenas 3 em funcionamento, e todas vinculadas à Prefeitura de São Paulo. Ainda, segundo o estudo, a maioria dos LISP foi criada a partir de 2017, o que demonstra uma tendência recente para a escolha de inovar por esse caminho. Com relação aos objetivos é digno de nota que 62% apontam "a busca por fomentar uma cultura organizacional voltada à inovação", ou seja, para grande parte dos LISP a inovação é o produto em si.

4. DESAFIOS DA GESTÃO E AVALIAÇÃO DO LISP

Com o crescimento do número de LISP e sua consolidação como tendência de inovação no setor público, crescem também as reflexões e críticas sobre a proposta. Os primeiros resultados mostrados questionam sobre a efetividade dos mesmos, temerosos que esses laboratórios sejam apenas uma moda e que falhem em entregar mudanças significativas (RYAN; KOH, 2018). Para Cole (2021), muitos laboratórios tiveram tempos de vida demasiado curto, incompatível com o tamanho da entrega que se espera deles.

Mulgan (2014) propôs uma espiral de estágios para a inovação, que pode também ser utilizada para classificar os LISP, conforme demonstrado na Figura 1:



Fonte: Mulgan (2014)

Segundo o autor, há uma dificuldade em se passar do terceiro estágio, o que, segundo ele, se daria principalmente pela falta de financiamento dos projetos. Ainda, o autor observa que, na prática, há um foco muito grande na geração de novas ideias, mas um esforço ou capacidade reduzidos em fazer com que essas ideias de fato cheguem a ser executadas, ou seja, há uma dificuldade em traduzir as ideias em resultados efetivos.

A própria natureza de priorização da flexibilidade, em oposição a planos estratégicos engessados e burocracia institucional dos laboratórios, e sua pretensão em criar um ambiente de aprendizado através de tentativa e erro, impossibilitam a medição de seu sucesso pelos métodos tradicionais do setor público. Muitos LISP divulgam seus resultados em suas mídias de maneira pragmática com dados que não revelam efetivamente os avanços a partir dos tipos de mudança que o laboratório propôs (número de workshops realizados, número de protótipos desenvolvidos ou quantidade de participantes em eventos, etc.). Assim, é fundamental entender e estabelecer novos parâmetros para medir os resultados de uma inovação no setor público, proporcionando um feedback adequado.

Geralmente, os LISP funcionam como um anexo das atividades centrais das organizações que participam, com ferramentas e soluções estranhas a maioria das pessoas de fora do laboratório. Assim, de acordo com Sano (2020), é importante ter em consideração a dificuldade em injetar nas instituições as inovações idealizadas pelos seus respectivos laboratórios, exigindo tempo e esforço para adequar soluções com formatos e linguagens novas para o núcleo da organização.

Um dos propósitos da inovação é promover a mudança da visão do cidadão, que de usuário passou para cliente e agora estimula sua participação e engajamento cívico, adotando a colaboração como prática, porém o setor público tende a querer manter-se como centro decisório de poder e definidor de agendas e áreas de interesse, limitando, assim, uma verdadeira abordagem de cocriação e colaboração que destravariam uma transformação em escala maior. Ainda, de acordo com Kattel, Dreschlers e Karo (2019), a inovação no setor público está presa entre a necessidade de mudança e a necessidade de estabilidade.

Outro desafio enfrentando é a falta de clareza sobre os propósitos dos LISP na instituição. De acordo com Cole (2021), os laboratórios muitas vezes não deixam clara a sua orientação para o tipo de mudanças que pretendem empreender na organização, se buscam a solução de desafios simples ou mais complexos e transformadores, além disso, não há uma clareza na definição de inovação utilizada por cada um desses laboratórios.

Concebidos em um contexto de mudanças sociais e políticas, onde o compromisso por diversidade, justiça e equidade nos processos de tomadas de decisão se faz cada vez mais presente, os LISP tentam incluir metas e ações voltadas à inclusão, mas que muitas vezes são vistas de forma isolada e não conseguem ser incorporadas de maneira integral à inovação. O que se observa, segundo Cole (2021) é uma falta de engajamento com os sistemas e estruturas de poder, impedindo sua transformação, de fato.

A necessidade de focar em demandas urgentes, em detrimento daquelas importantes e que geralmente geram resultados duradouros e soluções sistemáticas, também é um desafio enfrentando quando falamos em inovação. Para inovar, o LISP necessita de planejamento e execução a longo-prazo em direção a ações refletivas e estratégicas, o que é uma questão delicada quando falamos do setor público, onde a falta de planejamento impera sobre o desenvolvimento estratégico e colaborativo necessários para inovar.

Para além dos desafios de implementação e manutenção dos LISP, há, ainda, os desafios sobre como avaliar o sucesso de um laboratório de inovação no setor público. Enquanto no setor privado a medição de sucesso se dá por meio de elementos como vendas e lucro, no contexto público não é possível medir o sucesso do laboratório nesta mesma régua, haja vista as diferenças dos objetivos de ambos os setores. Nesse sentido, observamos em algumas experiências que a medida de sucesso está muitas vezes ligada ao quantitativo de workshops ministrados, seguidores nas redes sociais e números de participantes, elementos que permitem pouca ou nenhuma verificação da efetividade da inovação que ele se propõe.

Ainda no que toca a avaliação dos projetos, Werneck et al. (2020) apontam que os dirigentes muitas vezes esperam resultados de curto prazo e grande escala, no entanto a avaliação de resultados e impactos exige rigor metodológico e pode ser custosa e complexa. Além disso, muitas vezes o LISP elabora um projeto que é executado por outro órgão, o que torna difícil a avaliação e acompanhamento dos resultados.

Para os autores, a comunicação de valor para dirigentes e para a sociedade é um aspecto estratégico e a avaliação é fundamental para atender a essa necessidade. É importante que os laboratórios de inovação saibam avaliar seus projetos e comunicar seus resultados para que seu trabalho seja compreendido e valorizado, mesmo diante das dificuldades inerentes à área.

Um bom processo de avaliação deveria identificar o que pode ser mudado ou fortalecido para que seu propósito fique mais claro, além de fazer ajustes na gestão para se adaptar às contingências a que o setor público está submetido e construir argumentos para planejar os momentos de transições de governo e mudanças de orientação política. Também é fundamental

planejar mudanças do próprio laboratório, renovando-se para gerar credibilidade na comunidade de servidores, tomar decisões com evidências empíricas e construir uma narrativa para a própria equipe. Finalmente, para disseminar, convencer dirigentes e fortalecer a legitimidade, é necessário fortalecer ou conquistar patrocínio político e a legitimidade externa por meio de comunicação (WERNECK et al., 2020).

A fim de verticalizarmos os estudos sobre o LISP, mais especificamente sobre os desafios de sua gestão, tomamos como exemplo o Laboratório de Aceleração da Eficiência Pública do Estado do Rio de Janeiro (LAEP) a escolha se justifica por ser possível ver na prática as instancias que levaram à criação, às ferramentas utilizadas e o encerramento de um laboratório de inovação. Para tanto, analisamos os documentos constitutivos do órgão presentes no sítio web da instituição <https://medium.com/@laeprj>, além de publicações científicas, que tiveram integrantes do LAEP como autores e o LAEP como objeto de estudo.

O LAEP iniciou suas atividades em fevereiro de 2019 (Decreto 46.591/2019), sendo extinto em setembro de 2020 (Decreto nº 42.278/2020), com o objetivo de liderar o planejamento estratégico do Estado do Rio de Janeiro, e tinha como missão “aperfeiçoar a prestação dos serviços públicos, fomentando novas mentalidades e culturas, por meio do desenho de soluções inovadoras. (LAEP, 2020)”.

O LAEP surgiu em um momento de troca de governo e reestruturação administrativa no Estado do Rio de Janeiro e da vontade da então Secretária da Casa Civil e Governança em difundir a abordagem do *Design Thinking* no setor público estadual em resposta às pressões por processos mais eficientes.

As principais inspirações para sua criação foram principalmente alguns Laboratórios de Inovação no Brasil e no Mundo, especialmente as experiências de São Paulo, Minas Gerais e Espírito Santo.

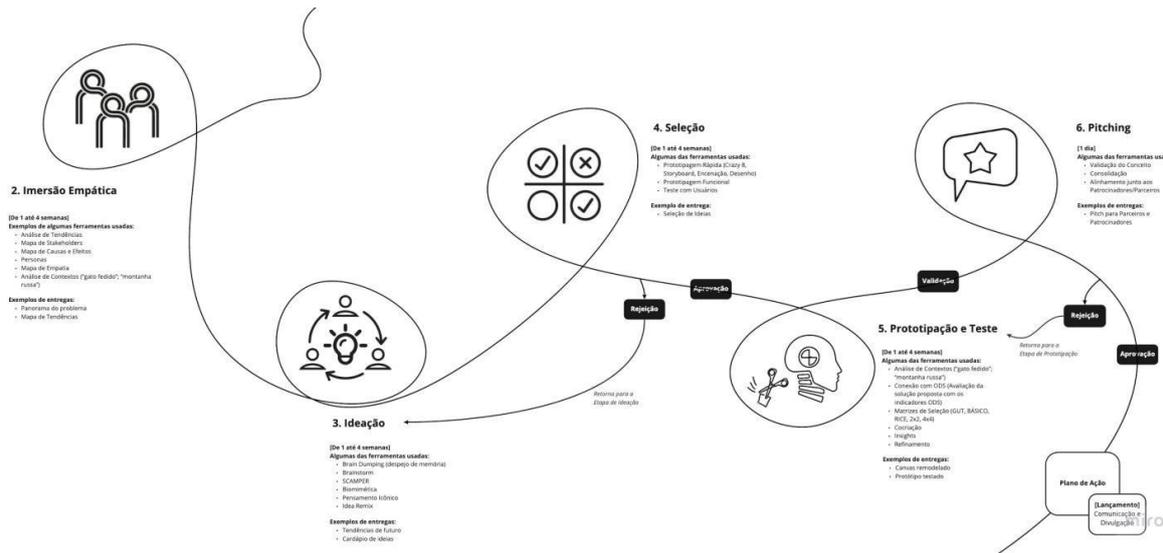
A equipe do Laboratório foi inicialmente formada por sete profissionais, misturando profissionais ligados ao mercado privado (especialistas em inovação e marketing) e servidores públicos da carreira estadual de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, e um economista servidor de carreira da Companhia Estadual de Águas e Esgotos Rio de Janeiro. Em abril de 2019, a equipe mudou de perfil, com a saída de dois servidores públicos e a chegada de dois especialistas em *design* estratégico, *design* gráfico e experiência do usuário, o que segundo o LAEP “tornou-se mais diversa, com mais uma mulher e um homem negro” (TESSAROLO et al., 2021, p.50).

As entregas do Laboratório geralmente estavam relacionadas a: planejamento e *design* estratégico; capacitação de servidores em temas de inovação, *design thinking* e gestão pública; melhorias em projetos, processos e serviços; formação de redes colaborativas de trabalho; soluções inovadoras e protótipos de soluções. Segundo as informações retiradas do sítio web do laboratório, o espaço funcionou como uma vitrine para projetos inovadores, contribuindo para inspirar pessoas a adotarem novas metodologias no trabalho “Com o tempo o LAEPRJ passou a ter duas frentes de atuação: reenquadrar problemas complexos e fomentar a cultura de inovação no setor público fluminense” (TESSAROLO, et al, 2021, p. 50)

O propósito do LAEP era criar um espaço onde as expertises dos servidores pudessem ser coordenadas e mais bem aproveitadas, evitando gastos com a contratação de uma consultoria externa. Assim, nos laboratórios as soluções administrativas e tecnológicas inovadoras surgem de um processo participativo e contínuo procurando utilizar da melhor maneira os recursos já existentes, ao contrário das consultorias. A instituição do LAEP, assim como outros laboratórios, serviu para ocupar “a função de um hub não apenas de pessoas, mas de temas variados que pareciam soltos na estrutura do governo” (WERNECK, et al, 2020). Assim, seu objetivo era funcionar como “uma ponte entre governo, servidores e sociedade, com foco na aceleração da eficiência pública e no desenvolvimento das habilidades sociocomportamentais necessárias para inovar no setor público.” (LAEP, 2019).

Ao compararmos a Figura 1 com o fluxo implementado pelo LAEP, que representa a trilha de aceleração da eficiência pública (Figura 2), podemos observar o uso de ferramentas como a imersão empática, a ideação, a seleção, a prototipação e teste e o *pitching* da solução.

Figura 2: Trilha de Aceleração da Eficiência Pública



Fonte: LAEPRJ, 2020.

O uso do Design Thinking se mostra como a principal ferramenta para trabalhar as entregas, é um processo com foco no ser humano, os projetos são pensados a partir das necessidades, desejos e conforto de quem vai utilizar o equipamento, busca unir o desejável com o possível de ser realizado. Vianna et al (2012) afirmam que os designs thinkers trabalham através de um processo multifásico e também não linear, que possibilitam um aprendizado contínuo além de uma imensa e ampla variedade de aprendizados coletivos.

Um dos principais desafios do projeto era viabilizar a cooperação entre as mais de 30 agências públicas participantes da implementação do Plano Estratégico. Construir estratégias transversais em uma estrutura administrativa departamental, segmentada em temas de políticas públicas.

Desde sua criação, havia uma expectativa exagerada da capacidade produtiva do LAEP, tanto por parte dos integrantes quanto dos seus financiadores, muito relacionada à falta de um histórico e função específica dos laboratórios em geral.

A ideia era que o Laboratório pudesse desenvolver um novo modelo de governança, instituindo práticas inclusivas e colaborativas, desenvolvendo lideranças na Administração Pública e incorporando a inovação nas organizações.

Diante das expectativas de resultados colocadas podemos constatar alguns problemas que permeiam as experiências com os LISP, conforme tratado acima, e presentes no caso do LAEP, dentre os quais estão elencamos o uso vago do termo inovação, sem uma clara definição de propósito e escopo, resultando na falta de foco estratégico, com o risco de se estabelecer o

“teatro da inovação” e a obrigação em “mostrar serviço” gerando relatórios de resultados por meio de dados que não mensuram a efetividade das ações. Ademais, observamos, ainda, a dificuldade de se manter programas e executar metas a longo prazo na Administração Pública diante de agendas políticas tão suscetíveis a mudança, e a disponibilidade de recursos incompatível com os resultados pretendidos

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

É importante destacar que, em que pese o fato de a maioria dos projetos não chegarem a ser de fato realizados, o ideal seria que o trabalho desenvolvido não fosse perdido, pois muitas das ações podem ser aproveitadas em outro momento ou por outro laboratório ou órgão. Por se tratar de um modelo novo, não há garantias de sucesso inicial, muito pelo contrário, a probabilidade maior é de que “fracasse”, o que não significa que não gerará conhecimento e aprendizado para as ações futuras. Conseqüentemente, observamos a falta de vontade política na adoção de novas estratégias, uma vez que o “fracasso” inicial também pode causar um desgaste político que o governante não está disposto a aceitar, sendo mais provável a mudança de escopo à aceitação de falha na inovação adotada.

Como consequência, observamos a dificuldade de se obter o apoio hierárquico necessário, que também esbarra no fato que cargos de médio e alto escalão, dotados de maior poder de decisão e definição de políticas públicas como chefes do Executivo, Ministros e Secretários possuem carreiras menos estáveis e, portanto, estão mais sujeitos a mudanças nos objetivos políticos.

Vemos, portanto, como condição indispensável para o bom funcionamento de um Laboratório de Inovação a chancela das instâncias superiores. E que as mesmas entendam que, por princípio, não há insucesso, pois, mesmo dos projetos que venham a falhar podem se tirar lições preciosas.

Não podemos infligir aos laboratórios de inovação que tenham a resposta para todos os problemas que o mundo está enfrentando, no entanto é louvável a inserção de novas abordagens, a criação de novas redes de interação no setor público e o uso de disciplinas não tradicionalmente ligadas à Administração Pública para enfrentar os problemas atuais da sociedade e gerar respostas por parte dos governantes.

Necessário lembrar também que o Estado não existe na forma de um “ator único racional”, e quem toma as decisões são os indivíduos que lá estão, sejam eles políticos,

burocratas, diplomatas, ministros, membros de ONGs, empresários ou membros de laboratórios de inovação e, sendo assim, têm seus valores, interesses e ambições próprios. Posto isso, o desempenho dos LISP pode não ser exatamente um objetivo tangível, uma realidade claramente identificável, mas considerado subjetivamente por algum conjunto de partes interessada.

Por fim, podemos ressaltar que as iniciativas de inovação funcionam como uma rede, somando relatos de tentativas de um funcionamento mais assertivo dos Laboratórios de Inovação e por meio da somatória desses relatos, se debruçando sobre os sucessos e fracassos encontrados nestas primeiras experiências, será possível o aperfeiçoamento das estruturas de inovação e o desenvolvimento de meios para poder mensurar resultados levando em conta as particularidades dos processos de inovação para as próximas gerações de LISP.

REFERÊNCIAS

- ANTHONY, S. D. **O livro de ouro da inovação: o guia definitivo para o sucesso organizacional e o crescimento pessoal**. Riode Janeiro: Campus, 2012.
- AKCIGIT, U.; LIU, Q. The role of information in innovation and competition. **Journal of The European Economic Association**, v. 14, n. 4, p.828-870, 03 Dec. 2016.
- BECKER, S. W.; WHISLER, T. L. The Innovative Organization: A Selective View of Current Theory and Research. **The Journal of Business**, Chicago, v. 40, n. 4, p.462-469, Oct. 1967.
- CAVALCANTE, P.; CAMÕES, M. Gestão pública no Brasil: as inovações configuram um novo modelo? In: Congreso Internacional Del Clad Sobre La Reforma Del Estado Y De La Administración Pública, 20., 2015, Lima, Perú. **Anais...**Lima, 10-13 nov. 2015.
- CAVALCANTE, P.; MENDONÇA, L.; BRANDALISE, I. Políticas Públicas e Design Thinking: Interações para enfrentar desafios contemporâneos. In: CAVALCANTE, P. (org.). **Inovação e políticas públicas: superando o mito da ideia**. Brasília: ENAP; IPEA, 2019. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9383>. Acesso em: 15 out. 2022.
- COLE, L. A framework to conceptualize innovation purpose in public sector innovation labs, **Policy Design and Practice**, v.5, n.2,p.164-182. dez. 2021.
- DAMANPOUR, F. Organizational Complexity and Innovation: Developing and Testing Multiple Contingency Models. **Management Science**, v. 42, n. 5, p.693-716, May 1996.

DAMANPOUR, F; GOPALAKRISHNAN, S. The dynamics of the adoption of product and process innovations in organizations. **Journal of Management Studies**, v. 38, n. 1, p.45-65, Jan. 2001.

Da SILVA, M. M.; TESSAROLO, E. M. Capacidades Estatais, Inovação E Design: Estratégias De Laboratórios De Inovação. **Anais do 10o Seminário de Administração Pública do IDP Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública** 14, 15 e 16 de out. 2020.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (Enap). **Manual do 22º Concurso Inovação no Setor Público**. Brasília: Enap, 2017. Disponível em: https://inovacao.enap.gov.br/wpcontent/uploads/2017/12/22_Concurso

MULGAN, G. **The radical's dilemma**: an overview of the practice and prospects of Social and Public Labs. UK: Nesta, 2014.

ISIDRO, A. **Gestão Pública inovadora**: um guia para a inovação no setor público. Curitiba: CRV, 2018.

KATTEL, R.; CEPILOVS, A.; DRECHSLER, W.; KALVET, T.; LEMBER, V.; TÕNURIST, P. **Can we measure public sector innovation?** A literature review. LIPSE Project paper, 2013.

KATTEL, R.; DRECHSLER, W; KARO, E. **Innovation bureaucracies**: How agile stability creates the entrepreneurial state. UCL Institute for Innovation and Public Purpose, Working Paper Series (IIPP WP 2019-12). Disponível em: <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/publications>.

MAYFIELD, M. **Encyclopedia of creativity**. 2ª ed. Londres: Academic Press, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/B978-0-12-375038-9.00122-9>.

OCDE. **Manual de Oslo**: diretrizes para coleta e interpretação de dados sobre inovação. Tradução de Flávia Gouveia. 3. ed. Brasília: Finep, 2005

OLAVO, A. V. A. **Laboratório de inovação e intraempreendedorismo no setor público**: um estudo no (011).lab da Prefeitura Municipal de São Paulo. 2020. 210 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal de Viçosa, Viçosa. 2020.

OLIVEIRA, L. F. de; SANTOS JÚNIOR, C. D. dos. Inovação no setor público: uma abordagem teórica sobre os impactos de sua adoção. In: CAVALCANTE, P.; CAMÕES, M.; CUNHA, B.; SEVERO, W. (org.) **Inovação no setor público**: teoria, tendências e casos no Brasil. Brasília: ENAP; IPEA, 2017.

- OSBORNE, S.; BROWN, K. **Managing change and innovation in public service organizations**. Oxon: Routledge, 2005.
- PLESSIS, M. D. The role of knowledge management in innovation. **Journal of Knowledge Management**, v. 11, n. 4, p.20-29, July 2007.
- PRAHALAD, C. K.; KRISHNAN M. S. **A nova era da inovação: a inovação focada no relacionamento com o cliente**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008
- SANO, H. **Laboratórios de inovação no setor público: mapeamento e diagnóstico de experiências nacionais**. Brasília: Enap, 2020.
- SCHUMPETER, J. A. **A Teoria do Desenvolvimento Econômico**. Ed. Abril Cultural, SP (Os Economistas). Introdução e capítulos 1 e 2, 1982.
- SOUZA, M. de M. et al. Portraying innovation in the public service of Brazil: frameworks, systematization and characterization. **Rev. Adm.**, São Paulo, v. 50, n. 4, Out./Dez. 2015.
- TESSAROLO, E.M. et al. Experimentando O Design Na Gestão Pública: O Caso Do Laboratório De Inovação Do Estado Do Rio De Janeiro. **Ergodesign & HCI**, [S.l.], v. 9, n. 1, p. 46-66, June 2021. ISSN 2317-8876. Disponível em: <<http://periodicos.puc-rio.br/index.php/revistaergodesign-hci/article/view/1477>>. Acesso em: 28 Jan. 2023.
- VIANNA, M. et al. Design thinking: inovação em negócios. Rio de Janeiro: MJV Press, 2012. 162p.
- WERNECK, C.; FERRAREZI, E.; BRANDALISE, I.; VAQUEIRO, L.; BONDUKI, M.. **Ciclos de vida de laboratórios de inovação pública**. Brasília: Enap, 2020. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/5000/66/ciclos-labs_PT_digital.pdf