

## **LABORATÓRIOS DE INOVAÇÃO NA LEI DO GOVERNO DIGITAL: REGULAMENTAÇÃO, EXPERIÊNCIAS BRASILEIRAS E PERSPECTIVAS CRÍTICAS**

### **INNOVATION LABORATORIES IN DIGITAL GOVERNMENT LAW: REGULATION, BRAZILIAN EXPERIENCES AND CRITICAL PERSPECTIVES**

Mayumi Saraiva Tanikado Miguel<sup>1</sup>

**Resumo:** Este estudo foi desenvolvido no âmbito do Projeto de Pesquisa Administração Pública Digital no Brasil no século XXI: possibilidades inovadoras, desafios de um regime jurídico adequado e contribuições às políticas públicas. Dentro dos objetivos do projeto, está o estudo das contribuições da Lei do Governo Digital (Lei 14.129/21), onde se inserem os laboratórios de inovação. O problema que conduz a presente pesquisa é: passados mais de três anos da implementação da Lei do Governo Digital, como tem se constituído os laboratórios de inovação e quais críticas podem ser apontadas a partir da experiência brasileira, no sentido de tornar os mesmos um verdadeiro instrumento de inovação na solução de problemas e melhorias da atuação da administração pública? A hipótese inicial é de que há boas experiências já implementadas no Brasil, mas falta uma organicidade, transparência e comunicação tanto da criação dos laboratórios quanto do compartilhamento das boas práticas que estes tem produzido. A metodologia é exploratória e bibliográfica, através da pesquisa em sítios governamentais e revisão bibliográfica da literatura sobre o tema. O método é o hipotético dedutivo pois se busca confirmar ou refutar as hipóteses que envolvem tanto a sua estrutura, quanto o seu funcionamento e a produção de resultados. Com objetivo de solucionar o problema, a pesquisa foi fracionada em três tópicos. Em primeiro momento, foi realizado um mapeamento do ordenamento jurídico brasileiro, buscando regramentos que versassem sobre Inovação, a fim de compreender os caminhos normativos que levaram a necessidade de criação dos Laboratórios de Inovação pela Lei 14.129/21. Percebeu-se algumas diretrizes comuns adotadas

---

<sup>1</sup> Bolsista de IC modalidade PUIC do projeto de pesquisa Administração Pública digital e políticas públicas coordenado pela Professora Caroline Müller Bitencourt. Acadêmica do Curso de Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul.

pelos legisladores, com principal atenção a ideia de colaboração institucional, apontada como imprescindível para uma real aproximação dos objetivos traçados normativamente. Em segundo momento, analisou-se as três principais iniciativas brasileiras quanto ao mapeamento dos Ilabs, o que apontou para uma lacuna na documentação e transparência dos Laboratórios de Inovação no setor público, onde a classificação de Instituições como Ilabs se deu de forma fragmentada e desorganizada, ressaltando a divergência quanto ao conceito de Laboratório de Inovação adotado pelas instituições e possíveis consequências advindas da “ausência de colaboração” entre esses agentes inovadores. Em terceiro momento discute-se o desafio da administração pública em construir um sistema nacional de inovação, comparando informações coletadas das experiências existentes de Ilabs com o mapeamento normativo a fim de observar os elementos constitutivos desses laboratórios e apontar de forma crítica a necessidade de conceito e critérios comuns para a definição dos Ilabs. Em relação aos resultados parciais encontrados, conclui-se que apesar da existência de iniciativas, estudos estratégicos e tentativas de mapeamento, as informações coletadas oferecem apenas um panorama parcial, utilizando critérios diversos e, muitas vezes, não especificados, para a caracterização e validação dos Ilabs. Percebe-se que a ausência de um conceito unificado sobre os Laboratórios de inovação na Administração Pública ameaçam a eficácia das políticas públicas de inovação, uma vez que a ausência de uma definição precisa resulta na atuação independente dos Ilabs e o desenvolvimento de Inovação de forma isolada, condenando a Administração Pública ao desperdício de recursos e esforços duplicados.

**Palavras-chave:** Administração Pública, Governo Digital, Inovação, Laboratórios de Inovação.

**Abstract:** This study was carried out as part of the research project Digital Public Administration in Brazil in the 21st century: innovative possibilities, challenges of an adequate legal regime and contributions to public policies. One of the project's objectives is to study the contributions of the Digital Government Law (Law 14.129/21), which includes innovation laboratories. The problem driving this research is: more than three years after the implementation of the Digital Government Law, how have innovation labs been constituted and what criticisms can be pointed out from the Brazilian experience, in order to make them a real instrument of innovation in solving problems and improving the performance of public

administration? The initial hypothesis is that there are good experiences already implemented in Brazil, but that there is a lack of organization, transparency and communication both in the creation of the labs and in the sharing of the good practices they have produced. The methodology is exploratory and bibliographical, through research on government websites and a literature review on the subject. The method is hypothetical deductive, as it seeks to confirm or refute the hypotheses surrounding both their structure, their functioning and the production of results. In order to solve the problem, the research was divided into three topics. Firstly, a mapping of the Brazilian legal system was carried out, looking for rules that dealt with Innovation, in order to understand the normative paths that led to the need to create Innovation Laboratories by Law 14.129/21. Some common guidelines adopted by the legislators emerged, with the main focus being on the idea of institutional collaboration, which is seen as essential for a real approximation of the objectives set out in the law. Secondly, we analyzed the three main Brazilian initiatives in terms of mapping the ILabs, which pointed to a gap in the documentation and transparency of Innovation Laboratories in the public sector, where the classification of institutions as ILabs was fragmented and disorganized, highlighting the divergence in the concept of Innovation Laboratory adopted by the institutions and possible consequences arising from the “lack of collaboration” between these innovative agents. Thirdly, it discusses the challenge for public administration in building a national innovation system, comparing information collected from existing ILAB experiences with the normative mapping in order to observe the constituent elements of these laboratories and critically point out the need for a common concept and criteria for defining ILABs. With regard to the partial results found, it can be concluded that despite the existence of initiatives, strategic studies and attempts at mapping, the information collected offers only a partial overview, using different and often unspecified criteria to characterize and validate the ILabs. It can be seen that the lack of a unified concept for innovation labs in public administration threatens the effectiveness of public innovation policies, since the absence of a precise definition results in independent action by the ILabs and the development of innovation in isolation, condemning public administration to a waste of resources and duplicated efforts.

**Keywords:** Digital Government, Innovation, Innovation Labs, Public Administration.

## 1. Introdução

O mito da Torre de Babel é uma metáfora interessante para refletirmos sobre os desafios da comunicação, especialmente dentro de estruturas complexas como a administração pública. O mito da Torre de Babel é uma ficção em que se especula a disseminação de diferentes idiomas pelo mundo. Nesse mito, uma civilização babilônica teria planejado construir uma torre que alcançasse os céus com o objetivo de se aproximar das divindades e reunir a população em um só local. Deus teria percebido esta atitude como uma ofensa e, para castigá-los, confundiu-lhes as línguas. A civilização não conseguiu concluir a construção da torre por não mais conseguir se comunicar, separando a comunidade existente em grupos que se espalharam pelo planeta terra. Essa história pode ser vista como um espelho da realidade contemporânea, onde a falta de comunicação e a incongruência de conceitos podem levar à fragmentação e ao fracasso de boas iniciativas dentro da gestão pública.

Na administração pública, a comunicação fragmentada entre diferentes setores pode ser comparada às diferentes línguas faladas após a intervenção divina na Torre de Babel. Cada setor pode ter seu próprio "idioma" técnico, sistemas, projetos e prioridades, o que dificulta a cooperação e a compreensão mútua, resultando em objetivos mal alinhados e esforços duplicados. Sem um entendimento comum sobre o conceito, as características e a conformação de uma experiência como um laboratório de inovação, dificilmente será possível construir uma ação e coordenação racional que consiga através de arranjos institucionais complexos trazer as transformações almejadas para a gestão pública.

Esse é um ponto crucial que esse trabalho quer demonstrar: não basta a previsão normativa ou mesmo a sua existência fática para que a administração pública alinhe seus projetos, construa boas parcerias, faça as transformações e modernizações que almeja em relação aos laboratórios de inovação. É preciso construir uma comunicação clara e precisa sobre o que consistem, quais são seus objetivos, quais elementos os constituem e como podem ser implementados no cotidiano da administração pública. É essa clareza, transparência e planejamento que se espera da gestão pública também quando se trata do tema da inovação no Brasil. E tal tarefa é especialmente importante e desafiadora quando se trata de Laboratórios de Inovação, onde a colaboração interdisciplinar é essencial e definidora desses projetos.

O que se pretende dizer e demonstrar é que a inovação na administração pública encontra como um grande espaço e locus de realização os Laboratórios de Inovação, trazidos pela Lei do Governo digital, como espaços que buscam soluções criativas e eficientes para problemas

públicos, mas sua eficácia depende da comunicação clara e do alinhamento de objetivos entre diferentes setores, afinal, não se quer assim como a Torre de Babel um projeto audacioso mas inacabado. Na administração pública, essa falta de coesão pode significar a perda de fundos públicos e oportunidades de melhoria que poderiam beneficiar a população. Políticas públicas mal implementadas devido à falta de comunicação podem levar à fragmentação social e econômica. Para se evitar isso é crucial criar uma linguagem comum, comunicar-se corretamente sobre os conceitos, estabelecer planos e metas que dialoguem entre si e entre diferentes setores, investir em capacitação e estabelecer estruturas de coordenação eficazes.

Os laboratórios de inovação, estabelecidos pela Lei nº 14.129/2021, representam uma iniciativa fundamental para a modernização da administração pública brasileira. Financiados majoritariamente por recursos públicos e apoiados por parcerias estratégicas, esses laboratórios são ferramentas essenciais para promover a cultura de inovação, desenvolver soluções para os desafios administrativos e melhorar a eficiência dos serviços públicos. Enfrentando desafios como resistência à mudança e necessidade de capacitação, os laboratórios de inovação têm o potencial de transformar a administração pública, alinhando-a com as demandas e oportunidades da sociedade contemporânea.

Por conseguinte, o contexto atual de rápida evolução tecnológica, a inovação tornou-se um fator crucial para a competitividade e sustentabilidade das organizações. Nesse cenário, os laboratórios de inovação desempenham um papel fundamental ao servirem como ambientes propícios para a experimentação e o desenvolvimento de novas ideias. Para maximizar o impacto dessas iniciativas, é essencial que haja uma prévia definição do conceito de Laboratórios de Inovação. Esta unicidade conceitual não apenas facilitará a identificação de áreas de expertise e recursos disponíveis, mas também promove a sinergia entre diferentes iniciativas, evitando duplicidades e potencializando o compartilhamento de conhecimentos e práticas bem-sucedidas. Compreender quais são os conjuntos de características que permitem classificar tais experiências podem ser catalogadas como laboratórios de inovação, ajuda os pesquisadores a mapear, diagnosticar, e analisar projetos em que o dinheiro e a expertise da administração pública tem colocado sua energia. Portanto, a criação de um panorama abrangente dos laboratórios de inovação pode contribuir significativamente para a formação de uma rede integrada de inovação, impulsionando o avanço tecnológico e o desenvolvimento socioeconômico.

Esse trabalho buscará abordar esse panorama, por isso, parte da evolução normativa da inovação no Brasil até se chegar na Lei do Governo digital que previu categoricamente essas estruturas: os laboratórios de inovação. Em um segundo momento busca-se analisar quais experiências tem sido catalogadas como laboratórios de inovação, para, ao final, analisar quais as características/elementos devem estar abrangidos para que tais experiências possam ser denominadas como laboratórios e inovação e fazer uma análise crítica de como essa temática tem tido um tratamento pouco articulado, racional e transparente pela administração pública brasileira, correndo o risco de se tornar uma Torre de babel na administração pública.

## **2. A evolução normativa da inovação no ordenamento jurídico brasileiro: os caminhos legislativos até a regulamentação dos laboratórios de inovação**

Inicialmente, para que seja possível compreender o caminho a ser seguido pela administração pública brasileira em matéria de inovação, é necessário investigar de maneira cronológica a evolução legislativa do temática da inovação no direito brasileiro, para posteriormente compreender como os laboratórios de inovação que são previstos na Lei do Governo digital, são o resultado de uma proposta de interação entre administração pública e sociedade na construção de soluções aos problemas e desafios da administração pública (NOHARA, 2017).

Na tabela abaixo, é possível compreender um panorama do ordenamento jurídico brasileiro na temática da inovação:

Lei/Emenda/Decreto	Data	Pretensão
LEI Nº 10.973	02/12/2004	Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências.
DECRETO Nº 9.283	07/02/2018	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.
EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 85	26/02/2015	Altera e adiciona dispositivos na Constituição Federal para atualizar o tratamento das atividades de ciência, tecnologia e inovação.
LEI Nº 13.243	11/01/2016	Dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação
DECRETO Nº 10.534	28/10/2020	Institui a Política Nacional de Inovação e dispõe sobre a sua governança.
DECRETO Nº 10.332	28/04/2020	Institui a estratégia do Governo Digital

LEI Nº 14.129	29/03/2021	Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública.
---------------	------------	---

Tabela de evolução normativa da inovação no Brasil

A Lei nº 10.973<sup>2</sup>, de 2 de dezembro de 2004, representa o marco legal de inovação no Brasil, demonstrando a partir da interpretação do legislador a necessidade de que a administração pública acompanhasse o ritmo procedimental que passou a ser reconfigurado e exigido com o advento das novas tecnologias de informação. A lei nº 10.973, dispõe sobre incentivos à inovação, pesquisa científica e tecnológica, estabelecendo princípios com objetivo no alcance da autonomia tecnológica e no desenvolvimento do sistema produtivo brasileiro, consagrando um arcabouço jurídico-institucional voltado ao fortalecimento da estrutura de pesquisa e produção de conhecimento por meio de ambientes cooperativos (Brasil, 2004). A inovação é abordada na lei como instrumento necessário ao desenvolvimento econômico e social, inclusive no que diz respeito a questões sociais como redução das desigualdades regionais<sup>3</sup>. Aborda como princípios a descentralização das atividades de ciência, tecnologia e inovação em cada esfera de governo, a cooperação e interação entre os entes públicos, setores públicos, privados e entre empresas, estímulo à atividade de inovação e a promoção, fortalecimento e incentivo à atividade das Instituições Científica, Tecnológica e de Inovação (ICTs). A referida lei compreende a inovação como uma ferramenta social a ser utilizada na concretização dos princípios traçados pela República Federativa do Brasil, enumerados no art.3º da Constituição. A lei propõe a redução das desigualdades regionais a partir da cooperação entre instituições públicas e privadas, oferecendo a oportunidade de descentralização tecnológica e autonomia dos entes federados.

O Marco Legal de Ciência, tecnologia e Inovação (MLCTI), envolve um conjunto de reformas legais (Emenda Constitucional nº 85, Lei nº 13.243/2016 e Decreto nº 9.283/2018) que tem por objetivo o estabelecimento de diretrizes para o desenvolvimento científico e tecnológico no Brasil, movimento este iniciado pela Lei nº10.973. Segundo site do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação do Governo Federal Brasileiro sobre o Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação, a Lei nº10.973 foi promulgada com o intuito de superar restrições legais que dificultavam as contribuições de instituições públicas na pesquisa científica e tecnológica para os esforços nacionais em inovação. Dentre as medidas para

2

3

minimizar essas restrições, a lei trouxe o conceito de “Instituição de Pesquisa Científica e Tecnológica” (ICT), como uma definição abrangente de todos os possíveis formatos institucionais de entidades que pudessem contribuir com o fomento à tecnologia, independentemente de sua natureza legal.

A redação dada pela EC 85/2015 ao art.218, da Constituição Federal responsabiliza o Estado para com a promoção e incentivo do “desenvolvimento científico, a pesquisa, a capacitação científica e tecnológica e a inovação”. O novo dispositivo constitucional atualiza o tratamento das atividades de ciência, tecnologia e inovação, propondo a priorização da pesquisa científica básica e tecnológica. O Estado assume posição de responsabilidade constitucional frente ao estímulo à inovação em instituições públicas e privadas, inclusive quanto à manutenção de ambientes para o desenvolvimento de tecnologias. A redação dada ao art. 219-A, pela referida EC, sugere a cooperação entre órgãos e entidades públicos com entidades privadas, com objetivo compartilhamento de recursos humanos especializados e capacidade instalada quando da execução de projetos de inovação. Observa-se que o termo cooperação, trazido como princípio na Lei nº 10.973, surge novamente, fomentando a possibilidade e necessidade delineada pela legislação referente ao compartilhamento de recursos humanos especializados e capacidade instalada para desenvolvimento da inovação.

Frente ao compromisso Constitucional assumido pelo Estado com a EC 85/2015, para a redução das dificuldades enfrentadas na contribuição de instituições no desenvolvimento de pesquisa científica e tecnológica nos esforços nacionais em inovação, foram necessárias correções no conceito de ICT dado pela Lei nº 10.973. Assim, a Lei nº 13.243, de 2016, acrescentou as instituições privadas e sem fins lucrativos, que possuam como missão institucional objetivos sociais ou estatutários envolvendo pesquisa científica, tecnológica a desenvolvimento de novos produtos ou processos no conceito de ICT. Veja a comparação:

Lei	Conceito de ICT proposto pela lei
Lei nº 10.973 de 2004	Instituição Científica e Tecnológica - ICT: órgão ou entidade da administração pública que tenha por missão institucional, dentre outras, executar atividades de pesquisa básica ou aplicada de caráter científico ou tecnológico;
Lei nº 13.243 de 2016	Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação (ICT): órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta ou pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos legalmente constituída sob as leis brasileiras, com sede e foro no País, que inclua em sua missão institucional ou em seu objetivo social ou estatutário a pesquisa básica ou aplicada de caráter científico ou tecnológico ou o desenvolvimento de novos produtos, serviços ou processos; (Redação pela Lei nº 13.243, de 2016) (Vide Decreto nº 9.841, de 2019)

Quadro comparativo

A readequação do conceito de ICT inserido pela Lei nº 13.243, bem como os objetivos de inserção de tecnologia na administração pública, segundo Valle e Gallo, permite identificar uma nova racionalidade jurídica para a regulação das inovações tecnológicas capazes de manter hígidas as garantias do interesse público e ao mesmo tempo reorganizar relações jurídico administrativas com objetivo de viabilizar o progresso e a concretização de direito sociais por meio da inovação, uma vez que o advento das novas tecnologias exigem do Estado interações na relação deste para com a sociedade, instituições públicas e privadas. A readequação da Lei nº 10.973 pela Lei nº 13.243 de 2016 demonstra a necessidade regulatória observada por Juarez Freitas, na qual a função de regular ou capacidade regulatória, tem por objetivo defender em longo prazo princípios e objetivos sem comprometer o futuro (FREITAS, 2011).

Essa necessidade regulatória permite compreender a intenção de delimitar um legislativo para Inovação, conforme redação trazida pelo art.2º, inciso IV<sup>4</sup> da Lei nº 13.243 de 2016, em que tem-se como Inovação a novidade ou aperfeiçoamento no ambiente produtivo e social que resulte em novos produtos, serviços e processos ou melhorias em efetivo ganho de qualidade ou desempenho dos processos já existentes. O termo cooperação aparece reiteradamente na lei, evidenciando a necessidade de que os entes federativos estimulem a construção de alianças estratégicas para o desenvolvimento de projetos e efetiva aplicação dos produtos inovadores na administração pública (BRASIL, 2016).

Com o conceito de Inovação previamente determinado e o compromisso com a Inovação estabelecido constitucionalmente, é instituído, por meio do Decreto nº 10.534, de 28 de outubro de 2020 a Política Nacional de Inovação no âmbito da administração pública federal, com o propósito de orientar, coordenar e articular estratégias, programas e ações de estímulo à inovação no setor produtivo<sup>5</sup>. Essa política visa aumentar a produtividade e a competitividade das empresas e demais instituições que geram inovação no país, além de estabelecer mecanismos de cooperação entre os estados, o Distrito Federal e os municípios para alinhar as iniciativas de fomento à inovação. Em seu art.1º, o decreto Nº 10.534 aponta como objetivos da Política Nacional de Inovação a integração entre os órgãos públicos, coordenação de ações e estratégias para fomento da inovação, com consequente aumento da produtividade e competitividade entre as instituições e empresas geradoras de Inovação no Brasil, bem como o

---

4

5

estabelecimento de mecanismos de cooperação entre entes da Administração Pública, promovendo o alinhamento de iniciativas (BRASIL, 2004).

No art.3º a lei discorre sobre o estabelecimento de princípios, eixos e objetivos a longo prazo, com foco nas ações do Governo Federal que tenham por objetivo o incentivo à inovação, ressaltando para a necessidade de alinhar iniciativas em todos os níveis federativos com objetivo na estruturação de uma governança interministerial que acompanhe a ação governamental no fomento à Inovação, inclusive quanto a orientação e monitoramento das iniciativas desenvolvidas e aplicadas à administração pública (BRASIL, 2015).

No art. 4º, a cooperação entre órgãos e entidades públicas é reiterado em mesmo sentido ao já trazido na Lei nº 10.973 e na EC 85/2015, com destaque em especial para a influência no estabelecimento da cooperação para o abrandamento de desigualdades regionais e aproximação da administração pública para com a sustentabilidade ambiental na formulação e implementação das políticas públicas de inovação, conforme disposto no inciso IV do referido artigo. Os eixos de implementação da Política Nacional de Inovação envolvem a ampliação da qualificação profissional, alinhamento entre programas de fomento e investimentos privados, estímulo da base de conhecimento tecnológico, proteção do conhecimento adquirido pela inovação, disseminação da cultura de inovação empreendedora e estímulo ao desenvolvimento de mercados para produtos e serviços inovadores<sup>6</sup>.

Cabe ressaltar a indispensável relação de interdependência entre o conceito de cooperação trazido nos documentos legais que compõem o MLCTI na esfera federal para com a consolidação da Política Nacional de Inovação, haja vista a urgência do fim do burocratismo avesso a inovação sugerido por Juarez Freitas na proposta de um novo ciclo das relações de administração, em que não mais se admitem gargalos ou abuso da administração pública em

---

<sup>6</sup> Art. 5º Os eixos para a implementação da Política Nacional de Inovação são: I - a ampliação da qualificação profissional por meio da formação tecnológica de recursos humanos de empresas, de ICT e de entidades privadas sem fins lucrativos, a fim de estimular a busca de novas estratégias e alternativas de soluções tecnológicas; II - o alinhamento entre os programas e as ações de fomento à inovação promovidas pelos órgãos e pelas entidades públicas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e o estímulo a investimentos privados, de acordo com as prioridades definidas pela Câmara de Inovação; III - o estímulo da base de conhecimento tecnológico para a inovação que gere soluções tecnológicas; IV - a proteção do conhecimento adquirido pela inovação, de modo a proporcionar ao titular da criação intelectual: a) os meios de defesa do direito de propriedade contra a apropriação indevida do conhecimento por parte de terceiros; e b) o direito de uso ou de exploração de sua criação; V - a disseminação da cultura de inovação empreendedora, correspondente a um conjunto de práticas baseadas em valores e em princípios que visem à inovação a fim de gerar mudanças de paradigmas na economia; e VI - o estímulo ao desenvolvimento de mercados para produtos e serviços inovadores brasileiros, que se constituam como ambientes em que os entes federativos, as empresas, as ICT, as entidades privadas sem fins lucrativos, as agências de fomento, as organizações da sociedade civil e os consumidores se articulem, com vistas a incentivar o desenvolvimento tecnológico, o aumento da competitividade e a interação.

redundantes processos administrativos e judiciais, urgindo quanto ao investimento em controle sinérgico, não-adversarial, integrado e dialógico (FREITAS, 2020).

Por fim, em 29 de março de 2021 é instituída a Lei do Governo Digital – LGD (Lei nº14.129), que dispõem sobre os princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital com fulcro no aumento da eficiência pública, traz importantes dispositivos que demonstram, segundo Bitencourt e Tavares, a preocupação em atrelar o incentivo ao desenvolvimento de inovações tecnológicas, à criação de espaços para o exercício da cidadania, estimulando a transformação digital com foco na eficiência da Administração. Destaca-se três objetivos traçados pela LGD, tais como: a abertura e interoperabilidade de dados; a criação de espaços colaborativos de inovação como por exemplo os Laboratórios de Inovação; o reforço à utilização de tecnologia para as atividades de governança, gestão de riscos, controle e auditoria no setor governamental (BRASIL, 2021).

Ao passo que desenha metodologias e traça a reformulação dos sistemas públicos, a lei também sugere instrumentos que devem ser utilizados para a concretização dos objetivos legislativos. Nesse sentido, a lei inova ao trazer os Laboratórios de Inovação como um desses instrumentos e os define como instituições abertas à participação e à colaboração da sociedade para o desenvolvimento de inovação para a gestão pública. Percebe-se como justificativa à presença dos Laboratórios de Inovação na Lei do Governo Digital, a partir de dois aspectos. O primeiro aspecto a ser destacado, em que pese os documentos legais que compõem o MLCTI na esfera federal anteriores a LGD tenham trazido o conceito de inovação como instrumento para o aprimoramento e desenvolvimento da administração pública digital, não houve anteriormente a normatização de instrumento gerador dessas tecnologias a nível federal. Assim, para que a inovação exista, é necessário instituições que reforcem a política de interação e diálogo, essencial à construção de um ecossistema público voltado à inovação. O segundo ponto é que os Laboratórios de Inovação permitem a construção desses espaços – no sentido lato – para o desenvolvimento de Inovação e, sendo um dos objetivos da LGD impulsionar a Inovação no Setor Público, faz sentido que a mesma apresente a possibilidade de um instrumento adequado a criação Inovação (BRASIL, 2021).

A colaboração institucional surge como uma das diretrizes dos Laboratórios no art. 45 da LGD, seguido pela promoção e experimentação de tecnologias abertas e livres, desenvolvimento de softwares para a administração pública com foco na sociedade e no cidadão, incentivo a inovação e difusão de conhecimento.

Percebe-se que a ideia de compartilhamento de informações e a proposição de colaboração entre os entes vinculados a inovação na administração pública, seja no desenvolvimento de tecnologia ou na sua implantação, é enfrentado também na Lei do Governo Digital, assim como em todas as normas supramencionadas. Em que pese a congruência de conceitos seja algo compreensível uma vez que a intencionalidade do legislador é a composição de um ecossistema legislativo em que todas as normas eventualmente se complementem e formem um arcabouço legal coerente, a especial atenção quanto a ideia de colaboração institucional é imprescindível, haja vista que para que seja possível uma real aproximação e realização das metas e objetivos traçados normativamente (TAVARES; BITTENCOURT, 2021). O desenvolvimento de Inovação necessita desse compartilhamento ente os agentes inovadores, uma vez que diante da possibilidade de não colaboração, a falha na implementação da Inovação pode ser originária justamente desta “ausência de coordenação”, que abrange possível defeito entre a comunicação dos interessados sobre a existência de outros agentes com os mesmos objetivos e prioridades desalinhadas entre potenciais colaboradores, o que pode resultar em prejuízos de alto custo para a Administração Pública. Essa problemática será devidamente enfrentada mais adiante, quando será abordado um mapeamento das experiências existentes em matéria de Laboratórios de Inovação e o desafio da Administração Pública.

Em síntese, a evolução normativa da Inovação no ordenamento jurídico brasileiro teve seu princípio com a Lei Nº 10.973 de 02 de dezembro de 2004, que dispôs sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica, trazendo para o arcabouço normativo, a partir da perspectiva do legislador, a necessidade da Administração Pública adaptar-se ao modelo de produção reorganizado a partir do advento das novas tecnologias, passando a ter como necessidade, soluções cada vez mais céleres para as problemáticas da Administração Pública. A análise cronológica das normas que sucederam a Lei Nº 10.973, permite compreender que o Estado passou a perceber, inevitavelmente, a tecnologia como ferramenta de alcance do desejável resultado eficiente, seja na prestação de serviços públicos ou para o monitoramento de resultados e aperfeiçoamento das atividades da Administração Pública. Assim, quase uma década depois da Lei nº10.973, com a incorporação de pioneiros aperfeiçoamentos legislativos, como por exemplo a Emenda Constitucional Nº 85 ou o Decreto Nº 10.534, a Lei do Governo Digital busca avançar no incremento de rapidez, acuidade e transparência associadas ao uso de ferramentas digitais, dando um passo a mais na pretensão de estruturar uma estratégia mais abrangente na gestão e prestação de serviços públicos, fixando não só diretrizes e conceitos,



mas indicando instrumentos úteis a potencializar e acelerar as vias ofertadas pela tecnologia, em especial os Laboratórios de Inovação (VALLE; MOTTA, 2021).

### **3. Observando complexamente o conceito de Laboratórios de Inovação a partir das experiências existentes, com especial atenção ao desafio na Administração Pública**

Mais de vinte anos se passaram desde a elaboração legislativa que regulamentou o tema da inovação na redação dada pela Lei Nº 13.243/2004 e quatro anos desde a definição dos Laboratórios de Inovação para o ordenamento jurídico pela Lei do Governo Digital, as informações acerca da institucionalização e do funcionamento dos Ilabs no setor público são escassas e/ou desorganizadas, sem qualquer sistematização que permita acesso a essas informações de modo facilitado e abrangente.

Partindo do pressuposto que a Inovação traz como diretriz o compartilhamento de ideias e utilização de código aberto para que as ferramentas produzidas possam ser compartilhadas com o intuito de que não haja duplicidade de recursos investidos em um mesmo propósito, a informação de localização dos Laboratórios de Inovação e conseqüentemente suas criações desenvolvidas para a administração pública deveriam ser de fácil acesso e localização.

Em pesquisa abrangente feita com os critérios “Laboratórios de Inovação no Brasil”, “Mapa Laboratórios de Inovação”, “localização dos laboratórios de inovação administração pública”, “quantos laboratórios de inovação existem no Brasil” no Google, feita de 24 de junho de 2024, destaca-se a três mapeamentos encontrados, o qual merecem um maior aprofundamento nessa pesquisa.

O primeiro, no site do Governo Federal, na aba de Pesquisas, Publicações e Redes de Inovação, em publicação datada de 12 de maio de 2021, há um hiperlink nomeado como “Conheça o Mapa de Laboratórios de Inovação em Governo, gerido pelo Gnova/Enap”. Clicando nesse link, o cursor é direcionado a um mapa colaborativo de inovação. O site tem como descrição ser um protótipo co-criado pelo Laboratório de Inovação GNova, juntamente de colaboradores que preenchem um formulário com o intuito de localizar outros Laboratórios pelo País. As informações são validadas pelo Gnova antes da publicação no Mapa Colaborativo. Na data de 24 de junho de 2024, estão mapeadas 48 iniciativas que se autodenominam “Laboratórios de Inovação”. Ressalta-se que o conceito utilizado pelo Gnova Lab para a caracterização e posterior validação das iniciativas como Laboratórios de Inovação não é



disponibilizada na aba principal do site. É desconhecido pelas autoras os critérios utilizados. As informações básicas de cada Ilab's cadastrado no Mapa Colaborativo são disponibilizadas para aqueles que clicarem no ícone “abrir apresentação de slides”, localizado no lado direito do site (ENAP, 2021).

O segundo estudo selecionado de acordo com os parâmetros de pesquisa supramencionados é disponibilizado pelo BrasilLAB como um “Estudo Digital Estratégico – Laboratórios de Inovação”. No site há informações sobre como os laboratórios de inovação podem impulsionar a digitalização do governo, o que são os laboratórios de inovação e, em especial, quem são, onde estão e o que fazem os laboratórios de inovação no Brasil. O site apresenta como base a publicação “Inovação e Políticas Públicas: superando o mito da ideia”, onde é apresentado os resultados de uma pesquisa realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e pelo InovaGov, onde foram contabilizadas 37 organizações, mas apenas 11 dessas experiências foram caracterizadas como Laboratórios de Inovação que atuam no setor público. Quanto ao conceito para caracterização das experiências como Laboratórios de Inovação, Cavalcante, Goellner e Magalhães, dispuseram no artigo “Perfis e características das equipes e dos laboratórios de inovação no Brasil”, um panorama geral obtido através da aplicação de um survey, questionário estruturado com perguntas abertas e fechadas de distintas dimensões, sobre as principais características de 37 iniciativas classificadas como laboratórios de inovação e que foram objeto de análise. Para esse estudo, foi utilizado como conceito para laboratórios/equipes de inovação as organizações/unidades/equipes, formalizadas ou não, voltadas ao emprego de técnicas de inovação para melhoria e processos, serviços organizacionais e políticas públicas, conceito este alinhado ao empregado pela Fundação Britânica de Inovação para Ciência, Tecnologia e Artes, em que o conceito se baseia em métodos experimentais no tratamento de questões sociais e políticas (Cavalcante; Goellner; Magalhães, 2019).

O terceiro estudo a ser apontado é um mapeamento dos laboratórios de inovação, projeto desenvolvido pelo Programa Cátedras Brasil da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e disponibilizado no site “Laboratórios de Inovação no Setor Público” de iniciativa da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). A pesquisa apresentada no site é denominada “Laboratórios de Inovação no Setor Público: mapeamento e diagnóstico de experiências nacionais”, publicada em 2020, de autoria de Hironobu Sano e apontou um total de 63 iniciativas que adotavam a denominação de laboratórios de inovação. Destas, constatou-

se a caracterização de apenas 43 como “Laboratórios de Inovação no Setor Público (LISP)”. Como critério para mapeamento, Sano utilizou um cadastro prévio realizado pelas iniciativas na proposta de pesquisa ao Edital Cátedras Brasil, complementado por pesquisas na Internet e levantamento realizado pelo ENAP. Não é informado por Sano os critérios específicos utilizados para enquadramento das iniciativas como Laboratórios de Inovação, sendo ressaltado apenas que o foco dos Ilabs deveria ser direcionado ao “processo de inovação aberta e cocriação, e que seja baseada na experimentação, com a adoção de metodologias ativas para a resolução de problemas” (SANO, 2020).

Ainda, no site da UFRN é informado que na atualização mais recente realizada no mapeamento, em junho de 2024, foram identificados 209 laboratórios de inovação no setor público brasileiro. É informado que os LISP estão nos três poderes, na administração direta e indireta, bem como nas Universidades Públicas. Na aba superior “LISP Brasil”, é possível selecionar “Poder executivo Federal, Poder Legislativo, Poder Executivo Municipal, Poder Executivo Estadual, Universidades, Ministério Público ou Poder Judiciário”, e ao clicar em um dos itens será direcionado a uma lista com o nome do laboratório, vínculo institucional, nível de atuação, Estado de localização e o ano de criação<sup>7</sup>. Inexiste maiores informações ou link de direcionamento para cada um dos Laboratórios de Inovação. A aba inicial possui um botão sinalizado como “quero ajudar”, direciona a um formulário utilizado no mapeamento dos laboratórios com a colaboração autônoma de eventuais interessados.

Os demais sites encontrados na pesquisa com os critérios “Laboratórios de Inovação no Brasil”, “Mapa Laboratórios de Inovação”, “localização dos laboratórios de inovação administração pública”, “quantos laboratórios de inovação existem no Brasil” não possuem qualquer informação sobre mapeamento de Laboratórios de Inovação, em especial aos ligados ao setor público.

#### **4. Elementos constitutivos de laboratórios de inovação no Brasil e alguns apontamentos críticos com base nas experiências catalogadas**

Os laboratórios têm como objetivo principal fomentar a inovação no setor público por meio da experimentação, cocriação e desenvolvimento de soluções inovadoras para a melhoria dos serviços públicos. Suas metas incluem a promoção da cultura de inovação, o

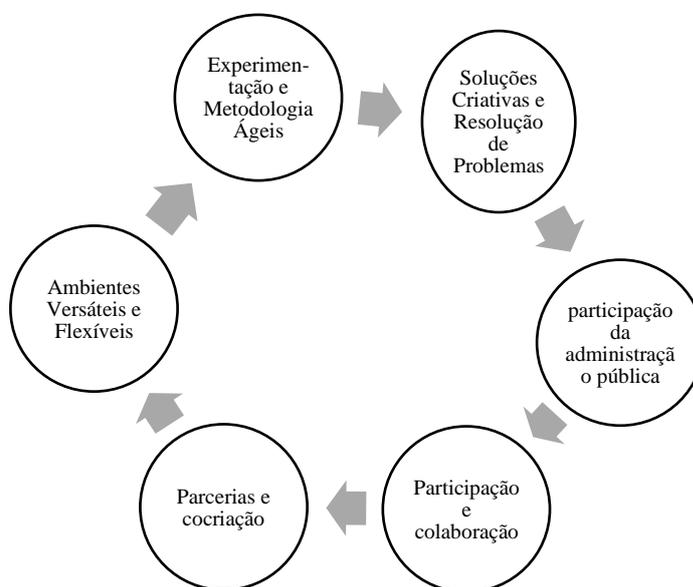
---

<sup>7</sup> Disponível em: <https://lisp.ufrn.br/panorama/#>

desenvolvimento de soluções para desafios da administração pública, a melhoria da eficiência dos serviços públicos e a facilitação da colaboração entre diferentes setores do governo e a sociedade civil.

A ideia de possibilidade de construir um parâmetro de simetria entre informações e estruturas com objetivo de proporcionar igualdade e horizontalidade entre os desenvolvedores de inovação e as tecnologias criadas, manifesta-se como um degrau a ser avançado frente aos objetivos legislativos. É possível compreender que com a aproximação de um conceito abrangente sobre os Laboratórios de Inovação, que una as disposições legais à experiências práticas, resultará em uma oportunidade facilitadora ao gestor público de identificar essas instituições e as novas tecnologias por elas geradas com objetivo de que a ideia de ecossistema de inovação ou Sistema Nacional de Inovação passe a ser uma possibilidade iminente.

Nesse sentido, defende-se a partir do panorama legislativo e das experiência coletadas e que pela doutrina tem sido classificada como Laboratórios de inovação, para que possamos chamar projetos e experiência de laboratório de inovação no Brasil, eis alguns núcleos conceituais:



Esquema dos elementos dos constitutivos que caracterizam os laboratório de inovação.

No estudo de Sano, para definição de Laboratórios de Inovação deve-se estar diante de um perfil colaborativo, buscando traduzir nas soluções desenvolvidas para as questões públicas a união entre sociedade civil e setor empresarial (SANO, 2020).. Como principal objetivo,

assinala a participação dos laboratórios no desenvolvimento de inovação para a própria organização pública, demonstrando preocupação em processos internos. No mapeamento realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e InovaGov, publicado no artigo Perfis e Características das Equipes e dos Laboratórios de Inovação no Brasil, expõem que os objetivos dos Laboratórios de Inovação estão além da busca por efetividade nos processos e serviços, mas também na satisfação do usuário, otimização de recursos, eficiência no sentido de atingir os resultados planejados, bem como economicidade. Ressalta que a maioria das unidades observadas no estudo possuía como principal foco a gestão em rede, disseminação de práticas, eficiência e eficácia de processo (CAVALCANTE; GOELLNER; MAGALHÃES, 2019).

Percebe-se, portanto, que a inovação desenvolvida pelos laboratórios não está necessariamente envolvida com o desenvolvimento de tecnologia propriamente dita, o que faz com que o processo inovador executado pelos Ilabs não seja necessariamente na promoção de digitalização dos serviços públicos, e sim como parte do esforço para melhoria da gestão, eficiência e eficácia dos procedimentos e processos já executados ou da organização pública de modo geral, o que faz com que os Laboratórios de Inovação sejam compreendidos para além de objetivos ligados estritamente a temas digitais (QUIRINO; FLORES, 2019).

Sobre as principais metodologias utilizadas, os estudos de Cavalcante, Goellner e Magalhães apontam para a diversidade de métodos escolhidos pelas equipes nos projetos de inovação, com especial destaque ao uso do design thinking, seguido de métodos ágeis e benchmarking. Sano aponta que os laboratórios de inovação buscam pela adoção de metodologias ágeis que priorizem e incentivem a cocriação, coprodução e codesign, a partir da adoção do design thinking ou design science research (SANO, 2020).

Sano destaca a perspectiva colaborativa dos laboratórios na busca por uma maior aproximação, interação e participação da sociedade para além de moldes já verificados na Administração Pública, justamente pela perspectiva de que a Inovação deve seguir uma perspectiva de “código aberto”, superando limitações por meio de uma abordagem mais interativa entre os colaboradores (SANO, 2020).

Cavalcante, Goellner e Magalhães apontam para a participação de desenvolvimento de inovação em rede é um fator conhecido como indutor de processos de inovação, uma vez que os laboratórios analisados informaram desenvolver seus projetos de forma colaborativa e compartilhada, seja participando de reder, por meio de parcerias internas e com outras empresas

e/ou organizações, inclusive com instituições acadêmicas (CAVALCANTE; GOELLNER; MAGALHÃES, 2019).

Os laboratórios de inovação atuam como espaços de parceria entre governo e outras organizações para experimentar novas formas de resolver problemas antigos ou desenvolver novas propostas para problemas pré-existentes. A flexibilidade e a versatilidade dos ambientes dos laboratórios de inovação é um fator imprescindível, facilitando a criatividade colaborativa e o aprendizado contínuo, tendo em vista a inexigibilidade de questões burocráticas como quantidade de integrantes ou espaço físico para colaboração.

Compreender o que qualifica uma experiência concreta como um Laboratório de Inovação é fundamental para promover transparência, soluções compartilhadas e aprimoramento colaborativo na administração pública. A clareza sobre este conceito, especialmente conforme estabelecido pela Lei do Governo Digital, permite que diferentes entes, setores e gestores públicos trabalhem de maneira coordenada e eficiente, maximizando os benefícios da inovação para a sociedade. Esses laboratórios podem ser estruturados de diversas maneiras, dependendo das necessidades específicas de cada órgão ou entidade pública, contudo, em geral envolvem a participação de servidores públicos, especialistas, pesquisadores e representantes da sociedade civil, que trabalham juntos em ambientes colaborativos e experimentais, ou seja, costuma se valer de todo *now how* da administração pública.

Contudo, após a análise de alguns experiências e investigação do tratamento normativo e doutrinário dos laboratórios de inovação, é possível traçar alguns apontamentos críticos do tratamento despendido aos laboratórios de inovação no Brasil.

O espalhamento das instituições denominadas como laboratórios de inovação aliado ao fato de que não há coordenação efetiva entre os diversos atores governamentais envolvidos na implementação das políticas de inovação resultam no aumento das fragmentações, sobreposições e duplicações entre os projetos financiados, reduzindo a eficiência dos recursos aplicados, conforme apontado pela Lista de alto risco da administração federal de 2022, feita pelo Tribunal de Contas da União (TCU).

O relatório de efetividade das políticas públicas de inovação do TCU aponta “falhas em todo ciclo das políticas públicas de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I) que podem comprometer a transformação dos avanços científicos em ganhos de produtividade e competitividade para o país”. O relatório ressalta que a falta de diagnóstico preliminar para os problemas que seriam enfrentados pelo Estado, quando a instituição da Política Nacional de

Inovação resulta em desperdício de potencialidades que o Brasil Possui. Ainda, o TCU aponta que “Não há coordenação efetiva entre os diversos atores governamentais e paraestatais envolvidos na implementação das políticas. Desta forma, aumentam-se fragmentações, sobreposições e duplicações entre projetos financiados, o que reduz a eficiência dos recursos públicos aplicados”, fato este corroborado com as pesquisas trazidas anteriormente, em que diferentes órgãos independentes investem na tentativa de mapeamento dos Laboratórios de Inovação Existentes e localizam informações distintas, com base em parâmetros disformes.

Pesquisa	Mapa Colaborativo (Gnova Lab)	Estudo Digital Estratégico – Laboratórios de Inovação – (IPEA e InovaGOV)	“Laboratórios de Inovação no Setor Público: mapeamento e diagnóstico de experiências nacionais (2020)”	Laboratórios de Inovação no Setor Público (Atualizado / 2024)
Nº de Laboratórios de Inovação no Setor Público mapeados.	48 iniciativas	11 Iniciativas	43 Iniciativas	209 Iniciativas

Tabela Autoral.

Não há como falar em inovação sem correlacionar com a necessidade de unidade e compartilhamento. No ordenamento jurídico, muito se fala em “colaboração”, princípio base das leis que regem a atuação e desenvolvimento de inovação no país, o que faz pensar que, em que pese exista um número considerável de Ilabs no país, estas instituições estão dispersas, trabalhando de maneira autônoma, focadas em problemáticas regionais.

Entretando, dificilmente inexistem problemas comuns entre ente federativos, o que desafia a administração pública ao passo que sem o mapeamento dos laboratórios de inovação e intercomunicação entre entidades para compartilhamento dessas tecnologias, cria-se um precedente para duplicação de projetos já financiados. A preocupação está no retrabalho feito pelas instituições que criam projetos de tecnologias já existentes em outras entidades. O conceito de compartilhamento de tecnologias de código aberto propõe exatamente o contrário do que tem sido observado, uma vez que trata sobre a disponibilidade dessas ferramentas para que governanças distintas possam utilizá-las, aprimorá-las e adaptá-las as suas realidades.

A “falha de coordenação” que abrange a falta de ciência dos interessados sobre a possibilidade de existência de outros agentes com o mesmo objetivo é uma grande barreira a ser enfrentada pela Administração Pública. Não há alinhamento de prioridades entre os colabores para o desenvolvimento de inovação, o que possivelmente tem como consequência

um retrabalho dessas instituições e duplicidade de investimentos. As poucas colaborações existentes entre os Laboratórios de Inovação são feitas, em sua maioria, de forma autônoma e orgânica, com investimento de empenho, motivada pela necessidade, quando em verdade deveria ser algo de fácil acesso e de exponencial disponibilidade aos interessados (BUCCI; COUTINHO, 2017).

O principal desafio da administração pública está na complexidade de construir o que a Bucci e Diogo Coutinho denominaram de Sistema Nacional de Inovação, nutrindo a oportunidade de construir uma unidade institucional cujas suas atividades passem a ser coordenadas, haja vista que o sucesso da implementação de iniciativas inovadoras está significativamente condicionado à capacidade de organizar e reunir em rede os Laboratórios de Inovação existentes, com fim de sistematizar suas atividades em um sentido político a ser desejado. (BUCCI; COUTINHO, 2017).

A construção desse ecossistema de inovação possivelmente viabilizará novas perspectivas sobre processos complexos, permitindo uma análise integrada do ponto de vista dessas diversas instituições existentes, influenciando de maneira significativa a compreensão das transformações que a inovação propõe e os impactos oriundos de atividades governamentais.

Por certo, observa-se a tentativa de diferentes pesquisadores em proceder ao mapeamento dessas instituições e estudo aprofundado de suas atividades, no entanto, em que pese haja congruência entre muitas das informações obtidas, os estudos normalmente são feitos com definições e conceitos elegíveis pelos próprios pesquisadores ante a dificuldade de unificar e especificar o conceito de Inovação e dos Laboratórios de Inovação. Nesse contexto, não há como indicar a inovação como única ferramenta ou elixir de cura para todas as problemáticas do setor público, entretanto, uma vez que traçado o plano legislativo quanto a Política Pública de Inovação e construção de um Governo Digital, a inovação assume um papel importantíssimo e inegável frente a proposição de respostas mais eficientes e céleres para a administração pública (CRISTOVAN; SOUZA, 2022).

Os laboratórios de inovação no setor público são geralmente formados com recursos públicos, provenientes de diversas fontes dentro da administração pública, destacando-se como possíveis fontes os orçamentos dos próprios órgãos e entidades da administração pública direta e indireta que podem destinar parte de seus recursos para a criação e manutenção de laboratórios de inovação. Além disso, existem fundos governamentais específicos que podem ser utilizados

para financiar iniciativas de inovação e transformação digital no setor público, dentre os quais entidades de fomento a pesquisa no Brasil tem se destacado. Claro que além dos recursos públicos, os laboratórios de inovação podem contar com parcerias com o setor privado, organizações não governamentais e instituições acadêmicas, que podem contribuir com recursos financeiros, expertise, tecnologia e outras formas de apoio (CRISTOVAN; SOUZA, 2022).

Contudo, é sabido que quando há a utilização de recursos públicos, seja através de valores monetários ou mesmo mão de obra ou utilização de espaços públicos, deve-se garantir a transparência, a eficiência e a responsabilidade na aplicação desses recursos. Isso inclui a prestação de contas, auditorias e a avaliação de resultados para assegurar que os objetivos de inovação e melhoria dos serviços públicos estejam sendo alcançados. Destaca-se que tais recursos são aplicados em diversas áreas e maneiras, como infraestrutura (aluguel ou manutenção de espaços físicos, compra de equipamentos e tecnologia), capacitação (treinamento e desenvolvimento de servidores públicos) e financiamento de projetos específicos desenvolvidos dentro dos laboratórios. Defende-se aqui, que em todos esses níveis deve tais parcerias ser orientadas pelo regime jurídico aplicável a administração pública, guiados pelos princípios orientadores, como transparência, eficiência, moralidade, legalidade e impessoalidade. Portanto, organizar, informar, catalogar e orientar tais experiência por parte da administração pública trará a possibilidade de uma maior racionalidade, compartilhamento, transparência e eficiência nas experiências desenvolvidas no Brasil, otimizando os esforços na implementação de soluções inovadoras a velhos e novos problemas públicos.

### **Considerações finais**

O exame aprofundado do conceito de Laboratórios de Inovação (Ilabs) na administração pública brasileira revela um cenário de avanços e desafios significativos. Embora as Leis Nº 13.243 e do Governo Digital tenham estabelecido um marco jurídico para a inovação, a institucionalização e o funcionamento dos Laboratórios de Inovação ainda carecem de uma sistematização adequada, que permita um acesso mais fácil e abrangente às suas informações e criações. A pesquisa realizada demonstra uma lacuna crítica na documentação e transparência dos Ilabs no setor público. Apesar da existência de iniciativas como o mapa colaborativo de inovação gerido pelo Gnova/Enap, o estudo estratégico do BrasilLAB e o mapeamento da

UFRN/ENAP, as informações permanecem fragmentadas e desorganizadas. Cada um desses estudos oferece um panorama parcial, utilizando critérios diversos e, muitas vezes, não especificados, para a caracterização e validação dos Ilabs.

Os Laboratórios de Inovação são espaços dedicados à experimentação, onde ideias inovadoras podem ser desenvolvidas, testadas e refinadas antes de serem implementadas em larga escala. Para que uma experiência seja reconhecida como um verdadeiro Laboratório de Inovação, ela deve seguir algumas características essenciais. Primeiramente, deve promover um ambiente experimental, onde falhas são vistas como oportunidades de aprendizado. Isso requer a utilização de metodologias ágeis e colaborativas, como *design thinking e lean startup*, que permitem ajustes rápidos e iterativos no desenvolvimento de soluções. A colaboração intersetorial é outro elemento crucial. Laboratórios de Inovação devem funcionar como pontos de convergência, onde diferentes departamentos governamentais, setores privados, academia e sociedade civil possam colaborar. Essa interação permite que diversas perspectivas sejam consideradas, resultando em soluções mais robustas e abrangentes. A transparência é aumentada quando essas interações são facilitadas por plataformas de comunicação integradas, que permitem o compartilhamento aberto de informações e processos.

Ter clareza sobre o que qualifica uma experiência como um Laboratório de Inovação, conforme estabelecido pela Lei do Governo Digital, é essencial por várias razões. Primeiramente, isso garante que todos os envolvidos tenham uma compreensão comum e consistente do propósito e funcionamento desses laboratórios. Essa compreensão comum é a base para a criação de políticas e diretrizes que incentivem a inovação de forma estruturada e alinhada com os objetivos estratégicos da administração pública. Investidores, sejam eles do setor público ou privado, tendem a apoiar iniciativas que são bem definidas e apresentam um claro potencial de retorno. Quando os Laboratórios de Inovação têm objetivos, metodologias e processos claramente articulados, é mais fácil demonstrar seu valor e impacto potencial, atraindo assim os recursos necessários para sua operação e expansão.

A ausência de um conceito claro e unificado para os Laboratórios de Inovação na administração pública brasileira ameaça a eficácia das políticas públicas de inovação e o avanço da transformação digital, como ilustrado pelo mito da Torre de Babel. Sem uma definição precisa, corremos o risco de replicar a fragmentação e a falta de comunicação que condenaram a torre babilônica ao fracasso. Se cada entidade interpretar e implementar a inovação de forma isolada, haverá desperdício de recursos e esforços em projetos duplicados e descoordenados.

Para que o objetivo legislativo expresso na Lei do Governo Digital seja efetivamente alcançado, é imprescindível que se estabeleça um conceito abrangente e unificado dos Laboratórios de Inovação. Esta definição não apenas facilitaria a identificação e coordenação dessas instituições, mas também promoveria a cooperação e o compartilhamento de tecnologias e práticas bem-sucedidas. Assim, evitaremos a dispersão e a incoerência que comprometem a eficiência dos esforços inovadores e caminharemos para a construção de um ecossistema robusto e colaborativo, capaz de transformar verdadeiramente a gestão pública e responder aos desafios contemporâneos com eficácia e criatividade.

### Referências bibliográficas

BITENCOURT, Caroline M.; RECK, Janriê. *O Brasil em Crise e a resposta das políticas públicas*. Ithala: Curitiba, 2021.

BRASIL ENAP, Rede Inovação em Governo - Rede Inovagov, disponível em: [file:///C:/Users/ADMIN/Downloads/Inova%C3%A7%C3%A3o%20e%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas\\_superando%20o%20mito%20da%20ideia.pdf](file:///C:/Users/ADMIN/Downloads/Inova%C3%A7%C3%A3o%20e%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas_superando%20o%20mito%20da%20ideia.pdf)

BRASIL, BRASILAB. *Como os laboratórios de inovação podem impulsionar a digitalização do governo?* Disponível em: <https://laboratoriosdeinovacao.brazillab.org.br>

BRASIL, Ministério da Ciência e Tecnologia. *Sobre o Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação*. Disponível em: <https://mlcti.mcti.gov.br/sobre>

BRASIL. *Lei 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), a Lei nº 12.682, de 9 de julho de 2012, e a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/114129.htm#art55](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114129.htm#art55).

BRASIL. *Lei Federal no 10.973 de 02 de dezembro de 2004*. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 03 dez. 2004.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. *Conheça as diretrizes da Estratégia de Governo Digital - 2020 a 2023*. [Brasília]: Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/EGD2020>.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. *Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial*. [Brasília]: Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, [2023?]. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategias-e-politicas-digitais/estrategia-brasileira-de-inteligencia-artificial>.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. *Estratégia Brasileira para a Transformação Digital*. [Brasília]: Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços

Públicos, [2023?]. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategias-e-politicas-digitais/estrategia-brasileira-para-a-transformacao-digital-e-digital>.

BRASIL. Presidência da República. *Decreto n. 10.322 de 28 de abril de 2020*. Institui a Estratégia de Governo Digital para o período de 2020 a 2022, no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.332-de-28-de-abril->

BUCCI, Maria Paula Dallari; COUTINHO, Diogo R.; "Arranjos jurídico-institucionais da política de inovação tecnológica: uma análise baseada na abordagem de direito e políticas públicas", p. 313 -340. In: *Inovação no Brasil: avanços e desafios jurídicos e institucionais*. São Paulo: Blucher, 2017.

CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; GOELLNER, Isabella de Araújo; MAGALHÃES, Amanda Gomes. Perfis e características das equipes e dos laboratórios de inovação no Brasil. In: Cavalcante, Pedro (Org.). *Inovação e políticas públicas: superando o mito da ideia*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2019. Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9330\\_ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/decreto/D10748.htm](https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9330_ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/D10748.htm).

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; SOUZA, Thanderson Pereira. Direito administrativo da inovação e experimentalismo: o agir ousado entre riscos, controles e colaboratividade. *Seqüência* (florianópolis), VOL. 43, N. 91, 2022. Disponível em: <https://openaccess.blucher.com.br/article-details/12-20820>

FREITAS, Juarez. Direito à Inovação Sustentável no Contexto Pós-Pandemia de 2020. In: Maria Cláudia da Silva Antunes de Souza. (Org.). *Governança e Sustentabilidade: desafios e perspectivas*. 1ed.Rio de Janeiro: Lumen, 2021.

FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade: direito ao futuro*. 1. ed. 1. reimp. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

NOHARA, Irene Patrícia. Desafios de inovação na administração pública contemporânea: “destruição criadora” ou “inovação destruidora” do direito administrativo? *Fórum Administrativo – FA*, Belo Horizonte, ano 17, n. 194, p. 65-71, abr. 2017. Disponível em: <https://direitoadm.com.br/desafios-de-inovacao-na-administracao-publica-contemporanea-destruicao-criadora-ou-inovacao-destruidora-do-direito-administrativo>

RAUEN, Cristiane Vianna. O Novo Marco Legal da Inovação no Brasil: O que muda na relação ICT-empresa? *Radar*. N. 43 | fev. 2016 disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6051/1/Radar\\_n43\\_novo.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6051/1/Radar_n43_novo.pdf)

SANO, Hironobu. *Laboratórios de inovação no setor público: mapeamento e diagnóstico de experiências nacionais*. Brasília: ENAP, 2020. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/5112>.

TAVARES, André Afonso; BITENCOURT, Caroline Müller. A lei do governo digital e os laboratórios de inovação: inteligência artificial, ciência de dados e big open data como

**XIX SEMINÁRIO NACIONAL**  
DEMANDAS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS  
NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA

IX MOSTRA NACIONAL DE TRABALHOS CIENTÍFICOS

REALIZAÇÃO

**UNISC**  
UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL



2024  
ISSN: 2447-8229

ferramentas de apoio à auditoria social e controle social. In: MOTTA, Fabrício; VALLE, Vanice Regina Lírio do (Coords.). *Governo digital e a busca por inovação na Administração Pública: A Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021*. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

VALLE, Vanice Regina Lírio do; MOTTA, Fabrício. Governo Digital: mapeando possíveis bloqueios institucionais à sua implantação. In: MOTTA, Fabrício; VALLE, Vanice Regina Lírio do (Coords.). *Governo digital e a busca por inovação na Administração Pública: A Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021*. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 43-62. ISBN 978-65-5518-287-3

VALLE, Vivian Cristina Lima López; GALLO, William Ivan. Inteligência artificial e capacidades regulatórias do Estado no ambiente da administração pública digital. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 20, n. 82, p. 67-86, out./dez. 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.21056/aec.v20i82.1396>. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/1396>.

---