



**INTERNATIONAL
INTEGRALIZE
SCIENTIFIC**

Abril 2026

v. 6 n. 58

INTERNATIONAL INTEGRALIZE SCIENTIFIC ISSN/2675-520





INTERNATIONAL
INTEGRALIZE
SCIENTIFIC

Abril 2026

v. 6 n. 58

INTERNATIONAL INTEGRALIZE SCIENTIFIC ISSN/2675-520



APRESENTAÇÃO

A International Integralize Scientific configura-se como um periódico científico mensal dedicado à difusão rigorosa e qualificada do conhecimento acadêmico. Com publicações predominantemente em língua portuguesa e contribuições consistentes em inglês e espanhol, a revista consolida-se como um espaço editorial multicultural, orientado ao diálogo científico internacional e ao fortalecimento da produção intelectual brasileira no cenário global.

Alinhada a elevados critérios de avaliação acadêmica, a revista privilegia a publicação de artigos inéditos de discentes e docentes provenientes de distintas áreas do saber, reconhecendo a ciência como campo plural e interdisciplinar. Cada manuscrito submetido passa por criteriosa análise técnico-científica em regime de avaliação por pares, assegurando integridade metodológica, consistência teórica e relevância social dos resultados apresentados. Dessa forma, a International Integralize Scientific reafirma seu compromisso institucional com a circulação responsável do conhecimento e com o fortalecimento da cultura de pesquisa.

Sua missão institucional consiste em promover a publicação e a disseminação de pesquisas inovadoras que contribuam efetivamente para o avanço científico e tecnológico, estimulando a reflexão crítica e o desenvolvimento de novas abordagens investigativas. A revista persegue a visão de consolidar-se como referência de credibilidade e excelência acadêmica no contexto internacional, valorizando a produção científica que se ancora em evidências sólidas, metodologias reconhecidas e padrões éticos elevados.

A governança editorial do periódico opera em plataforma Open Journal Systems (OJS), garantindo transparência processual, rastreabilidade, interoperabilidade com bases internacionais e aderência às melhores práticas em editoração científica. A revista possui registro ISSN nas versões impressa e digital e atribui Digital Object Identifier (DOI) a todas as publicações, mediante associação ativa à Crossref, assegurando autenticidade, persistência e ampla citabilidade internacional. Sua atuação editorial mantém alinhamento às boas práticas recomendadas por organizações científicas de referência e aos princípios éticos, técnicos e normativos que orientam a gestão de periódicos acadêmicos qualificados, incluindo diretrizes consolidadas no âmbito da normalização internacional.



Os valores que regem sua atuação editorial fundamentam-se no rigor científico, na ética acadêmica e na promoção de um ecossistema plural de saberes. A diversidade disciplinar, a integridade intelectual, a inovação, o impacto social da ciência e a construção de redes colaborativas entre pesquisadores de diferentes nacionalidades constituem pilares estruturantes do periódico. Ao incentivar a interlocução entre centros de pesquisa, universidades e comunidades científicas, a International Integralize Scientific contribui para o desenvolvimento de uma ciência aberta ao diálogo, orientada à melhoria contínua e sensível às demandas contemporâneas.

Sua periodicidade regular, o compromisso com padrões editoriais elevados e a interlocução permanente com autores e avaliadores qualificados reforçam a credibilidade da revista como veículo legítimo de disseminação científica. Trata-se, assim, de um espaço editorial que acolhe a investigação acadêmica com seriedade, estimulando trajetórias de produção intelectual consistente, ética e socialmente relevante.

Ao posicionar-se como ponte entre diferentes culturas, idiomas e tradições científicas, a International Integralize Scientific reafirma o papel estratégico dos periódicos acadêmicos no fortalecimento da ciência global e na promoção de um conhecimento capaz de transformar realidades, ampliar horizontes e projetar pesquisadores brasileiros e internacionais em um ambiente científico de excelência.



Expediente Editorial

A Revista International Integralize Scientific é um periódico científico mensal dedicado à promoção e disseminação de conhecimento acadêmico de alta qualidade, orientado por rigor metodológico e compromisso ético. Seu propósito central consiste em oferecer um espaço de visibilidade qualificada para pesquisas inéditas, contribuindo para o fortalecimento do debate científico e para o desenvolvimento contínuo das diversas áreas do saber. Ao assegurar processos criteriosos de avaliação e seleção editorial, o periódico reafirma sua vocação institucional de fomentar o pensamento crítico, incentivar o intercâmbio intelectual e apoiar a formação de novas gerações de pesquisadores.

Diretor Geral

Dr. Luan Trindade

Responsável pela direção estratégica do periódico, conduz a governança institucional da revista, assegurando o alinhamento entre política editorial, expansão científica e fortalecimento das relações acadêmicas nacionais e internacionais.

Diretora Administrativa

Profa. PhD Vanessa Sales

Docente e pesquisadora, com trajetória consolidada na área acadêmica, coordena os processos organizacionais e de gestão editorial, contribuindo diretamente para a qualidade científica, ética e institucional das publicações.

Editor de Design Gráfico e Diagramação

Balbino Júnior

Profissional responsável pela curadoria visual, normatização gráfica e composição editorial, assegurando harmonia estética, legibilidade acadêmica e conformidade técnica das edições.

Características do Periódico

Periodicidade:

Mensal

Idiomas de Publicação:

Português, Inglês e Espanhol

Plataforma Editorial:

Open Journal Systems (OJS)

Registro Internacional:

SSN 3085-654X

Identificação Digital:

DOI registrado e associado à Crossref

Contato Editorial

Para esclarecimentos, submissões, parcerias institucionais ou orientações relacionadas ao processo editorial, a equipe técnica encontra-se à disposição através do e-mail:

publicacao@iiscientific.com

Endereço Institucional

Florianópolis – Santa Catarina – Brasil
Rodovia SC-401, Bairro Saco Grande
CEP 88032-005

A International Integralize Scientific mantém atuação editorial orientada pelas boas práticas científicas internacionais, alinhada aos princípios de integridade acadêmica, transparência editorial e responsabilidade social do conhecimento. Seu corpo diretivo e técnico atua de maneira integrada para assegurar excelência, continuidade e relevância científica em cada edição publicada.



Corpo Editorial e Conselho de Revisores por Pares

A revista adota um rigoroso processo de avaliação científica por pares (peer review), conduzido preferencialmente no modelo doubleblind, garantindo anonimato entre autores e revisores durante o processo avaliativo, imparcialidade na emissão dos pareceres e excelência acadêmica na seleção dos manuscritos publicados.

A divulgação institucional do corpo editorial e dos revisores por pares não estabelece qualquer vinculação entre avaliadores e artigos específicos, preservando integralmente a confidencialidade e a integridade ética do processo de revisão.

Editora-Chefe

Profa. PhD Vanessa Sales

Equipe Editorial

Prof. PhD Hélio Sales Rios
Prof. Dr. Rafael Ferreira da Silva
Prof. Dr. Francisco Rogério Gomes da Silva
Prof. PhD Manoel Coracy Dias Saboia
Prof. Dr. Daniel LaiberBonadiman

Declaração de Transparência Editorial

O periódico mantém registro formal de todas as etapas do processo de avaliação científica, assegurando confidencialidade, ética, independência acadêmica e conformidade com o modelo doubleblindpeer review, no qual autores e revisores permanecem mutuamente anônimos durante o processo avaliativo.

Conselho de Revisores por Pares (Peer Review Board)

O Conselho de Revisores por Pares é composto por pesquisadores com sólida formação acadêmica e reconhecida atuação científica. Os pareceres técnicos emitidos avaliam critérios de relevância científica, originalidade, consistência metodológica, contribuição teórica e adequação ética, fortalecendo o rigor e a credibilidade do periódico.

Pareceristas

Ciências da Educação

Dr. Carlos Mendonça
Dr. Marcelo Pertussatti
Dr. Ederson Renan Pacheco de Farias

Ciência da Saúde

Dr. Daniel Laiber
Dra. Luisa Bonadiman

Ciências Jurídicas

Dr. Avelino Thiago
Dr. James Melo de Sousa
Dr. Manoel Coracy

Educação Inclusiva

Dra. Fábila Roseana Souza Oliveira da Silva
Dra. Karla Roberta Melo de Vasconcellos

Tecnologia

Dr. Flávio Lopes
Dr. Geraldo Lúcio

Editor Gerente

Rayane Priscila Santos de Souza

Editores de Seção

Karolayne Luana de Oliveira Silva
Eloisa Bárbara Rodrigues Lima

Equipe de Produção Editorial

Reviane Francy Silva da Silveira
Priscila de Fátima Lima Schio
Lucas Teotônio Vieira

Editor Técnico

Balbino Júnior

Administrador do Sistema OJS

Vitor Santos

**LABORATÓRIOS DE INOVAÇÃO NO SERVIÇO PÚBLICO
BRASILEIRO: EVOLUÇÃO HISTÓRICA E MARCOS NORMATIVOS**
 INNOVATION LABORATORIES IN BRAZILIAN PUBLIC SERVICE:
 HISTORICAL EVOLUTION AND NORMATIVE MILESTONES
 LABORATORIOS DE INNOVACIÓN EN EL SERVICIO PÚBLICO
 BRASILEÑO: EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y MARCOS NORMATIVOS

RESUMO

O presente artigo analisa a trajetória dos laboratórios de inovação no serviço público brasileiro, desde as primeiras iniciativas de modernização administrativa na década de 1990 até a consolidação de estruturas institucionalizadas de experimentação nas décadas seguintes. Por meio de pesquisa bibliográfica e documental, o estudo examina os principais marcos normativos que configuraram o ambiente regulatório no qual essas unidades se desenvolveram, com destaque para a Emenda Constitucional nº 85/2015, a Lei nº 13.243/2016 (Marco Legal da Ciência, Tecnologia e Inovação) e o Decreto nº 9.283/2018. Os resultados evidenciam que a criação dos laboratórios ocorreu antes da consolidação de um arcabouço jurídico específico, o que gerou instabilidades estruturais e dependência política. Conclui-se que, apesar da ausência de um marco regulatório exclusivo para os laboratórios de inovação na administração pública, o conjunto normativo vigente oferece fundamentos suficientes para sua institucionalização, restando como desafio central a sustentabilidade organizacional e a mensuração de resultados.

Palavras-chave: laboratórios de inovação; serviço público; administração pública; marcos normativos; nova gestão pública.

ABSTRACT

This article analyzes the trajectory of innovation laboratories in the Brazilian public service, from the first administrative modernization initiatives in the 1990s to the consolidation of institutionalized experimentation structures in subsequent decades. Through bibliographic and documentary research, the study examines the main normative milestones that shaped the regulatory environment in which these units developed, with emphasis on Constitutional Amendment No. 85/2015, Law No. 13,243/2016 (Legal Framework for Science, Technology and Innovation), and Decree No. 9,283/2018. The results show that the creation of laboratories preceded the consolidation of a specific legal framework, which generated structural instabilities and political dependency. It is concluded that, despite the absence of a regulatory framework exclusive to innovation laboratories in public administration, the current normative framework provides sufficient grounds for their institutionalization, with organizational sustainability and results measurement remaining central challenges.

Keywords: innovation laboratories; public service; public administration; normative milestones; new public management.

RESUMEN

El presente artículo analiza la trayectoria de los laboratorios de innovación en el servicio público brasileño, desde las primeras iniciativas de modernización administrativa en la década de 1990 hasta la consolidación de estructuras institucionalizadas de experimentación en las décadas siguientes. Mediante investigación bibliográfica y documental, el estudio examina los principales marcos normativos que configuraron el entorno regulatorio en el que estas unidades se desarrollaron, con especial atención a la Enmienda Constitucional n.º 85/2015, la Ley n.º 13.243/2016 (Marco Legal de Ciencia, Tecnología e Innovación) y el Decreto n.º 9.283/2018. Los resultados evidencian que la creación de los laboratorios se produjo antes de la consolidación de un marco jurídico específico, lo que generó inestabilidades estructurales y dependencia política. Se concluye que, pese a la ausencia de un marco regulatorio exclusivo para los laboratorios de innovación en la administración pública, el conjunto normativo vigente ofrece fundamentos suficientes para su institucionalización, quedando como desafío central la sostenibilidad organizacional y la medición de resultados.

Palabras clave: laboratorios de innovación; servicio público; administración pública; marcos normativos; nueva gestión pública.

1 INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, a administração pública brasileira passou por mudanças estruturais influenciadas por demandas de eficiência e modelos internacionais, contexto em que surgiram os laboratórios de inovação como espaços de experimentação e ruptura com a burocracia tradicional. Sua disseminação global se intensificou a partir dos anos 2000 e, no Brasil, ganhou força a partir de 2016 com a criação do GNova Lab, embora já houvesse iniciativas anteriores voltadas à inovação.

A despeito do crescimento observado, a literatura acadêmica sobre os laboratórios de inovação no serviço público brasileiro ainda apresenta lacunas expressivas. Estudos recentes (Ferrarezi; Almeida, 2023; Ventura, 2025; Trindade, 2024) destacam que a produção teórica é incipiente, concentrada em pesquisadores anglo-saxões e pouco atenta às especificidades do contexto latino-americano, marcado por restrições orçamentárias, rigidez burocrática e descontinuidade política.

Diante desse cenário, o presente artigo tem como objetivo analisar a evolução dos laboratórios de inovação no setor público brasileiro e os marcos normativos que estruturaram seu ambiente regulatório. Adota abordagem qualitativa, com pesquisa bibliográfica e documental sobre produções acadêmicas, legislação federal e documentos institucionais de 1995 a 2025.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Inovação no setor público: Conceitos e debates

O conceito de inovação aplicado ao setor público tem sido objeto de crescente atenção acadêmica, embora sua delimitação permaneça imprecisa e controversa. Rogers (2003) define inovação como a introdução e difusão de uma ideia percebida como nova, enquanto Mulgan e Albury (2003) ampliam essa concepção para o contexto público ao enfatizarem a necessidade de que a novidade resulte em melhoria na prestação de serviços e na geração de valor para a sociedade. Schumpeter (1984), cujas ideias influenciaram profundamente o campo, já argumentava que a inovação é fundamentalmente disruptiva, capaz de romper com estruturas estabelecidas por meio de combinações inéditas de recursos.

No âmbito do setor público, a inovação apresenta características específicas que a diferenciam do contexto empresarial. Osborne e Brown (2005) destacam que as organizações públicas operam sob lógica de accountability democrática, o que impõe restrições ao grau de risco tolerável em processos de experimentação. Borins (2001) acrescenta que a ausência de mecanismos de retroalimentação direta do mercado – típicos do setor privado – torna o setor público mais propenso à inovação incremental do que à inovação radical ou disruptiva.

Tönurist, Kattel e Lember (2015) identificam três conjuntos de fatores que impulsionaram a criação de laboratórios de inovação no setor público a partir dos anos 2000: a reorientação das reformas administrativas para processos e resultados do serviço; as restrições fiscais que forçaram a busca por ganhos de produtividade sem aumento de gastos; e a proliferação das tecnologias de informação e comunicação, que abriram novas possibilidades de interação entre governos e cidadãos. Para os autores, esses fatores combinados criaram condições favoráveis à experimentação organizacional no setor público, algo que antes era considerado atributo quase exclusivo do mercado.

Bason (2010) propõe o conceito de “liderança da inovação pública” como condição necessária para que governos consigam superar resistências internas e criar culturas organizacionais abertas à mudança. Para o autor, a cocriação entre servidores, cidadãos e outros atores do ecossistema público é um elemento central dos processos de inovação mais bem-sucedidos, exigindo estruturas organizacionais capazes de mediar essas interações de forma sistemática.

2.2 Laboratórios de inovação: Definição, tipologia e funções

A literatura sobre laboratórios de inovação no setor público ainda carece de consenso definitivo. Ferrarezi e Almeida (2023) definem os laboratórios de inovação em governo como unidades organizacionais dedicadas à prospecção de tendências, à experimentação de soluções por meio de metodologias centradas no usuário e à disseminação de aprendizados para o ecossistema público. Essa tripla função – prospecção, experimentação e disseminação – constitui a identidade central do laboratório enquanto organização distinta das demais estruturas burocráticas.

Sano (2020) propõe uma classificação dos laboratórios a partir de suas funções predominantes, distinguindo entre aqueles voltados à pesquisa e desenvolvimento de políticas; os orientados à prestação de serviços e à transformação

de processos; os dedicados ao desenvolvimento de capacidades dos servidores públicos; e os que atuam como plataformas de inovação aberta, conectando governo, sociedade civil e setor privado. Essa tipologia evidencia a heterogeneidade das estruturas que operam sob a denominação de “laboratório de inovação”, o que dificulta comparações e generalizações.

Tonurist, Kattel e Lember (2015) descrevem os laboratórios como organizações híbridas que combinam características de grupos de pensadores (think tanks), laboratórios digitais de pesquisa e desenvolvimento, empreendimentos sociais e organizações do terceiro setor. Williamson (2014) acrescenta que essa hibridização é funcional, pois permite que o laboratório opere nas fronteiras do sistema burocrático, mantendo laços com a estrutura formal sem estar totalmente subsumido por ela. Essa posição intersticial é, simultaneamente, fonte de sua força inovadora e de sua vulnerabilidade institucional.

McGann, Blomkamp e Lewis (2018) apontam que a maioria dos estudos existentes sobre laboratórios se concentra em sua descrição e categorização, com poucos trabalhos explorando em profundidade os fatores que determinam seu desempenho e os resultados efetivos de suas atividades. Essa lacuna é especialmente pronunciada no contexto brasileiro e latino-americano, onde as especificidades políticas e institucionais da administração pública tendem a ser desconsideradas em análises formuladas a partir de referenciais do Norte global.

Cavalcante *et al.* (2019) analisaram perfis e características de laboratórios de inovação no Brasil e identificaram que a maioria opera com equipes reduzidas, orçamentos modestos, baixo grau de formalização e forte dependência do apoio de gestores de alto escalão. Os autores destacam que a longevidade dos laboratórios está diretamente associada à capacidade de construir coalizões políticas internas e de demonstrar resultados mensuráveis em curto prazo, exigências que frequentemente entram em tensão com a natureza experimental e de médio prazo da inovação.

2.3 O contexto institucional da inovação na administração pública brasileira

A temática da inovação na administração pública brasileira surge nas reformas dos anos 1990, influenciadas pela Nova Gestão Pública (NGP). Inspirada em modelos gerencialistas de países como Reino Unido, Nova Zelândia e Austrália, essa abordagem priorizava resultados, descentralização e foco no cidadão (Abrucio, 1997).

No Brasil, consolidou-se com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995), coordenado pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) sob a gestão de Bresser-Pereira.

Nesse cenário, o Concurso Inovação na Gestão Pública Federal, criado em 1996 pela ENAP, constituiu-se no primeiro mecanismo sistemático de reconhecimento e difusão de práticas inovadoras no âmbito do governo federal. Camões *et al.* (2017) ressaltam que o concurso desempenhou papel relevante na construção de uma cultura que valorizava a experimentação e a melhoria de processos, ainda que dentro dos limites da lógica burocrática vigente.

A criação do GNova Lab, em agosto de 2016, marcou uma virada qualitativa nesse processo. Diferentemente das iniciativas anteriores, voltadas predominantemente ao reconhecimento post hoc de práticas bem-sucedidas, o laboratório se propôs a ser um espaço de criação e teste prospectivo de soluções inovadoras, incorporando metodologias como o design thinking, a experimentação iterativa e as ciências comportamentais. A parceria inicial com o MindLab dinamarquês, laboratório de referência internacional, conferiu credibilidade ao projeto e acelerou o processo de aprendizado metodológico da equipe (Ferrarezi; Almeida, 2023).

3 METODOLOGIA

O presente estudo se enquadra na abordagem qualitativa de pesquisa, orientada pela compreensão aprofundada de fenômenos históricos e institucionais. De acordo com Creswell (2014), a pesquisa qualitativa é particularmente adequada quando o objeto de investigação envolve processos complexos, dinâmicas contextuais e significados construídos por atores sociais ao longo do tempo.

Quanto aos procedimentos técnicos, adotou-se a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental. A primeira envolveu levantamento sistemático de artigos científicos, dissertações de mestrado, teses de doutorado e livros técnicos publicados entre 1995 e 2025, com foco em inovação pública, laboratórios de governo e administração pública brasileira.

A pesquisa documental abrangeu legislação federal, portarias ministeriais, relatórios institucionais e documentos de criação e normatização de laboratórios de inovação. Foram analisados, entre outros instrumentos: a Emenda Constitucional nº 85/2015; a Lei nº 10.973/2004 (Lei de Inovação); a Lei nº 13.243/2016 (Marco Legal

da Ciência, Tecnologia e Inovação); o Decreto nº 9.283/2018; documentos institucionais do GNova Lab e de outros laboratórios identificados na literatura.

4 APRESENTAÇÃO DE RESULTADOS

4.1 Evolução histórica dos laboratórios de inovação no serviço público brasileiro

A análise da trajetória dos laboratórios de inovação no serviço público brasileiro permite identificar quatro fases distintas, cada uma marcada por condições políticas, institucionais e conceituais específicas.

A primeira fase, que se estende do final dos anos 1990 até meados dos anos 2000, pode ser caracterizada como de sensibilização e reconhecimento. Nesse período, predominavam iniciativas de mapeamento e premiação de boas práticas, sem estruturas organizacionais dedicadas à experimentação. O Concurso Inovação na Gestão Pública Federal, criado em 1996, é o marco mais representativo dessa fase, ao criar um canal de visibilidade para práticas inovadoras e fomentar, progressivamente, o interesse dos servidores pelo tema. O ambiente político favorável à modernização administrativa – expresso no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – criou condições para que o discurso da inovação fosse incorporado à linguagem institucional, ainda que de forma incipiente.

A segunda fase, entre 2006 e 2014, é marcada pela experimentação difusa, caracterizada pela criação de iniciativas pontuais, desconexas entre si e de baixo grau de institucionalização. Nesse período, surgem as primeiras experiências que se autodenominam laboratórios ou núcleos de inovação em diferentes esferas de governo, sem que haja, contudo, um referencial comum de práticas, metodologias ou mecanismos de governança. A influência internacional – especialmente de laboratórios europeus como o MindLab dinamarquês e o Nesta britânico – começa a se fazer sentir, sobretudo por meio de visitas técnicas, publicações e intercâmbios promovidos por organismos multilaterais como o BID e a OCDE.

A terceira fase, entre 2015 e 2019, representa a estruturação e institucionalização parcial do campo. A criação do GNova Lab pela ENAP, em agosto de 2016, é o acontecimento central dessa fase. Ferrarezi e Almeida (2023) descrevem o laboratório como uma iniciativa pioneira no âmbito do governo federal brasileiro, estruturada a partir de uma tripla abordagem centrada em prospecção,

experimentação e disseminação. O apoio inicial do MindLab dinamarquês conferiu metodologia e legitimidade ao projeto, enquanto a vinculação à ENAP proporcionou estabilidade institucional e acesso a redes de servidores em formação. Nos anos seguintes, o GNova Lab tornou-se referência para a criação de laboratórios em outros órgãos federais e em estados e municípios.

Nesse mesmo período, outros laboratórios relevantes foram criados: o Lab CGU (Controladoria-Geral da União), voltado à inovação em processos de controle e integridade; o LabQ (Ministério da Saúde), com foco em qualidade de serviços de saúde; e laboratórios em governos estaduais e municipais, como o LaboraGov (Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos), o Sandbox Rio (Prefeitura do Rio de Janeiro) e o LabSerra (Prefeitura da Serra/ES). Ventura (2025) destaca que essa pluralidade de experiências revela tanto a vitalidade do movimento quanto sua fragmentação, dificultando a construção de uma identidade comum e o acúmulo de conhecimento compartilhado.

A quarta fase, iniciada a partir de 2020, é marcada pelos desafios da maturidade. A pandemia de Covid-19 impôs novas exigências à administração pública e acelerou o interesse por soluções inovadoras, ao mesmo tempo em que reduziu recursos e ampliou pressões por resultados imediatos. Nesse contexto, os laboratórios foram chamados a demonstrar sua relevância prática, o que evidenciou vulnerabilidades relacionadas à sustentabilidade financeira, à capacidade de mensurar impactos e à resistência a descontinuidades políticas. Trindade (2024) identificou 78 barreiras enfrentadas pelos laboratórios de inovação do setor público no Brasil, entre as quais se destacam a falta de recursos e limitações orçamentárias, a fragmentação de dados e sistemas, e a cultura organizacional avessa ao erro — obstáculos que, em larga medida, existiam antes da pandemia, mas que foram amplificados por ela.

4.2 Marcos normativos: Da Constituição Federal aos regulamentos específicos

A análise do ambiente regulatório revela que os laboratórios de inovação no serviço público brasileiro se desenvolveram sem amparo de um marco normativo específico, valendo-se de instrumentos legais mais amplos, construídos para finalidades distintas. A seguir, identificam-se os principais marcos normativos relevantes para esse campo, em ordem cronológica.

A Constituição Federal de 1988 estabelece as bases para a inovação na administração pública ao consagrar princípios como eficiência (inserido expressamente pela Emenda Constitucional nº 19/1998), publicidade, impessoalidade e moralidade (art. 37), bem como ao definir competências concorrentes em matéria de ciência e tecnologia (art. 23, inciso V). A Emenda Constitucional nº 85/2015 foi o primeiro grande avanço específico para o campo da inovação, ao inserir no texto constitucional a obrigação de o Estado promover e incentivar o desenvolvimento científico, a pesquisa, a capacitação científica e tecnológica e a inovação (art. 218, §1º), além de autorizar a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios a firmarem instrumentos de cooperação com órgãos e entidades públicos e privados para a execução de atividades de pesquisa e inovação (art. 219-A).

A Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, denominada Lei de Inovação, constituiu o primeiro instrumento jurídico específico para o campo da inovação tecnológica no Brasil. Seu objeto central é a regulação das relações entre Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação (ICTs) – públicas e privadas – e o setor produtivo, visando à geração de produtos e processos inovadores. Embora não trate diretamente dos laboratórios de inovação na gestão pública no sentido aqui examinado, a Lei de Inovação criou precedentes importantes ao autorizar o compartilhamento de laboratórios e instalações de ICTs públicas com empresas privadas e ao admitir remuneração variável para pesquisadores públicos envolvidos em projetos de inovação.

A Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016, conhecida como Marco Legal da Ciência, Tecnologia e Inovação (MLCTI), representou um avanço significativo ao ampliar o conceito de ICT, introduzir novos instrumentos jurídicos de parceria para pesquisa e desenvolvimento, e autorizar expressamente a administração pública direta, as agências de fomento e as ICTs a apoiarem a criação, a implantação e a consolidação de ambientes promotores da inovação. Essa última disposição – prevista no art. 3º-B da lei – foi interpretada por gestores públicos como amparo legal para a criação de laboratórios de inovação no setor público, embora a norma não mencione explicitamente esse tipo de estrutura.

O Decreto nº 9.283, de 7 de fevereiro de 2018, regulamentou o MLCTI e trouxe maior detalhamento sobre os instrumentos jurídicos de parcerias, os procedimentos de compartilhamento de laboratórios e instalações, e os mecanismos de incentivo à inovação. O decreto também regulamentou a dispensa de licitação para aquisição de

produtos e serviços de pesquisa e desenvolvimento, facilitando a contratação de soluções inovadoras pela administração pública.

No plano infralegal, laboratórios de inovação foram criados por normas específicas ao longo dos anos 2010, sem padronização de governança ou critérios de desempenho, resultando em estruturas fragmentadas e com diferentes níveis de autonomia, recursos e posição hierárquica. A ausência de um marco normativo específico gera vulnerabilidade institucional, mas não é o principal obstáculo à inovação; os maiores desafios estão nas estruturas organizacionais e de recursos, indicando que a regulação, isoladamente, não resolve a sustentabilidade dos laboratórios.

4.3 Desafios e perspectivas para a institucionalização dos laboratórios

A análise conjunta da evolução histórica e dos marcos normativos permite identificar tensões estruturais que condicionam a trajetória dos laboratórios de inovação no serviço público brasileiro. A primeira delas é a tensão entre experimentação e accountability. Laboratórios de inovação, por definição, operam sob incerteza, testam hipóteses e admitem a possibilidade do erro como parte do processo de aprendizagem. Essa lógica colide com o princípio da legalidade estrita que rege a administração pública brasileira, segundo o qual o gestor público só pode fazer o que a lei expressamente autoriza.

A segunda tensão é entre autonomia e inserção institucional. Para inovar, os laboratórios precisam de graus de liberdade que as estruturas burocráticas tradicionais não costumam oferecer. Ao mesmo tempo, para gerar impacto duradouro, precisam estar suficientemente conectados às estruturas de decisão e implementação do Estado. Ventura (2025) constata que os laboratórios estudados demonstram potencial para impulsionar mudanças no setor público, mas enfrentam barreiras significativas relacionadas à rigidez burocrática, às limitações de recursos e à dependência política. Essa dependência – de patrocinadores políticos internos que legitimem e protejam o laboratório – é, simultaneamente, condição de existência e fator de risco para sua continuidade.

A terceira tensão é entre escala e profundidade. Laboratórios bem-sucedidos em experiências localizadas frequentemente encontram dificuldades para ampliar o alcance de suas iniciativas sem perder a natureza experimental que os distingue. A tentativa de escalar soluções antes que sejam suficientemente testadas compromete

a credibilidade do laboratório; a recusa em escalar, por outro lado, limita sua relevância para o conjunto do serviço público.

Uma política nacional de inovação poderia reduzir parte das tensões ao estabelecer governança, financiamento e avaliação, mas não eliminaria os limites estruturais. Os desafios dos laboratórios vão além da regulação e dependem de uma transformação cultural de longo prazo, que exige continuidade institucional

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O percurso traçado neste artigo permite concluir que os laboratórios de inovação no serviço público brasileiro constituem um fenômeno relativamente recente, mas de crescimento expressivo, que reflete tanto tendências globais de modernização administrativa quanto especificidades do contexto institucional brasileiro. A análise histórica evidenciou que o movimento se desenvolveu em quatro fases – sensibilização, experimentação difusa, estruturação parcial e maturidade – cada uma marcada por diferentes condições políticas, normativas e organizacionais.

Do ponto de vista normativo, verificou-se que os laboratórios de inovação na gestão pública não dispõem de um marco regulatório específico, operando sob o amparo de instrumentos jurídicos mais amplos, em especial o Marco Legal da Ciência, Tecnologia e Inovação (Lei nº 13.243/2016) e seu regulamento (Decreto nº 9.283/2018). A Emenda Constitucional nº 85/2015, ao elevar a inovação ao status de dever constitucional do Estado, criou o fundamento mais geral para essas estruturas, mas não foi suficiente para produzir uniformidade de tratamento jurídico entre os diferentes laboratórios existentes.

A principal contribuição deste estudo reside na sistematização de uma trajetória histórica que até então se encontrava dispersa em fontes heterogêneas, bem como na identificação das principais tensões normativas que condicionam o desenvolvimento dos laboratórios. Ao demonstrar que a ausência de regulação específica não impediu o surgimento e o crescimento dos laboratórios, mas criou vulnerabilidades estruturais persistentes, o artigo oferece insumos para o debate sobre o desenho institucional mais adequado para essas organizações no contexto brasileiro.

Como limitação, reconhece-se que a pesquisa se baseou exclusivamente em fontes secundárias e documentais, sem coleta de dados empíricos primários junto aos laboratórios. Estudos futuros poderiam aprofundar a análise por meio de entrevistas

com gestores, levantamentos longitudinais de desempenho e estudos comparativos entre laboratórios de diferentes esferas de governo.

Os laboratórios de inovação no serviço público brasileiro têm muito a revelar sobre as possibilidades e os limites da inovação em sistemas de alta complexidade burocrática – e a compreensão dessa dinâmica é condição para que possam cumprir, de forma plena, sua missão de transformar o Estado para servir melhor à sociedade.

6 REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Brasília: ENAP, 1997. (Cadernos ENAP, n. 10). Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/556>.

Acesso em: 30 mar. 2026.

BARDIN, Laurence. Análise de conteúdo. São Paulo: Edições 70, 2011.

BASON, Christian. Leading public sector innovation: co-creating for a better society. 1st ed. Bristol University Press, 2010.

BEZERRA, Douglas Moraes; BRITO, Bárbara Alessandra Vieira de; BRESCIANI, Luis Paulo. A experiência dos laboratórios de inovação no setor público brasileiro. *Gestão & Regionalidade*, v. 40, 2024. Disponível em: https://seer.uscs.edu.br/index.php/revista_gestao/pt_BR/article/view/8318. Acesso em 23 mar. 2026.

BORINS, Sandford. Encouraging innovation in the public sector. *Journal of Intellectual Capital*, Vol. 2 Issue: 3, pp.310-319, 2001.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 85, de 26 de fevereiro de 2015. Altera e adiciona dispositivos na Constituição Federal para atualizar o tratamento das atividades de ciência, tecnologia e inovação. Brasília: Diário Oficial da União, 2015.

BRASIL. Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo. Brasília: Diário Oficial da União, 2004.

BRASIL. Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016. Dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação e altera a Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004. Brasília: Diário Oficial da União, 2016.

BRASIL. Decreto nº 9.283, de 7 de fevereiro de 2018. Regulamenta a Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, e a Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016. Brasília: Diário Oficial da União, 2018.

CAMÕES, Marizaura Reis de Souza et al. Inovação na gestão pública federal: análise dos projetos premiados pelo Concurso Inovação. In: CAVALCANTE, Pedro (org.). Inovação e políticas públicas: superando o mito da ideia. Brasília: Ipea, 2017. p. 205-237. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/entities/publication/8a2559ba-b0de-411d-9cac-90111d9e60fe>. Acesso em: 20 mar. 2026.

CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa et al. 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: Ipea, 2019. p. 316-339. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/entities/publication/0bd7d90f-6f1f-47d0-a366-62aa1e5a1c67>. Acesso em: 20 mar. 2026.

CRESWELL, John W. Investigação qualitativa e projeto de pesquisa: escolhendo entre cinco abordagens. 3. ed. Porto Alegre: Penso, 2014.

FERRAREZI, Elisabete; ALMEIDA, Guilherme Alberto Almeida de. Laboratórios de inovação pública: como e por que criá-los. Brasília: ENAP, 2023. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/7800/1/gnova_labs_inovacao_digital.pdf. Acesso em: 31 mar. 2026.

MCGANN, Michael; BLOMKAMP, Emma; LEWIS, Jenny. sociedadeThe rise of public sector innovation labs: experiments in design thinking for policy. Policy Sciences, v. 51, n. 3, p. 249-267, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s11077-018-9315-7>. Acesso em: 23 mar. 2026.

MULGAN, Geoff; ALBURY, David. Innovation in the public sector. London: Cabinet Office Strategy Unit, 2003.

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Oslo manual: guidelines for collecting, reporting and using data on innovation. 4. ed. Paris: OECD Publishing, 2018.

OSBORNE, Stephen P.; BROWN, Kate. Managing change and innovation in public service organizations. New York: Routledge, 2005.

ROGERS, Everett M. Diffusion of innovations. 5. ed. New York: Free Press, 2003.

SANO, Hironobu. Laboratórios de inovação no setor público: mapeamento e diagnóstico de experiências nacionais. Brasília: Enap, 2020. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/5112>. Acesso em: 20 mar. 2026.

SCHUMPETER, Joseph Alois. Capitalismo, socialismo e democracia. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

TÕNURIST, Piret; KATTEL, Rainer; LEMBER, Veiko. Descobrendo laboratórios de inovação no setor público. In: CAVALCANTE, Pedro; CAMÕES, Marizaura; CUNHA, Bruno; SEVERIN, Willber (org.). Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil. Brasília: Ipea/Enap, 2017. p. 180-210. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/2989>. Acesso em: 30 mar. 2026.

TRINDADE, Shayllon Marinho Rocha. Barreiras à inovação em laboratórios de inovação do setor público: análise da percepção dos líderes de laboratórios de inovação. 218 f. Dissertação (Mestrado em Governança e Desenvolvimento) – Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, 2024. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/8370>. Acesso em: 23 mar. 2026.

VENTURA, Vanessa Montiel. Explorando os laboratórios de inovação: impactos e resultados nos serviços públicos. 62 f. Dissertação (Mestrado em Governança e Desenvolvimento) – Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, 2025. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/9163/1/VENTURA%2C%20V.%20-%20EXPLORANDO%20OS%20LABORATO%CC%81RIOS%20DE%20INOVAC%CC%A7A%CC%83O.pdf>. Acesso em 30 mar. 2026.

WILLIAMSON, Ben. Governing methods: policy innovation labs, design and data science in the digital governance of education. *Journal of Educational Administration and History*, v. 47, n. 3, p. 251-271, 2014.

