

# INOVAÇÃO NO JUDICIÁRIO: LIODS E POTENCIAIS DESDOBRAMENTOS À LUZ DO MAPA DE PROCESSOS E RESULTADOS

## INNOVATION IN THE JUDICIARY: LIODS AND POTENTIAL DEVELOPMENTS IN THE LIGHT OF THE MAP OF PROCESSES AND RESULTS

Thiago Maia Sayão de Moraes **1**  
Duljon Laerti Boldrin **2**  
Marcos de Moraes Sousa **3**

**Resumo:** O Conselho Nacional de Justiça criou o Laboratório de Inovação, Inteligência e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (LIODS) com o propósito de desenvolver soluções para o judiciário brasileiro e aumentar sua capacidade de implementação de políticas públicas. Sendo assim, este estudo teve por objetivo mapear processos e resultados dos desdobramentos do LIODS no contexto da capacidade de atuação da burocracia de nível de rua do judiciário brasileiro. Para a realização deste trabalho utilizou-se o Mapa de Processos e Resultados, pelo qual é possível realizar uma descrição sumarizada de uma iniciativa pública empregada para a busca de mudança em uma realidade social. Os resultados apresentam os contextos legal e local, recursos, atividades, produtos, resultados e impactos associados com a implementação da referida política pública.

**Palavras-chave:** Administração da Justiça. Inovação. Agenda 2030. LIODS. Burocracia de nível de rua.

**Abstract:** The National Justice Council created the Laboratory of Innovation, Intelligence and Sustainable Development Goals (LIODS) with the purpose of developing solutions for the Brazilian judiciary and increase its capacity of public policy implementation. Therefore, this study aimed to mapping processes and outcomes of LIODS deployment in the context of the street-level bureaucracy capacity of the Brazilian judiciary. To carry out this work, the Map of Processes and Results was used, through which it is possible achieve a summarized description of a public initiative employed to seek change in a social reality. The results present the legal and local contexts, resources, activities, products, results, and impacts associated with the implementation of the referred public policy.

**Keywords:** Administration of Justice. Innovation. Agenda 2030. LIODS. Street-level bureaucracy.

- 
- 1** Doutorando em Administração pela Universidade Federal de Goiás. Mestre em Gestão e Estratégia pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Pós-Graduado em Marketing Empresarial pela Universidade Federal Fluminense. Bacharel em Administração. Professor de Administração pela SECITECI / MT. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9586320514629725>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7132-1771>. E-mail: [thiagomsayao@gmail.com](mailto:thiagomsayao@gmail.com)
  - 2** Doutor em Administração pela Universidade Federal de Goiás. Mestre em Agronegócios e Desenvolvimento Regional pela Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT). Bacharel em Administração pela UFMT. Analista Administrativo na Agência Nacional de Mineração (ANM). Lattes: [Lattes: http://lattes.cnpq.br/8796707472216774](http://lattes.cnpq.br/8796707472216774). ORCID: <https://orcid.org/0009-0000-3675-7732>. E-mail: [duljon@gmail.com](mailto:duljon@gmail.com)
  - 3** Professor titular no Instituto Federal Goiano. Mestre em Agronegócio pela Universidade Federal de Goiás (UFG). Doutor em Administração pela Universidade de Brasília (UnB). Pós-Doutorado na Universidade de Berna, no Kompetenzzentrum für Public Management (KPM). Professor no Programa de Pós-Graduação nível Mestrado e Doutorado em Administração da Universidade Federal de Goiás, PPGADM/UFG, professor no Programa Profissional em Educação Profissional e Tecnológica, ProfEPT do Instituto Federal Goiano e, professor no Programa de Pós-Graduação Profissional em Administração do Instituto Federal Goiano, PPGADM. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2038056571074237>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0901-0550>. E-mail: [marcos.moraes@ifgoiano.edu.br](mailto:marcos.moraes@ifgoiano.edu.br)

## Introdução

Com a missão de desenvolver políticas orientadas para os valores da justiça e paz social e promover a efetividade do judiciário brasileiro, criou-se o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) (Brasil, 2004). Após a adesão do Brasil à Agenda 2030 (CNJ; CNMP; ONU, 2019), o CNJ firmou compromisso em melhorar os indicadores e objetivos das políticas públicas do judiciário. Trata-se de uma ação oportuna, pois as políticas públicas brasileiras apresentam problemas, como revelam sucessivos Relatórios de Fiscalização em Políticas e Programas de Governo (TCU, 2019, 2020, 2021, 2022). Essa situação coloca a implementação de políticas públicas em evidência. Não existem garantias de que a implementação alcançará sucesso porque, de maneira geral, os processos de formulação e implementação são dissociados (Agum; Riscado; Menezes, 2015).

Dentro dos estudos sobre implementação de políticas públicas, mesmo que sob pontos de vista epistemológicos diferentes, preocupa-se com a diferença entre o planejado e o alcançado (Barrett; Hill, 1984; Chang; Brewer, 2022; Ferreira; Medeiros, 2016; Pressman; Wildavsky, 1973). Uma das abordagens utilizadas, conhecida como *bottom-up*, analisa a implementação a partir das perspectivas de seus implementadores. Uma dessas perspectivas *bottom-up* é a burocracia de nível de rua. Os burocratas de nível de rua, como são chamados na literatura, representam o governo ao atenderem os cidadãos que buscam seus serviços (Lipsky, 2010) e utilizam a discricionariedade para superar as limitações provenientes da formulação das políticas públicas que devem implementar em seus contextos (Ferreira; Medeiros; Bright, Crumpton, 2020; Oliveira, 2012).

Isso posto, a implementação de políticas públicas precisa, ainda, de consenso político. Esse consenso vem da compreensão coletiva que um problema deve ser resolvido e o poder público é quem liderará esse processo resolutivo, mas para isso precisa de saídas inovadoras fundadas na dinâmica social que tem guiado a administração pública brasileira para a inovação (Gomes; Alves; Silva, 2018). A constituição da República Federativa do Brasil (Brasil, 1988), incorporou o termo inovação em 2015, expandindo as possibilidades de os administradores públicos apresentarem novas soluções para problemas antigos e não solucionados.

O CNJ criou o Laboratório de Inovação, Inteligência e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (LIODS) em um contexto de incentivo constitucional à inovação e de adesão do Brasil à Agenda 2030. Assim, o LIODS tem como propósito o desenvolvimento de soluções que aproximem o judiciário brasileiro dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) estabelecidos na Agenda 2030, fazendo-o por intermédio da aproximação deste com a sociedade, demais instituições e poderes políticos (CNJ, 2019).

Sendo assim e considerando a centralidade da participação e engajamento dos burocratas de nível de rua do poder judiciário nessa missão, o objetivo do artigo é mapear processos e resultados dos desdobramentos do LIODS no contexto da capacidade de atuação da burocracia de nível de rua do judiciário brasileiro.

Para isso, a seguir são apresentados e debatidos conceitos sobre Inovação no Setor Público e suas conexões com a burocracia de nível de rua. Posteriormente, apresentam-se o método utilizado para se chegar às proposições apresentadas e o LIODS. Na sequência, desenvolve-se a seção de análise e discussão e finaliza-se o artigo com as considerações finais.

## Inovação no Setor Público e Burocracia de Nível de Rua

A administração da Justiça é um campo oportuno de estudos no âmbito da Administração Pública (Guimarães; Gomes; Guarido Filho, 2018). Nessa esteira, a inovação segue como um tema promissor para estudos sobre justiça, sobretudo considerando a Agenda 2030 (Torlig; Gomes; Lunardi, 2023). No entanto, estudos sobre inovação não são tradicionalmente vistos como inerentes ao contexto da Administração Pública.

A inovação como um fenômeno se tornou um objeto de estudo proeminente a partir das contribuições seminais de Schumpeter (Lima; Vargas, 2012), especialmente com o desenvolvimento da Teoria Econômica. Schumpeter focou no desenvolvimento econômico apenas do sistema capitalista, reconhecendo e criticando o papel da inovação nele.

Nelson e Winter (2005) adicionaram a teoria da evolução à elaboração de Schumpeter por analogia dos elementos de hereditariedade, princípio de mutações e mecanismos de seleção. Buscando uma convergência, a hereditariedade iguala genes a rotinas organizacionais estabelecidas, vistas como processos sequenciais formados por aprendizagem que reduz o comportamento individual. Todavia, apenas como seus mais recentes desenvolvimentos o Estado passou a ser percebido como decisivo para a inovação como um todo (Cavalcante; Cunha, 2017).

A partir dos anos 2000, uma nova proposta emergiu e procurou dar uma interpretação única à inovação no setor público (Djellal; Gallouj; Miles, 2013). Essa nova e mais teórica construção ligou a inovação no setor público à melhoria ou implementação de processos organizacionais, produtos, procedimentos, políticas, sistemas ou serviços (De Vries; Bekkers; Tummers, 2016; Osborne; Brown, 2013), buscando trazer o cidadão ao centro da discussão a respeito da inovação no setor público. Mulgan (2007) afirma que essa concepção abrange as ideias anteriores e é útil para a criação de valor público.

Assim, a inovação no setor público, parte de uma perspectiva schumpeteriana, dos incrementos de Nelson e Winter (2005) e da sedimentação mais recente do estado como um componente da inovação para um conjunto de elementos e variáveis adaptadas à interpretação específica da inovação no setor público. No âmbito do Judiciário a inovação tem tomado essa interpretação mais atual, considerando a complexidade dos elementos da estrutura social condicionam o modo de o conhecimento, informação e os interesses são coordenados, observando as organizações da Justiça (Castro; Guimarães, 2019; Moraes; Sousa, 2024). Os laboratórios de inovação vêm se firmando como potenciais contribuições na melhoria da administração judicial, por meio de seus objetivos relativos à inovação (Da Silva Gomes; Daniel; Ribas; Guimarães, 2021).

Para os fins desse estudo, destaca-se como um desses desdobramentos a falsa presunção de que as falhas das políticas públicas são culpa exclusiva do planejamento quando a análise de casos empíricos sugere que a fase da implementação é crítica e cheia de problemas (Van Meter; Van Horn, 1975); e diante da dificuldade de sequer estabelecer-se uma clara distinção entre onde a formulação termina e a implementação inicia (Hill; Hupe, 2022). Critérios imprecisos na formulação das políticas públicas, por exemplo, demandam que os burocratas de nível de rua interpretem aquilo que precisam fazer, elevando suas atribuições ao nível da formulação (Oliveira, 2012). Além disso, a utilização da discricionariedade por parte dos servidores de linha de frente é influenciada pela complexa interligação entre o *framework* da política e os fatores intercontextuais existentes (Ferreira; Medeiros; Bright; Crumpton, 2020).

Isso é particularmente importante quando se busca a inovação no setor público. A inovação, inclusive, junto com a resistência e a improvisação, são respostas típicas encontradas pela burocracia de nível de rua na implementação de políticas públicas (Cox; Dickson; Marier, 2021), sendo sua capacidade resolutiva mais atrelada ao curto do que ao longo prazo (De Vries, 2013). Quando o gestor público tenta algo novo, não existem garantias que alcançará o sucesso mesmo se aquela iniciativa foi testada em outros contextos. As razões para isso passam pela compreensão de que os contextos de implementação importam e são diversos, de que as políticas públicas não podem prever todas as variáveis que irão influenciar sua implementação e de que os implementadores utilizam a discricionariedade em sua atuação, o que pressupõe julgamento e adaptação ao caso concreto.

Isso posto, projetos públicos que explicitam a busca pelo desenvolvimento da cultura da inovação são importantes para o aumento da capacidade dos burocratas de nível de rua desenvolverem suas habilidades de tomarem decisão, permitindo o aumento dos níveis de sucesso da implementação das políticas públicas.

## Método

A pesquisa utiliza uma abordagem qualitativa por meio de pesquisa documental com recorte temporal transversal, ocorrido em 2023.

Como apoio à pesquisa, foi utilizado o Mapa de Processos e Resultados, em que apresenta uma descrição sumarizada de uma iniciativa pública por meio da consideração e arranjo dos

elementos empregados na busca por influenciar uma realidade social. Para esquematizá-lo optou-se pela representação do mapa seguindo o modelo espiral, em que o centro da figura é constituído pelo problema social que a política pública pretende influenciar. Apesar de não definir uma sequência de atos necessários para a solução do problema, o modelo espiral é adequado para a visualização inicial de aspectos que a política pública deve considerar (Jannuzzi, 2015), justificando a escolha desse caminho metodológico.

Para a confecção do esquema, foram levantados e analisados documentos públicos do CNJ derivados do Pacto pela implementação dos ODS da Agenda 2030 no Poder Judiciário e Ministério Público com enfoque nos desdobramentos atrelados ao LIODS considerando o Portal do LIODS/CNJ, disponível no sítio eletrônico do CNJ. Foram consideradas as normativas correlatas (segundo o Portal LIODS/CNJ) à instituição do LIODS e alteração e relatórios indicados no Quadro 1.

**Quadro 1.** Normativas e relatórios levantados e analisados

Fonte	Objeto Central
Portaria Nº 119 de 21/08/2019	Institui o Laboratório de Inovação, Inteligência e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (LIODS) e dá outras providências.
Resolução n. 395, de 7 de junho de 2021	Institui a Política de Gestão da Inovação no âmbito do Poder Judiciário.
Resolução Nº 325 de 29/06/2020	Dispõe sobre a Estratégia Nacional do Poder Judiciário 2021-2026 e dá outras providências.
Lei Nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004	Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências.
Resolução Nº 221 de 10/05/2016	Institui princípios de gestão participativa e democrática na elaboração das metas nacionais do Poder Judiciário e das políticas judiciárias do Conselho Nacional de Justiça.
Resolução Nº 296 de 19/09/2019	Cria e revoga Comissões Permanentes no âmbito do Conselho Nacional de Justiça.
Portaria Nº 59 de 23/04/2019	Regulamenta o funcionamento e estabelece procedimentos sobre a Rede de Governança Colaborativa do Poder Judiciário.
Relatório Acompanhando a Agenda 2030 no Poder Judiciário 2ª versão	Apresenta avanços da institucionalização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, relacionando-os com as Metas Nacionais, Macrodesafios e respectivos indicadores de desempenho.
Relatório Laboratórios de Inovação - Histórias de transformação do Judiciário	Apresenta principais projetos desenvolvidos pela Comissão da Agenda 2030, descrevendo os laboratórios, suas dinâmicas e resultados.

**Fonte:** Acervo dos autores (2024).

Os documentos e os painéis disponíveis no Portal do LIODS/CNJ foram analisados buscando identificar as demandas sociais específicas, objetivos do programa, contexto, atividades previstas e condições necessárias para implementação, conforme preconiza o modelo utilizado (Jannuzzi, 2015).

Importante esclarecer que, considerando as fases do Ciclo de Políticas Públicas (Secchi, 2013) e apesar de valer-se de um método advindo do campo da avaliação de políticas públicas, não existe a intenção de se avaliar o LIODS até porque o processo de implementação ainda está em seu estágio inicial.

## Resultados

Para descrever o contexto de aplicação de LIODS, parte-se dos seus aspectos legais e sociais. O dinamismo das exigências sociais mais intensas e frequentes apontadas por de Paula (2005)

levou a administração pública a incluir a inovação em sua atuação (Gomes; Alves; Silva, 2018). Além disso, o poder judicial tem desgastado a sua legitimidade e reputação institucional devido ao seu ambiente limitado à inovação e às suas consequências, tais como baixa velocidade, eficácia, custo elevado e resistência na complexidade formal (Melo; Chaves, 2020).

No contexto jurídico, a Constituição Federal, satisfazendo essas exigências, inclui agora o termo “inovação” considerando o seu estímulo ao setor público apenas após a Emenda Constitucional n.º 85 de 2015. Esta alteração alterou o título do capítulo IV, acrescentando o termo “inovação” ao tema previamente definido “da ciência e tecnologia”, incluindo ou alterando alguns artigos, como o artigo 219, acrescentando o termo inovação no contexto da administração pública. Desta forma, tanto o princípio da eficiência como o capítulo sobre inovação consolidam o papel do Estado na procura de soluções para os direitos sociais, individuais e coletivos, bem como os princípios fundamentais, especialmente o inciso IV do artigo 74, que apoia o controle sobre a missão institucional de cada um dos Poderes.

Para tanto, e com a missão de desenvolver políticas orientadas para os valores da justiça e da paz social e que promovam a eficácia do poder judicial, foi criado o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) (Brasil, 2004) — o órgão regulador do poder judicial. Neste sentido, a nível mundial, 193 países — incluindo o Brasil — adotaram a Agenda 2030, servindo como agenda das Nações Unidas para os direitos humanos (United Nations, 2015).

Ligando estes elementos, dos direitos humanos à inovação, a Agenda 2030 foi integrada de forma pioneira no sistema judiciário pelo caso brasileiro oficializado mediante a assinatura de um pacto entre o CNJ, o Conselho Nacional do Ministério Público e a Organização das Nações Unidas (CNJ; CNMP; ONU, 2019).

Esse pacto considerou a importância do Estado brasileiro e o seu aval na implementação da Agenda 2030, reconhecendo a necessidade de união de esforços entre os Poderes e o Ministério Público na sua implementação e para que os instrumentos de planejamento e gestão sejam alinhados com a agenda, melhorando os objetivos e indicadores do Poder Judiciário e do Ministério Público. Neste sentido, o pacto visa internalizar, divulgar e apoiar a implementação da Agenda 2030, baseando a estratégia nacional na magistratura e Ministério Público, promovendo ligações, inclusive com as suas redes de governança subsidiando a gestão, aplicação e monitoramento dos ODS por agências e entidades públicas e a sua disseminação, bem como a sensibilização e formação dos operadores do direito no seu desdobramento e indexação de contribuições de investigação acadêmica e judicial.

Os elementos do modelo espiral foram identificados conforme o Quadro 2, a seguir:

**Quadro 2.** Documentos e elementos identificados do Modelos Espiral do MaPR

Documento	Elementos Identificados do Modelo Espiral do Mapa de Processos e Resultados					
	Problema Geral	Demandas Específicas	Objetivos do Programa	Contexto Geral	Atividades Previstas	Condições Necessárias
Portaria Nº 119 de 21/08/2019						
Resolução n. 395 de 07/06/2021						
Resolução Nº 325 de 29/06/2020						
Lei Nº 10.973 de 02/12/2004						
Resolução Nº 221 de 10/05/2016						
Resolução Nº 296 de 19/09/2019						
Portaria Nº 59 de 23/04/2019						

Fonte: Acervo dos autores (2024)

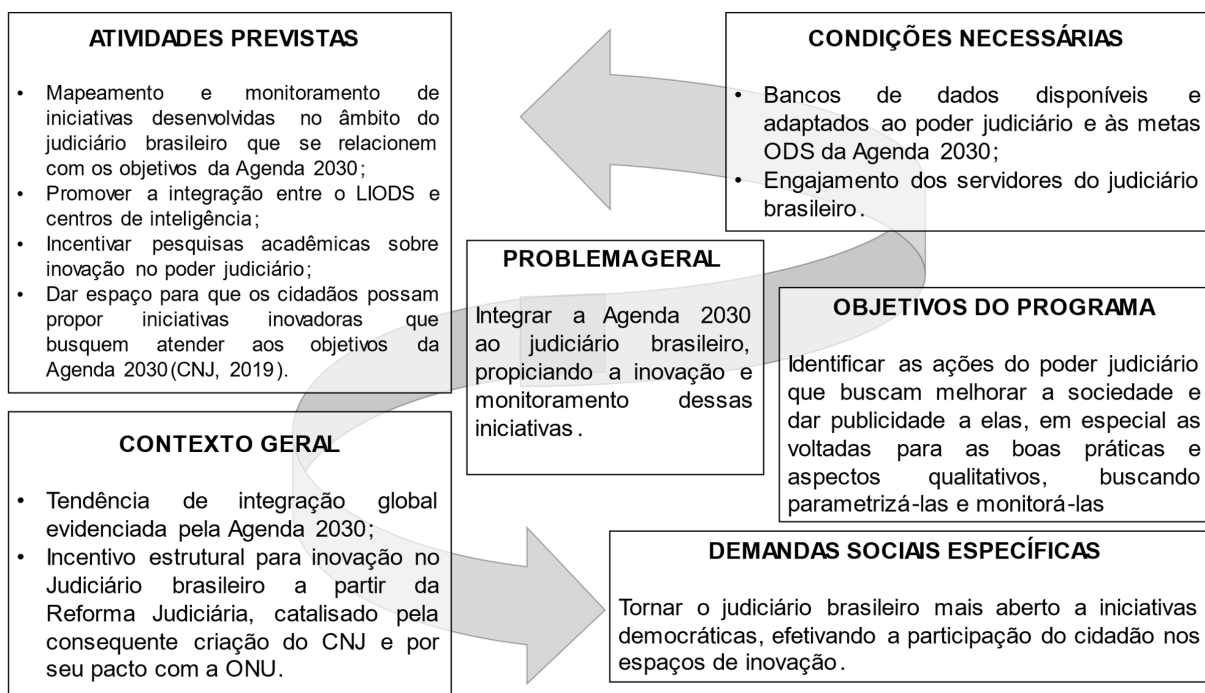
As portarias e resoluções apresentam como demanda geral a necessidade de o Estado ser eficiente e efetivo, criando estruturas de governança que possibilitaram a criação de tanto da Política de Gestão da Inovação no âmbito do Poder Judiciário (Resolução 395), como congrega metas da Agenda 2030 para as metas nacionais do Poder Judiciário (Resolução 221) com reflexo na Estratégia Nacional do Judiciário (Resolução 325), gestão administrativa do CNJ (Resolução 296) e Rede de Governança Colaborativa do Poder Judiciário (Portaria 59). Em termos de recursos disponíveis, esse programa é apoiado por recursos institucionais e físicos do CNJ e da Agenda 2030, tendo o objetivo de unir o conhecimento institucional, a inovação e a cooperação para alcançar a paz, a justiça e a eficiência institucional no âmbito das competências de integração com a Agenda 2030. Assim, o seu público-alvo é a rede de governança colaborativa do Poder Judiciário e os cidadãos.

Para tal, as atividades do judiciário são orientadas para adaptar e promover a gestão do judiciário brasileiro com base nos objetivos da Agenda 2030. Neste sentido, as atividades incluem o estabelecimento e fomento de ligações com laboratórios de inovação, mapeando e ligando os seus projetos aos ODS e apoiando o CNJ na procura de soluções para problemas complexos com metodologia inovadora que considerem a empatia e a colaboração e experimentação interinstitucional.

Os relatórios destacam aspectos de integração institucional e com a sociedade. Os indicadores salientam atenção especial aos desdobramentos das metas, possibilitando um monitoramento mais efetivo de desempenho nas organizações. Assim, apesar da sua recente criação, os seus produtos já são tangíveis e estão relacionados com a criação de novos laboratórios de inovação noutros tribunais, criação de painéis para acompanhar a evolução do sistema judicial em relação aos ODS e criação de premiação para os tribunais mais empenhados nos ODS.

Por conseguinte, espera-se que o Poder Judiciário seja sensível e com processos mais inovadores aderentes ao ODS, com impactos esperados no estado de bem-estar com atenção aos direitos humanos. A Figura 1 apresenta o Mapa de Processos e Resultados, que subsidia as discussões a seguir.

**Figura 1.** Mapa de Processos e Resultados do LIODS



**Fonte:** Acervo dos autores (2024)

## Discussão

A assinatura de um acordo internacional é uma decisão política. Essa decisão não é automaticamente traduzida em ações. Para isso, um plano precisa ser desenvolvido e implementado. É relevante que os burocratas de nível de rua conheçam e acolham os objetivos da política (Tummers, 2011; Tummers; Bekkers; Steijn, 2012). Quando o CNJ introduz um programa como o LIODS, as chances de sucesso da Agenda 2030 no judiciário brasileiro aumentam porque ele pode contribuir no sentido de evitar interpretações equivocadas sobre o que se espera do corpo funcional do órgão no alcance das metas da Agenda 2030. Essa é uma consequência diretamente relacionada ao diálogo transversal e transparente estabelecido pelo LIODS entre os diversos atores e instituições que implementam políticas públicas nessa seara.

Destaca-se que o judiciário não é composto apenas por juízes. Existem muitos outros profissionais na cadeia de processos que envolve uma decisão legal. Embora a legislação seja passível de interpretação, elas não são, por definição, inovadoras. Sua mudança se dá costumeiramente pela revogação por intermédio de uma nova lei, ato vinculado de tribunais superiores e congêneres. Dito isso, a inovação no judiciário se dá na área de gestão, onde muitos servidores — de nível de rua ou não, incluindo os próprios magistrados — desenvolvem atividades que sustentam suas atividades finalísticas — a própria jurisdição — e na implementação de iniciativas que influenciam diretamente a vida do cidadão, como a instituição de grupos de estudos a respeito de questões relacionadas aos povos indígenas isolados, desastres ambientais e ao próprio alcance dos ODS.

O LIODS, ao apresentar painéis dinâmicos acerca da evolução de indicadores relacionados à Agenda 2030, dá poder a esses servidores públicos e os municia com subsídios para refazer processos antigos e menos eficientes, delineados em épocas não compatíveis com as tecnologias e anseios da sociedade atual. Um exemplo de consequência que a inovação traz para o setor público é a discussão realizada por Bovens e Zouridis (2002), quando afirmam que mudanças no uso de tecnologias — inovação — impactam a própria discricionariedade. Na discussão, evidencia-se que os desenvolvedores dessas tecnologias e o modo como as constroem influenciam a vida do cidadão, mesmo que não exista o contato direto entre esses servidores — aqui chamados de *screen-level* ou *system-level bureaucrats* — e o público.

Esse impacto da inovação sobre a implementação de políticas públicas permite pelo menos duas observações. A primeira delas é sobre o contexto. Assim como a implementação depende dele, sendo essa inclusive, uma das razões de não existir um *how to* ou *framework* universal aplicável a ela (Bridgman; Davis, 2003), a inovação acontece dentro de um contexto. Não é possível separar a implementação do problema que pretende influenciar dentro de um contexto social determinado (Bonelli; Fernandes; Coêlho; Palmeira, 2019; Hill; Hupe, 2002; Hill; Hupe 2022).

Um dos grandes pontos de evolução nos estudos sobre inovação é a percepção do papel do Estado como seu indutor. Reconhecer isso é também reconhecer que os modelos de inovação aplicáveis à iniciativa privada não permitem a correta e total compreensão de como se dá esse fenômeno na esfera pública. Desse ponto de vista, o setor público é um contexto para a inovação. Porém, a necessidade de contextualização é ainda mais profunda quando uma política pública é implementada buscando a inovação.

A agenda 2030 é uma iniciativa em escala global. Aplicada ao judiciário brasileiro, se desenvolve por meio do LIODS, que, por sua vez, é composto por uma heterogeneidade de instâncias judiciais e administrativas espalhadas pelos Estados e municípios brasileiros. O LIODS contribui para agregar a Agenda 2030 ao cotidiano do Judiciário. A partir das lições de Arretche (2001) e Agum, Riscado e Menezes (2015), não se pode presumir que as iniciativas inovadoras monitoradas pelo LIODS serão implementadas a partir de uma visão centralizada e da mesma forma em todas essas realidades locais, mesmo diante dessa busca de compartilhamento de experiências institucionais e sociais.

Nesse ponto inicia-se a segunda observação: a capacidade do contexto inovar a própria política inovadora quando associada ao poder discricionário de seus implementadores. Em razão do LIODS ser um espaço onde articulam-se políticas públicas entre diversos atores em busca de um objetivo em comum (CNJ, 2019), mas não necessariamente recorrendo aos mesmos meios, infere-se que se trata de um ambiente de alta discricionariedade, onde cada um desses participantes toma as próprias iniciativas a partir de suas próprias convicções e normativas. A partir da perspectiva de

Matland (1995), é possível inferir que a implementação de um programa como o LIODS é do tipo experimental — caracterizado por baixo conflito, mas alta ambiguidade —, fortemente dependente do contexto. Uma conclusão possível em relação ao LIODS até o momento, conseqüentemente, é que, sem buscar avaliar os resultados alcançados, ele é heterogêneo quanto à forma de implementação e, paradoxalmente, inova o judiciário brasileiro a partir do poder inovador — advindo da discricionariedade — da burocracia de nível de rua que implementa as mais variadas ações públicas dele originadas.

Todas essas mudanças não seriam possíveis, ainda, sem uma cultura de inovação. Servidores públicos não são encorajados a tentar novos caminhos para resolverem problemas persistentes e antigos (Maynard-Moody; Musheno, 2003) e aceitar os riscos e incertezas inerentes à inovação. Essa é também a realidade brasileira. O controle, quando exercido de forma exacerbada, impacta negativamente na capacidade inovativa das organizações públicas (Cavalcante; Pires, 2018). Nesse sentido, o LIODS contribui para a implementação de políticas públicas no judiciário brasileiro ao trazer esse olhar integrador — sociedade, instituições e servidores — para legitimar novas práticas mais aderentes às metas e objetivos estabelecidos pelas Agenda 2030 e incorporadas ao contexto jurídico brasileiro.

### **Considerações finais**

O objetivo do artigo foi mapear processos e resultados dos desdobramentos do LIODS no contexto da capacidade de atuação da burocracia de nível de rua do judiciário brasileiro. O LIODS possui papel central no desenvolvimento da capacidade da burocracia de nível de rua do judiciário brasileiro lidar com os desafios de se implementar políticas públicas inovadoras. Essas mudanças não seriam possíveis sem mudanças culturais, incentivos e troca de experiências com outras instituições, poderes e a própria sociedade.

O Pacto estabelecido entre o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Organização das Nações Unidas, que provoca a criação do LIODS, apresenta-se como uma inovação que se desdobra potencialmente no âmbito da Administração da Justiça, já que dá suporte e monitora metas bem estabelecidas em todas as esferas do Poder Judiciário. O termo “inovação”, incluído na Constituição Federal em 2015, sinaliza-se em franco desenvolvimento no âmbito do Poder Judiciário, a julgar pelo ineditismo do Pacto firmado com a ONU, bem como seus efetivos desdobramentos. Esse desenvolvimento sinaliza-se em consonância com conceitos mais atuais da inovação no setor público e interpretados à luz do contexto de organizações da Justiça.

A principal limitação deste artigo é, devido ao estágio em que se encontra o LIODS, discutir potenciais, não ações concretas. Para pesquisas futuras, uma das recomendações é, a partir das considerações apresentadas neste artigo, acompanhar a implementação do LIODS e avaliar o impacto, em termos de resultados, na capacidade do judiciário brasileiro inovar, algo que não pode ser feito nesse ponto de maturidade do programa. Esse impacto, conforme objetivos do próprio LIODS, deve ser analisado do ponto de vista qualitativo, não apenas no número de iniciativas fomentadas.

Pode-se, ainda, promover-se estudos típicos da área de implementação de políticas públicas em algumas iniciativas desenvolvidas a partir do LIODS e, a depender da maturidade e do seu nível de implementação, abrir-se espaço para estudos de avaliação.

Outra recomendação é buscar iniciativas similares em outras áreas da administração pública brasileira ou específica de ramos do judiciário. A partir disso, pode-se compará-las, apontando suas diferenças e similaridades, e colaborar para o mapeamento e compreensão das políticas públicas nacionais voltadas à inovação e seus desdobramentos sobre sua capacidade de implementá-las nos diferentes contextos em que a burocracia de nível rua de depara com os problemas públicos que precisam ser corrigidos.



## Referências

AGUM, R.; RISCADO, P.; MENEZES, M. Políticas Públicas: Conceitos e Análise em Revisão. **Agenda Política**, v. 3, n. 2, p. 12–42, 2015.

ARRETCHE, M. T. DA S. Uma contribuição para avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. DO C. B. DE (Eds.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. 1. ed. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001. p. 43–56.

BARRETT, S.; HILL, M. Policy, bargaining and structure in implementation theory: towards an integrated perspective. **Policy & Politics**, v. 12, n. 3, p. 219–240, 1984.

BONELLI, F.; FERNANDES, A. S. A.; COELHO, D. B.; PALMEIRA, J. S. A atuação dos burocratas de nível de rua na implementação de políticas públicas no Brasil: uma proposta de análise expandida. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 17, p. 800–816, 2019.

BOVENS, M.; ZOURIDIS, S. From street-level to system-level bureaucracies: How information and communication technology is transforming administrative discretion and constitutional control. **Public Administration Review**, v. 62, n. 2, p. 174–184, 2002.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: 1988.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 45**, de 30 de dezembro de 2004. Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm). Acesso: 17 mar. 2022.

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. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc85.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc85.htm). Acesso: 17 mar. 2022.

BRASIL. **Lei nº 10.973**, de 02 de fevereiro de 2004. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l10.973.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.973.htm). Acesso: 17 mar. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Agenda 2030**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-aco/es/agenda-2030/>. Acesso: 17 mar. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Portaria nº 59**, de 23 de abril de 2019. Regulamenta o funcionamento e estabelece procedimentos sobre a Rede de Governança Colaborativa do Poder Judiciário. Disponível em: [https://atos.cnj.jus.br/files//portaria/portaria\\_59\\_23042019\\_24042019104402.pdf](https://atos.cnj.jus.br/files//portaria/portaria_59_23042019_24042019104402.pdf). Acesso: 17 mar. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Portaria nº 133**, de 28 de setembro de 2018. Relatório preliminar do Comitê Interinstitucional destinado a proceder estudos e apresentar proposta de integração das metas do Poder Judiciário com as metas e indicadores dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), Agenda 2030. Brasília, 2019. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/05/2337a99814bdcdaa8045a4a4b7f48cae.pdf>. Acesso: 17 mar. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Portaria nº 119**, de 21 de agosto de 2019. Institui o Laboratório de Inovação, Inteligência e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (LIODS) e dá

outras providências. Disponível em: [https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2986#:~:text=Institui%20o%20Laborat%C3%B3rio%20de%20Inova%C3%A7%C3%A3o,LIODS\)%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias](https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2986#:~:text=Institui%20o%20Laborat%C3%B3rio%20de%20Inova%C3%A7%C3%A3o,LIODS)%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias). Acesso: 17 mar. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 221**, de 10 de maio de 2016. Institui princípios de gestão participativa e democrática na elaboração das metas nacionais do Poder Judiciário e das políticas judiciárias do Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: [atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=2279](https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=2279). Acesso: 17 mar. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 296**, de 19 de setembro de 2019. Cria e revoga Comissões Permanentes no âmbito do Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3038>. Acesso: 17 mar. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 325**, de 29 de junho de 2020. Dispõe sobre a Estratégia Nacional do Poder Judiciário 2021-2026 e dá outras providências. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original182343202006305efb832f79875.pdf>. Acesso: 17 mar. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 395**, de 7 de junho de 2021. Institui a Política de Gestão da Inovação no âmbito do Poder Judiciário. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3973>. Acesso: 17 mar. 2022.

BRIDGMAN, P.; DAVIS, G. What Use is a Policy Cycle? Plenty, if the Aim is Clear. **Australian Journal of Public Administration**, v. 62, n. 3, p. 98–102, 2003.

CASTRO, M. P.; GUIMARÃES, T. A. Dimensões da inovação em organizações da justiça: proposição de um modelo teórico-metodológico. **Cadernos EBAPE.BR**. <https://doi.org/10.1590/1679-395167960>, 2019.

CAVALCANTE, P.; CUNHA, B. Q. É preciso inovar no governo, mas por quê? In: CAVALCANTE, P.; CAMÕES, M.; CUNHA, B.; SEVERO, W. (Eds.). **Inovação no setor público : teoria, tendências e casos no Brasil**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2017. p. 15–32.

CAVALCANTE, P.; PIRES, R. Governança Pública: Construção de Capacidades para a Efetividade da Ação Governamental. **Nota Técnica DIEST**, nº24, Julho/2018. Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8581/1/NT\\_24\\_Diest\\_Governan%C3%A7a.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8581/1/NT_24_Diest_Governan%C3%A7a.pdf). Acesso: 17 mar. 2022.

CHANG, A.; BREWER, G. A. Street-Level bureaucracy in public administration: A systematic literature review. **Public Management Review**, v. 00, n. 00, p. 1–21, 2022.

CNJ; CNMP; ONU. **Pacto pela implementação dos objetivos de desenvolvimento sustentável da agenda 2030 no poder judiciário e ministério público**, 2019. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/09/578d5640079e4b7cca5497137149fa7f.pdf>. Acesso: 17 mar. 2022.

COX, R. H.; DICKSON, D.; MARIER, P. Resistance, Innovation, and Improvisation: Comparing the Responses of Nursing Home Workers to the COVID-19 Pandemic in Canada and the United States. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, v. 23, n. 1, p. 41–50, 2021.

DA SILVA GOMES, A.; DANIEL, G.R.; RIBAS, M. O.; GUIMARÃES, T. A. Boas práticas de gestão e inovação na governança de tribunais. **Humanidades & Inovação**, v. 8, n. 48, p. 220-235, 2021.

DE PAULA, A. P. P. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2005.

DE MORAES, T. M. S.; SOUSA, M. M. History Matters: The Institutionalization and Innovation Paradox in the Judiciary. **Social Sciences**, Vol. 13, n. 5, p. 247. 2024. DOI: 10.3390/socsci13050247.

DE VRIES, M. S. The challenge of good governance. **Innovation Journal**, v. 18, n. 1, 2013.

DE VRIES, H.; BEKKERS, V.; TUMMERS, L. Innovation in the public sector: A systematic review and future research agenda. **Public Administration**, v. 94, n. 1, p. 146–166, 2016.

DJELLAL, F.; GALLOUJ, F.; MILES, I. Two decades of research on innovation in services: Which place for public services? **Structural change and economic dynamics**, v. 27, p. 98–117, 2013.

FERREIRA, V. da R. S.; MEDEIROS, J.J.; BRIGHT, C.L.; CRUMPTON, C.D. Implementing social policy in Brazil: an inter-contextual exploration of the exercise of discretion by street-level bureaucrats. **International Public Management Journal**, v. 0, n. 0, p. 1–19, 2020.

FERREIRA, V. da R. S.; MEDEIROS, J. J. Fatores que moldam o comportamento dos burocratas de nível de rua no processo de implementação de políticas públicas. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 14, n. 3, p. 776–793, 2016.

GOMES, A. O., ALVES, S. T., SILVA, J. T. “Effects of investment in information and communication technologies on productivity of courts in Brazil”, **Government Information Quarterly**, v. 35, n. 3, p. 480–490, 2018. DOI: 10.1016/j.giq.2018.06.002.

GUIMARÃES, T. A.; GOMES, A. O.; GUARIDO FILHO, E. R. Administração da justiça: um campo de pesquisa emergente. **Revista de Administração da RAUSP**, v. 53, p. 476-482, 2018.

HILL, M.; HUPE, P. **Implementing public policy**. 1. ed. London: SAGE Publications Ltd, 2002.

HILL, M.; HUPE, P. **Implementing Public policy**. 4th. ed. London: SAGE Publications Ltd, 2022.

JANNUZZI, P. DE M. Estudo Técnico n.º 07/2015: Mapa de processos e resultados como representação de programas sociais. **Estudos Técnicos SAGI**, 2015.

LIMA, D. H.; VARGAS, E. R. Estudos internacionais sobre inovação no setor público: Como a teoria da inovação em serviços pode contribuir? **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 2, p. 385–401, 2012.

LIODS CNJ – Laboratório de Inovação, Inteligência e ODS. **Portal CNJ**. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/programas-e-aco-es/agenda-2030/liods-cnj-laboratorio-de-inovacao-inteligenica-e-ods/>>. Acesso: 8 jun. 2023.

LIPSKY, M. **Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services**. 30th Anniv ed. Nova Iorque: Russel Sage Foundation, 2010.

MATLAND, R. E. Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 5, n. 2, p. 145–174, abr. 1995.

MAYNARD-MOODY, S.; MUSHENO, M. **Cops, Teachers, Counselors: Stories from the Front Lines of Public Service**. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2003.

MELO, T. S. P. P. de, CHAVES, L. A. **A imparcialidade e o dever de confidencialidade do juiz facilitador da mediação dos conflitos judiciais**. In: **3º Encontro de Administração da Justiça: anais do ENAJUS 2020 [recurso eletrônico]** / GUIMARÃES, T. A.; GOMES, A. O.; GUARIDO FILHO, E. R. (Orgs.). –

Curitiba: IBEPES, 2020.

MULGAN, G. **Ready or not?** Taking innovation in the public sector seriously. Nesta, 2007.

NELSON, R. R.; WINTER, S. G. **Uma teoria evolucionária da mudança econômica**. Editora Unicamp, 2005.

OLIVEIRA, A. Burocratas da linha de frente: Executores e fazedores das políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 6, p. 1551–1573, 2012.

OSBORNE, S. P.; BROWN, L. Introduction: innovation in public services. In: **Handbook of innovation in public services**. Edward Elgar Publishing, 2013. p. 1–28.

PRESSMAN, J.; WILDAVSKY, A. **Implementation**: How great expectations in Washington are dashed in Oakland; Or, Why it's amazing that federal programs work at all. Berkeley: University of California Press, 1973.

SECCHI, L. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

TCU. **Relatório de fiscalizações em políticas e programas de governo**. Relator: Ministro Vital do Rêgo, 2019.

TCU. **Relatório de fiscalizações em políticas e programas de governo**. Relator: Ministro Benjamin Zymler, 2020.

TCU. **Relatório de fiscalizações em políticas e programas de governo**. Relator: André Luis de Carvalho, 2021.

TCU. **Relatório de fiscalizações em políticas e programas de governo**. Relator: Ministro Vital do Rêgo, 2022.

TORLIG, E.; GOMES, A.; LUNARDI, F. Acesso à justiça: um guia epistemológico para pesquisas futuras. **Lex Humana** (ISSN 2175-0947), v. 15, n. 3, p. 205-244, 2023.

TUMMERS, L. Explaining the willingness of public professionals to implement new policies: A policy alienation framework. **International Review of Administrative Sciences**, v. 77, n. 3, p. 555–581, 2011.

TUMMERS, L.; BEKKERS, V.; STEIJN, B. Policy Alienation of Public Professionals: A Comparative Case Study of Insurance Physicians and Secondary School Teachers. **International Journal of Public Administration**, v. 35, n. 4, p. 259–271, 2012.

UNITED NATIONS. **Transforming our world**: the 2030 Agenda for Sustainable Development. United Nations, 2015.

VAN METER, D. S.; VAN HORN, C. E. The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework. **Administration & Society**, v. 6, n. 4, p. 445–488, 1975.

Recebido em 31 de julho de 2023.  
Aceito em 25 de setembro de 2023.