



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE UNB DE PLANALTINA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

LEILANE DAISY ALMEIDA DE OLIVEIRA

LABORATÓRIO DE INOVAÇÃO:
ESTUDO DE CASO DO FNDE E DA ANAC COM PROPOSIÇÕES AO FNDE

Brasília-DF

2021

LEILANE DAISY ALMEIDA DE OLIVEIRA

LABORATÓRIO DE INOVAÇÃO:
ESTUDO DE CASO DO FNDE E DA ANAC COM PROPOSIÇÕES AO FNDE

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública – PPGP/FUP, da Universidade de Brasília - UnB, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.

Orientador: Prof. Dr. Jonilto Costa Sousa

Brasília-DF

2021

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

00481 OLIVEIRA, LEILANE DAISY
LABORATÓRIO DE INOVAÇÃO: ESTUDO DE CASO DO FNDE E DA ANAC
COM PROPOSIÇÕES AO FNDE / LEILANE DAISY OLIVEIRA; orientador
JONILTO COSTA SOUSA. -- Brasília, 2021.
170 p.

Dissertação (Mestrado - Mestrado Profissional em Gestão
Pública) -- Universidade de Brasília, 2021.

1. Inovação. Inovação de Processos. Setor Público.
Laboratório de Inovação. Boas práticas. I. SOUSA, JONILTO
COSTA, orient. II. Título.

LEILANE DAISY ALMEIDA DE OLIVEIRA

LABORATÓRIO DE INOVAÇÃO:
ESTUDO DE CASO DO FNDE E DA ANAC COM PROPOSIÇÕES AO FNDE

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Dissertação de Mestrado do Curso de Pós-Graduação Stricto Sensu em Gestão Pública da Universidade de Brasília.

Prof. Dr. Jonilto Costa Sousa
Universidade de Brasília (UnB)
Orientador e Presidente da banca

Prof. Dr. Luiz Guilherme de Oliveira
Universidade de Brasília (UnB)
Examinador e Membro interno

Profa. Dra. Heila Magali da Silva Veiga
Universidade Federal de Uberlândia (UFU)
Examinadora e Membro externo

Prof. Dr. Mauro Eduardo Del Grossi
Universidade de Brasília (UnB)
Suplente

Brasília – DF, 26 de abril de 2021.

Dedico a Deus, Pai Eterno, por minha vida e proteção constante, e à minha amada família, por ser incentivo e base para minha formação acadêmica, profissional e, principalmente, humana.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por minha vida e por minha saúde, pelas gratas oportunidades de aprendizado e crescimento nesses dois anos de pesquisa.

Aos meus pais, Manoel e Socorro, pelo incentivo e amor incondicional. Minhas fontes de inspiração, tenho muito orgulho do exemplo que recebi em casa, como vê-los motivados e proativos no trabalho de todo dia, no comércio e no lar. Vocês são meus ídolos!

À minha irmã amada, Mariana, aquela que agita minha vida, sempre positiva, alto-astral, companheira que participa da minha vida nos momentos alegres e desafiadores, bem como, especialmente, nas contemplações simples e valiosas do dia a dia.

À minha irmã de alma, Barbara, por toda a parceria nesses últimos dezessete anos, por nossas conversas cotidianas, repletas de apoio e incentivo nos desafios diários e, principalmente, celebração mútua em cada conquista. Amiga amada a quem sou grata por dividir a minha história de vida.

Às minhas amigas colocadas por Deus em minha vida, as quais são, para mim, verdadeiros anjos em forma de terapeutas ou guardiãs: Ameena, Bethinha, Cecília, Izabel, Lara, Luisa, Salima e Veronique. Elas me convidaram a desacelerar, integrar, estar presente, com a força do aqui e agora, pois isso é, de fato, tudo o que temos!

Às minhas amigas de faculdade – TDM's – sempre positivas e alto-astral! Minhas pedagogas queridas e amadas, mulheres incrivelmente fortes, diferentes e complementarmente inspiradoras!

Ao FNDE, fonte de inspiração e amor ao serviço público, à educação, à minha missão profissional e acadêmica. Sou infinitamente grata por todas as oportunidades e incentivos recebidos do FNDE – em sete anos de atuação na autarquia – na frente de capacitações e experiências vividas nas áreas em que tive a grata oportunidade de fazer parte (Auditoria, Educação Corporativa e Laboratório de Inovação em Educação do FNDE).

À Auditoria por me proporcionar a oportunidade de ir às escolas de grande parte do Brasil, reacendendo de forma vivencial o quão heterogêneo é nosso país e o quanto precisamos conhecer o nosso principal cliente, o cidadão, para atender as necessidades reais do serviço público! Essa experiência foi uma verdadeira fonte que trouxe motivação e aprendizados para futuramente ingressar no mundo da inovação!

À Educação Corporativa pela oportunidade de liderar um projeto de gamificação para o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), um aprendizado incrível, período em que tive a grata oportunidade de participar do Programa Innovation Management (IMP), da Steibeins-Sibe do Brasil.

Ao Laboratório de Inovação, pela experiência rica em aprendizados e motivadora da presente pesquisa.

À minha primeira líder no FNDE, Judite Ramos, que me ensinou a força de uma liderança não somente técnica, mas também motivadora e carismática, colega que marcou o início da minha trajetória na autarquia e se tornou uma grande amiga.

A todos os meus colegas de trabalho e aos líderes, em especial Carlos Fortini, Judite Ramos, Leomir Araujo e Valdoir Wathier. Eles, gentilmente, trocaram espaço, convivência, técnica, desafios e soluções comigo. E esses foram, para mim, espaços caros de aprendizado e de incentivo à inovação!

Às minhas amigas queridas do FNDE: Ana Karina, Andrea Alves, Andréia Arruda, Jacqueline, Monique, Regina, Renata, Riane, Sarah e Thaianne. São parceiras que têm acompanhado toda a minha trajetória de vida desde meu ingresso na carreira do FNDE, em 2014. Juntas, temos crescido e amadurecido em todas as áreas de nossas vidas. Temos apoiado uma à outra, com muito amor. Sou infinitamente grata por tê-las, ao meu lado.

À empresa pública Serviço Geológico do Brasil (SGB), pelo novo desafio profissional que recebi em agosto de 2020, com a representação do Diretor de Planejamento e Gestão (DPG) Cassiano Alves, que incentiva e movimenta a inovação na empresa. Ao time com quem compartilho o fomento à inovação no SGB, em especial André Losada e Vinícius Weitzel.

À Universidade de Brasília (UnB), instituição cara e especial em minha trajetória acadêmica, que me permitiu realizar o curso de Pedagogia, concluído em 2011, na Faculdade de Educação, e por me proporcionar a realização da presente pesquisa no Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Planaltina/UnB.

Às amigas que o mestrado me presenteou: Karla, Lucelle e Stefany. As nossas trocas, conversas, apoios, parcerias, risadas e incentivos compartilhados foram alento nessa árdua jornada!

À Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), por contribuir com a presente pesquisa, pela disponibilidade e prestatividade.

Ao Professor Dr. Jonilto Costa Sousa, pela exemplar e impecável orientação, acompanhamento e técnica. Suas orientações me proporcionaram segurança para o avanço dos trabalhos mesmo em meio a um cenário de pandemia. Também recebi todo o apoio do Professor Dr. Jonilto quando assumi um novo desafio profissional no SBG, em meio à execução da presente pesquisa. A excelente orientação que recebi foi fundamental para o êxito deste trabalho!

À Comissão Avaliadora deste trabalho, representada pelo Prof. Dr. Luiz Guilherme de Oliveira e pela Profa. Dra. Heila Magali da Silva Veiga. A disponibilidade e o interesse em contribuir com o melhor resultado e validação deste trabalho são, para mim, gestos inestimáveis.

O conhecimento exige uma presença curiosa do sujeito em face do mundo. Requer uma ação transformadora sobre a realidade. Demanda uma busca constante. Implica em invenção e em reinvenção.

Paulo Freire

RESUMO

Este estudo tem como objetivo propor melhorias ao Laboratório de Inovação em Educação do Fundo de Desenvolvimento Nacional da Educação (i-lab FNDE) sob a perspectiva das boas práticas do Laboratório de Inovação da Agência Nacional de Aviação Civil (Lab InovANAC). Como referencial teórico, é adotado o conceito de inovação sob a perspectiva de processos (VAN DE VEN, 1986). Do entendimento da inovação de processos, estuda-se o laboratório de inovação no setor público, denominado i-lab, o qual é compreendido como times de inovação que adotam métodos experimentais para investigar questões sociais e públicas (PUTTICK, 2014). Como metodologia, adotou-se uma pesquisa qualitativa, de natureza exploratória e descritiva, a partir de dois estudos de caso em duas instituições públicas, ANAC e FNDE, utilizando-se as técnicas de pesquisa documental, grupo focal, entrevistas semiestruturadas e pesquisa bibliográfica. Da caracterização do i-lab do FNDE verificou-se que esse foi idealizado para dentro e para fora do FNDE (comunidade e academia), no entanto, na prática, só ocorre de forma interna à organização. Evidenciou-se, também, que o i-lab do FNDE passou por um período experimental antes da implementação, em outubro de 2018. Da descrição do Lab InovANAC, verificou-se a reestruturação ocorrida na ANAC em 2016 contribuiu como ato propulsor para a formalização do i-lab em 2017. Constatou-se que o Lab InovANAC se desenvolveu e apresentou resultados para depois ser formalizado, em novembro de 2017. Da análise dos fatores dificultadores e facilitadores na implantação do Lab InovANAC foram identificadas sete categorias, das quais três foram consideradas dificultadores: (1) resistência ao novo em organização pública; (2) atividades concorrentes com as do laboratório de inovação; e (3) limitação de recursos financeiros. As outras quatro categorias foram entendidas como facilitadores: (4) apoio de alta e média liderança; (5) equipe multidisciplinar; (6) comunicação acerca de laboratório de inovação; e (7) parcerias externas. Verificou-se que o processo dinâmico originado dessas categorias promoveu oportunidades para o Lab InovANAC no desenvolvimento e implementação de novas ideias, métodos e melhorias no contexto organizacional. Das boas práticas no Lab InovANAC, identificou-se premiações e honrarias recebidas, parceria com a academia, encaminhamentos dos resultados das oficinas aplicadas e contribuições com outros i-labs, como *benchmarking* e realização de oficinas externas. Constatou-se que as boas práticas identificadas foram fundamentais para o sucesso da implantação do Lab InovANAC, bem como consolidação do i-lab na organização. O desenvolvimento do estudo permitiu a proposição das seguintes melhorias ao i-lab FNDE: (i) o fortalecimento da equipe; (ii) a busca de parcerias externas; (iii) o incentivo ao relacionamento constante e mais estrito com a academia; (iv) o desenvolvimento de premiações internas; (v) o desenvolvimento de pilar com foco em acessibilidade na educação; e (vi) o desenvolvimento de sistema colaborativo para integração, gestão e comunicação das demandas recebidas e entregas realizadas pelo i-lab FNDE; e (vii) implantação de um programa de gestão da inovação no FNDE. Para pesquisas futuras, propõe-se que sejam realizadas investigações sobre a cultura de inovação no FNDE.

Palavras-chave: Inovação. Inovação de Processos. Setor Público. Laboratório de Inovação. Boas práticas.

ABSTRACT

This study aims to propose improvements to the Laboratory of Innovation in Education of the Fundo de Desenvolvimento Nacional da Educação (FNDE) from the perspective of good practices of the Innovation Laboratory of the Agência Nacional de Aviação Civil (Lab InovANAC). As a theoretical framework, the concept of innovation is adopted from the perspective of processes (VAN DE VEN, 1986). From the understanding of process innovation, we study the innovation laboratory in the public sector, called i-lab, which is understood as innovation teams that adopt experimental methods to investigate social and public issues (PUTTICK, 2014). As a methodology, a qualitative research, of an exploratory and descriptive nature, was adopted, based on two case studies in two public institutions, ANAC and FNDE, using the techniques of documentary research, focus group, semi-structured interviews and bibliographic research. From the characterization of the FNDE i-lab it was found that it was idealized inside and outside the FNDE (community and academy), however, in practice, it only occurs internally within the organization. It was also evidenced that the FNDE i-lab went through an experimental period before its implementation, in October 2018. From the description of Lab InovANAC, it was verified the restructuring that took place at ANAC in 2016 contributed as a propelling act for the formalization of the i-lab in 2017. It was found that the Lab InovANAC developed and presented results to later be formalized, in November 2017. From the analysis of the complicating and facilitating factors in the implementation of the Lab InovANAC, seven categories were identified, of which three were considered difficult: (1) resistance to the new in public organization; (2) competing activities with those of the innovation laboratory; and (3) limitation of financial resources. The other four categories were understood as facilitators: (4) support from high and medium leadership; (5) multidisciplinary team; (6) communication about the innovation laboratory; and (7) external partnerships. It was found that the dynamic process originated from these categories promoted opportunities for Lab InovANAC in the development and implementation of new ideas, methods and improvements in the organizational context. From the good practices at Lab InovANAC, we identified awards and honors received, partnership with the academy, forwarding the results of applied workshops and contributions with other i-labs, such as benchmarking and holding external workshops. It was found that the good practices identified were fundamental for the successful implementation of Lab InovANAC, as well as consolidation of i-lab in the organization. The development of the study allowed the proposition of the following improvements to the i-lab FNDE: (i) the strengthening of the team; (ii) the search for external partnerships; (iii) the incentive to a constant and stricter relationship with the academy; (iv) the development of internal awards; (v) the development of a pillar with a focus on accessibility in education; and (vi) the development of a collaborative system for the integration, management and communication of demands received and deliveries made by i-lab FNDE; and (vii) implementation of an innovation management program at FNDE. For future research, it is proposed that investigations be carried out on the culture of innovation at FNDE.

Keywords: *Innovation. Process Innovation. Public sector. Innovation Laboratory. Good practices.*

LISTA DE ABREVIACOES E SIGLAS

ANAC	Agência Nacional de Aviao Civil
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
ANCINE	Agência Nacional do Cinema
ASCOM	Assessoria de Comunicao Social
ASSIN	Assistente de Inovao
BDTD	Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertaoes
CAPES	Coordenao de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
DAC	Departamento de Aviao Civil
DIFIN	Diretoria Financeira
DIGAP	Diretoria de Articulao e Projetos Educacionais
DIGEF	Diretoria de Gestão de Fundos e Benefícios
DIRAD	Diretoria de Administrao
DIRTI	Diretoria Financeira
DIRAE	Diretoria de Aoes Educacionais
DOU	Diário Oficial da União
DPDF	Defensoria Pública do Distrito Federal
EAP	Estrutura Analítica do Projeto
ENAP	Escola Nacional de Administrao Pública
EPL	Empresa de Planejamento e Logística
F	Feminino
FIOCRUZ	Fundao Oswaldo Cruz
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educao
GDPE	Gerência de Desenvolvimento de Pessoas
GF	Grupo focal
GTGC	Gerência Técnica de Gestão do Conhecimento
HCD	Design Centrado no Ser Humano
IGovSP	Rede Paulista de Inovao em Governo
i-lab	Laboratório de inovao

i-lab FNDE	Laboratório de Inovação em Educação do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
IMP	Innovation Management Professional
innoLabs	Laboratórios de Inovação que funcionam como intermediários que prestam serviços pontuais às organizações
Ipea	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LABGES	Laboratório de Inovação na Gestão –
LabHacker	Laboratório de Inovação da Câmara dos Deputados
Lab Inova ANS	Laboratório de inovação da Agência Nacional de Saúde Complementar
Lab InovANAC	Laboratório de inovação da Agência Nacional de Aviação Civil
Lab Inov INCA	Laboratório de inovação do Instituto Nacional de Câncer José Alencar Gomes da Silva
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação da Educação Nacional
LineGov/UnB	Laboratório de Inovação e Estratégia em Governo da Universidade de Brasília
M	Masculino
MDH	Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos
NPG	Nova Governança Pública
NPM	Nova Gestão Pública
OCDE/OECD	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico/ Organisation for Economic Co-operation and Development
OPSI/OCDE	Observatório da Inovação no Setor Público da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PAR	Programa de Ações Articuladas
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PFI	Programa de Fortalecimento Institucional
PMI	Gestão de Projetos
PNE	Plano Nacional de Educação
PNATE	Programa Nacional de Transporte Escolar
PROFE	Procuradoria Federal
Rede InovaGov	Rede Federal de Inovação no Setor Público

SAC	Secretaria de Aviação Civil
SAU-SGP	Serviço de Atendimento ao Usuário da Superintendência de Gestão de Pessoas
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
SGP	Superintendência de Gestão de Pessoas
SIAPANAC	Sistema de Emissão e Controle De Autorização de Voo da ANAC
SPO/ANAC	Superintendência de Padrões Operacionais da Agência Nacional de Aviação Civil
SFI	Superintendência de Ação Fiscal
TI	Tecnologias da Informação
TED	Termos de Execução Descentralizada
TIC	Tecnologias de Informação e Comunicação

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Processo de seleção das publicações	26
Figura 2 – Mapa da literatura	28
Figura 3 - Características da inovação no setor público.....	31
Figura 4 - <i>Framework</i> da inovação no setor público.....	35
Figura 5 - Quantidade de laboratórios de inovação e agências similares no mundo.....	44
Figura 6 - Razões que envolvem a criação dos i-labs	48
Figura 7 - Estágios do Design Thinking.....	50
Figura 8 - Modelo de ecossistema de inovação orientado ao <i>design</i>	52
Figura 9 - Atividades realizadas pelos i-labs.....	53
Figura 10 - Atividades comuns e atividades pouco comuns realizadas pelos i-labs	54
Figura 11 - Estrutura organizacional do FNDE.....	59
Figura 12 - Estrutura organizacional da ANAC	61
Figura 13 - Mapa estratégico do FNDE: quadriênio 2018-2022.....	77
Figura 14 - Estrutura organizacional do SGP.....	94
Figura 15 - Etapas da implementação do Lab InovANAC.....	94

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Número de laboratórios/equipas respondentes, por ano	46
---	----

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Lista das publicações selecionadas	27
Quadro 2 - Exemplos de iniciativas de inovação no mundo	32
Quadro 3 - Resultados de Inovação propostos por Vieira (2016)	35
Quadro 4 - Premiações, concursos e ações do Lab InovANAC	62
Quadro 5 - Participantes da pesquisa no i-lab FNDE.....	64
Quadro 6 - Participantes da pesquisa no Lab InovANAC	65
Quadro 7 - Síntese da metodologia	67
Quadro 8 - Entregas do i-lab FNDE.....	89
Quadro 9 - Concursos realizados pelo Lab Inov ANAC.....	96
Quadro 10 - Atividades desenvolvidas pelo Lab InovANAC entre 2017 e 2020...97	
Quadro 11 - Categorias identificadas: fatores dificultadores e facilitadores na implantação do Lab InovANAC.....	101
Quadro 12 - Informações quanto à resistência ao novo	103
Quadro 13 - Informações quanto às atividades concorrentes com o Lab InovANAC	105
Quadro 14 Informações quanto à limitação de recursos financeiros no Lab InovANAC	107
Quadro 15 - - Informações quanto o apoio de alta e média ao Lab InovANAC...109	
Quadro 16 - Informações quanto à equipe multidisciplinar do Lab InovANAC..111	
Quadro 17 - Informações quanto à comunicação acerca de laboratório de inovação no Lab InovANAC	112
Quadro 18 - Informações quanto às parcerias externas no Lab InovANAC.....	115
Quadro 19 - Análise das sete categorias identificadas	117
Quadro 20 - Boas Práticas resultantes de premiações e honorarias recebidos pelo Lab InovANAC	120
Quadro 21 - Boas Práticas resultantes de ações internas realizadas na ANAC	124
Quadro 22 - Síntese das análises do i-lab FNDE e das boas práticas identificadas no Lab InovAVAC: as proposições de melhoria ao i-lab FNDE	131

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	18
1.1 OBJETIVOS	21
1.1.1 Objetivo geral	21
1.1.2 Objetivos específicos	21
1.2 JUSTIFICATIVA	21
2 REFERENCIAL TEÓRICO	24
2.1 PESQUISA BIBLIOGRÁFICA.....	24
2.1.1 Mapa da literatura.....	28
2.2 INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO	29
2.3 LABORATÓRIOS DE INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO.....	40
2.4 MAPEAMENTO DOS LABORATÓRIO DE INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO	44
2.5 CARACTERÍSTICAS DO LABORATÓRIO DE INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO	48
3 METODOLOGIA	58
3.1 TIPO DA PESQUISA	58
3.2 CARACTERIZAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO ADOTANTE (FNDE)	58
3.3 DESCRIÇÃO DA ORGANIZAÇÃO COMO REFERÊNCIA (ANAC)	61
3.4 PARTICIPANTES DA PESQUISA	65
3.4.1 Participantes da pesquisa na organização adotante (FNDE)	65
3.4.2 Participantes da pesquisa na organização referência (ANAC)	66
3.5 INSTRUMENTO DE PESQUISA.....	66
3.6 PROCEDIMENTO DE COLETA DE DADOS E ANÁLISE DAS INFORMAÇÕES ..	68
3.6.1 Pesquisa documental no FNDE	69
3.6.2 Grupo focal no FNDE.....	71
3.6.2.1 Roteiro do grupo focal	72
3.6.3 Pesquisa documental na ANAC	73
3.7 ANÁLISE DAS INFORMAÇÕES COLETADAS NO FNDE.....	75

3.8 ANÁLISE DAS INFORMAÇÕES COLETADAS NA ANAC.....	76
4 ANÁLISE E DISCUSSÃO.....	77
4.1 CASO 1: LABORATÓRIO DE INOVAÇÃO EM EDUCAÇÃO DO FNDE	77
4.1.1 Surgimento do i-lab FNDE.....	78
4.1.2 Concepção de equipe do i-lab FNDE	85
4.1.3 Métodos e técnicas do i-lab FNDE.....	87
4.1.3.1 Entregas realizadas pelo Lab FNDE.....	91
4.2 CASO 2: LABORATÓRIO DE INOVAÇÃO DA ANAC	93
4.2.1 Surgimento do Lab InovANAC	94
4.2.2 Concepção de equipe do Lab InovANAC	101
4.2.3 Métodos e técnicas do Lab InovANAC	102
4.2.4 Fatores dificultadores e facilitadores na implantação do Lab InovANAC.....	103
4.2.5 Boas práticas desenvolvidas Lab InovANAC	120
4.3 PROPOSIÇÃO DE MELHORIAS	134
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	139
REFERÊNCIAS	142
ANEXO A - Laboratórios de Inovação Mapeados no Brasil	148
APÊNDICE A - Carta de Apresentação ao FNDE	150
APÊNDICE B - Termo de consentimento ao FNDE.....	151
APÊNDICE C - Carta de Apresentação à ANAC.....	152
APÊNDICE D - Termo de consentimento à ANAC.....	153
APÊNDICE E - Análise documental da organização adotante: FNDE.....	154
APÊNDICE F - Análise documental organização referência: ANAC	157
APÊNDICE G - Convite do grupo focal à organização adotante (FNDE).....	166
APÊNDICE H - Roteiro de entrevista da organização referência (ANAC)	167

1 INTRODUÇÃO

O discurso sobre inovação se inicia na primeira metade do século XX com Schumpeter (1997), no âmbito econômico, e perpassa a literatura neoshumpeteriana com a definição de tipos de inovação pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, com a sigla em português OCDE (OECD, 2015; 2017).¹ Esse desenvolvimento teórico trouxe contribuições substanciais para o surgimento e o amadurecimento do conceito de *inovação* no setor público. Conforme Puttick (2014), diante do cenário de pressões fiscais, demandas sociais crescentes e problemas complexos, a inovação desponta como uma necessidade para o governo e para demais instituições de diversos países.

A discussão sobre inovação se inicia no Brasil com a reforma administrativa de 1995 e com a proposta da Nova Gestão Pública (NPM)², a qual deu ênfase à economia e à eficiência das entregas da administração pública, bem como à adaptação de técnicas de gestão do setor privado. Posteriormente, destaca-se a influência do modelo de Nova Governança Pública (NPG)³ para a inovação. A NPG apresenta uma abordagem chave para o estudo dos laboratórios de inovação no setor público, foco de estudo deste trabalho. Essa proposta salienta a importância do *cliente-cidadão*. A NPG se preocupa, portanto, com a eficácia do serviço e dos resultados, buscando novas soluções por meio da colaboração com os clientes-cidadãos na identificação de problemas e na implementação de políticas públicas (PECI; PIERANTI; RODRIGUES, 2008; OSBORNE, 2016).

Farias e Lopes (2020) sinalizam a relevância da adequação das estruturas de governança à realidade do serviço público e seu impacto no processo de inovação. São abordados componentes fundamentais à interação entre múltiplos atores, tratando, inclusive, da exposição a riscos – é explorado nessa proposta o princípio de que nem todas as soluções estão dentro das organizações e nem todas as inovações serão bem-sucedidas. Sob esse aspecto, entende-se que os laboratórios de inovação são espaços propícios para experimentação, acerto, erro, colaboração e resultados. Compreende-se que a inovação é um processo colaborativo que envolve expectativas, conhecimentos, experiências e papéis diferentes.

¹ A sigla em inglês para OCDE é Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) e o material consultado está nessa língua estrangeira. Por isso, foi respeitada nas citações a sigla em inglês, OECD, e no texto a sigla em português, OCDE.

² A sigla vem da expressão em inglês: *New Politics Management*.

³ A sigla vem da expressão em inglês: *New Public Governance*.

Em meio ao cenário de mudanças em que novas entregas e resultados inserem a prerrogativa da inovação no serviço público, os governos estão expandindo cada vez mais o seu entendimento sobre a capacidade de incluir esse comportamento dentro de quadros de competências individuais mais amplas (OECD, 2017). A tradição do setor público está relacionada com a aversão ao risco, no entanto, o perfil inovador para atuação no governo requer possibilidade de tentativa e erro, especialmente com o apoio e o compromisso das altas lideranças (OECD, 2015).

Para este trabalho, a inovação de processos alimenta o entendimento e a constituição dos laboratórios de inovação no setor público. Os processos de inovação tratam-se de desenvolvimento e implementação de novas ideias ou métodos em determinado contexto organizacional (VAN DE VEN *et al.*, 1999). Nesse contexto, o conceito de laboratório de inovação no setor público adotado para este trabalho é o de Puttick (2014, p. 6, tradução nossa):

São variados em tamanhos, utilizam uma variedade de técnicas, são equipados com recursos diferentes e tentam enfrentar questões e desafios diferentes. O que une equipes e laboratórios de inovação - e diferencia de outras organizações ou equipes bem administradas - é que todos estão adotando métodos experimentais para lidar com questões sociais e públicas.

Os laboratórios de inovação no setor público possuem diversas denominações na literatura, como times de inovação, unidades de inovação e i-labs (PUTTICK, 2014; TÕNURIST; KATTEL; LEMBER, 2017a). Para a presente pesquisa é adotado o termo i-lab. Conforme a OCDE, “o termo ‘laboratório’ é emprestado da ciência e refere-se à prática de experimentação - investigando uma situação, explorando como ela ocorre e testando as soluções em um ambiente seguro e controlado” (OECD, 2017, p. 153, tradução nossa)⁴.

Embora existam tendências políticas que influenciam o surgimento dos *i-labs* no setor público, tal como a busca das agendas de governo aberto, bem como promover confiança e transparência com a disponibilização desses dados, Mc.Gann, Blomkamp e Lewis (2018) sugerem a aplicação do *Design Thinking*⁵ como uma discussão de destaque do processo de criação dos

⁴ Original: “The term “laboratory” is borrowed from science and refers to the practice of experimenting – investigating a situation, exploring how it occurs and testing solutions in a safe and controlled environment’.

⁵ O Design Thinking trata-se de uma metodologia e uma filosofia de solução de problemas desenvolvida na Universidade de Stanford e difundido em todo o mundo, tanto em comunidades empresariais quanto em laboratórios de inovação (ACEVEDO; DASSEN, 2016). A expressão Design Thinking foi inicialmente utilizada por acadêmicos no início da década de 1990 e, posteriormente, popularizada pela IDEO, empresa de design e inovação fundada em 1991 em Palo Alto, cidade na Califórnia que logo em seguida se tornou a região mais dinâmica e inovadora do mundo: o Vale do Silício. É em Palo Alto que está a Universidade de Stanford, chave da difusão global do Design Thinking (PINHEIRO; ALT, 2011).

laboratórios, aliada à experimentação de proposta à solução de problemas organizacionais – o que também é seguido em outros estudos (TÕNURIST; KATTEL; LEMBER, 2017a; OCDE, 2017).

A literatura aponta mapeamentos dos *i-labs* como unidades heterogêneas, com utilização de metodologias variadas, estruturas físicas de funcionamento, ora dentro, ora fora das organizações públicas. Discute-se sobre cada aspecto de atuação e a possível fuga que os *i-labs* provocam quanto à participação dos processos de decisão política das instituições públicas. Nesse sentido, a maior parte dos laboratórios mapeados se concentram em atividades e colaborações de serviços e processos internos à organização (MC.GANN; BLOMKAMP; LEWIS, 2018; CAVALVANTE; GOELLNER; MAGALHÃES, 2019), e menos participação em processos de decisão política como uma “estratégia de sobrevivência” (TÕNURIST; KATTEL E LEMBER; 2017a).

Sob a perspectiva dos laboratórios de educação, há as seguintes características: agilidade, soluções de teste, prototipagem, envolvimento direto com os participantes, bem como possibilidade de contribuição com as entregas à sociedade e melhorias de políticas públicas. Reconhecendo as potencialidades dessas características, as instituições públicas brasileiras estão aderindo ao modelo de laboratórios de inovação (MC.GANN; BLOMKAMP; LEWIS, 2018; ROSSMEISSL *et al.* 2019). Destaca-se que não há uma definição rígida para a caracterização dos *i-labs*. De acordo com Tõnurist, Kattel e Lember (2017a), isso decorre, porque são diversificadas as metodologias e as estratégias de constituição dos *i-labs*.

Para este estudo, destacam-se dois laboratórios de inovação no setor público: o Laboratório de Inovação em Educação no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (*i-lab* FNDE); e o Laboratório de Inovação em Governo da Agência Nacional de Aviação Civil (Lab InovANAC).

Considerando as características e as contribuições dos *i-labs* para o serviço público e para a sociedade brasileira, esta pesquisa buscará responder à seguinte questão: como propor melhorias para o Laboratório de Inovação do FNDE sob a perspectiva das boas práticas do Lab InovANAC? Para tanto, entende-se por boas práticas como princípios que podem ser convertidos em recomendações objetivas, as quais alinham os interesses individuais e coletivos com a finalidade de preservar e otimizar os processos da organização, facilitando, assim, o acesso a recursos e contribuindo para a qualidade da gestão da organização, sua longevidade e o bem comum (DOOLEY; SUBRA; ANDERSON, 2002).

1.1. OBJETIVOS

1.1.1. Objetivo Geral

O objetivo geral desta pesquisa será o de propor melhorias ao Laboratório de Inovação em Educação do FNDE (i-lab FNDE) sob a perspectiva das boas práticas do Lab InovANAC.

1.1.2. Objetivos Específicos

Os objetivos específicos deste trabalho são:

- Caracterizar o i-lab FNDE;
- Descrever o Laboratório de Inovação Lab InovANAC;
- Identificar os fatores dificultadores e facilitadores na implantação do Lab InovANAC;
- Identificar as boas práticas desenvolvidas no Lab InovANAC.

1.2 JUSTIFICATIVA

Tõnurist, Kattel e Lamber (2017a) destacam o fortalecimento dos laboratórios de inovação como ferramenta para aumentar a capacidade de inovação no governo, bem como possibilitar o ajuste de características da administração pública tradicional que são identificadas como barreiras à inovação pública. Conforme Puttick (2014), dentre os benefícios da inovação propostas por *i-labs* podem ser identificados aspectos como: enfrentar o desconforto com as capacidades de inovação para o alcance de melhorias nos resultados e de redução de custos; aprimorar estágios do processo de inovação com a utilização de testes de geração de ideias ou implementação de escala; fornecer metodologias como Design Thinking; e ouvir cidadãos e *stakeholders* – pessoas envolvidas no processo – sobre as necessidades ou os problemas identificados por esse público que é participante da política ou processo.

Verifica-se, por meio de revisão de literatura, a necessidade de desenvolver estudos empíricos sobre laboratórios de inovação. Embora exista uma crescente proliferação e popularização dos laboratórios de inovação, ainda se trata de um tema pouco explorado cientificamente (GRYSZKIEWICZ; LYKOURENTZOU; TOIVONEN, 2016; TÕNURIST,

KATTEL, LEMBER, 2017a; Mc.GANN, BLOMKAMP, LEWIS, 2018; MEMON *et al.*, 2018), havendo, portanto, “um descompasso entre o aumento dos laboratórios de inovação no setor público, no Brasil e no mundo, e o reduzido número de estudos acadêmicos” (SANO, 2020, p. 12). Além disso, a maior parte das produções se restringem a descrições e normativos com visões gerais sobre o tema (TÔNURIST; KATTEL; LEMBER, 2017a). No Brasil, os estudos sobre laboratórios de inovação são recentes (CAVALCANTE; GOELLNER; MAGALHÃES, 2019; SANO, 2020).

Em relação ao aumento dos laboratórios de inovação no setor público no Brasil, Cavalvante, Goellner e Magalhães (2019) identificam uma tendência de crescimento, especialmente entre 2015 a 2018, com forte presença de laboratórios na capital federal, o que demonstra o protagonismo da administração pública federal no cenário da inovação. Isso fortalece a justificativa de se estudar dois órgãos federais e que atuam, sobretudo, no Distrito Federal, epicentro dos i-labs no Brasil, conforme os referidos dados de Cavalvante, Goellner e Magalhães (2019).

Diante desse panorama, o presente estudo busca propor melhorias ao i-lab FNDE desenvolvido em uma autarquia federal, o FNDE, à luz do processo de inovação proposto por Van de Ven (1986). Van De Ven, Angle e Poole (2000) consideram que a inovação ocorre nas instituições a cada vez que elas desenvolvem ou modificam seus produtos, serviços e processos, bem como quando implantam novas tecnologias ou aprimoram seus processos internos.

Para aprimorar a entrega de seus resultados institucionais, os servidores do FNDE, apoiados e patrocinados pela alta liderança do FNDE, desenharam o referido Laboratório de Inovação. Esse *i-lab* foi instaurado pela Portaria nº 619, de 11 de outubro de 2018, que regula a instituição, os objetivos, as ações, e as funções do laboratório de inovação na autarquia, em consonância com o Plano Estratégico do FNDE. Destaca-se que esse Plano, por sua vez, tem o compromisso com a excelência na gestão, por meio da inovação e do empreendedorismo.

Para a proposição de melhorias ao i-lab FNDE sob a perspectiva de boas práticas de outra organização, optou-se pelo Laboratório InovANAC, escolhido como unidade referência para esta pesquisa com base em dois critérios: (a) prêmios, reconhecimentos e honorarias recebidos pelo Lab InovANAC; e (b) expertise no uso de técnicas de i-lab. Observa-se que este estudo não é comparativo entre o Lab InovANAC e o i-lab FNDE. O que se pretende realizar nesta investigação é a utilização de uma referência nacional para se propor boas práticas para outra organização,

respeitando as especificidades e as limitações de cada entidade, bem como a autonomia de cada uma.

Considerando o exposto, bem como a demanda crescente por melhoria na prestação dos serviços públicos em educação, esta pesquisa busca contribuir com a geração de conhecimento científico sobre um tema ainda pouco explorado. Pretende-se colaborar, assim, com o progresso da investigação dos laboratórios de inovação no setor público a partir do estudo dos casos supracitados, tendo, como dito, o objetivo de propor melhorias ao Laboratório de Inovação do FNDE a partir das boas práticas do Laboratório InovANAC.

Para cumprir o estudo, esse foi dividido em quatro capítulos. No primeiro, contextualizou-se o tema abordado, os laboratórios de inovação, bem como trouxe à luz a justificativa do trabalho e os quatro objetivos específicos desta investigação. No segundo, foi apresentado o referencial teórico acolhido neste estudo. Para isso, foi criado um mapa da literatura sobre i-labs do setor público, bem como foram discutidas as características de um i-lab. Já no terceiro capítulo, a metodologia foi o principal tema explorado. Foi explicitado que se adotou, aqui, uma pesquisa qualitativa, de natureza exploratória e descritiva, a partir de dois estudos de caso em duas instituições públicas, ANAC e FNDE, utilizando-se as técnicas de pesquisa documental, grupo focal, entrevistas semiestruturadas e pesquisa bibliográfica, as quais foram examinadas por meio da análise de conteúdo. No quarto capítulo, foram trazidos à luz os resultados e as discussões deste trabalho. E por fim, as considerações finais da pesquisa.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. PESQUISA BIBLIOGRÁFICA

Com o propósito de analisar as contribuições dos *laboratórios de inovação* no setor público, foi realizado, em 2019, levantamento sistemático nas principais bases de dados e bibliotecas eletrônicas disponíveis no Brasil, a saber: Portal da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES); Base ProQuest e Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD). O intuito foi de obter acesso aos artigos científicos, dissertações e teses que abordassem o tema do *Laboratório de Inovação no Setor Público*. Foram adotados os seguintes passos para o levantamento: (i) identificação dos descritores; (ii) buscas nas bases de dados e bibliotecas eletrônicas; (iii) filtragem das publicações; e (iv) análise dos artigos.

Conforme Brandau, Monteiro e Braile (2005), a utilização de descritores auxilia a pesquisa e a posterior recuperação do artigo. Destacam-se também que a especificidade do tema e a escolha adequada dos descritores, porque são elementos que contribuem para uma posterior busca da literatura a partir do tema *Laboratório de Inovação no Setor Público*.

Para o primeiro passo, realizou-se buscas optando pelas expressões *laboratório de inovação*, juntamente com *setor público*. Essas expressões foram utilizadas como ponto de partida para a investigação de outros descritores que pudessem ser aplicados para identificar referências na área temática supracitada.

Realizou-se teste de várias combinações de descritores com base na literatura sobre laboratórios de inovação no setor público. Então, foi possível definir os descritores mais adequados, a saber: *laboratório de inovação* e *setor público*. Esse resultado preliminar acompanhou a sugestão inicial. Em português foram, portanto, usados os seguintes descritores: *laboratório de inovação* e *setor público*. Já, em inglês, optou-se por esses: *innovation lab* e *public sector*. Foi aplicado, ainda, o operador booleano *and*.

Por meio de filtros, foram selecionadas áreas do conhecimento, a saber: Ciências Sociais Aplicadas; Ciências Humanas; Administração; Administração Pública e áreas afins. O recorte temporal inserido nas pesquisas foi de cinco anos, com início em 2015 e término em 2019. Optou-se por esse recorte para fazer o levantamento de estudos mais recentes sobre o tema. A escolha pela utilização de publicações em periódicos científicos se deve ao critério de confiabilidade, uma vez

que seus dados são objetos de avaliação prévia dos periódicos e meios de difusão e, assim, constituem uma fonte confiável para análise.

As buscas de dados foram feitas por intermédio de três bases. A primeira foi, como dito, o Portal de Periódicos da CAPES, o qual contempla os seguintes reservatórios: ScienceDirect, Scielo, Ebsco, Emerald Insight, Wiley Online Library, Directory Open ArticlesJournal. A segunda foi a *ProQuest*. A terceira base consultada foi a BDTD. Essa tríade foi escolhida, pois seus conteúdos aumentam a produtividade de estudantes, acadêmicos, profissionais e das bibliotecas que os servem.

Da pesquisa realizada no Portal de Periódicos da CAPES, com os termos *laboratório de inovação e setor público*, com o operador booleano *and*, foram encontrados quatro resultados, que não foram escolhidos por não se adequarem ao tema de estudo, já que os resultados, em português, se relacionaram à área da saúde. Os termos utilizados em inglês registraram uma quantidade mais expressiva de publicações, alcançando resultados de artigos adequados ao tema estudado. Os termos *innovation lab* e *public sector* foram utilizados conjuntamente com o operador *and* e conseguiram selecionar um total de 69 artigos.

Na base de dados ProQuest, com os termos em português e com o operador booleano *and*, foram encontrados cinco resultados. Esses não foram escolhidos por não se adequarem ao tema de estudo, uma vez que os resultados em português novamente se relacionaram à área da saúde – o que não está inserido no escopo deste trabalho. Já os termos em inglês registraram uma quantidade maior de publicações se comparados com os em língua portuguesa, embora em menor quantidade em relação à pesquisa realizada no Portal de Periódicos da CAPES com termos em inglês. Os termos *innovation lab* e *public sector* utilizados com o operador *and*, conseguiram reunir em 27 artigos na base ProQuest.

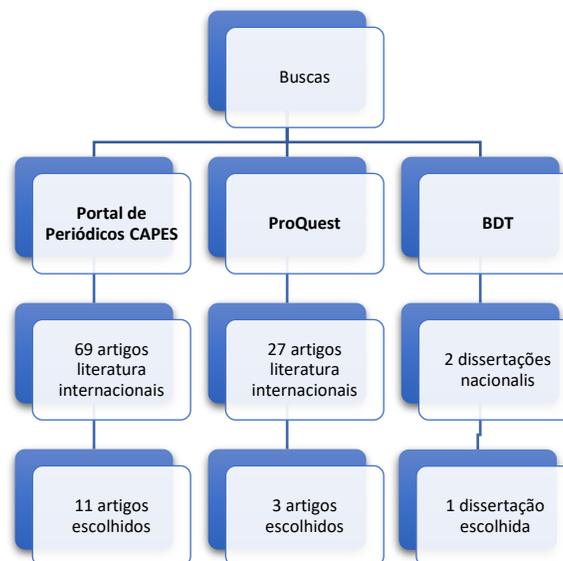
Para seguir com a filtragem dos resultados encontrados, utilizou-se como segundo critério a técnica de leitura de títulos e resumos e a classificação dos artigos, considerando somente as publicações com o conceito CAPES Qualis Periódicos 2014 com estratos A e B, bem como análise do fator de impacto – critério maior que 1 – para os artigos não identificados na classificação CAPES Qualis Periódicos. Dessa análise por conceito CAPES Qualis Periódicos e fator de impacto, conjuntamente com a leitura de títulos e resumos por pertinência ao tema, resultou em trinta artigos. Ressalta-se que houve a exclusão dos artigos repetidos encontrados em bases diferentes durante esse processo.

Após a conclusão dos critérios de seleção dos artigos, procedeu-se à análise. Esta foi realizada a partir da leitura completa de trinta artigos. Após a apreciação em profundidade, foram selecionados apenas quatorze, todos de literatura internacional. Nessa etapa, buscou-se evidências empíricas que levassem ao objeto de estudo, uma revisão de literatura abrangente ao tema, sugestões de pesquisas futuras sobre os laboratórios de inovação no setor público, bem como indícios para outras obras relevantes com a finalidade de aprofundar os estudos relacionados a esse conteúdo. Levou-se em consideração o exame das referências utilizadas pelos autores das publicações reunidos nesta pesquisa, sendo identificados, nesse processo, livros e artigos de especialistas na temática investigada.

Para a consulta de teses e dissertações na BDTD, manteve-se o mesmo recorte temporal dos últimos cinco anos. Com os termos *laboratório de inovação* e *setor público* e com o operador booleano *and*, foram encontrados dois resultados, sendo um escolhido por ser pertinente ao tema objeto de investigação. A pesquisa dos termos *innovation lab* e *public sector* em inglês não apresentaram resultados.

A seguir, temos uma figura que ilustra como se chegou ao resultado das quatorze publicações selecionadas.

Figura 1 – Processo de seleção das publicações



Fonte: Elaboração própria.

Entre as observações da pesquisa bibliográfica, destaca-se que a produção literária se encontra majoritariamente fora do Brasil, e todos os termos e combinações com operadores booleanos testados para identificação dos descritores convergiram para os principais artigos selecionados.

Quadro 1 – Lista das publicações selecionadas

Nº	Nome do Periódico	Classificação CAPES/ Fator de Impacto	Referência da publicação
1	Technology Innovation Management Review	B1	SCHUURMAN, D.; TÓNURIST, P. Innovation in the Public Sector: Exploring the Characteristics and Potential of Living Labs and Innovation Labs. Technology Innovation Management Review , v. 7, n. 1, p. 6-13, jan., 2017.
2	Policy Sciences – Springer	2,69	Mc.GANN, M.; BLOMKAMP, E.; LEWIS, J. M. The rise of public sector innovation labs experiments in Design Thinking for policy. Policy Sciences , v. 51, n.3, p. 1-19, 2018.
3	Social Enterprise Journal	B1	ZIVKOVIC, Sharon. Systemic innovation labs: a lab for wicked problems. Social Enterprise Journal , v. 14, n. 3, p. 348-366, 2018.
4	Public Management Review	A1	TÓNURIST, P.; KATTEL, R.; LEMBER, V. Innovation labs in the public sector: what they are and what they do? Public Management Review , V. 19, n. 10, p. 1455-1479, 2017a.
5	Journal of Urban Affairs	A2	GASCÓ, M.; TIMEUS, K. Increasing innovation capacity in city governments: Do innovation labs make a difference? Journal of Urban Affairs , v. 40, n. 7, p. 992-1008, 2018.
6	Third World Quarterly	A2	BLOOM, L.; FAULKNER, R. Innovation spaces: lessons from the United Nations. Third World Quarterly , v. 37, n. 8, p. 1371-1387, 2016.
7	Journal of Engineering and Technology Management	A1	MEMON, A. B. et al. Inter-InnoLab Collaboration: an investigation of the diversity and interconnection among Innovation Laboratories. Journal of Engineering and Technology Management , v. 47, p. 1-21, 2018.
8	Government Information Quarterly	A1	SOE, R.-M. ; DRECHSLER, W. Agile local governments: Experimentation before implementation. Government Information Quarterly , v. 35, n. 2, p.323-335, abr., 2018.
9	Public Money & Management	1,25	BOVAIRD, T. et al. How far have we come with co-production and what's next? Public Money & Management , v. 39, n. 4, p. 229-232, mai., 2019.
10	Technovation	A1	PAUWELS, C. et al. Understanding a new generation incubation model: The accelerator. Technovation , v. 50-51, p.13-24, abr., 2016.
11	Government Information Quarterly	A1	MERGEL, Ines; GONG, Yiwei ; BERTOT, John. Agile government: Systematic literature review and future research. Government Information Quarterly . v. 35, n. 2, p.291-298, abr., 2018.
12	Journal of Educational Administration and History	1,20	WILLIAMSON, B. Governing methods policy innovation labs, design and data science in the digital governance of education, Journal of Educational Administration and History , v. 473, p. 251-271, 2015.
13	Strategic Design Research Journal,	A4	WHICHER, A. Design ecosystems and innovation policy in europe. Strategic Design Research Journal , v. 10, v. 2, p. 117-125, 2017.
14	Policy& Politics	A2	Mc.GANN, M.; LEWIS, J. M. When design meets power Design Thinking, public sector innovation and the politics of

		polycymaking. Policy & Politics , v. 48, n. 1, p. 111-130, 2019.
15	Dissertação de mestrado – consulta BDTD	FEITOZA, M. A. Laboratório de Inovação: Proposição de um Modelo Central da Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ) . 2018. 125 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Fundação Getúlio Vargas, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas; Escola Corporativa, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2018.

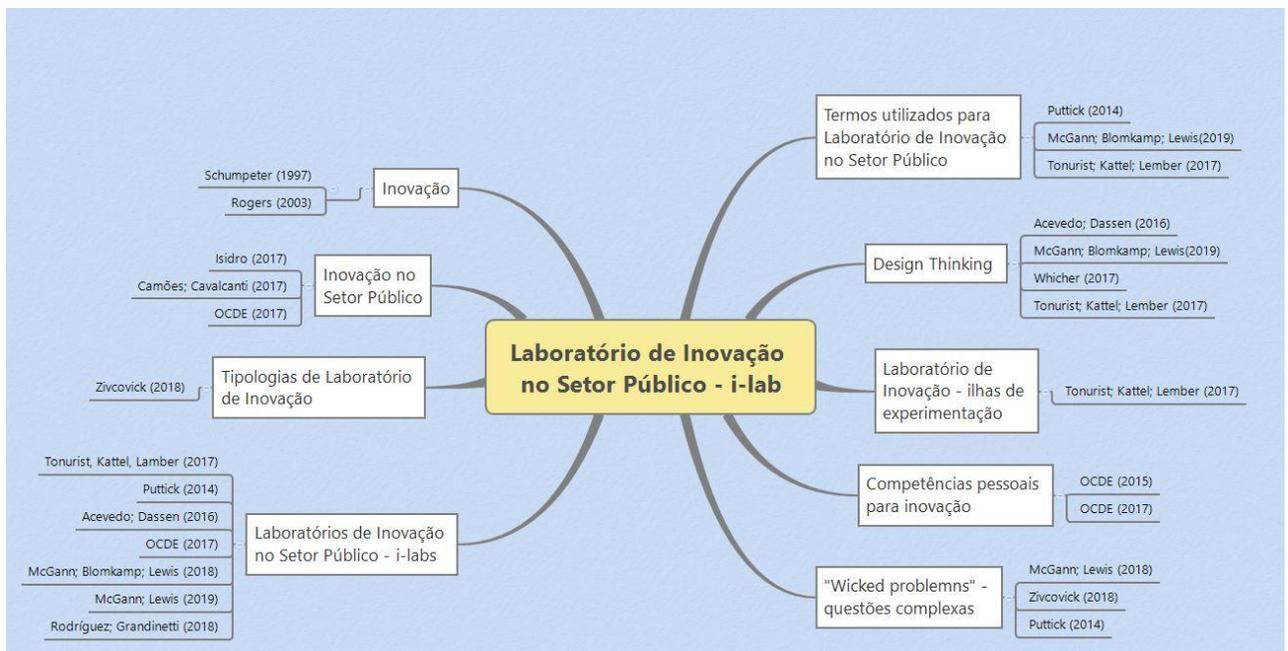
Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Webqualis e do Portal de Periódicos CAPES, da base ProQuest, BDTD, bem como dos sítios das revistas.

Das leituras da pesquisa sistemática, foram obtidas pistas de outras produções relevantes para o estudo – pesquisa assistemática. Esse material é constituído por outros artigos e livros disponíveis, os quais foram incorporados, conforme a necessidade e a pertinência, ao referencial bibliográfico.

2.1.1. Mapa de Literatura

O mapa de literatura, conforme Creswell (2010), é um quadro visual da literatura. É um instrumento que auxilia a organização da pesquisa, bem como dá subsídios para a compreensão de como o estudo está estruturado em determinado campo do conhecimento. A partir desse conceito, apresenta-se, a seguir, o mapa da literatura do tema *Laboratório de Inovação no Setor Público*:

Figura 2 - Mapa da literatura do laboratório de inovação no setor público



Fonte: Elaboração própria.

O mapa de literatura acima foi estruturado inicialmente com os conceitos sobre *inovação*, *inovação no setor público* e *laboratórios de inovação no setor público*. Esses conceitos foram escolhidos para o estudo, porque estão relacionadas com o escopo semântico do laboratório de inovação. Do tema *laboratório de inovação no setor público*, identificou-se uma variedade de termos que são utilizados para seu registro. Compreendendo esse contexto, foi escolhido para este estudo a denominação *i-lab*, a partir da proposta de Tönurist, Kattel e Lamber (2017a). Por isso, essa denominação, *i-lab*, está no centro do mapa de literatura junto com a expressão *laboratório de inovação no setor público*.

2.2. INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO

A principal referência no estudo da inovação é Joseph Alois Schumpeter (1883-1950). Em sua principal obra intitulada *A Teoria do Desenvolvimento Econômico*, o estudioso aborda a figura do empreendedor, bem como a relação deste com a inovação e a criação de novos mercados:

É o produtor que, via de regra, inicia a mudança econômica, e os consumidores são educados por ele, se necessário; são, por assim dizer, ensinados a querer coisas novas, ou coisas que diferem em um aspecto ou outro daquelas que tinham o hábito de usar. (SCHUMPETER, 1987, p. 69).

Schumpeter (1997) discute a *destruição criadora*, que seria a substituição de antigos produtos e hábitos de consumo por novos. Ao adequar a concepção schumpeteriana de destruição criadora para o serviço público, Cavalcante e Camões (2017) sugerem que o entendimento pode ser relativizado para novas práticas e ênfases nas políticas públicas. Para tanto, Cavalcante e Camões (2017) consideram o aspecto para promoção de serviços públicos inovadores na administração pública e também a captação e a adequação da capacidade da iniciativa privada e da sociedade em gerar inovações ao governo.

Para Rogers (2003, p. 11, tradução nossa), a inovação consiste em “ideia, prática ou objeto que é percebido como novo por um indivíduo ou outra unidade de adoção. Uma inovação apresenta um indivíduo ou uma organização com uma nova alternativa ou alternativas, com novos meios de resolver problemas”⁶. Sob a perspectiva da difusão da inovação, percebe-se que a inovação passa

⁶ Original: “One kind of uncertainty is generated by an innovation, defined as an idea, practice, or object that is perceived as new by an individual or another unit of adoption. An innovation presents an individual or na organization

pela percepção de novidade pelos componentes da organização. Trata-se de um processo em que a inovação é comunicada, ao decorrer do tempo, pelos canais e entre os membros da instituição.

Para Van de Ven (1986, p. 592, tradução nossa), “contanto que a ideia seja percebida como nova para as pessoas envolvidas, é uma ‘inovação’, mesmo que possa parecer ser para outros uma ‘imitação’ de algo que já existe em outro lugar”⁷. A imitação, nesse caso, diz respeito a percepção da inovação na organização de forma individual, ou seja, a inovação pode não ser uma novidade para o mundo, mas é para aquela instituição. Tidd e Bessant (2007) destacam que a melhor compreensão dos processos de inovação pode colaborar para gerenciar mais satisfatoriamente a organização.

A OCDE, composta por trinta e um países-membros⁸ e treze países estratégicos⁹, onde o Brasil contribui como país estratégico, conceitua o que inovação na obra *Promover a Inovação no Setor Público* (OECD, 2017). Nesse compêndio, a organização define que “o conceito de inovação do setor público como uma busca explícita e objeto de análise é relativamente recente, não havendo definição universalmente aceita” (OCDE, 2017, p. 23, tradução nossa).¹⁰

O relatório da OCDE apresenta, com base na evidência do trabalho do observatório e pesquisas internacionais, que as características da inovação no setor público envolvem:

novidade - inovações introduzem novas abordagens em um contexto definido; implementação - inovações devem ser implantadas, e não apenas uma ideia; impacto - inovações visam eficácia pública, incluindo a eficiência e a satisfação do usuário empregado (OECD, 2017, p.23, tradução nossa).¹¹

with a new alternative or alternatives, with new means of solving problems. But the probabilities of the new alternatives being higher to previous practice are not exactly known by the individual problem solvers”.

⁷ Original: “As long as the idea is perceived as new to the people involved, it is na ‘innovation’, even though it may appear to others to be an ‘imitation’ of something that exists elsewhere”.

⁸ Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Chile, Coréia, Dinamarca, Eslovênia, Espanha, Estados Unidos, Estônia, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Irlanda, Islândia, Israel, Itália, Japão, Letônia, Luxemburgo, México, Noruega, Nova Zelândia, Países Baixos, Peru, Polônia, Portugal e Reino Unido. Fonte: <http://www.fazenda.gov.br/assuntos/atuacao-internacional/cooperacao-internacional/ocde>. Acesso em: 26 mar. 2021.

⁹ Argentina, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Egito, Jordânia, Cazaquistão, Lituânia, Marrocos, Peru, Romênia, Tunísia e Ucrânia. Fonte: <http://www.fazenda.gov.br/assuntos/atuacao-internacional/cooperacao-internacional/ocde>. Acesso em: 26 mar. 2021.

¹⁰ Original: “The concept of public sector innovation as an explicit pursuit and subject of analysis is relatively recent so there is no universally accepted definition”.

¹¹ Original: “1) Novelty: innovations introduce new approaches in a defined context; 2) Implementation: innovations must be implemented, not just an idea; 3) Impact: innovation aim at better public results including efficiency, effectiveness, and user or employee satisfaction”.

Nesse sentido, compreende-se que não basta se ter uma ideia *nova* para ser considerada uma inovação. Essa ideia precisa ser implementada e implantada, gerar impacto de melhores resultados – eficiência, eficácia e efetividade –, bem como gerar satisfação e retorno ao usuário. Pode-se visualizar essas características na figura a seguir:

Figura 3 - Características da inovação no setor público



Fonte: Adaptação com base nas contribuições da OCDE (2015).

As características da inovação compreendem as definições pontuadas no relatório da OCDE (2017) e que, didaticamente, foram representadas na Figura 3. Essa ilustração foi construída como uma visualização do processo de inovação no setor público que envolve desde o surgimento até a implementação, implantação, impacto, eficiência (meios), eficácia (resultados) e a satisfação do usuário, todos esses aspectos estão em consonância com a proposta da OCDE (2017).

Nesse sentido, a proposta inovadora, para a OCDE (2017), é considerada como “métodos novos ou melhorados: é o processo de desenvolvimento e aplicação de novos produtos, processos, tecnologias e práticas de gestão para criar valor significativo para as partes interessadas” (OECD, 2017, p. 95, tradução nossa).¹² A proposta inovadora, portanto, não se restringe a mudanças ou invenções, mas a sugestões de melhorias significativas de produtos, processos e serviços à dinâmica de atuação no serviço público e, em consequência, ao cidadão – receptor final da política pública.

¹² Original: “*métodos novos ou melhorados: é o processo de desenvolvimento e aplicação de novos produtos, processos, tecnologias e práticas de gestão para criar valor significativo para as partes interessadas*”.

A nível mundial, os movimentos de reforma no setor público – nova administração pública, governo empreendedor, novo serviço público, entre outros – são exemplos de esforços para otimizar o serviço prestado pelo Estado (ISIDRO, 2017). Nesse contexto, a inovação no setor público se insere como uma iniciativa mais leve e flexível de atuação, com o objetivo de criar, de forma contínua, condições de melhorias aos serviços públicos, promovendo a cidadania (ISIDRO-FILHO, 2017).

Os esforços para institucionalizar a inovação em termos conceituais e metodológicos compreendem iniciativas. A seguir, são apresentados alguns exemplos de iniciativas de inovação no mundo:

Quadro 2 – Exemplos de iniciativas de inovação no mundo

Projeto	País
Mensurando a Inovação no Setor Público em Países Nórdicos /Measuring Public innovation in the Nordic Countries-Mepin	Países nórdicos
Unidade de Inovação e Fundo Nacional para Ciência, Tecnologia e Artes/Innovation Unit e Nacional Endowment for Science Technology na de the Arts-NESTA	Reino Unido
Indicadores da Inovação no Setor Público Australiano /Australian Public Sector Innovation Indicators Project – APSS	Austrália

Fonte: Adaptação a partir das contribuições de Isidro-Filho (2017).

Essas iniciativas contribuem para sustentar a compreensão de inovação no setor público, pois, “no cerne dos movimentos de reforma, percebe-se a inovação como fio condutor de transformações em estruturas e processos de organizações públicas” (ISIDRO-FILHO, 2017, p. 165). Conforme Puttick (2014), diante do cenário de pressões fiscais, demandas sociais crescentes e problemas complexos, a inovação surge uma necessidade para o governo e para as demais instituições. Mc.Gann, Blomkamp e Lewis (2018) abordam que o dilema da inovação no setor público possui raízes nas ideias da NPM que se difundiu por muitos países na década de 1980, e no Brasil na década de 1990. Para Motta (2013, p. 84), a NPM surgiu com o objetivo de que a administração pública fosse conduzida como uma empresa privada, permitindo, assim “adquirir eficiência, reduzir custos e obter maior eficácia na prestação de serviços”.

Dessa forma, a discussão sobre inovação se inicia no Brasil a partir da reforma administrativa de 1995. Tal fato iniciou a discussão para o caminho da inovação na agenda pública brasileira com base nos princípios gerencialistas da NPM, alicerçando o modelo de gestão do

Estado na eficiência e na orientação por resultados (FERRAREZI; AMORIM; TOMACHESKI, 2010).

No entanto, no que concerne aos resultados da NPM, “para a maioria dos cidadãos, as novas práticas ligadas a essa gestão mudaram muito pouco o acesso e a qualidade dos serviços públicos” (MOTTA, 2013, p. 86). O avanço da NPM para NPG identifica um estágio na evolução da administração pública tradicional. Osborne (2016) destaca que esse modelo de três estágios – Administração Pública, NPM e NPG – constrói uma simplificação do processo histórico, uma vez que os elementos de cada estágio podem coexistir ou se sobrepor com frequência.

Osborne (2016) destaca o diferencial entre a NPM e a NPG para o avanço dos resultados institucionais e da inovação na administração pública. A NPM destaca-se nos processos e gerenciamento dentro das organizações, enfatizando a economia e a eficiência – resultados – dessas unidades de serviço, o que pressupõe concorrência com a técnicas de gestão do setor privado. Em contraste, a NPG se enraíza nas organizações como um todo, postulando um estado plural e seu foco está em relações interorganizacionais e governança de processos. No caso da NPG, enfatiza-se a eficácia do serviço e dos resultados e a busca por novas soluções por meio da colaboração com os clientes-cidadãos na identificação de problemas e na implementação de políticas públicas (PECI, PIERANTI, RODRIGUES, 2008; OSBORNE, 2016).

Farias e Lopes (2020) realizaram uma pesquisa qualitativa a partir de uma revisão sistemática de 36 estudos empíricos, com o objetivo de investigar como a governança pública poderia ser organizada para apoiar processos colaborativos de inovação no setor público. Os resultados do estudo apontaram que o estabelecimento de relações de confiança é apoiado por ferramentas tecnológicas e promovido por líderes comprometidos com objetivos bem estabelecidos. Essa estrutura é uma característica da governança que tem influência positiva nos processos de inovação colaborativa.

Sob a perspectiva da governança pública, Farias e Lopes (2020) abordam que a inovação tem como seus componentes importantes a interação entre múltiplos atores e exposição a riscos, pois nem todas as soluções estão dentro das organizações e nem todas as inovações serão bem-sucedidas. É necessário entender a inovação como um processo colaborativo, que envolve expectativas, conhecimentos, experiências e papéis diferentes. Para apoiar esse processo, estruturas de governança precisam ser adequadas à realidade do setor público.

Para a inovação colaborativa, o potencial de ganhos das partes interessadas precisa ser claro, e os atores envolvidos precisam entender a utilidade do resultado do processo de inovação. Sob a perspectiva da organização pública, esse senso de utilidade pode estar relacionado à necessidade para o alinhamento estratégico do próprio processo de inovação colaborativa com os objetivos de organizações ou governos (FARIAS; LOPES, 2020).

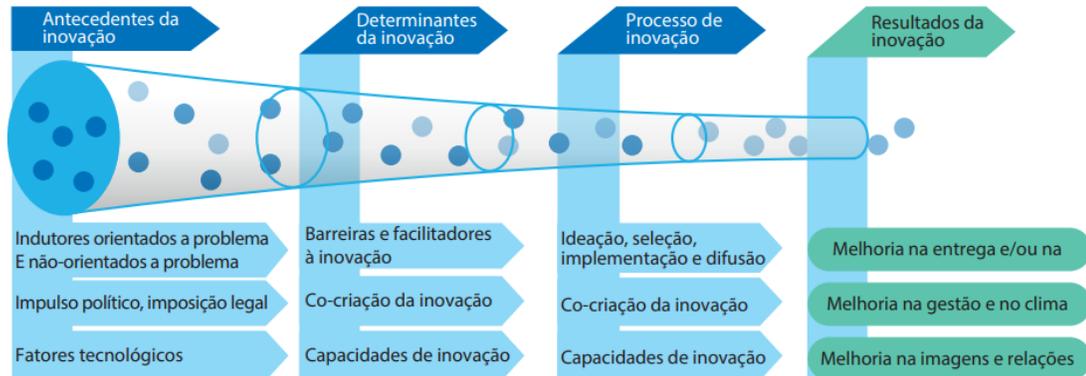
Brandão e Bruno-Faria (2013) fizeram uma revisão de literatura com finalidade de apresentar um panorama da produção científica em periódicos nacionais e internacionais sobre inovação no setor público, com recorte temporal entre 2000 e 2010. Para as autoras, o entendimento sobre o surgimento dos i-labs são apoiados pelos antecedentes da inovação, chamados de indutores, os quais podem ser caracterizados como influências para se gerar inovação, tais como: (i) indutores orientados a problema; (ii) não orientados a problema; (iii) impulso político; (iv) fatores tecnológicos; (v) imposição legal (BRANDÃO; BRUNO-FARIA, 2017).

Camões e Cavalcante (2017) corroboram apresentando os principais indutores internos e externos à organização para a inovação:

Indutores internos: a) cultura organizacional; b) liderança organizacional e atitude gerencial frente à mudança; c) gestão de recursos humanos (incentivos em favor de inovação); e d) comunicação interna e externa (canais de comunicação entre os inovadores do setor público e os diferentes stakeholders do ambiente externo) [...] *Indutores externos:* a) quadro legislativo adequado; b) necessidades públicas e expectativas; c) rápida emergência de novas tecnologias; e d) presença de impulso político (decisões, públicas ou não, que têm influência direta sobre a integração da inovação na agenda de tomada de decisão) (CAMÕES; CAVALCANTE, 2017, p. 127, grifos dos autores).

Em consonância aos achados de Brandão e Bruno-Faria (2017) e Camões e Cavalcante, (2017); Isidro-Filho (2017) fez pesquisa de natureza qualitativa de dados recolhidos a partir de relatos de experiências inovadoras premiadas no Concurso Inovação na Gestão Pública Federal, promovido pela Escola Nacional de Administração Pública-Enap, no período de 1999 a 2014. O estudioso propõe um arcabouço teórico denominado *framework* para direcionar e organizar os esforços das organizações, tanto públicas quanto privadas, no cenário de inovação no setor público, com o objetivo de representar as características e as particularidades da gestão pública federal brasileira. Na Figura 4, é apresentado o framework, criado por Isidro (2017):

Figura 4 – *Framework* da inovação no setor público



Fonte: Reprodução da proposta de Isidro-Filho (2017, p. 167).

O *framework* descreve os fatores que compõem a inovação, desde os iniciais aos resultados, a saber: fatores antecedentes, determinantes da inovação, processo de inovação e resultados da inovação. Os antecedentes ou indutores da inovação passam pelo *funil* proposto na figura e encontram barreiras e facilitadores ao processo de inovação, criação compartilhada e capacidades de inovação. Depois, percorrem o processo de inovação, em que há a ideação, a seleção, a implementação e a difusão. Em seguida, partem para a geração de resultados de inovação, que consiste em melhorias nas entregas e na geração de valor pelo indivíduo.

Os resultados do *framework* são explorados por outros estudiosos. Dentre eles, destaca-se a pesquisa qualitativa de Vieira (2016) que reúne, em pesquisa bibliográfica¹³, o fluxo de saída do *framework* da inovação no setor público com os principais resultados esperados e suas respectivas definições:

Quadro 3 - Resultados de Inovação propostos por Vieira (2016)

¹³ As referências bibliográficas que sustentam os apontamentos da estudiosa encontram-se em Vieira (2016).

Resultado	Definição
Melhoria na entrega e/ou qualidade dos serviços	Impactos positivos sobre os mecanismos de entrega de serviços e/ou nos próprios serviços, incluindo aumento da satisfação e do envolvimento dos usuários.
Melhoria da gestão organizacional	Impactos positivos sobre a eficiência e efetividade da organização, incluindo ganhos de produtividade e melhores resultados em indicadores de desempenho
Melhoria da imagem e relações institucionais	Impactos positivos sobre a imagem da organização e no relacionamento com outras organizações, incluindo melhoria na capacidade de resolução de desafios sociais, aumento do prestígio da organização e envolvimento de parceiros.
Melhoria do clima organizacional	Impactos positivos sobre o clima da organização, incluindo melhorias nas condições de trabalho, satisfação dos colaboradores e aprimoramento da cultura de inovação.

Fonte: Adaptação do quadro de Vieira (2016, p. 35).

Vieira (2016) buscou analisar o efeito de capacidades (os indutores e os tipos de inovação) sobre os resultados de inovação em experiências inovadoras em gestão na Administração Pública Federal, com recorte de 1999 a 2014. Foi utilizada a análise de conteúdo e a elaboração de modelos de regressão logística para testar a relação entre as variáveis. Observou-se que as inovações organizacionais aumentam a chance de ocorrência de melhoria na entrega e/ou qualidade dos serviços. Entende-se, assim, que os resultados de inovação catalogados podem ser eixos de direcionamento para estratégias de inovação no setor público, estruturação de ações, criação e monitoramento indicadores de inovação.

Conforme relatório da OCDE (2015, p. 20, tradução nossa), “o estudo da inovação deve começar com uma compreensão das pessoas que contribuem para a inovação e o que os motiva e permite fazê-la”¹⁴. Ainda, segundo a OCDE (2015, p. 8, tradução nossa), para incentivar as pessoas a inovar, mais importante do que o salário e/ou recompensas extrínsecas são os incentivos informais que se inserem na cultura de uma organização “incluindo relacionamentos dentro de hierarquias, a abordagem para trabalho em equipe, recurso à experimentação e tolerância ao fracasso”¹⁵. Abre-se, a partir dessa citação, reflexão sobre as recompensas que incentivam o indivíduo acerca da inovação e, posteriormente, sobre cultura de inovação no setor público.

¹⁴ Original: “the study of innovation must begin with an understanding of the people who contribute to innovation and what motivates them and enables them to do so”.

¹⁵ Original: “including relationships within hierarchies, the approach to teamwork, recourse to experimentation and tolerance of failure.”

Oliveira, Santana e Gomes (2014, p. 47), em estudo sobre ações premiadas no Concurso de Inovação na Gestão Pública Federal, entre 2004 a 2012, constataram que as formas de incentivo no serviço público são claramente distintos do setor privado. No setor privado, o foco é a geração de lucros, já no setor público, envolvem “altruísmo”, “aspectos morais” e “éticos”, “comuns ao cidadão comum ou do ethos do servidor público” (OLIVEIRA; SANTANA; GOMES, p. 48).

Com a sugestão de criar uma cultura de inovação no serviço público (DOBNI, 2008; BRUNO-FARIA; FONSECA, 2014), a OCDE (2017) propõe o auxílio de unidades, equipes, programas e fundos em prol da cultura de inovação por meio da experimentação de atividades.

Para Dobni (2008), a cultura de inovação é:

Um contexto multidimensional que inclui a intenção de ser inovador, a infraestrutura para apoiar a inovação, os comportamentos em nível operacional necessários para influenciar uma orientação de mercado e valor e o ambiente para implementar inovação. (DOBNI, 2008, p. 540, tradução nossa).¹⁶

Dobni (2008) complementa que, se implementada com sucesso, uma cultura de inovação proporciona uma vantagem competitiva, podendo resultar em liderança de desempenho. Bruno-Faria e Fonseca (2014), em pesquisa bibliográfica, com o propósito de evidenciar como a cultura de inovação tem sido conceituada, bem como os modelos teóricos adotados para a sua compreensão, constroem uma relação entre a cultura organizacional e a inovação da seguinte forma:

A relação entre cultura organizacional e inovação pode ser entendida como um ambiente organizacional em que haja espaços para a criatividade das pessoas e que o sistema de comunicação permita o compartilhamento de ideias, informações, experiências e valores que tenham a inovação como foco principal. (BRUNO-FARIA; FONSECA, 2014, p. 9).

Bruno-Faria e Fonseca (2014) evidenciaram, a partir da análise dos conceitos e modelos teóricos presentes na revisão bibliográfica realizada, que a cultura de inovação é considerada como algo almejado nas organizações para a melhoria de seu desempenho e de sua vantagem competitiva. Além disso, constatou-se que é desafiante a busca por um consenso sobre o tema.

Gimenez e Veiga (2020, p. 70), em revisão da literatura científica sobre cultura de inovação, no período de 2009 a 2019, constataram que: “cultura de inovação é um fenômeno complexo, composto por níveis distintos, os quais se inter-relacionam”. Por isso, segundo as

¹⁶ Original: “A multi-dimensional context which includes the intention to be innovative, the infrastructure to support innovation, operational level behaviors necessary to influence a market and value orientation, and the environment to implement innovation”.

autoras, “a cultura de inovação está ancorada na cultura organizacional, sendo esta preditora daquela, todavia tal relacionamento não é linear”.

Essa iniciativa de criar uma cultura de inovação no serviço público por meio da experimentação envolve práticas de descongelamento nas organizações, com a perspectiva de operar espaços neutros dedicadas à resolução de problemas em um ambiente altamente experimental. Tõnurist, Kattel e Lamber (2017a) destacam o fortalecimento dos laboratórios de inovação como ferramenta para aumentar a capacidade de inovação no governo. Os autores também salientam que os i-labs no setor público possibilitam ajustes nas características da administração pública tradicional, as quais, por vezes, são identificadas como barreiras à inovação pública.

Com a aversão ao risco, característica da tradição do setor público, o perfil inovador para atuação no governo requer possibilidade de tentativa e erro, especialmente com o apoio e o compromisso da alta liderança. Sob a perspectiva pedagógica, é possível pensar no aspecto positivo e educativo atribuído ao erro, pois, conforme Aquino (1997, p. 36) explica, “sua tendência será de refletir mais sobre o problema e sobre as ações que empregou para resolvê-lo. Vale dizer que o erro pode levar o sujeito a modificar seus esquemas, enriquecendo-os”.

Para o desenvolvimento de competências para a inovação, Feitoza (2018) propõe ações de capacitação por meio de técnicas para resolução de problemas, bem como propõe a articulação de atividades como reflexão, rodas de conversas, dinamização, mentorias em grupos, cursos de extensão e aperfeiçoamento. Já Rossmeissl *et al.* (2019) fizeram uma pesquisa para avaliar como os eventos de treinamento são realizados e encontraram resultados satisfatórios para essas ações indicadas em Feitoza (2018).

Rossmeissl *et al.* (2019) utilizaram o Open Lab Day do laboratório de inovação em Stuttgart, na Alemanha, e o Gerente de Produção de Treinamento da Learning Factory aIE como amostra. Foram comparados e avaliados dois ambientes de aprendizado em relação às possíveis aplicações para qualificação. Para a análise, foram utilizadas, em específico, as folhas de avaliação de eventos de treinamento na Engenharia Industrial avançada da Learning Factory (LF aIE) e um exemplo do referido laboratório de inovação em Stuttgart. Foram avaliados os diferentes ambientes de aprendizagem em termos de sua adequação como ferramenta de qualificação. Com base nos resultados da avaliação, as características positivas de ambos os eventos podem ser elaboradas, bem como servir como recomendações gerais para a criação de eventos de treinamento com valor

agregado e orientação prática. Dado que as pessoas são essenciais para a organização, Rossmeissl *et al.* (2019) identificam que os *i-labs* podem apoiar os processos de inovação com a aplicação de novos métodos orientados para a prática e o desenvolvimento competências individuais.

Sob a perspectiva da inovação de processos, embora a inovação por processo e inovação organizacional trabalhem com redução de custos, eficiência e distribuição interna, são diferenciadas uma da outra pela natureza de suas atividades: “as inovações em processos lidam, sobretudo, com a implementação de novos equipamentos, *softwares*, técnicas e procedimentos, enquanto as inovações organizacionais lidam primordialmente com pessoas e a organização do trabalho” (OECD, 2005, p. 66). As inovações por processos, segundo Damanpour (1991, p. 561), “[...] correspondem a novos elementos introduzidos nas operações de produção e serviços de uma organização, tais como insumos, especificações de tarefas, mecanismos de fluxo de informações e equipamentos usados para produzir um produto ou prestar um serviço”.

Brandão e Bruno-Faria (2013) identificaram três tipos de inovações de processos no setor público. As primeiras inovações forma chamadas pelas autoras como *inovações tecnológicas* que constituem novos elementos no sistema de produção da organização. Depois, notaram que existiam as *inovações organizacionais ou administrativas* que estão relacionadas à estrutura funcional, operacional, organizacional e administrativa das instituições, sejam elas públicas ou privadas. O terceiro tipo é identificado pelas estudiosas supracitadas como *inovações voltadas ao mercado*, as quais abrangem a modificação de sistemas e procedimentos operacionais com o objetivo de aumentar a eficiência ou a efetividade da produção bem como a oferta de serviços aos usuários pela organização.

Seguindo essas propostas teóricas e estudos bibliográficos, a inovação ocorre nas instituições a cada vez que elas desenvolvem ou modificam seus produtos, serviços e processos, bem como quando implantam novas tecnologias ou aprimoram seus processos internos (VAN DE VEN *et al.*, 1999). Esse conceito será adotado para o presente trabalho, tendo como foco a inovação de processos em uma autarquia pública. O tipo de inovação adotado, seguindo a proposta de Brandão e Bruno-Faria (2013), é aquela voltada para o mercado. Pretende-se, como dito nos tópicos anteriores, investigar as boas práticas de um modelo de Laboratório de Inovação adotado por uma determinada instituição (Laboratório InovANAC) para proposição de melhorias a outro *i-lab* (Laboratório de Inovação do FNDE).

2.3 LABORATÓRIOS DE INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO

Os laboratórios de inovação no setor público, inspirados na iniciativa privada, possuem seu surgimento no setor público associado à busca de agendas e iniciativas de governo aberto. Tem-se, no setor público, o objetivo de promover a transparência, a prestação de contas e o empoderamento dos cidadãos por meio da utilização de novas tecnologias e compartilhamento de dados (ACEVEDO; DASSEN, 2016; CRIADO; ROJASMARTÍN; SILVA, 2017; MJV, 2017; SILVA-JÚNIOR, 2019).

A literatura apresenta uma série de tipos e finalidades de laboratórios de inovação. Zivkovic (2018) trouxe uma proposta dos tipos de laboratórios existentes: laboratórios de inovação social; laboratórios vivos; laboratórios vivos urbanos; laboratórios urbanos de transição; e laboratórios de inovação no setor público. Outra contribuição do estudioso é que sua pesquisa lança um novo modelo, o *laboratório sistêmico*, com o objetivo de trabalhar os “*wicked problems*” (ZIVKOVIC, 2018, p. 348), que, em tradução livre, seriam os *problemas complexos da sociedade*.

O novo laboratório proposto por Zivkovic (2018), denominado *laboratório sistêmico*, é uma combinação das características de vários laboratórios existentes que são adequados à resolução dos problemas complexos da sociedade. Como o novo laboratório funcionaria na prática? Zivkovic (2018) desenvolve um estudo de caso, método qualitativo, e sugere que ao abordar problemas complexos, os laboratórios necessariamente precisam ter um projeto sistêmico do contexto e não se limitar a uma abordagem de *design* de serviço. Os laboratórios precisam se concentrar em resolver problemas complexos, reconhecer a localização em que se insere o contexto do problema, bem como permitir uma ação coerente por diversos atores. Outra prática deveria ser a de envolver os usuários como cocriadores, apoiando uma abordagem de governança em rede e também reconhecendo o governo como um facilitador da mudança.

Outra perspectiva de laboratório de inovação é apresentada por Memon *et al.* (2018) que realizam uma investigação empírica, com base nos resultados de entrevistas aprofundadas com especialistas e com facilitadores de Laboratórios de Inovação, explorando a diversidade estrutural e funcional das unidades existentes. Memon *et al.* (2018) identificam um tipo emergente de inovação em que há uma tipologia de Laboratórios de Inovação que funcionam como intermediários que prestam serviços pontuais às organizações, denominados no estudo como

innoLabs. Tais intermediários de inovação que prestam serviços pontuais a seus clientes podem ser entendidos como espaços dedicados à inovação, podendo ser firmas, acadêmicos, autoridades do setor público e cidadãos que trabalham juntos para a criação, desenvolvimento e implementação de novos produtos, processos, serviços e tecnologias.

Embora a abordagem de Memon *et al.* (2018) não seja específica ao serviço público, optou-se pela escolha do artigo porque as contribuições apresentadas nos resultados convergem e enriquecem o campo de estudo dos Laboratórios de Inovação no Serviço Público. Para realizar uma distinção de tipologia, utiliza-se *i-lab* para os laboratórios de inovação na perspectiva, aqui, desenvolvida e o termo *innoLab* para os mencionados no trabalho de Memon *et al.* (2018).

Mencionados os tipos de laboratórios existentes e o histórico dos laboratórios de inovação no setor público, registra-se que este estudo tem por foco os laboratórios de inovação no setor público, os quais apresentam vários termos de referência na literatura. Por exemplo, Tõnurist, Kattel e Lember (2017a) utilizam o termo *i-lab*; já Puttick (2014) menciona: *laboratórios de inovação, times de inovação, unidades de inovação* ou *fundos de inovação* – todas essas expressões foram vertidas do inglês para o português. Para este trabalho, como dito, adota-se o termo *i-lab* que serve como referência aos laboratórios de inovação no setor público, objeto desta investigação, definidos como “ilhas de experimentação” por Tõnurist, Kattel e Lember (2017a). Puttick (2014, p. 6, tradução nossa) define os *i-labs* da seguinte forma:

Os times de inovação - geralmente chamados de laboratórios, fundos ou unidades de inovação - são variados em tamanhos, utilizam uma variedade de técnicas, são equipados com recursos diferentes e tentam enfrentar questões e desafios diferentes. O que une equipes e laboratórios de inovação - e diferencia de outras organizações ou equipes bem administradas - é que todos estão adotando métodos experimentais para lidar com questões sociais e públicas.¹⁷

Puttick (2014) constata a experimentação das questões sociais e públicas como fator diferencial dos laboratórios de inovação. Para o autor, os governos passaram a institucionalizar a inovação pública e social nos últimos anos dada a rápida mudança de entendimento do fenômeno de inovação de ocasional para convencional entre 2004 e 2014. Um exemplo é a Unidade de Exclusão Social do Reino Unido que, embora não classificada à época – final dos anos 1990 –,

¹⁷ Original: “*Innovation teams – often referred to as innovation labs, funds or units – come in a variety of sizes, use a range of techniques, are equipped with different resources, and try to tackle different issues and challenges. What unites innovation teams and labs – and differentiates them from other well run organisations or teams – is that they are all adopting experimental methods to tackle both social and public issues*”.

funcionava como laboratório de inovação, com participação da comunidade, prototipagem, e proposição de soluções aos problemas encontrados na Unidade de Exclusão Social.

Tõnurist, Kattel e Lember (2017a) realizaram investigação em grande escala em organizações do setor público da Europa, em duas etapas. A primeira etapa fez uma investigação da literatura sobre o tema; já a segunda buscou realizar entrevistas aprofundadas com executivos de diferentes i-labs. O estudo demonstrou que, como razões que envolvem a criação dos i-labs, estão os seguintes aspectos: (i) suporte para as suposições de complexidade; (ii) desafios tecnológicos; (iii) emulação; e (iv) legitimação.

Mergel, Gong e Bertot (2018) realizaram uma revisão sistemática da literatura com o objetivo de compreender as bases teóricas e as práticas dos métodos ágeis aplicados ao governo. Identificaram quatro fluxos de pesquisa, a saber: (a) abordagens de desenvolvimento de *software*; (b) abordagens de gerenciamento de projetos; (c) áreas de aplicação; e (d) resultados potenciais. Nesse estudo, os autores forneceram uma visão sobre futuras questões de pesquisa e sustentaram que diversos artigos que embasam a atuação focada no governo ágil.

Como resultado da pesquisa, Mergel, Gong e Bertot (2018) verificaram que a literatura é especialmente escassa quando se trata da avaliação de abordagens ágeis. Isso reflete a necessidade de mais conhecimento e teoria sobre as mudanças que ocorrem na organização quanto à utilização de abordagens ágeis. Os estudiosos concluem que o governo ágil precisa tornar-se uma abordagem holística, focada na flexibilidade dos regulamentos, adaptando a burocracia em funcionamento.

Nesse sentido, para Acevedo e Dassen (2016, p.8), os laboratórios contribuem com essa abordagem de flexibilização de regulamentos e adaptação da burocracia, pois, “como os laboratórios são capazes de incentivar a experimentação, co-criação, geração e uso de dados, eles se tornam um mecanismo para modernizar e inovar a administração pública”¹⁸. E definem os i-labs como “espaços dinâmicos que estimulam criatividade para o design de soluções de políticas públicas” (ACEVEDO; DASSEN, p. 19, 2016, tradução nossa)¹⁹. Destacam, ainda, que esses laboratórios geralmente possuem equipes que envolvem a participação de vários setores da organização e abordam as questões propostas de forma colaborativa.

¹⁸As labs are able to encourage experimentation, co-creation, data generation, and data use, they become a mechanism to modernize and innovate public administration

¹⁹ Original: “Government innovation labs are dynamic places that stimulate creativity for the design of public policy solutions”.

Apresentadas as definições da literatura, este trabalho utilizará o conceito proposto por Puttick (2014, p. 6, tradução nossa) para o objeto de estudo proposto, laboratório de inovação, a saber:

São variados em tamanhos, utilizam uma variedade de técnicas, são equipados com recursos diferentes e tentam enfrentar questões e desafios diferentes. O que une equipes e laboratórios de inovação - e diferencia de outras organizações ou equipes bem administradas - é que todos estão adotando métodos experimentais para lidar com questões sociais e públicas.

Sobre os elementos básicos constituintes de um i-lab, Puttick (2014) propõe os seguintes: (a) identificação dos problemas principais; (b) ideação que seria o desenvolvimento de ideias como estratégia de ação; (c) soluções de teste e prototipagem; e (c) proposição em escala maior após realização do protótipo. Puttick (2014) também sugere que existam sete estágios para inovação. Os estágios sugeridos são: (1) oportunidades e desafios; (2) geração de ideias; (3) desenvolvimento e teste; (4) estudo de caso; (5) entrega e implementação; (6) crescimento e (7) sistemas de mudança. Com base nesses estágios, Mulgan (2014) identifica que os i-labs descritos em seu estudo se concentram nos três primeiros estágios da inovação sugeridos pelo Nesta²⁰: (i) entender as necessidades e oportunidades; (ii) geração de ideias; e (iii) testes na prática.

Para Sano (2020), outros critérios mínimos são exigidos para a categorização e a inserção das unidades investigadas como i-labs na pesquisa. Por isso, o autor sugere outros critérios, a saber: (a) envolvimento das unidades com inovação aberta; (b) cocriação; (c) base em experimentação; e (d) adoção de metodologias ativas para a resolução de problemas. O estudioso chegou a esses critérios a partir de revisão de literatura nacional e internacional realizada em sua pesquisa.

De forma geral, verifica-se que não há uma definição rígida para a caracterização dos i-labs. De acordo com Tönurist, Kattel e Lember (2017a), isso decorre, porque são diversificadas as metodologias e as estratégias de constituição dos i-labs. Mesmo assim, esses aspectos podem se potencializar ou se contrair a depender do tamanho da estrutura organizacional dos i-labs, da natureza da quantidade de recursos que lhe são ofertados.

²⁰ Nesta é a sigla de National Endowment for Science, Technology and the Arts. Destaca-se que a Nesta é uma instituição filantrópica voltada à inovação e tem, como missão, auxiliar as pessoas e as organizações a desenvolver suas grandes ideias.

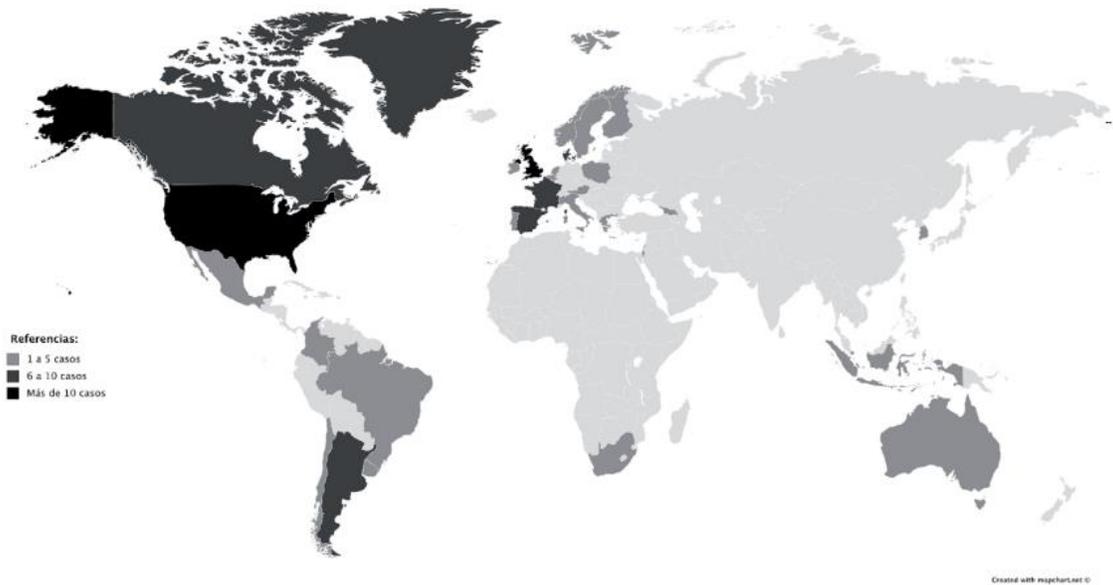
2.4 MAPEAMENTO DOS LABORATÓRIO DE INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO

Os laboratórios originam-se entre os séculos XVIII e XIX, realizando experimentos sistemáticos, desenvolvimento e medição de novas ideias. Os laboratórios ofereciam um espaço seguro para experimentar ideias no campo da ciência e tecnologia. A aplicação de princípios semelhantes a questões sociais ganhou mais terreno no século XIX, com influências de vertentes do positivismo, pensamento utópico e reforma. De acordo com as influências dessas correntes, acreditava-se que experimentos em pequena escala poderiam demonstrar a direção potencial da mudança social. Posteriormente, no final do século XIX, a psicologia abriu caminho para estender os métodos de laboratório científico à sociedade, com o advento de criação de laboratórios experimentais. Um exemplo disso inclui o *Musée Sociale* em Paris na década de 1890 (MULGAN, 2014). A partir de 2010, foi notado um crescimento maior do número de i-labs, sem um padrão quanto à definição e aos aspectos metodológicos e funcionais, conforme Sano (2020).

Apresentada a construção histórica da concepção dos laboratórios experimentais, o continente europeu apresenta-se como pioneiro na promoção dos Laboratórios de Inovação no Setor Público, a partir dos anos 2000, com o Projeto de Inovação no Setor Público (PUBLIN Project), vinculado ao Programa de Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico da União Europeia (ISIDRO-FILHO, 2018). O *MindLab*, na Dinamarca, foi a primeira experiência de laboratório de inovação. Essa organização é até hoje modelo para os laboratórios de inovação no setor público, mesmo tendo sido descontinuado (RODRÍGUEZ; GRANDINETTI, 2018).

Além disso, o Reino Unido também se destaca na inovação e *design*, com organizações orientadas para o assunto, como o Design Council e a Nesta, que desenvolvem ações de inovação no setor público e outras áreas afins desde meados do final do século XX. Na figura 5, a seguir, pode-se observar a distribuição dos laboratórios de inovação e das agências similares no mapa-múndi:

Figura 5 – Quantidade de laboratórios de inovação e agências similares no mundo



Fonte: Reprodução de Rodríguez e Grandinetti (2018, p. 13).

Conforme Rodriguez e Grandinetti (2018), o quantitativo de laboratórios públicos de inovação e iniciativas similares cresceu exponencialmente durante a última década, especialmente na Europa – região pioneira no assunto – bem como na América. No território americano, a onda inovadora é inseparável do aumento do Governo Aberto desde 2009, com base no impacto regional e global.

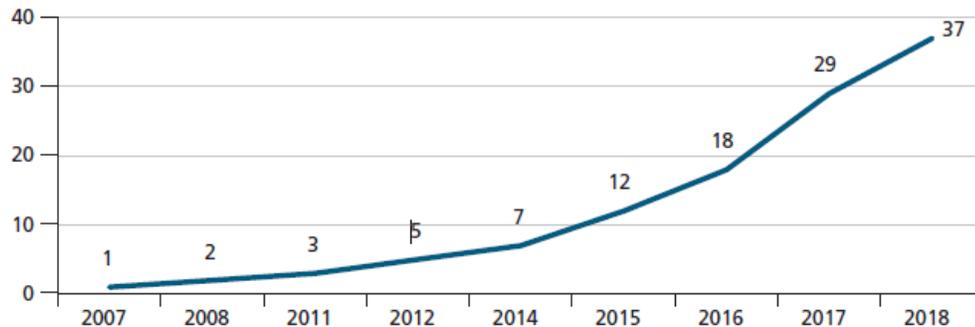
No Brasil, as redes e os laboratórios de inovação são as principais estratégias de inovação no setor público. Em 2008, foi instituída a Rede Paulista de Inovação em Governo (IGovSP). Em 2016, foi instituída a Rede Federal de Inovação no Setor Público, a Rede InovaGov. Ambas as redes têm, por objetivo, incentivar os funcionários interessados em discutir problemas a participar da construção de soluções para esses problemas, bem como fomentar ações de inovação e contribuir com a interação com o setor privado, acadêmico e sociedade civil (ISIDRO-FILHO, 2018).

A rede IGovSP contribuiu para o surgimento do primeiro Laboratório de Inovação no Brasil em 2012: o Laboratório de Inovação e Estratégia em Governo da Universidade de Brasília (LineGov/UnB). Em sequência, em 2013, a rede IGovSP também auxiliou na criação do Laboratório de Inovação da Câmara dos Deputados, o LabHacker (ISIDRO-FILHO, 2018).

Cavallante, Goellner e Magalhães (2019), em pesquisa quantitativa, descrevem as características das equipes e dos laboratórios de inovação que atuam no setor público brasileiro ou

em interface com este no território nacional. Para tanto, três dimensões principais foram alvo da pesquisa: institucional; desempenho; e indutores e barreiras. A coleta de informações envolveu a aplicação de um *survey* aplicado *on-line* e seus resultados foram obtidos a partir de análise exploratória dos dados, com o foco de demonstrar o panorama dessas inovações organizacionais no país. Cavalvante, Goellner e Magalhães (2019) identificam, então, a evolução dos laboratórios de inovação no Brasil, entre 2007 e 2018. Dos laboratórios mapeados, 76% representam i-labs – os laboratórios mapeados no referido estudo estão identificados no Anexo A. A representação da evolução dos laboratórios está demonstrada no Gráfico 1, a seguir:

Gráfico 1 - Número de laboratórios/equipes respondentes, por ano



Fonte: Reprodução de Cavalvante, Goellner e Magalhães (2019, p. 318).

Apesar da amostra da pesquisa não ser censitária, Cavalvante, Goellner e Magalhães (2019) identificam uma tendência de crescimento, intensificada, principalmente de 2015 a 2018. Quanto ao aspecto regional, os respondentes do Sudeste são quinze em todos os seus quatro estados; apenas um respondente no Norte; dois no Nordeste e quatro no Sul. Verifica-se a forte presença de laboratórios na capital federal, com treze unidades.

Os principais resultados evidenciados pela pesquisa de Cavalvante, Goellner e Magalhães (2019) para as três dimensões analisadas – (i) institucional; (ii) desempenho; (iii) indutores e barreiras – são apresentadas a seguir. Quanto aos fatores determinantes para criação dos laboratórios de inovação, 50% dos respondentes identificaram que a criação dos laboratórios foi orientada ou determinada pela liderança (CAVALVANTE; GOELLNER; MAGALHÃES, 2019). Esse resultado corrobora com a publicação da OCDE (2015), no que se refere à importância do incentivo, apoio e compromisso da alta liderança para a inovação no setor público.

Quanto às características das equipes e dos laboratórios de inovação no Brasil, no nível individual, os resultados apontam para um perfil empreendedor dos funcionários: mais de 80%

responderam que o conhecimento e/ou a criatividade representam o principal fator que contribuiu para o surgimento do laboratório, seguido da autonomia funcional da equipe (CAVALVANTE; GOELLNER; MAGALHÃES, 2019). Os resultados corroboram com a pesquisa realizada por Tönurist, Kattel e Lember (2017a), na qual se identificaram que os *i-labs* tentam incluir uma variedade de pessoas de experiências profissionais diferentes em seu trabalho ou nas redes mais amplas como fator de auxílio ao processo criativo.

Quanto aos indutores organizacionais, identificou-se a disponibilidade de recursos (financeiros, pessoal, estrutura ou tecnológico) e organização com metas estruturais claras e efetivas. Quando aos indutores ambientais, o fato de outras organizações semelhantes criarem laboratórios foi o principal indutor ambiental mensurado pela pesquisa, seguido pela participação em redes (CAVALVANTE; GOELLNER; MAGALHÃES, 2019).

No que se refere às barreiras que dificultaram o processo de constituição dos laboratórios de inovação, a resistência e a aversão ao risco despontam como principal barreira (70%) (CAVALVANTE; GOELLNER; MAGALHÃES, 2019), o que corroboram com o estudo da OCDE (2015). Em relação ao mapeamento dos componentes da cultura da inovação, os aspectos que mais se destacaram foram relativos à gestão de pessoas – equipes interdisciplinares, liderança pró-inovação e engajamento e participação. Em contraposição, o componente menos mencionado foi o do espaço físico para criatividade (CAVALVANTE; GOELLNER; MAGALHÃES, 2019), fator que surpreendeu os pesquisadores e também ocorreu nos resultados de Memon *et al.* (2018), sobre a não limitação da atuação dos laboratórios de inovação a espaço físico pré-estabelecido.

Conforme Tönurist, Kattel e Lember (2017a), o surgimento dos laboratórios de inovação, ocorre, portanto, no contexto de produção reformas no setor público, nova governança pública e restrição fiscal; abertura do serviço público para a entrada de vários métodos orientados para o processo, tais como o Design Thinking, sob a perspectiva da experiência do usuário; e a adoção e a difusão das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) pelo governo. Dessa forma, a proliferação de inovações orientadas sob a perspectiva dos usuários tem representado uma importante contribuição para a disseminação dos laboratórios de inovação no mundo (TÖNURIST; KATTEL; LEMBER, 2017a) e também no território nacional (CAVALVANTE; GOELLNER; MAGALHÃES, 2019).

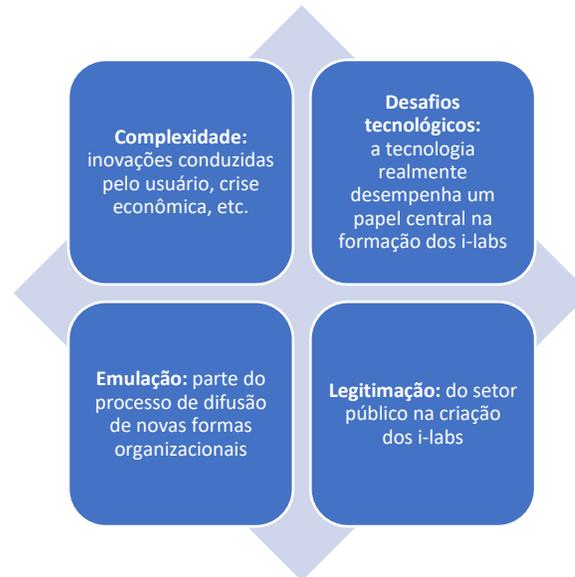
2.5 CARACTERÍSTICAS DO LABORATÓRIO DE INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO

Conforme a OCDE (2017), os laboratórios de inovação proporcionam um ambiente para auxiliar o setor público a enfrentar os problemas dos cidadãos de novas maneiras. Com isso, os i-labs podem redesenhar os sistemas de prestação de serviços, concentrando-se nos resultados e aproveitando a colaboração dos setores público e privado e da sociedade civil.

Como dito, com a sugestão de criar uma cultura de inovação no serviço público, a OCDE (2017) propõe o auxílio de unidades, equipes, programas e fundos a incentivar a cultura de inovação por meio da experimentação de atividades. Isso estimula a criação de i-labs no setor público em escala global, mesmo que em diferentes velocidades em cada continente. Por isso, inclusive, que Tönurist, Kattel e Lember (2017a) indicam que houve o fortalecimento dos laboratórios de inovação como ferramenta para aumentar a capacidade de inovação nos governos.

Tönurist, Kattel e Lember (2017a), em estudo empírico que mapeou globalmente os i-labs no setor público, encontrou quatro razões para a criação dos i-labs, a saber: (i) complexidade; (ii) desafios tecnológicos; (iii) emulação e (iv) legitimação. A seguir, há uma representação que ilustra o sentido de cada uma dessas razões que subjazem ao surgimento de um i-lab no setor público.

Figura 6 – Razões que envolvem a criação dos i-labs



Fonte: Elaboração própria a partir das contribuições de Tönurist, Kattel e Lember (2017a).

Conforme apresentado na Figura 6, Tõnurist, Kattel e Lember (2017a) encontraram apoio para o papel da complexidade externa, desafios tecnológicos, emulação e legitimação no momento de criação de *i-labs* do setor público. Já outros fatores verificados no estudo – aprendizado, conflito e competição – foram consideradas para a sobrevivência de tais unidades, mas não como fatores que sustentam sua criação.

Tõnurist, Kattel e Lember (2017a) e Schuurman e Tõnurist (2017) concordam que os *i-labs* se situem fora do espaço da administração pública, para maior trânsito e independência de atuação. Memon *et al.* (2018) caracterizam os *innoLabs* como ambientes físicos propícios à inovação, aos recursos humanos, aos materiais e à facilitação de processos, no entanto, observam, nos resultados da pesquisa, que muitos dos laboratórios existentes exercem atividades de facilitação fora dos limites físicos específicos, ou seja, em espaços de consultoria, terceirizados ou a distância.

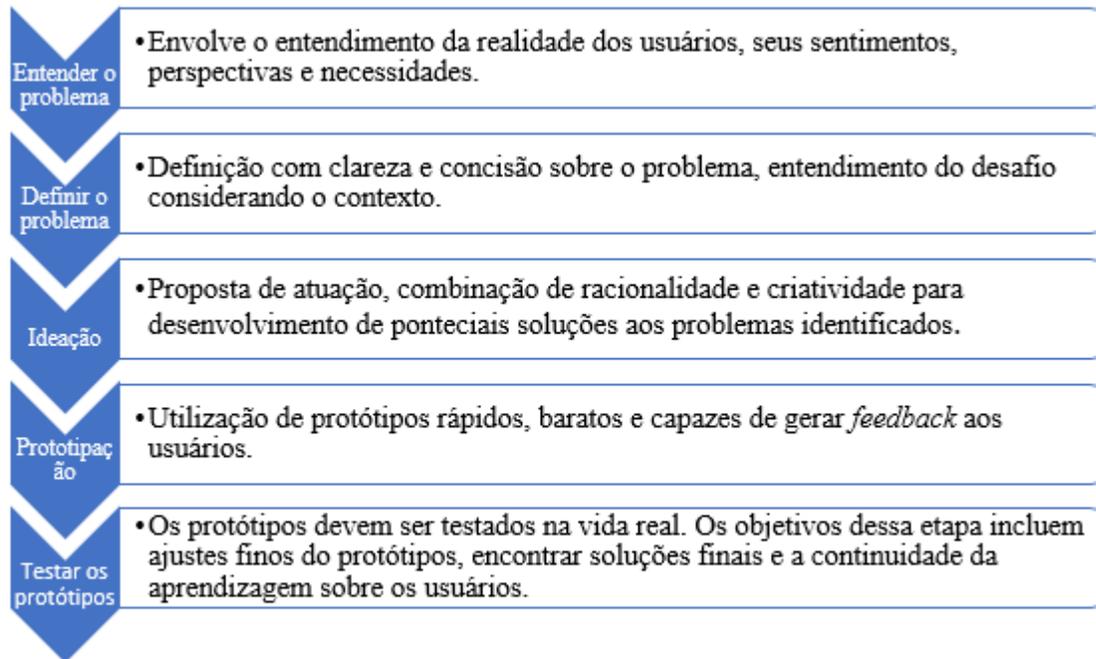
Na análise de Bloom e Faulkner (2016), questiona-se a respeito dos *i-labs* independentes das organizações. Os referidos pesquisadores indagam se a existência desses espaços separados são realmente benéficos para o processo de mudança cultural organizacional. Faz-se necessário esse questionamento, pois, se a inovação estiver sendo injetada de fora para dentro, pode ser que não atenda às especificidades daquela organização que fora o alvo inicial.

Para Tõnurist, Kattel e Lember (2017a), em regra, os *i-labs* não têm autoridade sobre outras estruturas do setor público, portanto verificou-se que sua eficácia depende fortemente de sua capacidade de se comunicar e persuadir outras unidades por meio de redes informais. O formato dos *i-labs* e a redes informais possibilitam que, aos laboratórios, a autonomia e o incentivo para experimentar novas soluções e processos. Além disso, uma estrutura pequena ainda é preferida pelos *i-labs* analisados, uma vez que permite que se mantenha a agilidade e a autonomia. Considera-se, nesse quadro, que, com orçamentos maiores, o controle hierárquico e as barreiras institucionais tendem a aumentar, diminuindo a agilidade dos processos dentro das *i-labs*, bem como sua autonomia sobre os recursos.

A abordagem Design Thinking trata-se de uma das preocupações centrais dos laboratórios, por ser abordagem centrada no ser humano (MC.GANN; BLOMKAMP; LEWIS, 2018), aliados à experimentação de proposta e à solução de problemas organizacionais (TÕNURIST; KATTEL; LEMBER, 2017a; OECD, 2017). Inicialmente aplicada a projetos de *design* industrial, essa metodologia incluiu vários campos, negócios, educação e participação do cidadão, como uma ferramenta de contribuição ao processo de inovação. O Design Thinking compreende cinco

estágios, os quais buscam especialmente uma definição adequada do problema a ser resolvido na organização, com o objetivo de aprimorá-lo continuamente através dos demais estágios. Na figura a seguir, há uma ilustração desses estágios:

Figura 7 – Estágios do Design Thinking



Fonte: Elaboração própria embasada em Acevedo e Dassen (2016).

Mc.Gann, Blomkamp e Lewis (2018), com base em estudo qualitativo, realizaram uma análise de vinte *i-labs*. A pesquisa encontrou uma série de diferentes relações com o governo, uma variedade de abordagens. Dentre as quais, prevaleceram a abordagem Design Thinking e o foco na identificação e teste de propostas e soluções, pois essas vertentes contribuíam para o processo político. Mc.Gann, Blomkamp e Lewis (2018) apontaram, ainda, que esse contexto gerou uma mudança no campo do *design*, no sentido de que os profissionais, agora, se aprimoram para uma atuação em rede, sendo mais participativos, interdisciplinares e atentos aos problemas sociais.

O Design Thinking problematiza as abordagens científicas das políticas *design*, desafiando os entendimentos convencionais de conhecimento e evidência (Mc.GANN; BLOMKAMP; LEWIS, 2018). Ao abordar a experimentação, Tönurist, Kattel e Lember (2017a) mencionam a autonomia necessária, bem como a importância de conhecimento especializado para o desenvolvimento desse trabalho e a promoção de mudanças nas organizações – para não correr

o risco de apenas imitar o contexto do mercado privado sem levar em conta as especificidades e necessidades da organização. Nessa abordagem, Mc.Gann, Blomkamp e Lewis (2018) destacam que os laboratórios de inovação no setor público colaboram com a criação de uma nova era de governo experimental, o qual visa liderar as rápidas experimentações para o desenho e as entregas das políticas públicas.

Sob outra perspectiva, McGann e Lewis (2019), em estudo qualitativo para examinar o que há de novo no Design Thinking, bem como seu impacto na formulação de políticas públicas na prática, verificam que ao se articular com o poder e a política, o Design Thinking enfrenta desafios significativos. Os resultados do estudo destacam que os laboratórios de inovação no setor público podem colaborar para impulsionar uma abordagem mais participativa e orientada ao *design* e à inovação de serviço público, mas ainda falta atuação para alcançar impactos mais profundos no que se refere à formulação de políticas públicas.

Ao considerar o cenário da falta de atuação política, McGann, Blomkamp e Lewis (2018) entendem o não envolvimento no processo político dos i-labs como uma *estratégia intencional*, uma vez que esses procuram trânsito para atuação, bem como formas alternativas de abordar problemas políticos. Tönurist, Kattel e Lember (2017a) caracterizam tal particularidade da atuação dos *i-labs* como *estratégia de sobrevivência*.

McGann e Lewis (2019) destacam, ainda, que as ideias precisam ser difundidas no processo mais amplo de elaboração de políticas e propostas aos tomadores de decisão (políticos, líderes, empresários, dentre outros). Do ponto de vista do *design* de políticas, o Design Thinking precisa se aproximar da política para ter impacto de atuação. O Design Thinking, portanto, tem o potencial de beneficiar governos que desejam abordar questões complexas e desafios abertos, mas, para que suas práticas funcionem, faz-se necessário um maior relacionamento entre as realidades vivenciadas pelos cidadãos-clientes e a formulação de políticas públicas.

Os i-labs analisados por Mc.Gann, Blomkamp e Lewis (2018) estão predominantemente envolvidos em serviços de trabalho de *design*, fator que ressalta a força das abordagens de Design Thinking na prática, mas também aponta para suas limitações em relação a desafios mais estruturais e sistêmicos. Além disso, embora envolva cidadãos e outros usuários finais na estruturação coletiva de soluções, há poucas evidências de que isso possa produzir, de fato, melhores políticas e inovações no serviço público

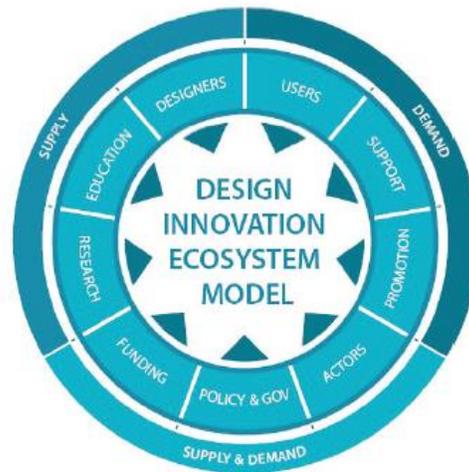
Sob esse aspecto do envolvimento dos cidadãos e usuários finais, Isidro-Filho (2017) aponta que a inovação coproduzida possibilita resultados com interações dos atores envolvidos no processo – *stakeholders* –, o que fomenta e potencializa o valor gerado. A cocriação é explicada no manual da OCDE (2017) como uma estratégia de engajamento de todas as partes interessadas no desenvolvimento de soluções. Schuurman e Tõnurist (2017), em pesquisa exploratória com revisão de literatura sobre laboratórios de inovação, verificam que o engajamento das partes interessadas e a cocriação com os cidadãos é vista como ponto chave, mas observam que os resultados dos i-labs, em primeira instância, são produzidos para departamentos e outras agências governamentais, para então dar seguimento ao público usuário dos serviços públicos.

Bovaird *et al.* (2019), em estudo qualitativo com análise de 53 artigos empíricos sobre coprodução, atentam para cuidados e recomendações sobre riscos na coprodução, a saber: superestimar resultados; ouvir o público verdadeiramente, sem viés de escolha e dar oportunidade para que o público se sinta confortável em participar. Isso decorre, pois, se a interação entre governo e cidadão não for suficientemente incorporada, as interações podem ser distorcidas ou cooptadas por grupos que tentam legitimar seus discursos.

Em pesquisa na Europa, Whicher (2017) aborda a perspectiva do *design* nos governos. Segundo o referido estudo, em 2015, quinze dos 28 Estados-Membros Europeus incluíram *design* na política nacional de inovação. Já entre 2012 e 2016, os planos de ação foram adotados pelos governos da Dinamarca, Estônia, Finlândia, França, Irlanda e Letônia, bem como pela Comissão Europeia. A pesquisa teve por objetivo cocriar um modelo de ecossistema de *design* com interessados que poderiam informar a formulação de políticas e possibilitar *benchmarking* internacional. Os resultados apontaram que, embora incompreendido pelas empresas e pelo governo como estilo, o *design* é uma abordagem centrada no usuário para solução de problemas que pode ser aplicada nos setores público e privado.

Whicher (2017) propõe, portanto, um modelo europeu de ecossistema de *design* para o desenvolvimento de políticas públicas, conforme figura a seguir:

Figura 8 – Modelo de ecossistema de inovação orientado ao *design*

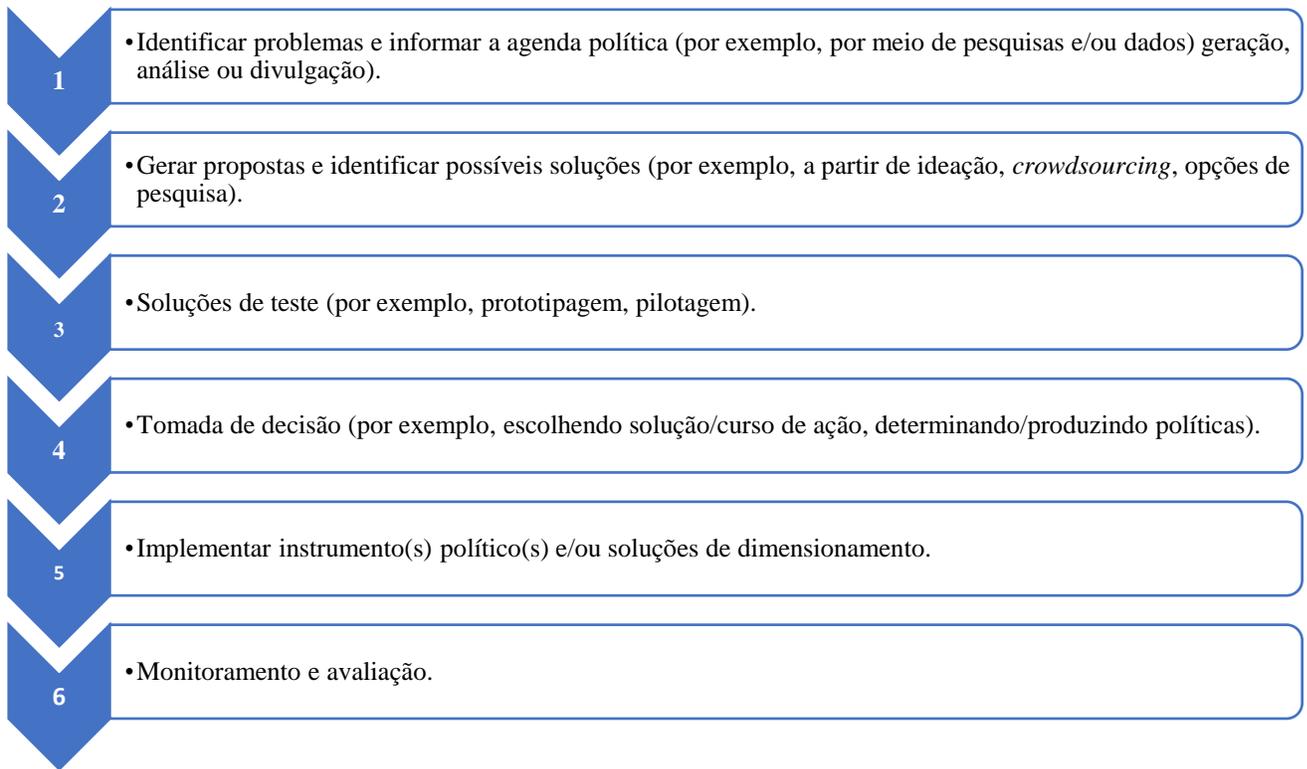


Fonte: Reprodução de Whicher (2018, p. 123).

O ecossistema por Whicher (2018) contempla os seguintes componentes: usuários (“*users*”); suporte (“*support*”); promoção (“*promotion*”); atores (“*actors*”); *designers*; educação (“*education*”); pesquisa (“*research*”); financiamento (“*funding*”) e política e governo (*policy & gov*). O referido estudioso aponta cada elemento citado como interdependente, e que a política deve considerar os aspectos de todos os atores mapeados para estabelecer um equilíbrio entre oferta e demanda de serviços. Como uma oportunidade de apoiar os governos para o desenvolvimento de políticas direcionadas para o *design*, esses componentes têm participação ativa em todo o processo de inovação.

Em consonância com esse ecossistema de Whicher (2018), a proposta de Mc.Gann, Blomkamp e Lewis (2018) traz atividades realizadas pelos i-labs, as quais realizaram mapeamento de acordo com a relevância política das atividades. Pode-se conferir essas atividades na figura a seguir:

Figura 9 – Atividades realizadas pelos i-labs



Fonte: Elaboração própria a partir das contribuições de Mc.Gann, Blomkamp e Lewis (2018).

A Figura 9 apresenta etapas similares aos estágios do Design Thinking, presentes na Figura 7, sobretudo nos aspectos identificar problemas, gerar propostas e soluções de teste. A amostra estudada por Mc.Gann, Blomkamp e Lewis (2018) revelou que, de um conjunto de 19 *i-labs* investigados, 84% costumam atuar em identificar problemas, gerar propostas e testar soluções, e apenas 26% atuavam na implementação e/ou atividades de dimensionamento. Outro dado é que quase nenhuma instância de laboratório estava envolvida na tomada de decisões políticas. A figura a seguir explora essa distinção que foi encontrada ao se comparar os dois aspectos:

Figura 10 – Atividades comuns e atividades pouco comuns realizadas pelos *i-labs*



Fonte: Elaboração própria a partir das contribuições de Mc.Gann, Blomkamp e Lewis (2018).

Observa-se que as atividades mais realizadas pelos i-labs referem-se a sua condição de geração de ideias e como impulsionador da cultura da inovação na instituição. Uma vez que os projetos cresçam e passem a exigir implementação, atividades de dimensionamento, monitoramento e avaliação, o i-lab precisa de apoio de outras estruturas de forma mais concreta. O estudo de Memon *et al.* (2018) verificou que a maioria dos *innoLabs* existentes são capazes de suportar apenas uma parte específica do processo de inovação. Esse dado se alinha com a análise de Schuurman e Tõnurist (2017), pois, em ambos os casos, se os projetos executados nos *i-labs* ou nos *innoLabs* se tornam extensos, (por exemplo, regras de compras), isso leva esses laboratórios a entregar os projetos a outros departamentos/agentes que podem optar por dar continuidade ou desmontá-los.

Além disso, Cavalvante, Goellner e Magalhães (2019) constataram, em pesquisa quantitativa, que os resultados apresentam que aproximadamente 75% do i-labs incluem serviços e processos internos à organização, mesmo que não exclusivos. Consoante mencionado nesta pesquisa, de modo geral, os i-labs pouco atuam somente na área finalística, ou seja, nas políticas públicas e nos serviços à sociedade, o que não necessariamente significa que eles ignoram esse foco. Muitas ações voltadas à melhoria e ao aperfeiçoamento de processos e práticas internas desenvolvidas nos *i-labs* tendem a afetar positivamente a atividade-fim das organizações – mas isso é uma porção pequena das possibilidades de atuação nas políticas públicas.

A análise detalhada da estrutura e do funcionamento dos casos estudados por Memon *et al.* (2018) demonstra que, além das diferenças em seus portfólios de serviços, os *innoLabs* existentes também variam em termos de vários outros aspectos. Os principais fatores de um *innoLab* incluem o tipo de inovações suportadas (objeto de inovação), a parte do ciclo de inovação coberto pelos serviços oferecidos (entendimento da inovação) e o tipo de recursos ofertados (inovação de recursos). Os fatores secundários incluem sua estrutura operacional (foco na inovação e maturidade do processo de inovação), seus clientes de mercado externo (escopo de inovação e localização do cliente) e sua estrutura organizacional (modelo de negócios e estrutura de gerenciamento). Com o acréscimo do tipo de recursos oferecidos, a pesquisa de Memon *et al.* (2018) se assemelha aos resultados obtidos por Mc.Gann, Blomkamp e Lewis (2018).

Para Rossmeissl *et al.* (2019), entre as principais características que constituem os *i-labs*, destaca-se o fato de serem mais ágeis que outras soluções, bem como por haver o envolvimento direto dos participantes. Rossmeissl *et al.* (2019) e Williamson (2015) entendem, também, os laboratórios de inovação como ambientes de aprendizagem ágil e aplicada.

Williamson (2015), em pesquisa sobre os *i-labs*, aborda essas unidades como propulsores de conhecimento aos atores da governança educacional – essa pesquisa ocorre no Reino Unido, Nesta²¹. O autor destaca a perspectiva computacional, combinando elementos do trabalho de *think tanks*, *designers*, pesquisa científica, política e social e Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) digital. Os laboratórios identificados no estudo possuem características de P&D digital, ciência de dados e métodos de governança. Nesse recorte, os laboratórios de inovação de políticas estão mobilizando seus conhecimentos técnicos e metodológicos para projetar experimentos e gerar dados para moldar o futuro digitalizado do estado. Como resultado, esse estado requer indivíduos que possuam as habilidades técnicas necessárias, como pensamento computacional e capacidades de *design* para codificar soluções para problemas públicos e sociais contemporâneos (WILLIAMSON, 2015).

Para otimizar o fomento da inovação e a análise da contribuição dos *i-labs*, os estudiosos Feitoza (2019) e Gascó e Timeus (2018) propõem alguns modelos. Feitoza (2019) propõe modelo de laboratório de inovação com ações em seis pilares para permitir o devido fomento da inovação na organização: (i) consolidação e fortalecimento da cultura da inovação; (ii) desenvolvimento de

²¹ National Endowment for Science, Technology and the Arts [Nesta] - instituição filantrópica voltada à inovação e tem, como missão, auxiliar as pessoas e as organizações a desenvolver suas grandes ideias (Fonte: <http://www.nesta.org.uk/>. Acessado em: 4 set. 2020).

competências para a inovação; (iii) prospecção de tecnologias para a inovação; (iv) projetos de inovação; (v) governança da inovação; e (vi) captação de financiamento para inovação.

Uma vez que haja o modelo em funcionamento, para analisar a contribuição dos laboratórios de inovação para a capacidade de inovação das organizações públicas, Gascó e Timeus (2018) propõem uma estrutura analítica para analisar a capacidade de inovação que consiste em quatro recursos, a saber: (a) recursos para geração de ideias; (b) sistema de gerenciamento de conhecimento para adquirir e usar novas informações; (c) estratégia de recursos humanos focada na inovação; e (d) intensidade do uso da tecnologia na organização.

A ferramenta proposta por Gascó e Timeus (2018) mostra-se útil para avaliar a capacidade de inovação no governo, bem como para focar em quais recursos são importantes quando as organizações precisam inovar. Isso é relevante para não sugerir inovação sem critério. A inovação, portanto, tem por razão de existir se estiver alinhada com a estratégia e a necessidade da organização.

Bloom e Faulkner (2016), em pesquisa empírica em vários laboratórios de inovação, consideram, por sua vez, que o modelo de laboratório de inovação pode ser uma ferramenta altamente eficaz. Os espaços de inovação constituem um passo significativo no caminho em direção ao objetivo final das comunidades que têm recursos e capacidade de gerar soluções para si mesmos. Com reflexão crítica constante e mais pesquisas analíticas e críticas sobre o tema, os espaços de inovação têm o potencial de ser uma força formidável para a mudança social.

3 METODOLOGIA

Apresenta-se, neste capítulo, a metodologia a ser utilizada para a realização da pesquisa, assim como: tipo de pesquisa; caracterização da organização; participantes da pesquisa; instrumentos de coletas de informações; procedimentos de coletas das informações; e a análise das informações. A pesquisa adota a abordagem qualitativa, descritiva e exploratória, conforme dispõe Creswell (2010), uma vez que o objetivo é propor melhorias ao i-lab FNDE sob a perspectiva das melhores práticas do Lab InovANAC possíveis de serem adaptadas e aplicadas.

3.1. TIPO DE PESQUISA

Esta pesquisa é de abordagem qualitativa que, para Creswell (2010, p. 26), trata-se de “meio para explorar e para entender o significado que os indivíduos ou os grupos atribuem a um problema social ou humano”. Neste sentido, o estudo aborda duas instituições públicas: uma tem a natureza de Agência Reguladora Federal; e outra, de Autarquia Federal em Educação.

A natureza descritiva possui embasamento, pois “apresenta um relato de um fenômeno social, que envolva, por exemplo, sua configuração, estrutura, atividades, mudanças no tempo e relacionamento com outros fenômenos” (GODOY, 2006, p. 124). A pesquisa de caráter exploratório também possui aderência à presente pesquisa, porque há a necessidade de se descrever e desenvolver um estudo a partir de um fenômeno pouco conhecido, conforme Creswell (2010). O que justifica o objetivo desta investigação que é propor melhorias ao i-lab FNDE sob a perspectiva das boas práticas do Lab InovANAC.

O estudo do caso é utilizado, neste trabalho, como estratégia, pois “deve estar centrado em uma situação ou evento particular cuja importância vem do que ele revela sobre o fenômeno ou objeto de investigação” (GODOY, 2006, p. 121). O objeto de investigação deste estudo é, como já dito, o laboratório de inovação. No primeiro estudo de caso, é investigado em profundidade o LabANAC, e num segundo caso, prevê-se depreender melhorias para o i-lab FNDE.

O estudo de caso sobre o Laboratório InovANAC objetiva a descrição e a identificação de aspectos como dificuldades, maturidade – como o tempo de funcionamento, melhores práticas, premiações e destaques recebidos, bem como verificação da presença de novidades reconhecidas

pela ANAC no que se refere ao seu laboratório de inovação. Todos esses aspectos são considerados para, posteriormente, propor melhorias ao i-lab FNDE.

A pesquisa, portanto, é desenvolvida no âmbito do FNDE e da ANAC, utilizando-se como instrumentos de coleta de dados: pesquisa bibliográfica (PIZZANI, 2012; KOLLER; PAULA COUTO; HOHENDORFF, 2014); pesquisa documental (MARCONI; LAKATOS, 2017); grupo focal para o estudo de caso no FNDE (GATTI, 2005) e entrevistas semiestruturadas individuais para o estudo de caso na ANAC, com utilização de caracterização *a posteriori* (BARDIN, 2016). É utilizada, para processamento das informações e dados, a análise de conteúdo, conforme os pressupostos de Bardin (2016).

3.2. CARACTERIZAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO ADOTANTE (FNDE)

O FNDE, criado pela Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968, e alterada pelo Decreto-Lei nº 872, de 15 de setembro de 1969, é uma autarquia federal vinculada ao MEC, responsável pela execução de políticas e programas educacionais. O FNDE possui como missão “prestar assistência técnica e financeira e executar ações que contribuam para uma educação de qualidade a todos”²² e visão de futuro “ser referência na implementação de políticas públicas”²³. A autarquia tem por responsabilidade o gerenciamento e a execução dos recursos do Orçamento Geral da União, bem como da cota federal do salário educação.

Destaca-se que as principais ações, projetos e programas do FNDE estão voltados para as áreas de ensino, pesquisa, alimentação escolar, financiamento estudantil e bolsas de estudo. Todos esses itens estabelecidos a partir da Lei de Diretrizes e Bases da Educação da Educação Nacional (LDBEN) e do Plano Nacional de Educação (PNE).

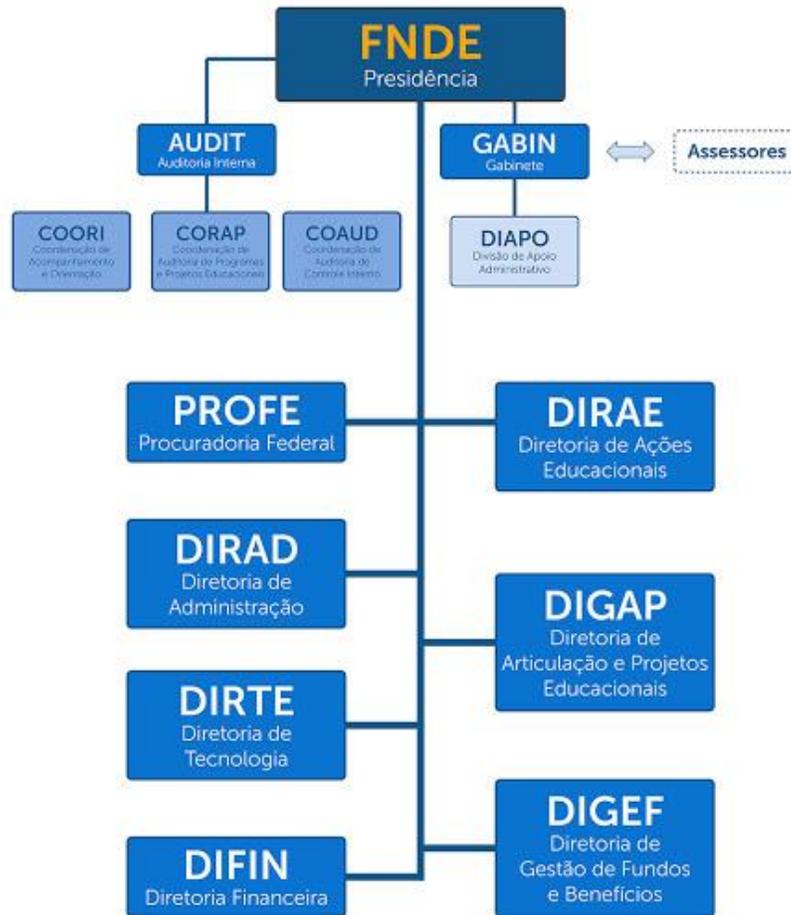
Para cumprir sua missão institucional o FNDE possui a seguinte estrutura organizacional: Auditoria, Gabinete e Assessorias ligados diretamente à Presidência do FNDE. Possui sete diretorias específicas: Diretoria de Ações Educacionais (DIRAE); Diretoria de Articulação e Projetos Educacionais (DIGAP); Diretoria de Gestão de Fundos e Benefícios (DIGEF); Diretoria

²² Informação retirada no Planejamento Estratégico do FNDE. Disponível em: www.fnde.gov.br. Acesso em: 26 mar. 2021.

²³ Informação retirada do Planejamento Estratégico do FNDE. Disponível em: www.fnde.gov.br. Acesso em: 26 mar. 2021.

Financeira (DIFIN); Diretoria Financeira (DIRTI); Diretoria de Administração (DIRAD) e Procuradoria Federal (PROFE). A seguir, há representação da hierarquia dessas diretorias:

Figura 11 - Estrutura organizacional do FNDE



Fonte: Portal FNDE²⁴.

O i-lab FNDE foi instituído na estrutura dos *assessores*, por meio da Portaria nº 619, de 11 de outubro de 2018. As diretrizes da Portaria regulam a instituição, os objetivos, as ações e as funções do laboratório de inovação na Autarquia, em consonância com o Plano Estratégico do FNDE. Esse plano tem o compromisso com a excelência na gestão, por meio da inovação e do empreendedorismo. A alta gestão optou por instituir o Laboratório de Inovação do FNDE vinculado à Assessoria de Gestão Estratégica do FNDE, a qual está vinculada à Presidência da Autarquia, tendo, assim, acesso mais direto à alta liderança da organização.

²⁴ Informação retirada do Planejamento Estratégico do FNDE. Disponível em: www.fnde.gov.br. Acesso em: 26 mar. 2021.

3.3. DESCRIÇÃO DA ORGANIZAÇÃO COMO REFERÊNCIA (ANAC)

Para alcançar o objetivo deste estudo – a proposição de melhorias ao i-lab FNDE –, percebeu-se ser necessário identificar uma organização governamental que já tenha implementado o modelo em estudo, no caso o i-lab (TIDD; BESSANT; PAVVIT, 2008). Nesse sentido, foram analisados i-labs no setor público brasileiro que tivessem posição de destaque no governo. Foram aplicados dois critérios nessa busca, a saber: (a) prêmios, reconhecimentos e honrarias recebidos; e (b) expertise no uso de técnicas de i-lab. Quando aplicados os referidos critérios, o i-lab de referência selecionado foi a Lab InovANAC.

Ressalta-se, mais uma vez, que o intuito neste estudo não é comparar o Lab InovANAC com o i-lab do FNDE. Propõe-se, aqui, observar, a partir do caso de referência, a Lab InovANAC, as boas práticas desenvolvidas para um i-lab no setor público. Com isso, prevê-se ser possível, como indicado, propor melhorias para o i-lab do FNDE.

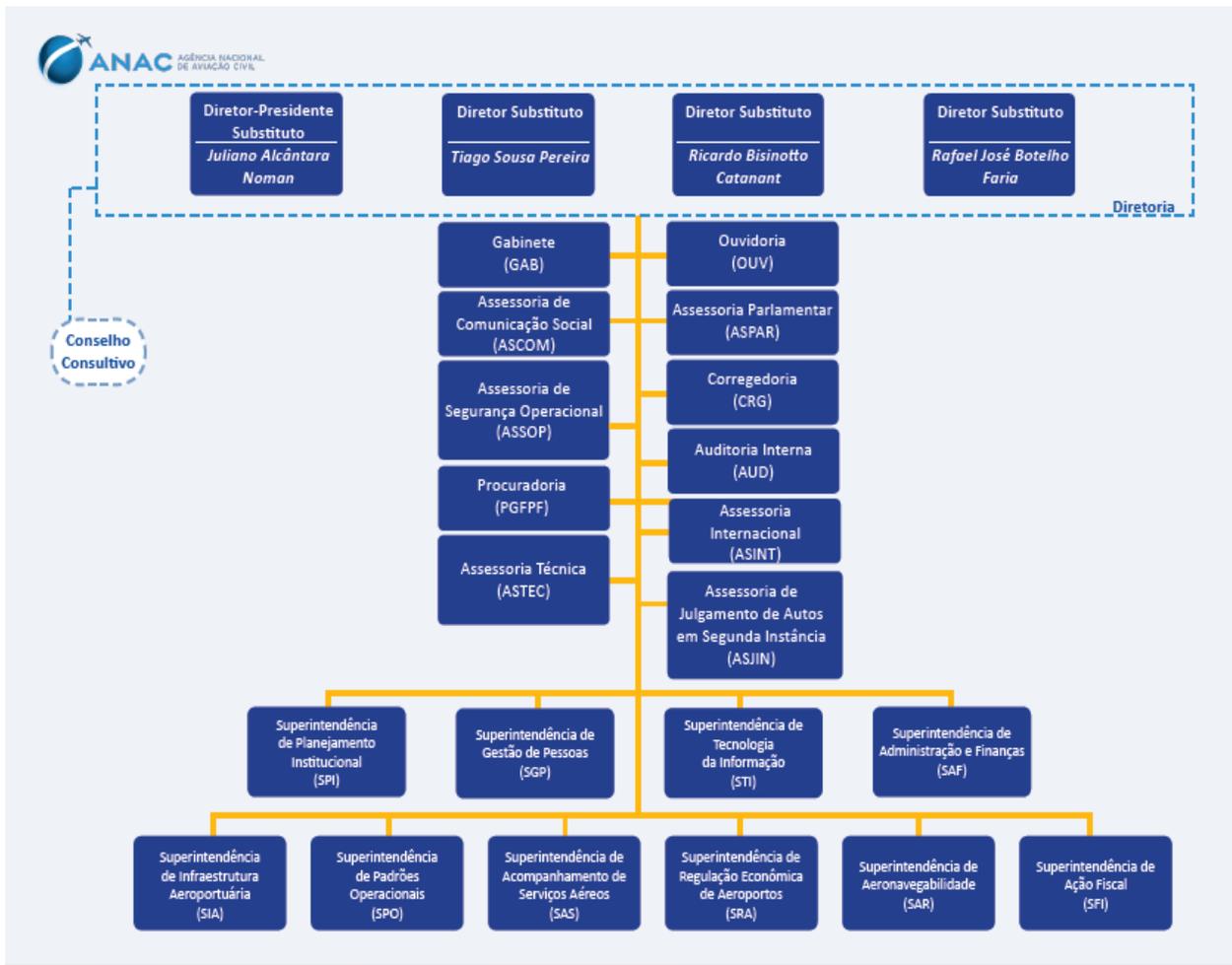
A ANAC, que tem por missão “garantir a segurança e a excelência da aviação civil” (DOC 17)²⁵, instituiu o Laboratório InovANAC com o objetivo de “fomentar a geração, a execução e a aceleração de ideias e oportunidades que possibilitem a produção de inovações que beneficiem a ANAC, seus regulados e a sociedade” (DOC 12, 14).

Outro intuito é o de difundir a cultura da inovação, com foco na valorização das pessoas, no capital intelectual e no compromisso com resultados (DOC 12). A criação formal do Lab InovANAC ocorreu em 2017 (DOC 12), resultado das atividades que já estavam sendo realizadas pela ANAC por meio da iniciativa InovANAC, denominação anterior à implementação do i-lab (DOC 26).

Para compreensão da atuação do i-lab na estrutura organizacional da ANAC, segue o organograma da instituição:

²⁵ Os documentos coletados na pesquisa documental estão descritos e comentados no Apêndice E desta pesquisa. Para facilitar a identificação, cada documento foi numerado, seguindo a ordem DOC1, DOC2 e assim por diante. Por isso, no corpo do texto da dissertação, é utilizado essa convenção para referenciar o documento associado ao tema abordado.

Figura 12 - Estrutura organizacional da ANAC



Fonte: Portal ANAC.

O Lab InovANAC está inserido na Superintendência de Gestão de Pessoas (SGP). Entre o período de 2017 a 2020, o supracitado laboratório recebeu premiações, reconhecimentos e honorarias. Além disso, promoveu concursos e, ainda, angariou ações de destaque. A lista de premiações, concursos e ações do Lab InovANAC pode ser acompanhada no quadro a seguir:

Quadro 4 – Premiações, concursos e ações do Lab InovANAC

Premiações recebidas	Concursos realizados	Ações Lab InovANAC
20º Concurso Inovação da Gestão Pública Federal – 2015 (DOC 27) ²⁶	Prêmio ANAC 10 anos Acadêmico e Jornalístico (2016) ²⁷ - (DOC 19)	Participou na composição da Estrutura Analítica do Projeto (EAP) do Lab FNDE que auxiliou na criação do Laboratório de Inovação do FNDE (DOC 6)
17º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal - 2013 (DOC 28) ²⁸	Prêmios InovANAC externos organizados pelo Lab InovANAC – 2019, nas categorias <i>security</i> e <i>safety</i> (aeródromos, operador aéreo e aeronavegabilidade) ²⁹ (DOC 32)	Adesão da ANAC à Rede de Inovação no Setor Público (Rede InovaGov), em fevereiro de 2017 (DOC 15)
16º Concurso Inovação na Gestão Pública – 2012 (DOC 29) ³⁰	Prêmios InovANAC internos organizados pelo Lab (2019) ³¹	Liderança do Desafio Mobilizador de Formação para Inovação da Rede InovaGov (DOC 15)
ANAC recebe menção honrosa no prêmio do Ministério dos Direitos Humanos (MDH) por atuação em prol da acessibilidade no transporte aéreo – 2018 (DOC 30) ³²	Prêmio InovaANAC 2017 ³³	Criação do movimento Conexão Inovação Pública do Rio de Janeiro em parceria com o i-lab da Agência Nacional de Saúde Complementar (Lab Inova ANS), o i-lab do Instituto Nacional de Câncer José Alencar Gomes da Silva (Lab Inova INCA) e o Centro Cultural do Ministério da Saúde para promoção de ações de inovação aberta no Rio de Janeiro (DOC 15)

²⁶ O projeto intitulado “Facilitação e ampliação do acesso gratuito ao transporte aéreo de órgãos, tecidos e equipes para transplantes”, iniciativa idealizada pela Secretaria de Aviação Civil (SAC) ligada ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, com a colaboração de servidores da Gerência Técnica de Artigos Perigosos, da Superintendência de Padrões Operacionais (SPO/ANAC) ficou em terceiro lugar entre as 102 iniciativas inscritas no certame. Fonte: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2728/1/Livro_Completo_20_Concurso.pdf. Acesso em: 26 mar. 2021.

²⁷ Fonte: <https://www.anac.gov.br/noticias/2016/agencia-lanca-o-premio-anac-10-anos-academico-e-jornalístico-2>. Acesso em: 26 mar. 2021.

²⁸ O Sistema de Emissão e Controle de Autorização de Voo da Agência Nacional de Aviação Civil (SIAVANAC) foi uma das iniciativas vencedoras do 17º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal. Fonte: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/258>. Acesso em: 26 mar. 2021.

²⁹ Fonte: <https://www.anac.gov.br/inovanac>. Acesso em: 26 mar. 2021.

³⁰ Com a iniciativa “Vistórias de Aeronaves – Centralização do Planejamento e Controle”, a ANAC conquistou a 10ª colocação no Concurso Inovação na Gestão Pública Federal. Fonte: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/375>. Acesso em: 26 mar. 2021.

³¹ As referências estão na WikiANAC, rede interna. Fonte: Lab InovANAC (2020).

³² A ANAC foi agraciada pelos trabalhos desenvolvidos pela Superintendência de Ação Fiscal (SFI) e Assessoria de Comunicação Social (ASCOM) na propagação das boas práticas para a garantia da acessibilidade no transporte aéreo. Fonte: <https://www.anac.gov.br/noticias/2018/anac-recebe-premio-do-mdh-por-atuacao-em-prol-da-acessibilidade-no-transporte-aereo>. Acesso em: 26 mar. 2021.

³³ Fonte: https://sistemas.anac.gov.br/wiki/index.php/Pr%C3%AAmio_InovANAC_2017. Acesso em: 26 mar. 2021.

“As 100+ Inovadoras no Uso de TI” ³⁴ – 2019 (DOC 31)	Prêmio InovaANAC 2019 ³⁵	A ANAC foi reconhecida pelo Observatório da Inovação no Setor Público (OPSI) da OCDE, em 2018, como um dos atores do mapa de Inovação no setor público brasileiro e um dos poucos órgãos com um laboratório de inovação ativo. Destaca-se, no mapeamento, o papel do Lab InovANAC como construtor de capacidade de inovação na Agência, uso do Design Thinking e suporte a outros órgãos públicos em assuntos de inovação (DOC 15)
	Prêmio ANAC 10 anos Acadêmico e Jornalístico ³⁶	O WeGov realizou, em 2018, uma pesquisa sobre maturidade em inovação organizacional e a ANAC atingiu 96 pontos (de 130 possíveis) se posicionando no segundo maior nível da escala (DOC 26) ³⁷
		A equipe do Lab InovANAC participou da Revisão Técnica do Guia para Inovação na Gestão Pública do Governo do Estado de Minas Gerais (DOC 15);

Fonte: Elaboração própria.

As premiações, concursos e ações do i-lab apresentados no quadro acima são discutidos e contextualizados ao decorrer da análise, conforme a relevância e a pertinência (cf. Capítulo 4). Reitera-se, ainda, que, conforme apontamentos apresentados, o Lab InovANAC foi escolhido como unidade referência para esta pesquisa com base nesses dois critérios: prêmios, reconhecimentos e honrarias recebidos pelo Lab InovANAC; e expertise no uso de técnicas e métodos de i-lab.

³⁴ Em 16 de agosto de 2019, os trabalhos da Agência que demandam o uso e o desenvolvimento de tecnologia digital foram reconhecidos no prêmio “As 100+ Inovadoras no Uso de TI”. A ANAC ficou na posição 87 entre as 197 empresas inscritas no concurso, que reuniu trabalhos realizados por empresas públicas e privadas. Para compor o *ranking*, os organizadores avaliaram os projetos de TI que impactaram nos negócios de empresas brasileiras. A premiação foi realizada no IT Forum X, no Transamerica Expo Center, em São Paulo. Fonte: Lab InovANAC (2020).

³⁵ Fonte: https://sistemas.anac.gov.br/wiki/index.php/Pr%C3%A0mio_InovANAC_2019_ Acesso em: 26 mar. 2021.

³⁶ Fonte: <https://www.anac.gov.br/noticias/2016/agencia-lanca-o-premio-anac-10-anos-academico-e-jornalistico-2> Acesso em: 26 mar. 2021.

³⁷ Escala de Maturidade de Inovação Pesquisa WeGov: (a) Até 26 – ausente: tem uma noção do que é inovar, mas ainda não tem ações; (b) 27 a 52 – carente: começando a perceber a necessidade de inovar, com algumas ações isoladas; (c) 57 a 78 – iniciado: ações sistemáticas para fomentar inovação; (d) 79 a 104 – consciente: visão direcionada para a inovação e articulada às estratégias da liderança; (e) 105 a 130 – avançado: inovação faz parte da cultura da organização (DOC 13).

3.4 PARTICIPANTES DA PESQUISA

Após a caracterização das organizações, apresenta-se os participantes da pesquisa. Para a realização da seleção de participantes, é necessário que esses estejam envolvidos de forma direta com o objeto a ser explorado e descrito, o que configura escolha proposital, conforme explica Creswell (2010). Dessa forma, os participantes da pesquisa foram previamente selecionados, de acordo com o nível de envolvimento com o processo de implementação dos laboratórios de inovação nas organizações FNDE e ANAC.

3.4.1. Participantes da pesquisa na organização adotante (FNDE)

Na organização FNDE, conduziu-se o Grupo Focal (GF) - descrito nos tópicos 3.6.2 e 3.6.2.1 – com três membros escolhidos por terem participado da implementação do i-lab do FNDE e por apresentarem características homogêneas, conforme análise preliminar, de acordo protocolo de Gatti (2012). O quadro a seguir apresenta os dados dos participantes da técnica de pesquisa GF no FNDE:

Quadro 5- Participantes da pesquisa no i-lab FNDE

Identificação do GF	Sexo	Idade	Escolaridade	Tipo de formação	Tempo de atuação no FNDE (ano)
GF P1	Feminino (F)	43	Nível Superior	Administração	19
GF P2	Masculino (M)	35	Mestrado	Matemática	12
GF P3	M	22	Nível Superior em andamento (estagiário)	Publicidade e Propaganda	1,5

Fonte: Elaboração própria.

Os perfis analisados no quadro não contemplam toda a equipe de implementação do Lab FNDE, nem todos estavam atuando na organização à época da pesquisa. Uma limitação é a impossibilidade de pesquisa junto a usuários do laboratório, a pesquisa se limitou aos membros atuantes da implementação do i-lab FNDE.

3.4.2. Participantes da pesquisa na organização referência (ANAC)

Na organização ANAC, foram conduzidas entrevistas semiestruturadas (cf. Tópico 3.8), com três membros escolhidos por terem participado do processo de implementação do Lab InovANAC, conforme protocolo de Bardin (2016). O quadro a seguir apresenta os dados dos participantes da técnica de pesquisa entrevista semiestruturada na ANAC:

Quadro 6 - Participantes da pesquisa no Lab InovANAC

Identificação da entrevista semiestruturada	Sexo	Idade	Escolaridade	Tipo de formação	Tempo de atuação na ANAC (ano)
E1	F	36	Mestrado	Pedagogia	12
E2	M	41	Mestrado	Pedagogia	7
E3	F	38	Mestrado	Psicologia	7

Fonte: Elaboração própria.

Destaca-se, em similaridade ao tópico anterior, que os perfis analisados no quadro não contemplam toda a equipe de implementação do Lab ANAC. Nesse caso, foram escolhidos os perfis que atuaram mais diretamente no processo, conforme investigação preliminar na instituição. Uma limitação, igualmente ao tópico 3.3.1, é a impossibilidade de pesquisa junto a usuários do i-lab, a pesquisa se limitou aos membros que atuaram na implementação do Lab InovANAC.

3.5 INSTRUMENTOS DA PESQUISA

Realizou-se a pesquisa bibliográfica como primeiro instrumento de coleta de dados, conforme recomendações de Pizzani (2012) e Koller, Paula Couto e Hohendorff (2014), a qual está presente no referencial teórico e teve como finalidade o estudo sobre os temas: inovação no setor público e laboratório de inovação no setor público. Para essa pesquisa, foram realizadas buscas em portais, bases de dados, bibliotecas, bancos de dissertações e teses. Isso possibilitou a análise em profundidade do tema de estudo.

Destaca-se outros três instrumentos de coleta de dados: pesquisa documental, grupo focal e entrevista semiestruturada, os quais são descritos em sequência, agora em diante. Conforme Marconi e Lakatos (2017, p. 189), a pesquisa documental tem por particularidade “tomar como fonte de coleta de dados apenas documentos, escritos ou não, que constituem o que se denomina de fontes primárias. Estas podem ter sido feitas no momento em que o fato ou fenômeno ocorre,

ou depois”. O levantamento e a coleta de dados para a pesquisa foram realizados em ferramentas como intranet, internet e consulta com os gestores

Para a presente pesquisa, com o objetivo de recolher informações sobre o campo de estudo de ambas as instituições, são utilizados documentos públicos internos e externos como instrumentos de pesquisa documental: Leis Federais, Decretos Federais, Portarias Federais, Resoluções, Regimentos, Portais institucionais federais, Manuais, documentos internos e e-mails institucionais.

Outro instrumento de pesquisa utilizado é o grupo focal. Nesta pesquisa, a técnica de grupo focal é utilizada para o estudo de caso do FNDE, seguindo os protocolos de Gatti (2012). Essa técnica tem como finalidade caracterizar o modelo do i-lab FNDE. Gatti (2012) menciona a importância do grupo focal ao afirmar que essa técnica é aplicada para identificar percepções, sentimentos, atitudes e ideias dos participantes a respeito de um determinado assunto, produto ou atividade, além de possibilitar ao pesquisador a apreensão de como os participantes interpretam a realidade, seus conhecimentos e experiências.

Para a composição do grupo, Gatti (2012) sugere aos participantes apresentarem algumas características homogêneas e que, por outro lado, também é desejável haver alguma variação entre os membros, para que apareçam opiniões diferentes. Sob esse aspecto, os participantes do FNDE escolhidos preenchem o sugerido pela literatura, conforme identificação no item 3.3.1. Além disso, a técnica do grupo focal permite acolher as variações entre os membros no que diz respeito à formação acadêmica e à experiências profissionais, sem dissolver a coerência da tendência do grupo em análise.

Destaca-se, ainda, que a entrevista semiestruturada é o terceiro instrumento de pesquisa utilizado nesta investigação. Conforme Bardin (2016), a entrevista semiestruturada permite lidar com as falas relativamente espontâneas, tendo por objetivo a compreensão dos significados que os entrevistados atribuem à situação relacionada ao objeto de estudo – que, nesta pesquisa, são os i-labs no setor público. Essa técnica é realizada com os servidores do Lab InovANAC, identificados no item 3.3.2 O instrumento utilizado, nessa técnica, é o roteiro de entrevista (Apêndice H).

3.6 PROCEDIMENTO DE COLETA DE DADOS E ANÁLISE DAS INFORMAÇÕES

Para a realização do procedimento de coleta de dados, a pesquisa utiliza dados primários obtidos a partir da realização de grupo focal no FNDE e de entrevistas semiestruturadas na ANAC, bem como de dados secundários que são obtidos junto aos documentos obtidos nas instituições públicas pesquisadas.

Para a análise e interpretação das informações, é realizada a técnica de análise de conteúdo que, conforme Bardin (2016, p. 40) define, “é um conjunto de técnicas de análise das comunicações que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens”. Para as informações obtidas com pesquisa documental, é aplicado o protocolo de Bardin (2016) e Franco (2012). Para o grupo focal, é utilizado o procedimento proposto por Gatti (2012). Para as entrevistas semiestruturadas, os critérios de Bardin (2016) foram seguidos. Conforme Gatti (2012), observa-se que os procedimentos gerais para a análise de dados levantados por meio do grupo focal são os mesmos de qualquer análise de dados qualitativos.

Segue o quadro que representa, em síntese, a estrutura metodológica empreendida durante esta investigação:

Quadro 7 – Síntese da metodologia

Metodologia da Pesquisa				
Abordagem	Qualitativa			
Estratégia	Estudo de caso			
Natureza	Descritiva e exploratória			
Técnica da pesquisa	Documental	Grupo focal	Entrevista semiestruturada	Bibliográfica
Instrumentos	Documentos escritos, internos e externo	Roteiro para grupo focal	Roteiro de entrevista	Pesquisas em bases de dados e bibliotecas
Fonte de dados	Secundário	Primário	Primário	Secundário
Levantamento e coleta de dados	Arquivos, intranet, internet, consulta com os gestores	Após autorização, agendamento e aplicação do roteiro de forma presencial e em grupo	Agendamentos e aplicação do roteiro	Bases de dados, Portal de Periódicos, repositórios e Bibliotecas

Tipo de material	Leis, Portarias, Regulamentos, Decretos, Regimentos, Portais institucionais.	Transcrição do grupo focal	Transcrições das entrevistas	Artigos, dissertação, teses e livros
Registro dos dados	Leitura, cópias e anotações	Anotações, gravações e transcrição	Anotações, gravações e Degravações	Planilhas, resumos, anotações e marcações nos Textos
Análise dos dados	Análise de Conteúdo			Leitura em profundidade

Fonte: Elaboração própria.

Após a realização da análise bibliográfica foi realizada pré-análise, conforme Bardin (2016), que objetiva operacionalizar e sistematizar as ideias iniciais para auxiliar a condução da análise de conteúdo. Em um segundo momento, os dados secundários foram analisados mediante leitura em profundidade, organização de conteúdo e interpretação das informações constantes nas leis, decretos, portarias, regimentos, portais institucionais, entre outras fontes disponibilizadas para análise documental (BARDIN, 2016). Posteriormente, foram realizados o estudo de caso no FNDE e as entrevistas na ANAC para proposição de melhorias ao i-lab FNDE sob a perspectiva das boas práticas do Lab InovANAC.

3.6.1 Pesquisa documental no FNDE

A pesquisa documental teve por objetivo aprofundar o conhecimento acerca do i-lab FNDE. É realizada, assim, uma análise de documentos internos e externos, dentre os quais: Decretos, Portarias, organograma, manuais, guias, além de informações disponibilizadas no Portal e na Intranet do FNDE. Todos esses documentos estão detalhados no Apêndice E - Análise Documental Organização Adotante (FNDE).

A principal característica da pesquisa documental é a coleta de dados restrita a documentos que podem ser escritos – documentos oficiais, publicações, publicações administrativas – e documentos particulares – como também demais formas, como imagens e fotografias (MARCONI; LAKATOS, 2017). Utiliza-se para esta pesquisa somente a coleta de documentos escritos. Este estudo também faz uso de dados secundários, os quais foram solicitados

e autorizados, conforme encaminhamento ao FNDE de uma Carta de Apresentação e um Termo de Consentimento Livre e Esclarecido Institucional – os quais estão nos Apêndices A e B. Desse modo, são cumpridos nesta investigação os preceitos éticos da investigação, conforme proposto por Creswell (2010).

Para a coleta de dados, é preciso estabelecer os protocolos para registros dos dados, e esclarecimento dos tipos de dados coletados (CRESWELL, 2010). Dessa forma, o levantamento e a coleta de informações ocorreu entre novembro de 2019 a maio de 2020. Da coleta da pesquisa documental do FNDE, foram identificados doze documentos sobre o Lab FNDE, que foram compilados no Apêndice F, intitulado Análise Documental Organização Adotante (FNDE). No referido apêndice, estão a relação e a descrição desses documentos utilizados para a realização da pesquisa documental no âmbito na instituição com identificação das seguintes informações: documento externo ou interno; código; nome do documento; data da publicação; finalidade; informações pertinentes à pesquisa; e origem.

Os documentos analisados no Apêndice E foram os seguintes:

- DOC1 (Portaria nº 299, 12 de maio de 2020);
- DOC2 (Portaria nº 629, 07 de agosto de 2017);
- DOC 3 (Portaria nº 619, 11 de outubro de 2018);
- DOC 4 (Plano Estratégico 2018 -2022 FNDE, de 2018);
- DOC 5(Source of Project and Project Planning 1 - PSP 1, de 2018);
- DOC 6 (Source of Project and Project Planning 2 - PSP 2, de 2018);
- DOC 7 (Source of Project and Project Planning 3 - PSP 3, de 2019);
- DOC 8 (Trabalho Final – IMP – Nome do Projeto: Laboratório de Inovação em Educação, de 2019);
- DOC 9 (Referencial do Laboratório de Inovação em Educação, de 2018);
- DOC 10 (Organograma FNDE, acesso em 2020);
- DOC 11 (Programa de capacitação: Programa Innovation Management Professional – IMP, acesso em janeiro de 2021).

Esses onze documentos estão no Apêndice E e foram analisados. A escolha desses documentos se deve à sua relação com o i-lab FNDE, pois apontam dados referentes à criação, à justificativa e à contextualização no plano estratégico da organização do referido i-lab. Essas

informações foram localizados nos seguintes canais de comunicação: Diário Oficial da União (DOU); Sistema Eletrônico de Informações (SEI); sítio do órgão; e documentos internos do FNDE, disponíveis na Intranet.

3.6.2 Grupo focal no FNDE

Utiliza-se para esta pesquisa a técnica de grupo focal para o estudo de caso do FNDE, seguindo os protocolos de Gatti (2012), que destaca a aplicação da técnica para identificar percepções, sentimentos, atitudes e ideias dos participantes a respeito de um determinado tema, produto ou atividade. Além disso, o GF possibilita, ao pesquisador, a apreensão de como os participantes interpretam a realidade, seus conhecimentos e experiências.

O principal objetivo do GF é reunir informações detalhadas sobre um tópico específico – que nesse caso é a caracterização do i-lab FNDE –, a partir de um conjunto de participantes selecionados. Conforme protocolo de Gatti (2012), como dito, recomenda-se que os participantes apresentem algumas características homogêneas e essas devem ser consequências do objetivo do trabalho, i-lab FNDE. Registra-se, nesse sentido, que o critério para escolha dos participantes selecionados para atuar no grupo focal foi, como já indicado, um grupo homogêneo caracterizado por atuar no i-lab FNDE em seu primeiro ano de concepção, de outubro de 2018 a outubro de 2019.

A aplicação do grupo focal no FNDE teve por finalidade propor melhorias ao i-lab FNDE e obter compreensão aprofundada sobre a caracterização do Laboratório. A moderação do grupo focal foi realizada pelo Professor Dr. Jonilto Costa Sousa, conforme as recomendações de Gatti (2012), com clareza de expressão, flexibilidade, habilidade de conduzir o grupo, e sensibilidade na condução da técnica.

O convite (Apêndice H) foi enviado aos membros do i-lab FNDE que participaram do período de implementação do Laboratório. Gatti (2012) sugere de cinco a dez participantes para o grupo focal. Como uma limitação da pesquisa, foram convidados apenas três integrantes, pois são os integrantes que tiveram participação no primeiro ano de concepção do Laboratório de Inovação e continuavam atuando na organização à época das pesquisas.

3.6.2.1 Roteiro do grupo focal

Conforme Gatti (2005), GF é uma técnica derivada das diferentes formas de trabalho com grupos, que são amplamente desenvolvidas na psicologia social. Privilegia-se, no GF, a seleção dos participantes segundo alguns critérios pertinentes ao estudo, desde que possuam características em comum que o qualificam para a discussão da questão. Nesse sentido, o foco é o trabalho interativo e a coleta do material discursivo e expressivo do grupo.

A escolha em aplicar grupo focal no FNDE justifica-se pela existência de um grupo homogêneo das pessoas que conceberam o projeto, hoje implantado em unidade institucional, o i-lab FNDE. No grupo focal, conforme Gatti (2005), busca-se interações nas falas desse grupo homogêneo e foi o que se buscou durante a realização do GF.

Considera-se, para esta pesquisa, o período de outubro de 2018 a outubro de 2019 como temporalidade de implementação do i-lab FNDE. Para Gatti (2005), o grupo focal utiliza a técnica exploratória, pois investiga um fenômeno que ainda não é consolidado. Essa característica da referida técnica é justamente um dos aspectos da pesquisa qualitativa.

Para o início do grupo focal, o moderador se apresenta e pede a apresentação inicial dos participantes. Com objetivo de facilitar a posterior transcrição e análise dessa etapa da pesquisa, o moderador solicita autorização para gravar o grupo focal. Informa que é mantido sigilo quanto ao registro das informações e à identificação dos participantes, e que, após a utilização das informações, a gravação é extinta, conforme protocolos de ética da pesquisa.

Esses foram os tópicos guias abordados no GF:

- Surgimento do i-lab FNDE;
- Concepção da Equipe;
- Metodologia;
- Desafios.

O moderador é responsável por introduzir o tema, propor algumas questões ao grupo, ouvi-los, de modo que todos tenham a oportunidade de se expressar e de participar. Informa que não há resposta padrão ou ordem delimitada para falas, pois o que se busca com o grupo focal é a interação desse grupo homogêneo e explica o objetivo da pesquisa: propor melhorias ao i-lab FNDE e obter compreensão aprofundada sobre a caracterização do referido laboratório. Essas foram as características principais do GF aplicadas neste estudo.

3.6.3. Pesquisa documental na ANAC

A pesquisa documental tem por objetivo aprofundar o conhecimento acerca do Lab InovANAC. É realizada a análise de documentos internos e externos, dentre os quais: Portarias, Resoluções, organograma, manuais, guias, além de informações disponibilizadas no Portal da ANAC. Esses documentos estão detalhados no Apêndice G - Análise Documental Organização Referência (ANAC).

A pesquisa utiliza também dados secundários. Por isso, foram encaminhados à ANAC uma Carta de Apresentação e um Termo de Consentimento Livre e Esclarecido Institucional, os modelos desses documentos estão reproduzidos nos Apêndices C e D, respectivamente. esse procedimento acompanham os preceitos éticos da investigação, conforme proposto por Creswell (2010). Para a coleta de dados, é necessário cumprir protocolos para registros dos dados e esclarecimentos dos tipos de dados a serem coletados, em consonância com a orientação de Creswell (2010). Observando essas diretrizes, o levantamento e a coleta de informações ocorreram entre novembro de 2019 a agosto de 2020.

Da coleta da pesquisa documental da ANAC, foram identificados vinte e sete documentos sobre o Lab InovANAC, os quais constam no Apêndice G - Análise Documental Organização Referência (ANAC). Os documentos analisados no Apêndice G foram os seguintes:

- DOC 12 (Portaria nº 3.791/SGP, de 14 de novembro de 2017);
- DOC 13 (Portaria nº 825, de 9 de março de 2018);
- DOC 14 (Resolução nº 381, de 14 de junho de 2016);
- DOC 15 (Carta de Serviços InovANAC – 2019);
- DOC 16 (Planejamento Estratégico ANAC – 2015 a 2019);
- DOC 17 (Planejamento Estratégico ANAC – 2020 a 2026);
- DOC 18 (Organograma ANAC);
- DOC 19 (Publicação Portal ANAC: “Agência lança o Prêmio ANAC” - 2016);
- DOC 20 (Publicação Portal: ANAC lança seu laboratório de inovação – Lab InovANAC - 2017);
- DOC 21 (Publicação Intranet: divulgação do Lab InovANAC e espaço físico - 2020);

- DOC 22 (Programa Específico de Capacitação em Inovação e Gestão do Conhecimento ANAC – 2017);
- DOC 23 (E-mail institucional I - coordenação Lab InovANAC - 2020);
- DOC 24 (E-mail institucional II - coordenação Lab InovANAC – 2021);
- DOC 25 (E-mail institucional III - coordenação Lab InovANAC – 2021);
- DOC 26 (Artigo publicado por integrantes da equipe Lab InovANAC – 2018);
- DOC 27 (Premiação recebida pela ENAP: 20º Concurso Inovação da Gestão Pública Federal);
- DOC 28 (Premiação recebida: 17º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal);
- DOC 29 (Premiação recebida: 16º Concurso Inovação na Gestão Pública);
- DOC 30 (Premiação recebida: MDH por atuação em prol da acessibilidade no transporte aéreo - 2018);
- DOC 31 (Premiação recebida: “As 100+ Inovadoras no Uso de TI”- 2019);
- DOC 32 (Prêmios InovANAC externos organizados pelo Lab InovANAC - 2019);
- DOC 33 (Compilação dos prêmios recebidos e concursos/prêmios organizados pelo Lab InovANAC – 2020);
- DOC 34 (TED – UnB – 2018);
- DOC 35 (ESTRUTURA SGP – ANAC – 2017);
- DOC 36 (Portaria nº 3.938, de 20 de dezembro de 2018);
- DOC 37 (Resultados Prêmio ANAC 10 – 2016);
- DOC 38 (Entrega do Prêmio ANAC 10 anos - Acadêmico e Jornalístico – 2016);
- DOC 39 (Portal ANAC – 2021).

No supracitado apêndice, apresenta a relação e a descrição dos documentos selecionados na pesquisa documental no âmbito na referida instituição. Foram aplicados os seguintes critérios para a identificação das principais informações dos documentos: documento externo ou interno; código; nome do documento; data da publicação; finalidade; informações pertinentes à pesquisa; e origem – os mesmos que foram aplicados à pesquisa documental realizada no FNDE.

Para a construção do Apêndice H, considera-se a criação, a justificativa, bem como documentos balizadores da inovação na Instituição, relacionados ao Lab InovANAC. Os documentos selecionados foram localizados nos seguintes canais de comunicação: DOU; sítio da instituição; sites de premiação em inovação no setor público, bem como documentos internos do ANAC – estes últimos disponibilizados pela Coordenação do Laboratório na Instituição.

3.7 ANÁLISE DAS INFORMAÇÕES COLETADAS NO FNDE

Para análise e interpretação das informações coletadas no FNDE, faz-se uso da técnica de análise de conteúdo, conforme Bardin (2016). Segue-se também os protocolos de Gatti (2012) para as informações resultantes do grupo focal e os critérios de Bardin (2016) e de Franco (2012) para a análise dos documentos.

Em consonância com Bardin (2016), são adotados os procedimentos: pré-análise; exploração do material; tratamento dos dados e interpretação. No primeiro momento, é realizada a pré-análise, etapa que objetiva a sistematização das informações coletadas para posterior realização das atividades de análise de conteúdo. Essa fase compreende as seguintes atividades: (a) leitura flutuante, estabelecimento do primeiro contato com os documentos a serem analisados; (b) escolha dos documentos, que pode ser definida *a priori* ou *a posteriori*; (c) formulação de hipóteses; (d) referenciação de índices e criação de indicadores, o que compreende a definição de indicadores por meio de recortes de textos nos documentos de análise (FRANCO, 2012).

Seguindo essa sequência, é efetuada a leitura flutuante para compreensão global do material, identificando os principais assuntos e as informações de interesse para o tema da pesquisa. Em seguida, faz-se a leitura aprofundada para a seleção dos materiais. Após a pré-análise, parte-se para a exploração do conteúdo, fase compreendida pela decomposição, enumeração e reagregação de conteúdos (BARDIN, 2016). Então, executa-se a exploração do conteúdo, realizando o tratamento dos dados e, então, a interpretação.

Com isso, prevê-se a criação de unidades de documento, que codificam as informações pertinentes à pesquisa. Para alcançar a codificação, segue-se os protocolos de Bardin (2016), a saber: exaustividade, representatividade, homogeneidade e pertinência. Para o emprego da exaustividade, emprega-se, nessa pesquisa, a totalidade do *corpus* dos documentos disponíveis. Para aplicar a representatividade, opta-se, neste estudo, a amostra de informações com maior significado e consistência. Para conseguir a homogeneidade, busca-se o critério preciso de escolha dos materiais analisados. E para obter a pertinência, esta investigação escolhe materiais adequados e pertinentes ao objetivo e ao objeto da investigação. Esses são os protocolos seguidos para se analisar as informações coletadas no FNDE.

3.8 ANÁLISE DAS INFORMAÇÕES COLETADAS NA ANAC

Para a análise e interpretação das informações coletadas na ANAC, também é acolhida a técnica de análise de conteúdo, em conformidade com Bardin (2016, p.40) e Franco (2012). O mesmo tratamento aplicado às informações do FNDE é efetuado em relação as informações obtidas na ANAC, isto é, são seguidos os procedimentos de Bardin (2016)

Conforme protocolos de Bardin (2016) foram adotados os procedimentos: pré-análise; exploração do material; tratamento dos dados e interpretação. Primeiramente, é efetuada a pré-análise, na qual é se sistematiza os dados coletados para que, depois, seja realizada as atividades de análise de conteúdo. Há, nesse momento, a leitura flutuante, a escolha de documentos, a formulação de hipóteses, a referenciação de índices e criação de indicadores – exatamente como também é proposto na pesquisa documento do FNDE.

Em seguida, é feita a leitura em profundidade dos materiais selecionados. Com a realização da pré-análise, alcança-se os grandes temas das informações coletadas que, no caso da ANAC, são: (a) estrutura regimental e estratégia da ANAC alinhadas à inovação; (b) implementação do Lab InovANAC; (c) dificultadores e facilitadores; (d) boas práticas.

Após a pré-análise, efetua-se a exploração do conteúdo, que é composta por: (i) decomposição; (ii) enumeração; e (iii) reagregação de conteúdos (BARDIN, 2016). O terceiro estágio do protocolo de análise proposto por Bardin (2016) é o tratamento dos dados e a interpretação. No tratamento dos dados, emprega-se os mesmos critérios de exaustividade, representatividade, homogeneidade e pertinência aplicados à pesquisa documental do FNDE. A interpretação aplica-se às informações selecionadas e codificadas, conforme os dois estágios anteriores. Esses são os procedimentos analíticos aplicados na análise dos documentos coletados na ANAC.

4. ANÁLISE E DISCUSSÃO

Neste capítulo, são apresentados os resultados da pesquisa realizada, considerando a análise das informações coletadas à luz da perspectiva de processos (VAN DE VEN, 1986), e a conceituação do laboratório de inovação no setor público adotada por Puttick (2014)³⁸. A novidade para o FNDE é a inovação de processos advinda da criação do i-lab FNDE. Isso é identificado, porque a inovação na perspectiva de Van de Ven (1986) ocorre, nas instituições, a cada vez que elas desenvolvem ou modificam seus produtos, serviços e processos, bem como quando aprimoram seus processos internos, dentro de uma ordem institucional.

Considerando esse arcabouço teórico, a análise do FNDE é composta por uma única etapa, a saber: a caracterização do i-lab FNDE (tópico 4.1). Já a análise da ANAC é composta por três etapas: (i) descrição do Lab InovANAC (tópicos 4.2.1, 4.2.2 e 4.2.3); (ii) fatores dificultadores e facilitadores na implantação do i-lab (tópico 4.2.4); e (iii) análise das boas práticas desenvolvidas (tópico 4.2.5). Na terceira parte desse capítulo, são apresentadas as propostas de melhorias ao i-lab FNDE a partir dos achados do caso do Lab InovANAC. Esse é o percurso analítico proposto para este capítulo.

4.1. CASO 1: LABORATÓRIO DE INOVAÇÃO EM EDUCAÇÃO DO FNDE

Neste tópico, realiza-se a caracterização do i-lab FNDE, para estruturar o caso. Para tanto, foram abordados diversos elementos de forma a compor o caso: surgimento do laboratório, concepção da equipe, métodos e técnicas, bem como principais desafios. Cada um desses elementos foi constituído a partir da análise dos documentos selecionados (Apêndice E), do grupo focal e do aporte teórico estruturado no referencial teórico.

³⁸ Definição de i-lab apresentada no referencial teórico desta dissertação e empregada durante a análise: “Os times de inovação - geralmente chamados de laboratórios, fundos ou unidades de inovação - são variados em tamanhos, utilizam uma variedade de técnicas, são equipados com recursos diferentes e tentam enfrentar questões e desafios diferentes. O que une equipes e laboratórios de inovação - e diferencia de outras organizações ou equipes bem administradas - é que todos estão adotando métodos experimentais para lidar com questões sociais e públicas” (PUTTICK, 2014, p. 6, tradução nossa).

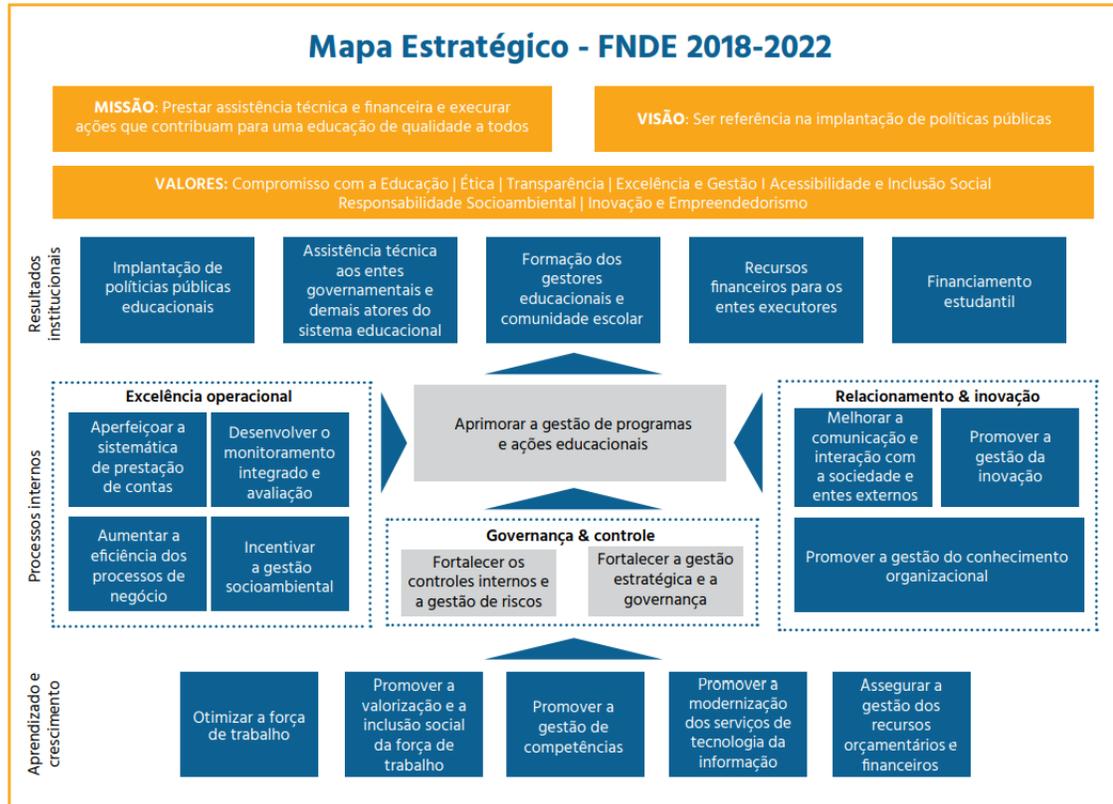
Original: “Innovation teams – often referred to as innovation labs, funds or units – come in a variety of sizes, use a range of techniques, are equipped with different resources, and try to tackle different issues and challenges. What unites innovation teams and labs – and differentiates them from other well run organisations or teams – is that they are all adopting experimental methods to tackle both social and public issues”.

4.1.1 Surgimento do i-lab FNDE

O FNDE é uma autarquia federal vinculada ao MEC do governo brasileiro. A instituição foi criada pela Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968, e alterada pelo Decreto-Lei nº 872, de 15 de setembro de 1969. Em acordo com o *Planejamento Estratégico (2018-2022)* (DOC5), a autarquia tem por missão “prestar assistência técnica e financeira e executar ações que contribuam para uma educação de qualidade a todos”. A visão estratégica constitui em “ser reconhecida, em um futuro próximo, como uma referência na implementação de políticas públicas”. Nesse sentido, é uma instituição compromissada com a educação, tendo por valores: “a ética e a transparência; a excelência na gestão; a acessibilidade e a inclusão social; a responsabilidade ambiental; a inovação e o empreendedorismo”.

O *Planejamento Estratégico (2018-2022)* foi revisado por empresa de consultoria contratada pelo FNDE, a saber: a GD Consultoria - Steibeins SIBE-BRASIL. A mesma empresa também foi contratada para desenvolver um programa de capacitação no FNDE: Innovation Management Professional (IMP) (DOC 12). A capacitação sustentou uma metodologia de intervenção em três perspectivas: (a) aquisição de novos conhecimentos a projetos de inovação; (b) aprendizado para implementação de projetos na instituição; e (c) estratégia corporativa. Para tanto, foi lançado edital para seleção de trinta projetos inovadores no FNDE para a participação do programa IMP, com o objetivo de atender ao objetivo estratégico “promover a gestão da inovação”. O i-lab FNDE era um desses trinta projetos. Apresenta-se, na figura a seguir, o mapa estratégico do FNDE, proposto para o quadriênio 2018-2022:

Figura 13– Mapa estratégico do FNDE: quadriênio 2018-2022



Fonte: Reprodução da imagem contida no DOC 5 (APÊNDICE E).

Conforme se pode verificar no mapa acima, o objetivo estratégico “promover a gestão da inovação” encontra-se em “relacionamento & inovação”, dos “processos internos”. Foi esse objetivo estratégico que possibilitou a criação do i-lab no âmbito do FNDE. Nota-se, assim, a importância de um objetivo estratégico para a criação de novos departamentos, setores e ações em uma organização.

Embora não seja o foco deste trabalho, pontua-se que a Gestão da Inovação “compreende a capacidade de transformar essas incertezas por meio da mobilização de recursos, de planejamento, organização e coordenação dos fatores essenciais para o desenvolvimento e a obtenção de novos resultados” (SILVA, 2020, p. 43). Entende-se, por essa perspectiva, que a inovação não deve ser concentrada em departamentos, mas sim, ser considerada uma estratégia de toda a organização. Ainda, para Sano (2020, p. 10), “os laboratórios fazem parte da estratégia de

inovação das organizações e sua criação vem se somar à busca por melhorias na gestão”. Nesse sentido, a “Gestão da Inovação” (DOC 5) cumpre a inovação naquilo que está na missão do FNDE. Isso ocorre, porque a gestão da inovação promovida no FNDE deve permear toda a organização do FNDE, sendo o i-lab FNDE apenas parte do processo de inovação, o que está em consonância com o estudo de Tidd e Bessant (2008).

Em complemento, tanto para Tidd e Bessant (2008) como para Araújo (2018), a natureza dinâmica do fenômeno da inovação se refere à implementação de novas ideias e também novas práticas no contexto das organizações, pois a inovação não é um evento isolado, mas um processo, em que “as influências sobre esse processo podem ser manipuladas para afetar o resultado – ou seja, a inovação pode ser gerenciada” (TIDD; BESSANT, 2008, p. 82). Com isso, pode-se entender que

a gestão da inovação nas organizações não somente deve ser vista como um processo gerencial vital para as empresas como também deve estar fundamentada em bases conceituais sólidas acerca de seus limites, objetivos, contexto competitivo e estratégico, e parâmetros organizacionais que a suportam (SILVA; BAGNO; SALERNO, 2014, p. 488).

Nessa perspectiva, o surgimento do i-lab FNDE visou contribuir com o objetivo estratégico “gestão da inovação”, juntamente com outros 29 projetos, conforme processo seletivo para captação de projetos inovadores, realizado pela mesma empresa contratada para a revisão do plano estratégico. Isso foi confirmado no Grupo Focal (GF):

*[...] surgimento do laboratório de inovação foi fundamental ter ocorrido um processo seletivo para captação de projetos inovadores, o FNDE, ao revisar o seu plano estratégico em dois mil e dezoito contratou a mesma empresa, não somente a revisão do plano estratégico, como também dentro desse pacote de soluções que para além da revisão tinham cursos [...] para os servidores em relação a temas de estratégia, gestão de projetos, indicadores, [...] liderança, [...], e um terceiro pilar desse tripé [...] de soluções que tinham nesse momento de revisão do plano estratégico era a **seleção de projetos inovadores** para atacar exatamente as caixinhas, [...] os objetivos estratégicos da instituição, então teve um edital, nós temos trinta e um objetivos estratégicos, teve trinta e um temas para qualquer servidor concorrer a colocar seu projeto [...] processo seletivo, que, se habilitado, ele deveria desenvolver em um ano, essa é a missão, e um dos **objetivos estratégicos do FNDE é o fomento a inovação** e, por isso, lá em março/abril de dois mil e dezoito [...] a criação do laboratório de inovação [...] que seria um instrumento que contribuiria para vincular... não só atender o objetivo específico de fomento à inovação, mas contribuir e ser [...] uma mola propulsora para os demais objetivos estratégicos e projetos [...] basicamente foi essa a concepção (grifos nossos).*

Evidenciou-se que o processo seletivo realizado no FNDE para captar projetos inovadores foi um fator impulsionador para a criação do i-lab FNDE. Vale destacar que o Lab FNDE surgiu

como um projeto. Do ponto de vista estratégico do FNDE, o projeto pretendia fomentar novas experiências e soluções ao cidadão e também ao público interno, envolvendo a cocriação, a colaboração e a articulação entre cidadãos, servidores/colaboradores e entes federados, utilizando, para tanto, metodologias e ferramentas ágeis (DOC 5). Ainda sobre o incentivo do projeto seletivo para a criação do Projeto Lab FNDE, segue o seguinte apontamento do GF:

*[...] quando saiu [...] um **processo seletivo** que falava que queria inovação, que tinha uma caixinha específica para atender inovação, [...] ali tinha legitimidade no mínimo institucional para [...] propor[...]em contato com as pessoas da Rede InovaGov e eles falavam que estavam tendo semanas temáticas, toda semana os membros da **Rede InovaGov** ³⁹estavam, se reunindo à noite em um Coworking para debater o tema, [...] falaram que na semana seguinte seria o **tema laboratório de inovação**, [...] exatamente na reunião que falava de laboratórios de inovação, então em vez de [...] ter que sair um a um procurando laboratórios de inovação [...] numa noite [...] onze representantes (grifos nossos).*

Uma vez que havia incentivo institucional para a criação dos projetos, e um dos projetos aceitos foi o do referido laboratório, o processo seletivo foi considerado uma janela de oportunidade para a proposição do i-lab FNDE. Com o lançamento do referido processo seletivo, a equipe de criação do Lab FNDE teve a oportunidade de se reunir, em evento proporcionado pela Rede InovaGov, com onze representantes de i-labs. Depreende-se que a criação do Lab FNDE ganhou força a partir da abertura que a organização deu em virtude de um processo seletivo, com a atuação externa de uma empresa de consultoria que apoiou as ações propostas pelos colaboradores. Sano (2020, p. 28) corrobora essa premissa: “o laboratório, em muitos casos, revela-se como parte de uma estratégia maior da organização para lidar com a inovação”.

A apresentação do projeto à Presidência do FNDE e aos Diretores contribuiu para validar a importância da gestão estratégica da inovação para a autarquia (DOC 7). Como indicativo de reconhecimento da iniciativa acima, o presidente do FNDE à época pontuou que “o laboratório é um espaço de trocas de ideias, onde não existe certo ou errado”. E o Secretário Executivo Adjunto do Ministério da Educação que participou da cerimônia da instituição do laboratório reforçou a eficácia do modelo de gestão da inovação que o FNDE tem implementado, pois, em suas palavras, “o FNDE é um órgão extremamente importante, extremamente estratégico e tem que estar mesmo

³⁹ A Rede InovaGov é um conjunto de organizações e pessoas de diferentes setores da sociedade, voltada para estimular e viabilizar a inovação no setor público no Brasil. Disponível em: <http://inova.gov.br/>. Acesso em: 26 mar. 2021.

na vanguarda, inovando, melhorando e buscando o que tem de melhor no Brasil e no mundo para alcançarmos nossos objetivos” (DOC 7).

Quanto às manifestações do grupo focal, observou-se um posicionamento também favorável:

*Do ponto de vista político institucional, a questão daquela liderança, [...] teve dois momentos de liderança [...] Primeiro, a **liderança passiva**, passiva no sentido de que não vou te apoiar, mas vou deixar fazer, **deixar fazer também é um patrocínio**, então o primeiro patrocínio [...] permitiu fazer, [...] e depois teve o **patrocínio ativo**, [...] líder visionário [...] o presidente falou assim, pode sim, [...] por que não tentar, [...] **se não tivesse esse apoio da liderança em outro momento, de dois mil e dezoito para cá [...] não conseguiria ser implementado** (grifos nossos).*

Dessa forma, com o apoio da estratégia do FNDE no que se refere ao campo de inovação, registra-se outro apontamento do GF sobre a implementação do Lab FNDE:

*O projeto foi aprovado, [...] trinta projetos foram aprovados, caminhavam para uma mentoria dessa consultoria que promoveu, também, [...] a revisão do planejamento estratégico e desses minicursos, e apesar de a gente ter um ano para fazer isso começamos as aulas e a mentoria em maio, [...] em **outubro**, a gente já estava fazendo uma semana de inovação e logo em seguida **lançando oficialmente**.*

A formalização do i-lab FNDE – o que caracteriza o marco em que o i-lab faz parte da estrutura da organização (Tõnurist, Kattel e Lember, 2017a) – ocorreu em 11 de outubro de 2018, conforme a Portaria nº 619 de 2018 (DOC 3). O i-lab FNDE foi criado com a finalidade de alcançar os seguintes objetivos:

- I – incentivar e valorizar servidores e colaboradores do FNDE que desenvolvem ideias e soluções inovadoras;
- II - fomentar ideias e oportunidades de inovações que beneficiem a comunidade escolar, a gestão local e a sociedade de forma geral, por meio de ações associadas à missão do FNDE;
- III - fomentar a cultura da inovação⁴⁰, com foco na valorização das pessoas, na construção intelectual e no compromisso com resultados estratégicos da Autarquia, por meio da cocriação, colaboração e articulação entre cidadãos, colaboradores do FNDE e técnicos e gestores dos entes federados e demais parceiros (DOC 3).

Para complementar e exemplificar as possíveis práticas para o alcance dos objetivos, o *Referencial do Laboratório de Inovação em Educação* (DOC 10) complementa:

⁴⁰ Registra-se que a cultura de inovação não compreende o estudo teórico do corpo desta pesquisa.

- I – Fomentar a cultura de inovação (formação de público interno; capacitações; promoção de concursos de ideias e de soluções inovadoras; compartilhamento de cases no setor público; palestras, seminários, congressos);
- II – Desenhar, prototipar e implementar projetos (mentorias; suporte técnico às equipes do FNDE; indução de projetos; editais de seleção para projetos estratégicos; desafios e soluções para escolas, universidades, *startups*; Hackathons);
- III – Articulação, valor público e governança (acordos de cooperação; adesão à rede InovaGov [o acordo já foi realizado]) (DOC 10).

Conforme apontamento no GF, a implementação do laboratório por meio de portaria foi justificada por considerá-lo ainda em fase de teste:

O laboratório de inovação poderia dar certo ou não, e a implicação de uma mudança no governo federal poderia encerrá-lo, e a gente não tinha instrumento para acomodar regimento interno, [...] testar o laboratório de inovação se fazia sentido ou não, e a gente criou o laboratório de inovação por meio de uma portaria (grifos nossos).

Verifica-se, com a formalização do i-lab FNDE, que há uma migração do entendimento da implementação do projeto de criação do Laboratório de Inovação em Educação para a implantação do Laboratório de Inovação em Educação na Autarquia. Com isso, o laboratório deixa de ser um projeto e começa a fazer parte da estrutura organizacional (TIDD; BESSANT, 2007).

Considerando essas inter-relações, o período de teste foi realizado, bem como as atividades e as entregas do Lab FNDE (DOC 12) em um período de um ano e sete meses após a publicação da referida portaria. Posteriormente, em 12 de maio de 2020, o Lab FNDE foi inserido na estrutura regimental do FNDE com o cargo Assistente de Inovação (ASSIN). O laboratório ficou vinculado à Assessoria de Gestão Estratégica, uma das assessorias da presidência (DOC 1), em alteração ao anexo I da Portaria N° 629, de 03 de agosto de 2017 (DOC 2). Conforme organograma da Autarquia (DOC 11), as assessorias ficam ligadas ao gabinete da presidência e o cargo ASSIN foi criado dentro da Assessoria de Gestão Estratégica (DOC 1).

Daft (2017, p.310) traz a definição de que a organização é a “implantação de recursos da empresa para alcançar as metas estratégicas”. Nesse sentido, a organização segue a estratégia, que define “o que fazer”; enquanto “a organização” demanda “como fazê-lo” (DAFT, 2017). Dadas as definições, o autor compreende que a estrutura é uma ferramenta importante para o alcance das metas estratégicas na instituição, e aponta que o sucesso de uma estratégia muitas vezes é determinado pelo modo como ela se encaixa na estrutura organizacional (DAFT, 2017). Essa

perspectiva é pertinente para se compreender que a criação do i-lab atende a uma meta da organização e, ao mesmo tempo, é uma organização que demanda como fazer essa meta.

O surgimento dos i-labs são abordados pela literatura como parte de um entendimento mais abrangente sobre o discurso emergente de inovação no setor público:

O surgimento de i-labs pode ser visto como um dos elementos no discurso de inovação do setor público em curso [...] I-labs são uma atividade específica do setor público para criar organizações para inovações. Com efeito, estudar i-labs – por que essas organizações emergem – é uma maneira de tentar entender melhor o que é a inovação no setor público e como ela ocorre. (TÔNURIST; KATTEL; LEMBER, 2017a, p. 1456, tradução nossa).⁴¹

Inferese que o documento de criação da estrutura do i-lab se inicia com o surgimento do i-lab no FNDE que teve como marco inicial o processo seletivo para projetos inovadores e o apoio institucional. Com isso, entende-se que houve o apoio e o patrocínio da alta liderança na criação do i-lab FNDE, que são indutores de impulso político (BRANDÃO; BRUNO-FARIA, 2017; CAMÕES; SEVERO; CAVALCANTE, 2017). Constituem-se indutores, porque foram fatores que influenciaram positivamente o surgimento do i-lab FNDE.

Cavalcante, Goellner e Magalhães (2019) corroboram a importância e a necessidade do patrocínio da alta gestão para a criação do i-lab. Tidd e Bessant (2015, p. 72) enfatiza, por sua vez, que “a alta gerência desempenha um papel importante não só no patrocínio, mas também no julgamento da modelagem da inovação”. Os documentos e GF analisados corroboram essas premissas.

Como se pode apreender, o apoio da alta gestão foi importante para a criação e a formalização do laboratório dentro do FNDE. Nos apontamentos do GF, pode-se observar isso: “*A gente pode movimentar essas soluções, mas a gente precisa do apoio político*”. Notou-se que uma relação entre o querer político e a percepção da inovação como necessidade dentro da gestão da inovação. Sob essa perspectiva, as falas do GF evidenciam a força do querer político dentro da organização, isto é, o patrocínio da alta gestão. Esse apoio da alta liderança alavancou as possibilidades da gestão da inovação dentro da organização e, conseqüentemente, a percepção da

⁴¹ Original: “*The emergence of i-labs can be seen as one of the elements in the ongoing public-sector innovation discourse [...] I-labs are a specific activity of the public sector to create organizations for innovations. In effect, studying i-labs – why do such organizations emerge – is one way to try to better understand what innovation in public sector is and how it takes place*”.

inovação como necessidade nos processos organizacionais. Outros apontamentos do GF sinalizam esse entendimento:

*[...] com apoio, aí sim presencial, maciço, firme do **gabinete da presidência** do FNDE para poder articular divulgação, sensibilizar os diretores, dizer o que ia acontecer, fazer ofício circular dizendo que ia ser lançado, elaborar o documento que ia gerar uma Portaria de criação do laboratório de inovação, então, priorização na **procuradoria federal** para análise dessa minuta [...] (grifos nossos).*

*Realmente são dois momentos que a ente que está lá dentro a gente sabe que isso é real, existe uma questão política que movimento tudo ali dentro, ou para, ou coloca ali, congela aquela situação, aquele projeto, ou dá todo o gás, **então a gente teve um período de muitas mudanças na gestão e isso não parou o laboratório, mas, talvez em algum momento o laboratório pudesse ter tido um gás maior** (grifos nossos).*

No sentido de difusão, estudos como o de Rogers (2003) sugerem que há questões na pasta política que se interseccionam com fatores internos e externos ao próprio laboratório. A OCDE (2015) e Mulgan e Albury (2017), no que se refere à importância do incentivo, apoio e compromisso da alta liderança para a inovação no setor público, destacam que, sem um apoio claro da alta administração, as inovações podem ser sufocadas. Sano (2020) complementa dizendo que a atuação conjunta com a liderança e os gestores reforça a perspectiva de que a inovação resulta de um processo participativo. Isso, inclusive, se reflete na própria dinâmica de formação dos i-labs e do Lab FNDE, estudo do presente caso.

Os dados analisados, portanto, apontam que o patrocínio da alta gestão foi um fator facilitador para o i-lab FNDE. Tanto as falas dos próprios gestores quanto as do GF confirmam o relacionamento produtivo que houve entre os idealizadores do i-lab e os seus gestores. Com isso, evidencia-se que, no caso do FNDE, o apoio da alta gestão foi um vetor positivo e decisivo para a criação e posterior formalização do laboratório de inovação dentro da organização.

Percebe-se que a criação ocorreu com indutores ativos e passivos, primeiramente ativos por parte da área estratégia, confirmando que a importância da liderança, que no caso foi uma mudança no cargo da presidência que ocorreu positivamente, pois impulsionou, por meio de editais, a criação do i-lab. No tópico a seguir desenvolve-se sobre a concepção da equipe como parte do processo de surgimento do i-lab FNDE.

4.1.2 Concepção de equipe do i-lab FNDE

Sobre a constituição das equipes dos i-labs, Tõnurist, Kattel e Lember (2017, p. 188) apontam: “nossas entrevistas mostraram que os i-labs empregaram tanto pessoas com experiências

geralmente novas no setor público – design, antropologia, etnografia, geografia social – quanto com habilidades mais tradicionais – ciência política, sociologia, comunicação etc.”. Em complemento, Cavalcante, Goellner e Magalhães (2019) corroboram com os apontamentos de que as equipes de i-labs são diversificadas e com perfis multidisciplinares. No estudo documental dos projetos de criação do i-lab FNDE, verificou-se que não foram descritos os membros integrantes da equipe de implementação do laboratório, como tecnologia da informação, logística, comunicação. O GF esclarece, por sua vez, o contexto de apoio dos atores do FNDE enquanto histórico de constituição dessa equipe, conforme se pode verificar no seguinte relato: *“a TI ajudou colocando um campo na intranet sobre laboratório de inovação, colocando um wi-fi dedicado no laboratório [...] apoio da assessoria de comunicação [...] apoio do gabinete da presidência [...] apoio da procuradoria”*.

Inicialmente, houve, portanto, uma equipe informal de apoio à constituição do i-lab FNDE. Entre os membros dessa primeira equipe, estavam membros de diversos setores e níveis hierárquicos. Dentre eles, destacam-se os membros da Presidência, da Assessoria de comunicação, da área das Tecnologias da Informação (TI) e da Procuradoria Federal. Após a constituição do Lab, em outubro de 2019 (DOC 3), formou-se a equipe interna do i-lab durante o decorrer dos trabalhos com três pessoas que eram: (i) a Assistente de Inovação, responsável pelo Laboratório (Pedagoga); (ii) uma funcionária terceirizada (Administradora); e (iii) um estagiário (graduando de Publicidade e Propaganda). Sobre a constituição da equipe interna do i-lab no contexto do FNDE, segue relato do GF: *[...] quando ficou pronto o laboratório [...] precisava de apoio, foi quando veio a terceirizada, e aí depois o estagiário veio só quando a nova assistente de inovação assumiu a função.*

Como se observa, não houve a constituição inicial de uma equipe interna para desenvolver o projeto do i-lab, houve o apoio da equipe de implementação do i-lab (embora houvesse apoio de distintas áreas, não haviam funcionários integralmente designados ao projeto). Posteriormente, com as atividades de rotinas de rotina do i-lab, constitui-se a equipe interna inserida dentro da jornada de alguns funcionários específicos, no caso três.

Infere-se dessa seção que embora houve a participação de diversos atores, não houve na constituição da equipe de implementação do i-lab FNDE a multidisciplinaridade de membros sugerida na literatura, houve sim apoios direcionados de membros da organização e constituição de equipe integrante somente após o funcionamento do i-lab (TÔNURIST; KATTEL; LEMBER,

2017; CAVALVANTE; GOELLNER; MAGALHÃES, 2019). Isso denota uma insuficiência na concepção da equipe da equipe do i-lab FNDE desde a sua idealização.

Em relação aos parceiros externos do i-lab FNDE, identificou-se, no DOC 6, os seguintes pontos que são relevantes para se entender o contexto dos parceiros externos do Lab FNDE:

- (i) realização de termo de cooperação entre FNDE e ENAP;
- (ii) realização de termo de cooperação entre FNDE e ANAC;
- (iii) Cooperação com a Rede InovaGov.

Além disso, referências do setor público se manifestaram sobre o lançamento do Laboratório de Inovação em Educação na 1ª Semana de Inovação do FNDE. Na ocasião, o Diretor de Inovação e Gestão do Conhecimento da Escola Nacional de Administração Pública (Enap), reforçou o apoio ao FNDE para que esse encontre soluções para lançar seus objetivos estratégicos: “Inovação começa com uma demanda da sociedade, estamos acostumados a lidar com a burocracia e esquecemos quem é o destinatário final” (DOC 6). Ademais, a seguinte fala do GF corrobora o apoio recebido de parcerias da rede de laboratórios de inovação reunidos em evento à época da constituição do Lab FNDE:

*[...]contato com as pessoas da Rede InovaGov [...] semanas temáticas, toda semana os membros da Rede InovaGov estavam se reunindo a noite em um Coworking para debater o tema [...] na semana seguinte seria o **tema laboratório de inovação** [...] numa noite **onze representantes** [...] hoje tem mais laboratórios de inovação, mas, na época, onze de quinze (grifos nossos).*

Os onze i-labs não foram discriminados na fala do grupo focal ou nos documentos. Mesmo assim, esse número está compatível com o registrado no mapeamento (ANEXO A) e com a Rede InovaGov. O fato que essas parcerias contribuíram para a criação do i-lab FNDE, principalmente quando houve a celebração de termo de cooperação entre FNDE e ENAP; entre FNDE e ANA; e entre FNDE e Rede InovaGov.

4.1.3. Métodos e técnicas do i-lab FNDE

Puttick (2014) afirma que existem vários métodos para escolha dos i-labs, como design, dados, financiamento e inovação aberta. O autor destaca que o método mais eficaz para uma equipe é influenciado pela missão abrangente. Dentre os métodos mencionados, sobre a perspectiva de construção deste estudo, destaca-se o Design Centrado no Ser Humano (HCD), abordagem que ajuda a vincular a perspectiva do usuário final ao governo (PUTTICK, 2014).

O Design Thinking compreende, por sua vez, a perspectiva do cliente para impulsionar e incentivar a cocriação e a experimentação nos i-labs (TÔNURIST; KATTEL; LEMBER, 2017a). Sano (2020) identificou que as metodologias são heterogêneas, no entanto, as mais citadas foram o *Design Thinking* e o *Design Sprint*, os quais, juntos, representam 38% das dezesseis metodologias mencionadas na pesquisa.⁴²

Registra-se, assim, que a literatura aponta termos diversos para o mesmo entendimento, ora “metodologia” (SANO, 2020), ora “método” (PUTTICK, 2014), ora “abordagem”. Para este estudo, é utilizado a expressão *métodos e técnicas* com o intuito de abarcar o maior número possível de possibilidades.

Nos apontamentos do GF, há a indicação do Design Thinking como método aplicado nos i-labs, bem como no i-lab FNDE. Pode-se constatar isso pelas falas a seguir:

*[...] Design Thinking [...] se testarmos rápido erraremos rápido e isso é bom, [...] preocupava em vender isso porque eram diretores novos, grandes mudanças no FNDE nos últimos anos, e só inovação não vendia, as pessoas queriam **redução de custos**, as pessoas queriam **eficiência** (grifos nossos).*

*Uma faixa do laboratório é exatamente a busca de **soluções** por meio de ferramentas, [...] Design Thinking [...] curso rápido aqui de Design Thinking com aqueles mais interessados, e de preferência aquele aqueles que já tem projetos, que já lideram projetos na casa para mostrar como é possível **acelerar**. (grifos nossos).*

*[...] a perspectiva do **Design Thinking** na perspectiva do **usuário** [...] utilizamos o Design Thinking, essa perspectiva realmente dos atores envolvidos, e nesse sentido a gente acelerava os projetos, porque em de marcar várias reuniões e várias tratativas em vários momentos a gente tinha todo um mundo naquele mesmo momento (grifos nossos).*

Quanto ao método acolhido no i-lab FNDE, o Design Thinking é apontado como o escolhido pela instituição. No DOC 7, apresenta-se a sustentação teórica para essa predileção, bem como para a adoção da estrutura “Duplo Diamante”, desenvolvida pela Escola de Design Thinking do Reino Unido. A primeira fase do Duplo Diamante do Design Thinking compreende o entendimento e a redefinição do desafio inicial, já na segunda fase, o foco é na geração de ideias, criação de protótipos e testes (ACEVEDO, DASSEN, 2016).

⁴² Quanto às metodologias para geração de ideias inovadoras disponíveis aos participantes, propostas na pesquisa aplicada por Sano (2020), haviam dezesseis opções: “(a) Design Thinking, (b) Design Sprint, (c) Métodos ágeis, (d) Imersão ágil, (e) Design centrado no ser humano, (f) Mínimo produto viável, (g) Design participativo, (h) Wicked problems, (i) Design especulativo, (j) Design feminino, (k) Sense making, (l) Brainstorming, (m) Scrum, (n) Design Science Research, (o) Etnografia, (p) Canvas” (SANO, 2020, p. 32).

Em consonância ao primeiro ciclo do Duplo Diamante (entendimento e redefinição do desafio inicial), bem como para contextualizar o termômetro da autarquia à época da implementação do i-lab, registra-se que foi aplicado um questionário ao corpo técnico do FNDE sobre a maturidade da implantação do último Planejamento Estratégico nesta Autarquia.⁴³ A dinâmica apresentada é contextualizada na seguinte fala do GF:

[...] na revisão do planejamento estratégico uma [...] premissa é que foi feito uma pesquisa com todos os servidores da casa, colaboradores, e os indicadores de gestão de projetos, de projetos inacabados, de insatisfação com os resultados de projetos eram indicadores, índices muito altos, então o que se esperava como escopo desse projeto era, na verdade, melhorar esses indicadores, trazer para o servidor uma relação de causa e efeito positiva quando participa de um projeto estratégico do FNDE e trazer para as áreas a noção de resultado, de que realmente seus projetos, quando bem feitos podem implicar em benefícios e indicadores que atendem à demanda da sociedade, ao fim, ao cabo (grifos nossos).

Conforme o DOC 6, os aspectos identificados no questionário aplicado e na análise SWOT demonstram a necessidade de suporte interno à cultura de inovação e suas respectivas estratégias no FNDE. Observou-se, pelas respostas do questionário, os seguintes resultados com os principais motivos mapeados para se inovar no setor público: “efetividade (melhorar a qualidade nos processos e serviços)”; “eficiência (otimizar recursos)”; e “satisfação do usuário (cidadão ou do próprio servidor/colaborador atuante no setor público)” (DOC 6). Feita essa análise, identificou-se que havia no FNDE pouca oportunidade para inovar:

Apesar dessa percepção sobre a importância da inovação no setor público, 41% da amostra nunca participou de um projeto inovador no FNDE por falta de oportunidade, enquanto que 4,8% nunca participaram por falta de interesse. As experiências (positivas ou negativas) conhecidas no contexto não parecem ter impactado, pois somente 4,8% participaram uma vez e não obteve uma experiência positiva, enquanto que 32,4% participaram (uma vez ou mais) e obtiveram experiências positivas em projetos inovadores (DOC 6).

Como percepção de horizonte a curto prazo para a instituição, ao questionar o corpo técnico sobre o que motivaria a participação em um projeto inovador no FNDE, as respostas mais relevantes foram: “comprometimento e satisfação do pessoal no local de trabalho” e “percepção de impacto do trabalho nos desafios enfrentados”. Já no que se refere aos fatores que desmotivariam a participação em um projeto inovador no FNDE destacaram-se: “quantidade de trabalho (rotina)

⁴³ O projeto Lab FNDE elegeu a aplicação de um questionário ao corpo técnico do FNDE, o qual teve 105 respostas de um universo de 1300 servidores e colaboradores (DOC 6).

diária” e “impedimento da chefia para realizar qualquer trabalho diferente das competências dispostas na Unidade de lotação por qualquer duração” (DOC 6).

Desse modo, houve subsídio para o desenvolvimento do plano do projeto (Estrutura Analítica de Projeto) (DOC 6), bem como ação realizada com a finalidade de contribuir para a melhora da análise da capacidade de gestão do produto a ser entregue ao FNDE. Conforme o DOC 6, esse raciocínio de gestão de projetos guiou o laboratório de inovação até sua efetiva formalização em 2018.

A Estrutura Analítica do Projeto (EAP), segundo o DOC 6, agrega as fases de exploração, ideação, capacitação, prototipagem, desenho do processo, comunicação interna, infraestrutura, marketing e avaliação. Essas fases foram responsáveis pela construção e pelo amadurecimento do projeto Lab FNDE até sua constituição.

De acordo com o DOC 7, a pesquisa considerou, ainda, que a proposta de laboratório de inovação seria um instrumento propício para integrar uma rede de inovação, gerando um ambiente seguro de experimentação, incentivando a cocriação. Para contextualizar a abordagem suscitada sobre *cocriação* e possibilitar a sua interpretação para o setor público, segue definição de Prahalad e Ramaswamy (2004):

O simples entendimento da estrutura da cocriação não será suficiente. Precisamos reorganizar explicitamente nossas maneiras profundamente pensadas de limitar a nossa capacidade de mudar para o modo de cocriação. Precisamos entender as diferenças entre o "pensamento da empresa" e o "pensamento do cliente" que impulsionarão o sucesso no século XXI [...] à medida que avançamos em direção à cocriação, essa desconexão se torna mais pronunciada nos pontos de interação consumidor-empresa, onde a escolha é exercida e o consumidor interage com a empresa para cocriar uma experiência (PRAHALAD; RAMASWAMY, 2004, p. 38, tradução nossa).⁴⁴

O envolvimento do usuário do serviço, portanto, pode trazer um valor agregado, conforme Mulgan e Albury (2017). Os resultados de pesquisas com usuários podem ser analisados juntamente com dados formais de desempenho bem como identificar consequências quanto a implicações específicas. Exemplos dessas implicações são alterações na experiência ou satisfação

⁴⁴ Original: “*Good incubators provide money, advice and general support, and freedom from excessive external pressure and rules. Within the private sector, ‘incubators’ are fairly common – particularly in venture capital. They provide seed capital, business advice, technology and infrastructure support and space to allow ideas to develop (and in return seek a high share of high returns) [...] The Singapore government, for instance, has created an incubator called the Enterprise Challenge. The incubator supplies small amounts of funding and support for ideas which “have the potential to create new value or significant improvements to the delivery of public service”. Crucially, these ideas can be submitted by anyone, or any organisation, openly inviting public involvement and entrepreneurialism in government affairs”.*

do cliente (MULGAN; ALBURY, 2017). Dessa forma, pode-se dizer que a proliferação de inovações orientadas sob a perspectiva dos usuários tem representado uma importante contribuição para a disseminação dos i-labs (TÔNURIST; KATTEL; LEMBER, 2017b).

Com essa discussão das informações coletadas, depreende-se que o i-lab FNDE adotou, como método, o Design Thinking. Esse método colaborou com a implementação do i-lab. Isso decorre, porque o Design Thinking considera a perspectiva do usuário, incentiva o teste de soluções, bem como a aceleração de projetos, a redução de custos e a eficiência nos processos. Além disso, a metodologia escolhida é a mais utilizada atualmente nos laboratórios de inovação (CAVALVANTE; GOELLNER; MAGALHÃES, 2019; SANO, 2020), o que mostra uma harmonização com as referências literárias.

4.1.3.1 Entregas realizadas pelo i-lab FNDE

Conforme o Nesta (2014), os elementos básicos de um i-lab são os seguintes: (a) identificação dos principais problemas, das prioridades e das tarefas; (b) desenvolvimento de ideias que impactem as áreas identificadas; (c) soluções de testes e prototipagem; (d) criação de rotas para impacto de grande escala ou mudança de sistemas. Para Mc.Gann, Blomkamp e Lewis (2018), são as principais atividades desenvolvidas nos laboratórios de inovação no setor público: (i) identificar problemas e informar a agenda política; (ii) gerar propostas e identificar possíveis soluções; (iii) soluções de teste (por exemplo, prototipagem); (iv) tomada de decisão; (v) implementar instrumento(s) político(s) e/ou soluções de dimensionamento; (vi) monitoramento e avaliação. Partindo dessas acepções teóricas, esta seção aborda as entregas realizadas pelo i-lab FNDE.

Como se percebe, há mais de uma perspectiva na literatura sobre as possibilidades de entrega de um i-lab (NESTA, 2014; MC.GANN; BLOMKAMP; LEWIS, 2018), não havendo, pois, uma definição rígida para a caracterização de i-labs e de suas entregas (TÔNURIST; KATTEL; LEMBER, 2017a). Tendo em vista os apontamentos da literatura, enquanto geração de soluções para tomada de decisões no FNDE (DOC 7), registram-se, a seguir, as entregas realizadas até junho de 2020⁴⁵, conforme DOC 10:

⁴⁵ Esses dados foram coletados na Intranet do FNDE em junho de 2020, pois foi o período de realização do GF.

Quadro 8 – Entregas do i-lab FNDE

Entregas i-lab FNDE	
Ano	Entregas
2019/2020	Desenvolvimento, em oficinas de 12h, do Modelo Lógico (conforme orientações do Ipea) e proposição de indicadores para quatro programas do FNDE, a saber: PNATE ⁴⁶ , Caminho da Escola ⁴⁷ , PDDE ⁴⁸ e PAR ⁴⁹ (DOC 10).
2020	Participação do i-lab na revisão de indicadores institucionais do FNDE por meio do desenvolvimento e da aplicação de estratégia gamificada e virtual (ambiente de pandemia) - Trilha de Indicadores Etapas I e II - para capacitação e preparação dos servidores para a revisão de indicadores institucionais (DOC 10).
2020	Inclusão do i-lab no regimento interno do FNDE (DOC 1).
2020	Promoção de palestras sobre práticas em outras organizações, públicas e privadas, no âmbito da inovação (Laboratório de Inovação LABHacker – Câmara dos Deputados; Edtech Meetup; Startup em Educação) - (DOC 10).
2020	Envio de e-mails com conceitos, motivação e fomento à interação sobre inovação, metodologias ágeis, liderança ágil, dentre outros, durante a pandemia (Projeto: Lab FNDE – Portas virtuais também abertas) – (DOC 10)

Fonte: Elaboração própria.

As entregas referentes à revisão de indicadores com utilização de estratégia de gamificação, desenvolvimento de modelos lógicos e adaptação do i-lab ao cenário virtual em decorrência da pandemia são corroboradas no seguinte apontamento do GF:

*Nós fizemos quatro mapeamentos de **modelo lógico** e **criação de indicadores** em quatro programas de uma mesma diretoria para a gente ver esse mapeamento que de fato essa diretoria era mais adepta, e a **TI** [...] então nós fizemos algumas reuniões demandadas pela TI algumas soluções de problemas, algumas demandas do gabinete que em algum momento foi mais parceira ou menos porque a gente teve muitas mudanças de gestão nesse último ano. Então, assim, foi essa percepção que é um pouco do trabalho do laboratório em si que é essa questão da **empatia do usuário**, a persona com a percepção do ambiente [...] a gente também utilizou na prática para a gente girar o laboratório realmente utilizando, se baseando e pedindo apoio para aquelas pessoas mais adeptas a inovação, algumas talvez nunca participem, outras sempre participam, e hoje a gente está com a perspectiva de utilizar, que o **laboratório virtual também de portas abertas**, a gente utiliza um pouco de gamificação [...] então alguns games virtuais uma forma que desse incentivo, e uma plataforma virtual de colaboração chamada “Miro” utilizamos isso, e aquelas pessoas que tendem a ter parcerias continuam ajudando de alguma forma,*

⁴⁶ Construção de modelo lógico para monitoramento da política pública e construção de indicadores do Programa Nacional de Transporte Escolar (PNATE). As oficinas foram realizadas em três encontros, com 4h de duração para cada uma, no primeiro semestre de 2019.

⁴⁷ Construção de modelo lógico para monitoramento da política pública e construção de indicadores do Programa Caminho da Escola. As oficinas foram realizadas em três encontros, com 4h de duração para cada uma, no segundo semestre de 2019.

⁴⁸ Construção de modelo lógico para monitoramento da política pública e construção de indicadores do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). As oficinas foram realizadas em três encontros, com 4h de duração para cada uma, no primeiro semestre de 2020.

⁴⁹ Construção de modelo lógico para monitoramento da política pública e construção de indicadores do Programa de Ações Articuladas (PAR), com foco em mobiliário escolar. As oficinas foram realizadas em três encontros, com 4h de duração para cada uma, no segundo semestre de 2019.

embora a gente saiba que a realidade em período remoto já é muito diferente, então já é um novo desafio (grifos nossos).

Feitos os apontamentos das entregas do i-lab, destaca-se o apontamento do GF no que se refere à percepção das áreas sobre o valor do i-lab FNDE:

*[...] conclusão de que talvez o maior valor que o laboratório do FNDE entrega seja **integração entre as áreas**, é uma das maiores dores, senão a maior dor do FNDE junto com **comunicação** interna, e só o fato de integrar as áreas a gente já conseguia, já percebia que integrava valor, então, assim que tem vários valores, tem várias formas de entregar produto e resultado (grifos nossos).*

Dessa forma, infere-se (da análise documental, do grupo focal e da literatura) que, embora o i-lab FNDE contribua com o fomento à inovação na organização (TÔNURIST; KATTEL; LEMBER, 2017a), não atende por si só ao objetivo proposto no Planejamento Estratégico (DOC 4) “promover a Gestão da Inovação”. Isso decorre, porque a gestão da inovação requer a promoção da inovação a nível da instituição como um todo, e o i-lab é somente uma parte do processo inovação (TIDD, BESSANT, 2007).

Infere-se também que o i-lab FNDE foi idealizado para dentro e para fora do FNDE (comunidade), tendo em vista sua missão estratégica “prestar assistência técnica e financeira e executar ações que contribuam para uma educação de qualidade a todos” (DOC 5). Na prática, no entanto, só ocorre de forma interna, pois não foram evidenciadas práticas de cooperação com universidades, ou articulação direta com a sociedade. Mesmo assim, de forma indireta, o i-lab FNDE contribui com a prestação de serviço da missão do FNDE, com uma educação de qualidade a todos. Nesta seção, verificou-se que o valor do i-lab FNDE, percebido pelo GF, foi de integrar as áreas, facilitando a comunicação interna e, com isso, possibilitando a criação e a construção de soluções conjuntas em um ambiente mais favorável à cocriação (PRAHALAD; RAMASWAMY, 2004).

4.2 CASO 2: LABORATÓRIO DE INOVAÇÃO DA ANAC

O propósito desta seção é apresentar a descrição do Lab InovANAC, para esse fim, diversos elementos são abordados: (i) surgimento do Lab InovANAC (tópico 4.2.1); (ii) patrocínio da alta gestão (tópico 4.2.1); (iii) concepção da equipe Lab InovANAC (tópico 4.2.2); e (iv)

métodos e técnicas do Lab InovANAC (tópico 4.2.3). Com isso, pretende-se desenvolver uma discussão sobre os fatores dificultadores e facilitadores na implementação do Lab InoAVAC (tópico 4.2.4) com a finalidade de depreender as boas práticas desenvolvidas pelo referido laboratório (tópico 4.2.5). A partir dessa seleção de conteúdos, os subtópicos subsequentes seguem essa orientação temática.

4.2.1 Surgimento do Lab InovANAC

A ANAC, uma das agências reguladoras federais do País, foi criada para regular e fiscalizar as atividades da aviação civil e a infraestrutura aeronáutica e aeroportuária no Brasil. Instituída em 2005, começou a atuar em 2006 substituindo o Departamento de Aviação Civil (DAC). É uma autarquia federal de regime especial e está vinculada ao Ministério da Infraestrutura. As ações da ANAC se enquadram nos macroprocessos de certificação, fiscalização, normatização e representação institucional (DOC 17).

A ANAC tem por missão garantir a segurança e a excelência da aviação civil (DOC 17), possuindo a visão de “ser referência na promoção da segurança e no desenvolvimento da aviação civil”. Entre os valores da instituição⁵⁰, pode-se destacar o seguinte: “incentivamos a inovação e a cooperação no setor de aviação civil” (DOC 14). A agência é composta por estrutura organizacional bem definida, a qual foi apresentada na Figura 12, no tópico 3.3.

Destaca-se, para esta análise, que a Superintendência de Gestão de Pessoas (SGP) é onde se encontra o Lab InovAVAC. O organograma apresentado nesta pesquisa é o que está vigente na instituição, à época deste estudo – salienta-se isso, porque a estrutura passou por revisão de competências para alcançar essa atual configuração, conforme Resolução nº 381, de 14 de junho de 2016 (DOC 14). A referida resolução alterou o Regimento Interno da ANAC que modicou o organograma anterior a 2016. Por isso, o organograma, representado na Figura 12, é, até o presente, o mais atualizado.

Para fins de contextualização, identifica-se que, no Planejamento Estratégico de 2015 a 2019 (DOC 16), a ANAC instituiu, em 2012, o Programa de Fortalecimento Institucional, que foi

⁵⁰ Os valores da ANAC são os seguintes: “i) segurança é o nosso propósito; ii) atuamos com foco no resultado e no interesse público; iii) trabalhamos com autonomia e competência técnica; iv) agimos com integridade, comprometimento e transparência; v) valorizamos as pessoas e suas competências; vi) incentivamos a inovação e a cooperação no setor de aviação civil; vii) temos orgulho de trabalhar na ANAC” (DOC 14).

construído como uma alternativa na busca pela modernização da organização em bases estruturantes. Buscou-se identificar nas ações de modernização o fator “maturidade” da avaliação, e concluiu-se que a ANAC se encontrava, em 2012, no grau de maturidade 3 de uma escala com grau máximo de 9 (DOC 16, 26). A E1 aborda sobre a mencionada pesquisa de percepção de valores que identificou a baixa avaliação da instituição na visão de seus servidores. Após a pesquisa, conforme mencionado a seguir, houve uma reestruturação em 2016, a qual infere-se ter sido o ato propulsor para a futura criação do Lab InovANAC (DOC 12). Para tanto, menciona-se a fala de E1:

*E1: “ Foi criada à época foi a **criação de uma competência para o desenvolvimento de inovações e de servidores inovadores**, que foi colocada no âmbito da **superintendência de gestão de pessoas**, junto com a questão da gestão do conhecimento. A partir daí foi criada uma gerência, gerência técnica de gestão do conhecimento, que abarcou, na delegação de competências questões relacionadas a gestão do conhecimento [GTGC], pesquisa e inovação [...] GTGC fica abaixo da gerência de desenvolvimento de pessoas, então, pela ordem, digamos, a diretoria, a gestão de pessoas, gerência de desenvolvimento de pessoas e a antiga GTGC, que aí o Lab ficava dentro dessa gerência” (Grifo nosso).*

Essa reestruturação de competências ocorreu quando a ANAC atribuiu à Superintendência de Gestão de Pessoas (SGP) a competência de: “XXVIII - fomentar a geração, a execução e a aceleração de ideias e oportunidades que possibilitem a produção de inovações que beneficiem a ANAC, seus regulados e a sociedade” (DOC 14). Essa atribuição era da antiga Gerência Técnica de Gestão do Conhecimento, vinculada à SGP (DOC 26), que, inclusive, deu início a Iniciativa InovANAC.

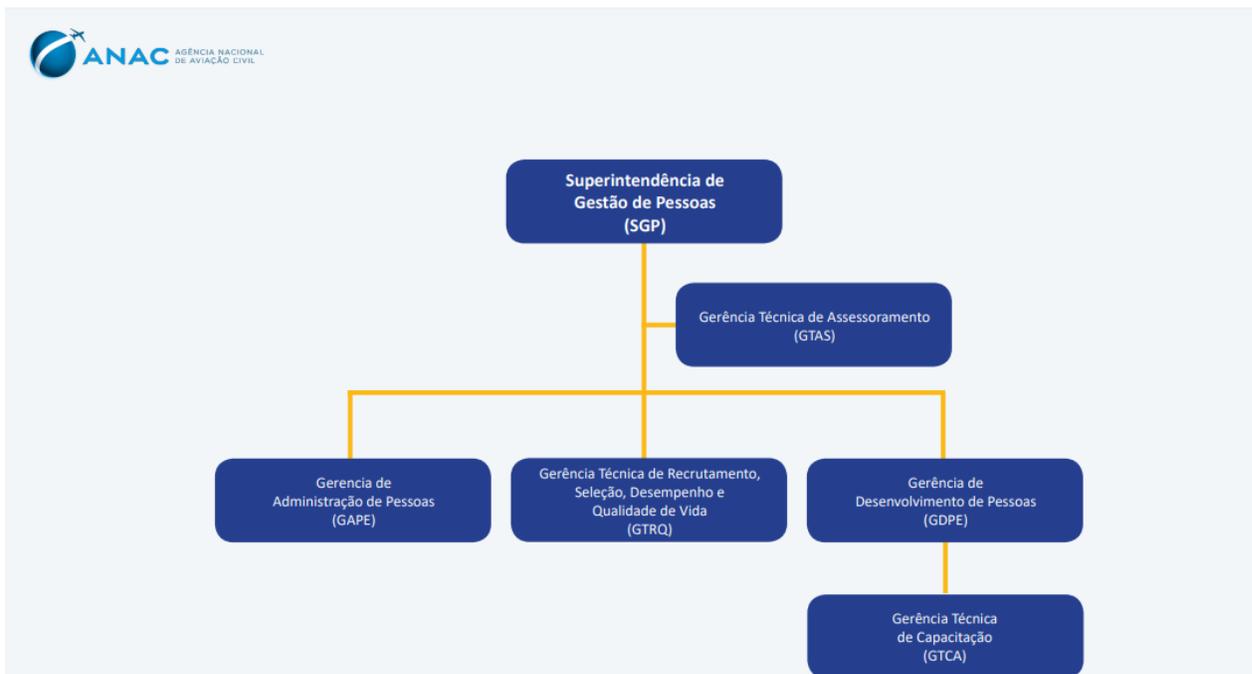
Após a reestruturação de competências em 2016, uma das iniciativas propostas pela SGP foi a Iniciativa InovANAC, denominação antes da formalização do Lab InovANAC (DOC 12), promovida em fevereiro de 2017. O objetivo da Iniciativa InovANAC era “promoção da inovação por meio de diversas ações na disseminação da cultura da inovação e também na criação de soluções com participação dos servidores da agência”. O E3 complementa e conta o movimento e as iniciativas de inovação que antecederam a formalização do laboratório da ANAC:

*E3: “A gente começou, então, com algumas **iniciativas**, a gente até chamava iniciativa Lab InovANAC, **antes de formalizar como laboratório**, porque foi uma fase bem de aprendizado mesmo, então a gente, primeiro, queria difundir um pouco essa questão de inovação dentro da agência” (grifos nossos).*

Dessa forma, o i-lab começou com uma iniciativa, vinculado à Gerência Técnica de Gestão do Conhecimento (GTGC), com a denominação Iniciativa InovANAC, lançada nove meses antes da sua formalização, em fevereiro de 2017 (DOC 26). A GTGC foi posteriormente revogada, conforme corrobora E2: *"Em abril de dois mil e dezoito... dezessete, o que aconteceu, veio um decreto obrigando o corte de vários cargos comissionados [...] a gente deixou de ser gerência, mas continuamos trabalhando com Lab"* (grifos nossos).

Em 14 de novembro de 2017 foi instituída a Portaria nº 3.791/SGP com a instituição formal do Lab InovANAC (DOC 12), subordinado à Gerência de Desenvolvimento de Pessoas (GDPE) na estrutura da SGP. Pode se visualizar o organograma da SGP na figura a seguir:

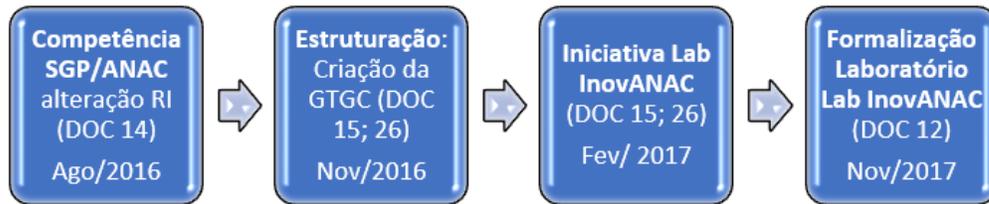
Figura 14 – Estrutura organizacional do SGP



Fonte: Portal ANAC (2020).

Consoante apontado na figura acima, o Lab InovANAC atua subordinado à GDPE, abaixo da SGP, com um cargo de coordenador. O fluxo abaixo demonstra o processo de implementação do Lab InovANAC, representado na Figura 15:

Figura 15 – Etapas da implementação do Lab InovANAC



Fonte: Elaboração própria a partir dos documentos: DOC 12, 14, 15 e 26.

Consoante ao exposto e de acordo com a Figura 15, verifica-se o contexto de implementação (TIDD; BESSANT, 2015) do Lab InovANAC. Compreende que, inicialmente, houve a atribuição da competência à SGP de fomentar a geração, a execução e a aceleração de ideias que possibilitassem a inovação em 2016 (DOC 14). Depois houve a criação da GTGC em 2016 (DOC 26). Então, em 2017, houve a formalização da Iniciativa InovANAC em 2017 (DOC 26) e, posteriormente, a formalização do i-lab em novembro de 2017 (DOC 12), denominado Lab InovANAC. Apresentado o fluxo de implementação do Lab InovANAC (Figura 15), registra-se a importância da estrutura organizacional enquanto ferramenta poderosa para o alcance das metas estratégicas. Do mesmo modo, nota-se que o sucesso de uma estratégia é influenciado pelo modo como ela se estabelece na estrutura organizacional (DAFT, 2017).

Ainda no contexto de surgimento do Lab InovANAC, o papel da alta liderança é identificado como *indutor de impulso político* (BRANDÃO; BRUNO-FARIA, 2017; CAMÕES; CAVALCANTE, 2017); como *influenciador* e *patrocinador* para criação de laboratórios de inovação (MULGAN; ALBURY, 2017). Pode ser ainda entendido que o apoio da alta liderança reforça a ideia que a inovação resulta de um *processo participativo* (liderança e gestores de forma conjunta). Isso pode se verificar na própria dinâmica de formação dos i-labs, segundo Sano (2020). Nesse sentido, E2 e E3 corroboram essa perspectiva, porque sustentam que:

E2: “a gente tinha um **patrocínio muito forte**, sempre teve, ainda continuar tendo, do nosso superintendente de gestão de pessoas, então aqui na agência você tem os diretores como o nível mais alto, abaixo deles tem os superintendentes, porque no caso na ANAC a gestão de pessoas ela é o nível de superintendência, então é um nível hierárquico bastante forte, e aí isso ajudou muito a gente poder trabalhar (grifo nosso).

E3: “Então, assim, foi bem positiva essa nossa experiência e depois a gente foi fazendo outros projetos, até foi um que a gente teve um **patrocínio bem forte** do nosso superintendente” (grifo nosso).

O histórico de diversas iniciativas já desenvolvidas e o “patrocínio forte” (E3; E2) da alta gestão contribuíram com a implementação do Lab InovANAC. Esa fato reforça, por sua vez, os próprios objetivos do Lab InovAVAC que são os seguintes objetivos, conforme apontado no DOC 12:

I – incentivar e valorizar servidores e colaboradores da ANAC que desenvolvem soluções inovadoras; II – fomentar a geração, a execução e a aceleração de ideias e oportunidades que possibilitem a produção de inovações que beneficiem a ANAC, seus regulados e a sociedade; e III - fomentar a cultura de inovação, com foco na valorização das pessoas, no capital intelectual e no compromisso com resultados (DOC 12).

Para a concretização dos objetivos propostos, o mesmo documento pressupõe a realização das seguintes ações:

I - desenvolvimento de projetos inovadores; II - desenvolvimento de oficinas de trabalho e outras ações de aprendizagem sobre práticas, abordagens e processos de inovação; III - disponibilização de ferramentas, técnicas e métodos de inovação; IV - organização do Prêmio InovANAC; V - divulgação de ações de inovação realizadas dentro e fora da Agência; VI - formalização de cooperação e parcerias relacionadas à inovação com universidades, órgãos públicos e outras entidades; VII - realização de eventos como palestras, encontros, seminários, congressos e assemelhados em assuntos relacionados à inovação; e VIII - realização de eventos de fomento à inovação e desenvolvimento de ideias e protótipos (DOC 12).

Tais ações sugeridas contribuem para incentivar e valorizar servidores inovadores, fomentar a geração, a execução e a aceleração de ideias e oportunidades que possibilitem a produção de inovações que produzam valor para a sociedade brasileira, para o sistema de aviação civil e para a própria Agência. Outro intuito é difundir a cultura da inovação, com foco na valorização das pessoas, no capital intelectual e no compromisso com resultados.

Conforme análise realizada, depreende-se que, no Lab InovANAC, o patrocínio da alta gestão configurou-se fator determinante para seu surgimento, fato verificado nas falas de E2 e E3 mencionados, pois, como disseram, a alta gestão apoiou a formalização institucional da inovação no planejamento estratégico da instituição – o que também se pode constatar na tessitura do DOC 15. Isso também ficou patente na identificação de fomento à inovação antes da criação do i-lab (DOC 12) e também quando houve, de fato, a aprovação de Portaria com a instituição do Lab InovANAC (DOC 12).

Sobre as atividades desenvolvidas pelo Lab InovANAC apresenta-se, primeiramente, por estruturação didática, as Premiações InovANAC, denominadas *concursos* neste estudo (para não causar ambiguidade com as premiações recebidas, apresentadas no Quadro 4, no tópico 3.3).

Destaca-se que as Premiações InovANAC se dividem em premiações externas e internas à instituição ANAC. Apresenta-se, no quadro abaixo, os concursos realizados pelo Lab InovANAC (Prêmios InovANAC):

Quadro 9 - Concursos realizados pelo Lab Inov ANAC

Ano	Concursos realizados pelo Lab InovANAC		Realização
	Realização de Premios InovANAC externos	Realização de Premios InovANAC internos	
2016		Prêmio ANAC 10 anos Acadêmico e Jornalístico (2016) ⁵¹ - (DOC 19)	ANAC
2017		Prêmio InovaANAC 2017 ⁵²	ANAC
2019		Prêmio InovaANAC 2019 ⁵³	ANAC
2019	Prêmios InovANAC externos organizados pelo Lab InovANAC - 2019 [categorias <i>security</i> e <i>satefy</i> (aeródromos, operador aéreo e aeronavegabilidade) ⁵⁴ (DOC 32)	Prêmios InovANAC internos organizados pelo Lab (2019) ⁵⁵	ANAC

Fonte: Elaboração própria.

O Prêmio InovANAC, promovido pela ANAC, é uma iniciativa de estímulo à cultura da inovação na aviação civil. Tem, por objetivo, dar notoriedade e disseminar ideias e práticas inovadoras que contribuam de inspiração ou de referência para outras iniciativas de promoção da segurança operacional nos aeródromos brasileiros (DOC 19). O concurso oferece publicação oficial dos resultados das iniciativas premiadas (DOC 39).

Além dos concursos realizados, destacam-se diversas atividades desenvolvidas pelo Lab InovANAC desde a sua constituição em 2017 até 2020:

⁵¹ Fonte: <https://www.anac.gov.br/noticias/2016/agencia-lanca-o-premio-anac-10-anos-academico-e-jornalistico-2> Acesso em: 26 mar. 2021.

⁵² Fonte: https://sistemas.anac.gov.br/wiki/index.php/Pr%C3%AAmio_InovANAC_2017. Acesso em: 26 mar. 2021.

⁵³ Fonte: https://sistemas.anac.gov.br/wiki/index.php/Pr%C3%AAmio_InovANAC_2019. Acesso em: 26 mar. 2021.

⁵⁴ Fonte: <https://www.anac.gov.br/inovanac>. Acesso em: 26 mar. 2021.

⁵⁵ As referências estão na WikiANAC, rede interna. Fonte: Lab InovANAC (2020).

Quadro 10 - Atividades desenvolvidas pelo Lab InovANAC entre 2017 e 2020

Ano	Atividade Lab InovANAC	Tema
2017	Lab InovANAC participou da elaboração e revisão do Programa Específico de Capacitação em Inovação - Programa Específico de Capacitação em Inovação e Gestão do Conhecimento (DOC 15, 22, 26)	Elaboração e revisão de programa de capacitação
2017, 2018, 2019	Realização de oficinas sobre Design Thinking, além de realizar treinamentos com turmas fechadas para outras organizações públicas, tais como: Agência Nacional de Saúde Suplementar, Superintendência Central de Inovação e Modernização Institucional do Governo de Minas Gerais; Senado Federal; Câmara dos Deputados; Agência Nacional de Transporte Terrestres; Secretaria de Saúde do Distrito Federal; Agência Nacional de Energia Elétrica. (DOC 15).	Oficinas e treinamentos para formação de facilitadores em Design Thinking
2018	Lançamento, em março de 2018, do SGP Responde, novo serviço de atendimento aos usuários dos serviços de gestão de pessoas da Agência e que cuja reformulação do serviço foi resultado de uma das oficinas de Design Thinking realizadas em 2017 (DOC 13, 15, 26).	Oficina de Design Thinking
2018	Participou na composição da EAP do i-lab FNDE, o qual auxiliou na criação do Laboratório de Inovação em Educação do FNDE (DOC 6)	Parcerias externas
2019	<p>*Oficinas de Design Thinking e Design Sprint. Quanto a esses projetos a ANAC não é autorizada a divulgar os relatórios das oficinas, pois são temas específicos de cada área (DOC 24).</p> <p>*<i>Workshop</i> de levantamento de perigos do setor de Aviação Sub-Regional: o evento foi fruto de uma parceria com a Assessoria de Segurança Operacional da ANAC e contou com a participação de servidores e regulados (DOC 24).</p> <p>* <i>Workshop</i> sobre processo sancionador: oficina realizada em parceria com a Assessoria de Julgamento de Autos em Segunda Instância (ASJIN) e contou com a participação de outras Agências Reguladoras, a nível federal e distrital (DOC 24).</p> <p>* Design Sprint Projeto 4 do Programa PSOE, com o objetivo de elaborar a Política de Proteção de Dados de Segurança Operacional (DOC 24).</p>	Oficinas para identificação de soluções nas unidades – Design Thinking, Design Sprint e <i>workshops</i> .
2020	<p>Com os objetos de desenvolver o intercâmbio de conhecimentos, tecnologia, expertise e experiências com entidades de ensino e pesquisa, bem como de fortalecer a cultura de inovação por meio do acesso aos conhecimentos externos à Agência, a ANAC celebrou importantes parcerias acadêmicas por meio da assinatura de três Termos de Execução Descentralizada (DOC 24):</p> <ol style="list-style-type: none"> Parceria com a Universidade de Brasília para pesquisa sobre modelos de Regulação Responsiva para a Aviação Civil; Parceria de pesquisa com a Universidade Federal do Ceará com o objetivo de possibilitar o desenvolvimento de um projeto de pesquisa na área de pavimentos aeroportuários nacionais; Parceria com a Universidade Federal de Minas Gerais para realização do projeto de Diagnóstico de análise de risco de fauna em aeródromos brasileiros 	Relacionamento com a academia

Fonte: Elaboração própria.

Conforme Quadro 10, identificou-se, no Lab InovANAC, frentes de ações variadas, tais como: (i) Oficinas e treinamentos para formação de facilitadores em Design Thinking; (ii) Oficinas em Design Thinking, Design Sprint; (iii) promoção de *workshops*; (iv) elaboração e revisão de programas e manuais; (v) parcerias externas; (vi) relacionamentos com a academia. Além disso, entre o período de 2017 a 2020, o supracitado laboratório recebeu premiações; promoveu concursos e, ainda, angariou ações de destaque, mesmo antes de sua formalização (DOC 12), conforme Quadros 4, 9 e 10. Infere-se, portanto, que o Lab InovANAC se desenvolveu e apresentou resultados para depois ser formalizado, em novembro de 2017 (DOC 12). Todo esse processo fez parte da implementação do i-lab na organização. Do surgimento do i-lab, a equipe de formação dessa unidade é um aspecto ímpar de sua constituição, conforme é apresentado no tópico a seguir.

4.2.2. Concepção de equipe do Lab InovANAC

Conforme apontado na seção 4.1.2, a constituição das equipes dos i-labs geralmente são heterogêneas e com perfis de formação e experiência interdisciplinares (TÔNURIST; KATTEL; LEMBER, 2017a; CAVALVANTE; GOELLNER; MAGALHÃES, 2019). Conforme o DOC 26, “a gerência começou a funcionar em novembro de 2016, com uma pequena equipe multidisciplinar, com formações em psicologia, pedagogia, comunicação social e gestão de políticas públicas”. Esse fato é corroborado pela entrevista, conforme E2: *“a primeira equipe do Lab era composta pela gerente da área, formada em psicologia, membro da comunicação social, e estudante de gestão de políticas públicas, que era nossa estagiária”*.

Em complemento, E3 indica que houve a incorporação de membros à equipe durante o processo de implementação do i-lab:

“a composição da equipe tinha uma pessoa formada em jornalismo, comunicação, pedagogia, psicologia e tinha uma estagiária da área de... acho que ela é gestão pública também da UNB, aí depois foram incorporados outros componentes assim da equipe, certificado em projetos e tinha um outro também de administração, isso foi ao longo do desenvolvimento, mas esses de comunicação, psicologia, pedagogia e gestão pública e que eles estavam mais vinculados a essas ações de inovação mesmo” (E3).

Depreende-se da análise das informações coletadas nas entrevistas e da literatura sobre o tema que a equipe de implementação do Lab InovANAC foi constituída de maneira

multidisciplinar. Além disso, a maneira como as pessoas foram se agregando ao referido i-lab também está em sintonia com os estudos dos outros autores como Cavalvante, Goellner e Magalhães (2019), Sano (2020) e Tönurist, Kattel e Lember (2017), sobretudo, no que se refere à interdisciplinaridade de perfis das equipes dos i-labs.

4.2.3. Métodos e técnicas do Lab InovANAC

Conforme mencionado na seção 4.1.3, para Puttick (2014) “o método mais eficaz para sua equipe será influenciado por sua missão abrangente”, mesmo assim, não um *método certo* ou *uma técnica absoluta* desenvolvidos para os i-labs. Como foi discutido, a literatura aponta a existência de diversos entendimentos sobre os métodos, as técnicas e as abordagens aplicados nos i-labs. Feitas essas ressalvas, nesta seção, discute-se os métodos e as técnicas desenvolvidos no âmbito do Lab InovANAC.

No DOC 26, há a seguinte diretriz: “na perspectiva de projetos, a iniciativa InovANAC utilizou a abordagem do Design Thinking em diversos deles para atender a demandas de várias unidades”, com destaque para “a escolha da abordagem do Design Thinking para as principais ações da iniciativa/laboratório InovANAC foi uma das primeiras decisões tomadas, devido à sua importância para a obtenção de resultados”. Esse aspecto é confirmado na entrevista pela fala de E2: “já conhecia a abordagem do Design Thinking, então a gente começou a trazer, começou a experimentar para a gente poder criar”. O E3 também indica o mesmo método:

*“A gente, assim, o foco mesmo, geralmente, **Design Thinking**, design Sprint, mas também métodos ágeis a gente tem também, essas abordagens aí por toda a agência, inclusive, a nossa área de TI também utiliza muito, assim, tem outras áreas, então, assim, a gente pega sempre essa filosofia, também, dentro dos projetos, acho que **design centrado no ser humano** como a gente está na área de gestão de pessoas”* (grifos nossos).

A análise dos dados apresentados demonstra a preocupação do Lab InovANAC com a utilização de métodos e técnicas centrados no ser humano, bem como na obtenção de resultados para a organização. Para tanto, o Lab InovANAC também adotou em especial o Design Thinking.

Com a formalização do Lab InovANAC, registra-se que o i-lab deixa a fase de implementação e inicia, a partir da próxima seção, a implantação, momento em que ele deixa de ser um projeto e faz parte da estrutura organizacional (TIDD; BESSANT, 2007). Dessa forma, na

próxima seção, são apresentados os fatores dificultadores e facilitadores na implantação do Lab InovANAC para, depois, apreender as boas práticas desenvolvidas no Lab InovANAC.

4.2.4. Fatores dificultadores e facilitadores na implantação do Lab InovANAC

Esta seção tem por objetivo identificar fatores dificultadores e facilitadores na implantação do Lab InovANAC, os quais correspondem a fatores essenciais que acontecem na dinâmica do processo de inovação (SOUSA, 2006). Isso ocorre, porque, sob o “ponto de vista gerencial, entender o processo de inovação é entender os fatores que facilitam e inibem o desenvolvimento de inovações” (VAN DE VEN, 1986, p. 591)

Os fatores dificultadores e facilitadores na implantação do Lab InovANAC foram agrupados em sete categorias, respectivamente, de acordo com os seguintes critérios semânticos: (a) alinhamento com base na análise dos documentos; (b) alinhamento com as entrevistas realizadas no Lab InovANAC; e (c) embasamento teórico. Da análise dos fatores dificultadores na implantação do Lab InovANAC, foram identificadas três categorias: (1) Resistência ao novo; (2) Atividades concorrentes com as do laboratório de inovação; e (3) Limitação de recursos financeiros. Em segundo momento, da análise dos fatores facilitadores na implantação do Lab InovANAC, foram identificadas quatro categorias: (4) Apoio de alta e média liderança; (5) Equipe multidisciplinar; (6) Comunicação acerca de laboratório de inovação e (7) Parcerias externas. No quando a seguir, estão sistematizadas as sete categorias conforme sua classificação como dificultador ou facilitador.

Quadro 11 – Categorias identificadas: fatores dificultadores e facilitadores na implantação do Lab InovANAC

Dificultadores	Facilitadores
Categoria 1 - Resistência ao novo	Categoria 4 - Apoio de alta e média liderança
Categoria 2 - Atividades concorrentes com as do laboratório de inovação	Categoria 5 - Equipe multidisciplinar
Categoria 3 - Limitação de recursos financeiros	Categoria 6 - Comunicação acerca de laboratório de inovação
	Categoria 7 - Parcerias externas

Fonte: Elaboração própria.

É importante frisar que essas sete categorias foram cunhadas pensando na análise de i-labs inseridos no setor público e com base em informações de um i-lab específico, o Lab

InovAVAC. Desse modo, esses fatores dificultadores e facilitadores se limitam, no seio desta investigação, ao contexto dos laboratórios de inovação inseridos no setor público. Não são, desse modo, alvos deste estudo e dessas categorias os i-labs do setor privado.

Sobre a Categoria 1, *resistência ao novo*, essa categoria engloba a resistência à mudança e a cultura de aversão ao risco (MATIAS-PEREIRA, 2008; MOTTA, 2013; MULGAN, 2014; OECD, 2015; SCHUURMAN; TÕNURIST, 2017; McGANN; BLOMKAMP; LEWIS, 2018; CAVALVANTE; GOELLNER; MAGALHÃES, 2019). Compreende-se que a obrigação de manter a continuidade, a necessidade de fortalecer padrões aceitáveis nos principais serviços bem como a prestação de contas “podem induzir uma cultura de aversão ao risco que impede ou bloqueia a inovação” (MULGAN, 2014, p. 34).

A resistência ao novo pode ser identificada no Lab InovANAC, conforme DOC 16, com o resultado da aplicação do Programa de Fortalecimento Institucional (PFI), em 2012, que teve por diretriz o aperfeiçoamento das metodologias de gestão com a utilização de técnicas de gestão que agregassem valor aos processos da agência, com vistas à precisão no diagnóstico dos problemas e encaminhamento de soluções estruturantes. Infere-se que a aplicação do PFI culminou na identificação da aversão ao novo; e isso, de certa maneira, ajudou a mitigar o risco da novidade. Com a utilização do PFI, foram analisados os processos gerenciais, a saber: Liderança; Estratégias e Planos; Clientes; Sociedade; Informações e Conhecimento; Pessoas; Processos; e Resultados.

O DOC 26 aponta que a ANAC se encontrava no grau de maturidade 3 de uma escala com grau máximo de 9. Esse dado confirma que havia uma aversão ao risco. Essa avaliação foi um insumo para a construção do Plano Estratégico da ANAC, referente ao período de 2015 a 2019, no qual, dentre os sete valores institucionais publicados, o incentivo à inovação foi contemplado (DOC 16).

À vista da necessidade de inovar para atingir resultados organizacionais em contrapartida à resistência à novidade, apontamentos foram destacados nas entrevistas, como, por exemplo, “*no começo a gente teve algumas resistências, né, ah, o que esse pessoal de inovação vai fazer, o que é isso [...] não quero inovar não, quero ficar na minha*” (E2, grifos nossos); “*Agora quanto a descrença [...] o pessoal até perguntava, mas você vai usar isso mesmo? Estou aqui falando, colaborando e tudo, mas isso vai chegar em algum lugar?* ” (E3, grifos nossos). Nesse sentido, “quanto mais especializado, isolado e estável o trabalho de um indivíduo, é menos provável que o

indivíduo reconheça a necessidade de mudança ou preste atenção a idéias inatas" (VAN DE VEN, 1986, p. 605).

Em pesquisa interna realizada com os servidores da agência, ao final de 2015, averiguou-se que eles não percebiam a instituição como inovadora (DOC 26). De acordo com Mulgan (2014), em geral, tem-se uma aversão inicial à novidade, e que a inovação contribui para uma mudança de comportamento, de processo. Diante dos fatos apontados, E2 verbaliza que “regulação responsiva às vezes tem uma atuação muito com base em multa, punição”, em outro momento aponta que:

“toda inovação é um processo de mudança [...] aquela questão do desconhecimento da inovação é uma barreira” [...] a questão, também, das resistências é normal, inovação ela provoca mudança, e qualquer coisa as pessoas possam ver como uma ameaça a status quo ele também é um elemento crítico que pode levar a resistência, né, então são os principais impedimentos” (E2, grifos nossos).

Sousa (2006, p. 28) corrobora com verbalização de E2 pois, segundo o autor, “a inovação pode alterar a balança de poder dentro da organização”. Diante da resistência à inovação identificada em pesquisas realizadas em 2012 (DOC 16) e 2015 (DOC 26), apontada pelos entrevistados enquanto “descrença”, “desconfiança”, “desconhecimento da inovação”, “resistências”, constata-se que há uma consonância entre esses achados e os estudos de diversos autores da literatura (SOUSA, 2006; MULGAN, 2014; OECD, 2015; SCHUURMAN, TÕNURIST 2017; MCGANN; BLOMKAMP; LEWIS, 2018;). Infere-se, com isso, que a categoria que compõe os dificultadores da implantação do Lab InovANAC - *resistência ao novo* - se insere em um contexto de aversão inicial ao risco da novidade a ser implantada decorrente de desconhecimento e de apego ao *statu quo*.

O quadro 14, a seguir, apresenta os principais registros das referências teóricas, verbais e documentais acerca da Categoria 1:

Quadro 12 - Informações quanto à resistência ao novo

Categoria 1 - Resistência ao novo	
Definição: Aversão inicial ao risco da novidade a ser implantada decorrente de desconhecimento e de apego ao <i>statu quo</i> .	
Referências indicadas pela literatura	Relação de documentos
“Quanto mais especializado, isolado e estável o trabalho de um indivíduo, é menos provável que o indivíduo reconheça a necessidade de mudança ou preste atenção a ideias inatas (VAN DE VEN, 1986, p. 605).	DOC 26 - “desconhecimento inicial sobre inovação no setor público e metodologias para criação e gestão de inovações”

<p>Administração pesada, burocrática e centralizada: “Tendo como base de apoio uma estrutura pesada, burocrática e centralizada, a administração pública brasileira não tem sido capaz de responder, como organização, às demandas e aos desafios da modernidade” (MATIAS-PEREIRA, 2008, p. 77)</p> <p>“A área pública [...] está sujeita a normas fixadas em leis e decretos, não fácil ou imediatamente alteradas: dependem de novos consensos políticos para introduzir novidades” (MOTTA, 2013, p. 85)</p> <p>Aversão a risco: a obrigação de manter a continuidade, a necessidade de fortalecer padrões aceitáveis nos principais serviços e a prestação de contas aos contribuintes por meio do Parlamento e das autoridades locais podem induzir uma cultura de aversão ao risco que impede ou bloqueia a inovação. (MULGAN, 2014, p. 34).</p> <p>A resistência à mudança ocorre em razão das organizações públicas serem reconhecidas como burocráticas e estruturadas para executar suas tarefas principais com estabilidade e consistência, o que promove a resistência à mudança. Dessa forma, as organizações públicas são caracterizadas por uma cultura de aversão ao risco e foco nas pressões de entrega a curto prazo. (MCGANN; BLOMKAMP E LEWIS, 2018; SCHUURMAN; TÖNURIST 2017)</p> <p>-Resistência e aversão ao risco como principal barreira ao processo de constituição dos i-labs (CAVALVANTE; GOELLNER; MAGALHÃES, 2019; OECD, 2015).</p> <p>- Há desconfiança por parte de outros servidores adversos aos riscos e às mudanças (SILVA-JÚNIOR, 2019)</p> <p>- A forma como o risco é tratado e a maneira como a experimentação e o aprendizado são incentivados podem afetar a disposição dos funcionários em contribuir com suas ideias e energia para a inovação (SILVA-JÚNIOR, 2019, p.66).</p>	<p>DOC 16 - Planejamento Estratégico 2015-2019: “Em 2012 houve a elaboração do Programa de Fortalecimento Institucional (PFI), instituído em novembro desse ano. Os processos gerenciais analisados foram: Liderança; Estratégias e Planos; Clientes; Sociedade; Informações e Conhecimento; Pessoas; Processos; e Resultados. Da avaliação de maturidade, concluiu-se que a ANAC encontra-se, atualmente, no grau de maturidade 3 de uma escala com grau máximo de 9”.</p>
<p style="text-align: center;">Unidades de registro das verbalizações no Lab InovANAC:</p> <p>E1: <i>“o ser humano ele tem uma aversão inicial ali a mudança, que a inovação ela vai trazer uma mudança, seja de comportamento, seja de processo, seja como eu faço determinada coisa, então tem sim essa resistência”</i>(grifos nossos).</p> <p>E1: <i>“no começo a gente teve algumas resistências, né, ah, o que esse pessoal de inovação vai fazer, o que é isso, então aí é muito da nossa, como eu vou dizer assim, sagacidade em mostrar o que é inovação, que é um processo sério, que é um processo que gera resultado, e que é um processo que a gente não está lá não trabalhando, ao contrário, a gente trabalha muito [...] é importante de frisar assim que a gente foi fazendo para quebrar um pouco essa ideia assim, ah, espera aí o que esse pessoal aqui está fazendo, essa desconfiança, que isso existia, e a gente foi vencendo, hoje não existe mais”</i> (grifos nossos).</p>	

E2: “Bom, toda inovação é um processo de **mudança**, né, [...] aquela questão do **desconhecimento da inovação é uma barreira**” [...] a questão, também, das **resistências** é normal, inovação ela provoca **mudança**, e qualquer coisa eu as pessoas possam ver como uma **ameaça a status quo** ele também é um elemento crítico que pode levar a **resistência**, né, então são os principais impedimentos, e **mobilizar as pessoas para inovação**, que está meio difícil, não quero inovar não, quero ficar na minha” (grifos nossos).

E2: “outras unidades dentro da própria agência procuraram a gente para poder formalizar novas pesquisas, por alguns problemas de, por exemplo, regulação responsiva, que eles estão nesse momento querendo mudar o normativo em relação a esse novo tipo de regulamentação, então eles viram esse modelo implementado nas outras superintendências, então eles procuraram a gente, assim, como é que a gente faz, **a gente quer academia que é um estudo científico mesmo, assim, até para que a gente consiga principalmente vencer essa resistência dos servidores [...]** às vezes tem uma atuação muito com base em **multa, punição, como é que a gente vai mudar a mentalidade do pessoal**, então, assim, trazendo estudos (grifos nossos).

E3: “Agora quanto a aquela questão lá das pessoas, a **descrença** [...] o pessoal até perguntava, mas você vai usar isso mesmo? estou aqui falando, colaborando e tudo, mas isso vai chegar em algum lugar?” (grifos nossos).

Fonte: Elaboração própria.

A Categoria 2, *atividades concorrentes com as do laboratório de inovação*, trata das equipes com atividades não exclusivamente dedicadas aos i-labs. Sano (2020) identificou que 54% dos i-labs analisados possuem equipes com dedicação exclusiva, em contrapartida a 46% em que parte das equipes trabalham por períodos específicos, os quais “podem ser contratados especialistas em determinado assunto, como em tecnologia da informação, e que atuam por um período específico” (SANO, 2020, p. 34).

Das atividades concorrentes com o i-lab, há uma particularidade que conecta tarefas específicas da SGP (DOC 14) às atribuições do Lab InovANAC (DOC 12). A SGP possui vinte e quatro atribuições, em contraponto a oito atribuições aplicadas ao i-lab. O rol de atribuições da SGP compreende as do Lab InovANAC como parte integrante da estrutura. Esse fator é semelhante ao fator carga de trabalho visto em Souza (2019) e Silva (2020). Conforme contextualização apresentada, dados do DOC 13, apontamentos de E2 e E3 e contribuições do estudo de Souza (2019), Silva (2020) e Sano (2020), o i-lab em análise possui atividades concomitantes com a coordenação a qual está vinculado. Destacam-se trechos das verbalizações para confirmar essa inferência:

“a gente trabalha em tantas coisas que até sobra tempo para falar de inovação ou fazer inovação, né, então o Lab nunca foi uma atividade exclusiva da nossa área, não era, não foi e não é, e continua não sendo,” (E2).

“a gente cuida de várias atividades [...] a gente sempre tem essas atividades concorrentes, né, então isso pode ser um limitador” (E3).

O trecho demonstra o foco nas tarefas principais e resistência à interrupção dessas (SCHUURMAN, TÕNURIST, 2017). Exposta a análise, com base no DOC 12, nas entrevistas E2 e E3 e nos apontamentos da literatura, infere-se que a Categoria 2 corresponde a um dificultador na implantação do Lab InovANAC. Isso decorre, porque as atividades concorrentes com o i-lab configuram-se como uma atuação dual do i-lab entre unidades organizacionais concorrentes, o que caracteriza uma sobreposição de atividades – o que pode gerar sobrecarga de trabalho –, uma ubiquidade na organização.

Quadro 13 - Informações quanto às atividades concorrentes com o Lab InovANAC

Categoria 2 - Atividades concorrentes com o laboratório de inovação	
Definição: Atuação dual do laboratório de inovação no setor público entre unidades organizacionais concorrentes.	
Referências indicadas pela literatura	Relação de documentos
<p>Identificou-se que 54% dos i-labs analisados possuem equipes com dedicação exclusiva, em contrapartida a 46% em que parte das equipes trabalham por períodos específicos, “podem ser contratados especialistas em determinado assunto, como em tecnologia da informação, e que atuam por um período específico” (SANO, 2020, p. 34).</p> <p>Fator carga de trabalho (SOUZA, 2019; SILVA 2020).</p> <p>As organizações do setor público são geralmente grandes burocracias estruturadas para realizar suas tarefas principais com estabilidade e consistência, promovendo resistência à interrupção dessas tarefas (SCHUURMAN, TÕNURIST, 2017).</p>	<p>DOC 14: A Superintendência de Gestão de Pessoas possui em seu regimento um rol de 29 (vinte e nove) atribuições, entre as quais fomentar a inovação “XXVIII”.</p>
Unidades de registro das verbalizações no Lab InovANAC:	
<p>E2: “<i>a gente trabalha em tantas coisas que até sobra tempo para falar de inovação ou fazer inovação, né, então o Lab nunca foi uma atividade exclusiva da nossa área, não era, não foi e não é, e continua não sendo, então isso também tem um impacto, né, você pode pegar, Renova é um caso que todo o mundo fala assim, mas a Renova tem equipe dedicada, pô, eles podem, a gente não pode, a gente tem outras coisas para fazer além de inovar</i>”.</p> <p>E2: “<i>Em abril de dois mil e dezoito... dezessete, o que aconteceu, veio um decreto obrigando o corte de vários cargos comissionados [...] a gente deixou de ser gerência, mas continuamos trabalhando com Lab, e com as outras ações como uma coordenação</i>”.</p> <p>E3: “<i>a gente cuida de várias atividades [...] a gente sempre tem essas atividades concorrentes, né, então isso pode ser um limitador</i>”.</p>	

Fonte: Elaboração própria.

A Categoria 3 - *limitação de recursos financeiros* – identifica o aspecto de que os recursos necessários para a inovação são recursos orçamentários, humanos e de infraestrutura. Entende-se que a capacidade inovativa da organização requer uma série de atividades operacionais e estratégicas. Essas atividades se utilizam de variados tipos de recursos para que a inovação aconteça, a saber: recursos financeiros, de infraestrutura, intangíveis (recursos humanos, como, por exemplo, conhecimentos tácitos e explícitos) (STEFANOVITZ; NAGANO, 2014). Nesse contexto, a maioria dos i-labs possui escassez de recursos orçamentário e financeiros (CAVALVANTE, GOELLNER, MAGALHÃES, 2019; SANO, 2020;), havendo, portanto, a necessidade de suporte da organização para a inovação (TIDD; BESSANT; PAVIT, 2008). Em consonância à literatura, identificou-se, na implantação do Lab InovANAC, limitação de recursos orçamentários (DOC 26), o que provocou a limitação de outros recursos, porque o i-lab não contou com dispêndio financeiro de consultorias nem de espaço físico para funcionamento do i-lab, o qual somente foi construído dois anos após a sua fomalização, em 2019 (DOC 21).

Dessa forma, infere-se que a limitação orçamentária culminou no desencadeamento de outras limitações de recursos como pessoas e espaço físico. O i-lab não foi implantado com espaço físico para atuação, nem contou com consultorias especializadas, fatores de oneração do processo de implantação do i-lab (DOC 26). Do apontamento destacado em entrevista, E1 contextualiza: *“não tem orçamento para fazer um prêmio [...] a gente batalhava pelo recurso”*.

Conforme os DOC 21 e 26, verbalizações da entrevista e sustentação teórica de Sano (2020), Schuurman e Tönurist (2017), Stefanovitz e Nagano (2014) e Tidd, Bessant e Pavit (2007), infere-se que a Categoria 3 que compõe os dificultadores da implantação do Lab InovANAC é definida como restrições financeiras institucionais para aplicação nas atividades de i-lab que culminam em limitação de recursos como pessoas e infraestrutura. Apresenta-se, abaixo, quadro da análise que sintetiza os achados dessa categoria:

Quadro 14 - Informações quanto à limitação de recursos financeiros no Lab InovANAC

Categoria 3 - Limitação de recursos financeiros	
Definição: Restrições financeiras institucionais para aplicação nas atividades do laboratório de inovação que culminam em limitação de recursos como pessoas e infraestrutura.	
Referências indicadas pela literatura	Relação de documentos
<p>Suporte organizacional (TIDD; BESSANT; PAVIT, 2007)</p> <p>A capacidade inovativa da organização requer uma série de atividades operacionais e estratégicas, as quais</p>	<p>DOC 26: O laboratório sofre com limitações orçamentárias, tal como outras áreas da agência.</p> <p>DOC 26: o Lab InovANAC não contou com dispêndio financeiro de consultorias, termos de execução</p>

<p>se utilizam de variados tipos de recursos para que a inovação aconteça: recursos financeiros, de infraestrutura, intangíveis (pessoas - conhecimentos tácitos e explícitos) (STEFANOVITZ; NAGANO, 2014).</p> <p>“A escassez de recursos e a estrutura verticalizada nas organizações públicas também são recorrentes dificultadores” (CAVALVANTE; GOELLNER; MAGALHÃES, 2019, p. 328).</p> <p>Escassez de recursos financeiros (SANO, 2020)</p> <p>Os laboratórios de Inovação normalmente possuem orçamentos relativamente baixos e são dependentes de recursos externos (SCHUURMAN; TÔNURIST, 2017).</p>	<p>descentralizada, construção de espaços físicos ou caixa de ferramentas.</p> <p>DOC 21: Em 2019, foi construída a sala de inovação no Centro de Treinamento da ANAC.</p>
<p>Unidades de registro das verbalizações no Lab InovANAC:</p> <p><i>E1: “a gente não tem orçamento para fazer um prêmio, a gente não tem orçamento, e a gente calma, a gente vai conseguir, vamos fazer a minuta do prêmio, então a gente fazia a minuta do prêmio, sobrava orçamento a gente capitaneava, porque é isso, né, estar atento as oportunidades, porque às vezes a gente acha assim, ah, eu vou ter um trabalho, mas eu nem sei se eu vou ter o recurso, vamos fazer o trabalho, que aí a gente batalha pelo recurso, então esse foi um aprendizado que a gente teve, a gente já fez desenho de vários prêmios que não saíram, mas a gente já fez de prêmios que saíram, então está aí, como o TED, por exemplo, a gente começou tímido e hoje é um instrumento que ganhou corpo dentro da agência”</i></p>	

Fonte: Elaboração própria.

A categoria 4, agora referente aos facilitadores ao processo de implantação do Lab InovANAC, trata do *apoio de alta e média liderança*. Conforme apontado na seção de surgimento do Lab InovANAC, o apoio da alta liderança (OECD, 2015; MULGAN; ALBURY, 2017) é identificado:

- como indutor de impulso político (BRANDÃO; BRUNO-FARIA, 2017; CAMÕES; CAVALCANTE, 2017);
- como influenciador e patrocinador para criação de laboratórios de inovação (MULGAN; ALBURY, 2017);
- como apoiador da gestão de riscos da organização (PUTTICK, 2014).

As três acepções foram empregadas no caso do apoio da alta e média liderança ao Lab InovANAC. Foi o indutor de impulso político quando fez as alterações na Legislação e no Planejamento Estratégico (DOC 14, 16, 26) para fins de estruturação do processo de inovação, o que resultou na criação do i-lab. Foi influenciador e patrocinador da criação quando fez a

formalização do i-lab (DOC 12), bem como, nesse mesmo gesto, foi apoiador da gestão de riscos da organização.

As entrevistas dialogam com a análise da literatura e documental realizadas: *“a gente tinha um patrocínio muito forte, sempre teve, ainda continuar tendo, do nosso superintendente de gestão de pessoas”* (E2). Em complemento, para E1, *“O apoio da alta gestão foi e é essencial para a gente conseguir estruturar as nossas ações, conseguir ter página na intranet, conseguir ter banner, conseguir ter [...] espaço institucional”*.

Para além da importância da alta liderança, surgiu outro ponto de destaque, a figura do “gerente médio” (E2) na dinâmica de implementação no que se refere ao incentivo às suas equipes para inovar. Esse incentivo inclui a liberação para as atividades do i-lab, conforme relatado por E2: *“outra coisa muito importante [...] é a questão do apoio, principalmente da média gerência [...] o gerente médio é ele que tem equipe, então se ele não liberar as pessoas para inovar com a gente não adianta nada, então ele acaba sendo elemento fundamental”*.

Sousa e Bruno-Faria (2013), bem como Gomes e Machacdo (2018) corroboram essa constatação e identificam a atuação de gerentes de nível médio como fomentadores da inovação. Isso decorre, porque promovem o processo de implementação incentivando a aceitação por parte dos membros da organização e atuam como uma “ponte entre os ideais da alta administração e as atividades fim” (SOUSA; BRUNO-FARIA, 2013, p.121).

Dada a análise da literatura (PUTTICK, 2014; OECD, 2015; MULGAN; ALBURY, 2017; BRANDÃO; BRUNO-FARIA, 2017; CAMÕES; CAVALCANTE, 2017), documentos (DOC 12, 26) e entrevistas (E1, E2), depreende-se que a categoria que compõe os fatores facilitadores de implantação do Lab InovANAC - *apoio da alta e média liderança* - é condição essencial para a concretude do processo de inovação na organização. Por isso, infere-se que a categoria 3 consiste no auxílio de diretores, chefes, coordenadores e demais membros do nível estratégico e tático de uma organização em prol das ações do laboratório de inovação, seja como indutor de impulso político, influenciador e patrocinador, seja como apoiador da gestão de riscos da organização. Apresenta-se, a seguir, quadro resumido da análise dessa categoria:

Quadro 15 - Informações quanto o apoio de alta e média ao Lab InovANAC

Categoria 4 - Apoio de alta e média liderança
--

Definição: Auxílio de diretores, chefes, coordenadores e demais membros do nível estratégico e tático de uma organização em prol das ações do laboratório de inovação, seja como indutor de impulso político, influenciador e patrocinador, seja como apoiador da gestão de riscos da organização.

Referências indicadas pela literatura	Relação de documentos
<p>Atuação de gerentes de nível médio como fomentadores da inovação, pois promovem o processo de implementação incentivando a aceitação por parte dos membros da organização e atuam como uma “ ponte entre os ideais da alta administração e as atividades fim” Sousa e Bruno-Faria (2013, p. 121).</p> <p>Apoio da alta liderança (MULGAN; ALBURY, 2017; OECD, 2015;).</p> <p>Indutor de impulso político (BRANDÃO; BRUNO-FARIA, 2017; CAMÕES; CAVALCANTE, 2017).</p> <p>“Entre os condicionantes para as inovações, sobressaem o apoio dos gestores e dirigentes e a troca de conhecimentos e experiências” (GOMES; MACHADO, 2018, p. 47).</p> <p>Identificam atuação de gerentes de nível médio como fomentadores da inovação, pois promovem o processo de implementação incentivando a aceitação por parte dos membros da organização e atuam como uma “ ponte entre os ideais da alta administração e as atividades fim” (SOUSA; BRUNO-FARIA 2013, p. 121).</p> <p>Influenciador e patrocinador para criação de laboratórios de inovação (MULGAN; ALBURY, 2017).</p> <p>O patrocínio político pode proteger a equipe de inovação para ajudá-los a assumir riscos, ser criativos e dar a eles a legitimidade para interromper ou desativar serviços ineficazes (PUTTICK, 2014).</p> <p>O líder da equipe de inovação deve ter conexões com os patrocinadores políticos da organização e compreender como funciona o governo, bem como ter acesso a novas formas de conhecimento e redes de fora do governo para angariar novas perspectivas e provocar o status quo. (PUTTICK, 2014).</p>	<p>“A Superintendente de Gestão de Pessoas Substituta, no uso da atribuição que lhe confere o art. 40, inciso XXVIII, do Regimento Interno, aprovado pela Resolução nº 381, de 14 de junho de 2016, RESOLVE:</p> <p>Art. 1º Instituir o Laboratório de Inovação em Governo da Agência Nacional de Aviação Civil - Lab InovANAC (DOC 12)</p> <p>“Outro elemento essencial para a viabilização foi a existência de forte patrocínio da SGP, que concedeu suporte e, sobretudo, autonomia para a equipe decidir as linhas de ação e a abordagem a ser utilizada, ademais de estabelecer acordos e parcerias sobre inovação com outras organizações pública” (DOC 26)</p>

Unidades de registro das verbalizações no Lab InovANAC:

E2: “a gente tinha um patrocínio muito forte, sempre teve, ainda continuar tendo, do nosso superintendente de gestão de pessoas”

E1: “O apoio da alta gestão foi e é essencial para a gente conseguir estruturar as nossas ações, conseguir ter página na intranet, conseguir ter banner, conseguir ter [...] espaço institucional” .

A quinta categoria, *equipe multidisciplinar*, se inicia pelo entendimento que “embora a invenção ou concepção de ideias inovadoras possam ser uma atividade individual, inovação (inventar e implementar novas ideias) é uma conquista coletiva de impulsionar e levar essas ideias para efetiva execução” (VAN DE VEN 1986, p. 591). As equipes dos i-labs, geralmente, são compostas por “múltiplas funções” e “disciplinas” (VAN DE VEN, 1986, p. 605), “diversificadas, tanto nos vínculos empregatícios quanto na formação acadêmica” (CAVALVANTE; GOELLNER; MAGALHÃES, 2019, p. 319), com “experiência e conhecimento único que não está disponível em outro lugar no sistema” (PUTTICK, 2014, p. 21). Nesse sentido, a equipe do Lab Inov ANAC cumpre como uma “equipe multidisciplinar, capacitada nas metodologias e abordagens escolhidas pelo i-lab, e dispõe de autonomia e liberdade para propor ações”.

A análise da literatura e documental são confirmadas pelas entrevistas, pois E1 afirma: “equipe multidisciplinar, assim, uma equipe de diferentes idades, diferentes repertórios”. O E3 complementa asseverando: “apesar de ser uma equipe muito pequena todo mundo tem essa característica de olhar a necessidade, [...] tudo isso facilita essa composição da equipe, todo mundo ali querendo desenvolver da melhor forma”. Nesse caso, constata-se uma atuação de equipe favorável à implantação e ao fortalecimento do i-lab, com característica multidisciplinar e proativa.

Da análise da literatura (CAVALVANTE; GOELLNER; MAGALHÃES, 2019; PUTTICK, 2014; VAN DE VEN, 1986), da pesquisa documental (DOC 21, 26) e das entrevistas (E1, E3), infere-se que a categoria que compõe os facilitadores de implantação do Lab InovANAC - *equipe multidisciplinar* - tem por definição múltiplas funções, diversificados vínculos, experiências e formações acadêmicas, com autonomia e liberdade para propor ações ao i-lab.

Quadro 16 - Informações quanto à equipe multidisciplinar do Lab InovANAC

Categoria 5: Equipe multidisciplinar	
Definição: Equipe com múltiplas funções, diversificados vínculos, experiências e formações diversas, autonomia e liberdade.	
Referências indicadas pela literatura	Relação de documentos
<p>“Uma característica comum do processo de inovação é que múltiplas funções, recursos e disciplinas são necessárias para transformar uma ideia inovadora em uma realidade concreta” (VAN DE VEN, 1986, p. 605)</p> <p>“Embora a invenção ou concepção de ideias inovadoras possam ser uma atividade individual,</p>	<p>DOC 21: “Composição dos 4 membros da equipe responsável pela implantação do Lab InovANAC: - Especialista em Comunicação Pública, com graduação em Comunicação Social – Jornalismo; - Mestre em Educação, com graduação em Pedagogia; - Mestre em Psicologia Aplicada, com graduação em Psicologia; - estagiária de graduação da área de Gestão de Políticas Públicas”.</p>

<p>inovação (inventar e implementar novas ideias) é uma conquista coletiva de impulsionar e levar essas ideias para efetiva execução” (VAN DE VEN, 1986, p. 591).</p> <p>As equipes de i-lab “são diversificadas, tanto nos vínculos empregatícios quanto na formação acadêmica” (CAVALVANTE; GOELLNER; MAGALHÃES, 2019, p. 319).</p> <p>“As equipes de inovação serão vistas como valiosas se tiverem experiência e conhecimento único que não está disponível em outro lugar no sistema”. (PUTTICK, 2014, pg. 21).⁵⁶</p>	<p>DOC 26: equipe multidisciplinar, capacitada nas metodologias e abordagens escolhidas pelo i-lab, e dispõe de autonomia e liberdade para propor ações.</p>
<p>Unidades de registro das verbalizações no Lab InovANAC:</p> <p>E1: “<i>ter uma equipe multidisciplinar, assim, uma equipe de diferentes idades, diferentes repertórios</i>”.</p> <p>E3: “<i>apesar de ser uma equipe muito pequena todo mundo tem essa característica de olhar a necessidade, [...]tudo isso facilita essa composição da equipe, todo mundo ali querendo desenvolver da melhor forma</i>”.</p>	

Fonte: Elaboração própria.

A Categoria 6 - *Comunicação acerca do laboratório de inovação* – aborda que, de forma geral, os laboratórios de inovação não têm autoridade sobre outras estruturas do setor público, e por isso, sua eficácia depende de sua capacidade de comunicar e persuadir outras unidades (TÔNURIST; KATTEL; LEMBER, 2015). Dessa forma, verificou-se a publicação das ações na Intranet da organização (DOC 19, 20, 21) e divulgação da Carta de Serviços (DOC 15). Mesmo que a divulgação não faça referência direta à inovação, a entrevista contextualizou que a estratégia era demonstrar para a agência as ações realizadas como incentivo aos servidores, com a utilização da logo do Lab InovANAC. Pode verificar isso na verbalização de E1:

*“a casa mandou, aqui, um plano de **comunicação**, vamos colocar nosso **prêmio** que a gente quer na **cerimônia**, vamos colocar aqui que a gente precisa de uma logo para o nosso laboratório de inovação, vamos colocar que a gente quer isso, que a gente quer aquilo, e aí a coisa vai tomando corpo e vai crescendo, **ai na hora que a diretoria vai aprovar o plano de comunicação, por exemplo, veja, a gente não está falando de inovação para eles, mas eles vão ver lá os aspectos de inovação**”* (grifos nossos).

Dessa forma, identifica-se a importância da divulgação das informações acerca da inovação a todos os colaboradores como forma de fomentar inovações. Além disso, isso também

⁵⁶ Original: “innovation teams will be seen as valuable if they hold unique expertise and knowledge that isn’t available elsewhere in the system”.

auxilia no desenvolvimento de estratégias para que as inovações sejam inseridas nas rotinas organizacionais (SOUSA; BRUNO-FARIA, 2013). Esse ponto é corroborado por E2:

“Então, eu acho que, assim, boas práticas é comunicar sempre, é importante comunicação, se você quer que as pessoas falem de comunicação você tem que mostrar que inovação existe, e que... então tem que estar falando sempre, compartilhar conhecimento, fomentar o aprendizado e a gestão do conhecimento é fundamental para difusão, valorizar as pessoas [...] falar de inovação, porque se você não fala, se o assunto ele cai no silêncio na organização, ele para de ser falado, ele é logo esquecido, então isso também é uma coisa muito importante para sempre deixar o assunto quente dentro da organização (grifos nossos).

Da análise documental, das entrevistas e da literatura, infere-se que a Categoria 6 tem, por definição, a divulgação das ações de i-lab como fator de persuasão a outras unidades, entrega de valor, e fomento da inovação na organização.

Quadro 17 - Informações quanto à comunicação acerca de laboratório de inovação no Lab InovANAC

Categoria 6 - Comunicação acerca de laboratório de inovação	
Definição: Ação de transmitir informações acerca do laboratório de inovação de modo a entregar valor, torna-se fator de persuasão e fomentar a inovação na organização.	
Referências indicadas pela literatura	Relação de documentos
De forma geral, os laboratórios de inovação não têm autoridade sobre outras estruturas do setor público, e por isso sua eficácia depende de sua capacidade de comunicar e persuadir outras unidades, através de redes informais (TÔNURIST; KATTEL; LEMBER, 2015).	DOC 19: Publicação Intranet: “Agência lança o Prêmio ANAC” (2016)
Contribuição da divulgação para adoção de outras inovações na organização (SOUZA, 2019)	DOC 20 - Divulgação página da Intranet comunicando o lançamento do Lab InovANAC (2017)
Define comunicação como “trajetórias e meios pelos quais as informações são remetidas”, e compreende como fatores essenciais ao êxito do processo de inovação (SILVA, 2020, p. 90).	DOC 21 – Divulgação página da Intranet comunicando a construção da sala de inovação no Centro de Treinamento da ANAC, local físico destinado à realização dos trabalhos e projetos colaborativos (2019)
“As equipes de inovação precisam comunicar seu valor por toda parte” (PUTTICK, 2014, p. 21). ⁵⁷	DOC 15 – Carta de Serviços das entregas do Lab InovANAC (Junho de 2019).
A necessidade de divulgação das informações acerca da inovação a todos os colaboradores como forma de fomentar inovações e, para o processo ser concluído exitosamente, devem-se traçar estratégias no intuito de o fruto das inovações ser inserido nas rotinas organizacionais (SOUSA; BRUNO-FARIA, 2013).	

⁵⁷ Original: “Innovation teams need to communicate their value throughout”.

Unidades de registro das verbalizações no Lab InovANAC:	
<p>E1: “a casa mandou, aqui, um plano de comunicação, vamos colocar nosso prêmio que a gente quer na cerimônia, vamos colocar aqui que a gente precisa de uma logo para o nosso laboratório de inovação, vamos colocar que a gente quer isso, que a gente quer aquilo, e aí a coisa vai tomando corpo e vai crescendo, aí na hora que a diretoria vai aprovar o plano de comunicação, por exemplo, veja, a gente não está falando de inovação para eles, mas eles vão ver lá os aspectos de inovação, fala, ah, esse aqui eu aprovo, esse aqui eu aprovo, esse aqui eu aprovo, e aí eles já sabem que vai vir um prêmio, aí lá para época do prêmio eles, e aí, cadê o prêmio? Então é isso, na hora, por exemplo, uma festa de fim de ano da agência, que a gente faz num espaço institucional, é onde a gente entrega o prêmio, então o diretor vai lá, premia os servidores, a gente fala do laboratório, então é isso, a gente ter a inteligência de usar os espaços institucionais que estão aí, que são usados, e ficar poxa, será que eu posso colocar a entrega do prêmio na cerimônia de final de ano? Pô, faz todo sentido, qual é a área que cuida da cerimônia de final de ano? (grifos nossos).</p> <p>E2: “quando teve instituição formal do laboratório por meio de portaria, então nesse primeiro ano a gente foi experimentando oficinas, treinamento, eventos, grupos de estudo, comunicação, para a gente ver o que mais cabia e realmente era mais interessante no contexto da ANAC, até a gente criar o laboratório especificamente em novembro de dois mil e dezessete, e aí daí, desde então tem seguido como laboratório nessa jornada. (grifo nosso).</p> <p>E2: “Então, eu acho que, assim, boas práticas é comunicar sempre, é importante comunicação, se você quer que as pessoas falem de comunicação você tem que mostrar que inovação existe, e que... então tem que estar falando sempre, compartilhar conhecimento, fomentar o aprendizado e a gestão do conhecimento é fundamental para difusão, valorizar as pessoas assim importantíssimo, até como você tem estudado a questão do prêmio ela vai bem nessa linha, então vamos favorecer, né, então acho que é bem legal a gente poder trabalhar com essa perspectiva, né, valorizar pessoas, fomentar a troca de compartilhamento de conhecimentos, falar de inovação, porque se você não fala, se o assunto ele cai no silêncio na organização, ele para de ser falado, ele é logo esquecido, então isso também é uma coisa muito importante para sempre deixar o assunto quente dentro da organização (grifos nossos).</p>	

Fonte: Elaboração própria.

A Categoria 7 – *parcerias externas* – retoma as parcerias que apoiam os i-labs nas dimensões financeiras, de infraestrutura e de recursos humanos, dado que os i-labs possuem recursos limitados e dependem de apoio externo, conforme apresentado na Categoria 3 deste estudo (GRYSZKIEWICZ; LYKOURTZOU; TOIVONEN, 2016; SANO, 2020; SCHURMAN; TÖNURIST, 2017). Dessa forma, o Lab InovANAC estabeleceu parcerias com a academia para buscar contribuições para “resolução de desafios da agência” (DOC 24), bem como parcerias com outras instituições, promovendo oficinas de Design Thinking para outros órgãos públicos como o Ministério da Saúde, o Ministério dos Transportes e o Instituto Nacional de Câncer (em parceria com o Lab Inova INCA e o Lab Inova ANS).

Além das parcerias acadêmicas e com outras instituições, registra-se a criação do Evento Conexão Inovação Pública Rio de Janeiro, em parceria com a ANS e Lab Inova INCA (DOC 13). Esse evento teve, como objetivo, facilitar o engajamento e o aprimoramento de agentes públicos

para fornecer ao cidadão melhores serviços públicos. Nesse sentido, o Lab InovANAC recebeu contribuições como locais para atuar enquanto não possuía espaço físico, parceria com facilitador de outra instituição, trocas de conhecimentos e apoios visíveis na realização das atividades, conforme se identifica na verbalização de E2:

“As parcerias externas são muito importantes porque essas parcerias dão recursos, então a gente não tem local, a gente consegue local, aquele caso junto com a ANEEL, a gente precisa de facilitador, então a gente consegue facilitador de outro lugar, ah, a gente quer trocar experiência, temos pessoas que tem experiência, então essa parte do intercâmbio pelas parcerias também é um fator crítico de sucesso, [...] não se consegue inovar sozinho” (grifos nossos).

Em contexto mais amplo, destaca-se um trecho pontual da literatura que exemplifica a importância das parcerias a nível interno e externo, e a correlação das variáveis dificultadores e facilitadores em inovação:

Embora nem todos os funcionários sejam inovadores – na verdade, alguns são resistentes à mudança -, incentivando-os a fornecer, com o tempo, um estoque de novas ideias e pode ser uma maneira poderosa de identificar novas necessidades e possibilidades alternativas. Por exemplo, o esforço para integrar os serviços de assistência social em balcões únicos com um consultor pessoal para cada requerente veio de ouvir o aborrecimento dos beneficiários de assistência social com funções, escritórios e esquemas separados (MULGAN, 2004, p. 13).

Esse ponto agrega, portanto, fatores de colaboração e facilitação à implantação do i-lab, pois foram utilizados recursos de parceiros, local de outras instituições, trocas, vivências e apoio de facilitadores de outros i-labs, “intercâmbios pelas parcerias” (E2), partindo do entendimento que “não se consegue inovar sozinho” (E2).

Compreendido essas informações coletadas e compiladas, pode-se inferir que as parcerias externas são importantes articulações de cooperação entre i-labs no que se refere a recursos humanos e financeiros, possibilitando um ambiente coletivo impulsionador de implementação de ideias. Segue uma síntese da Categoria 7, apresentada no quadro abaixo:

Quadro 18 - Informações quanto às parcerias externas no Lab InovANAC

Categoria 7 - Parcerias externas	
Definição: Articulação de cooperação entre laboratórios de inovação no setor público no que se refere a recursos humanos e financeiros, possibilitando um ambiente coletivo impulsionador de implementação de ideias.	
Referências indicadas pela literatura	Relação de documentos

<p>Escassez de recursos: em certa medida, níveis moderados de escassez de recursos se relacionam positivamente com o sucesso da inovação. Inovações (tecnológicas ou organizacionais), são processadas de formas complexas, envolvendo ações desenvolvidas por pessoas internas e externas às organizações (VAN DE VEN; ANGLE; POOLE, 2000).</p> <p>“Embora a invenção ou concepção de ideias inovadoras possam ser uma atividade individual, inovação (inventar e implementar novas ideias) é uma conquista coletiva de impulsionar e levar essas ideias para efetiva execução”⁵⁸ (VAN DE VEN, 1986, P. 591)</p> <p>As equipes principais do laboratório de inovação geralmente são ativas na celebração de parcerias com várias organizações externas, à medida que percebem que os laboratórios têm recursos limitados (GRYSZKIEWICZ; LYKOURENTZOU; TOIVONEN, 2016)</p> <p>Os i-labs dependem de recursos externos, não somente financeiros, mas também em termos de recursos humanos (SANO, 2020).</p> <p>As equipes principais do laboratório de inovação geralmente são ativas na celebração de parcerias com várias organizações externas, à medida que percebem que os laboratórios têm recursos limitados. (SCHUURMAN; TÔNURIST, 2017).</p> <p>Feitoza (2018) considera que a importância das redes para facilitar a inovação, em nível organizacional, setorial e nacional já é reconhecida no âmbito da literatura sobre inovação no setor privado, algo que está sendo cada vez mais incentivado no âmbito do setor público.</p>	<p>DOC 24: “Pesquisa – relacionamento com a Academia: (a) Parceria com a UnB para pesquisa sobre modelos de Regulação Responsiva para a Aviação Civil; (b) Parceria de pesquisa com a Universidade Federal do Ceará (UFC); (c) Parceria com a UFMG para realização do projeto de Diagnóstico de análise de risco de fauna em aeródromos brasileiros”.</p> <p>DOC 24: “A finalidade maior para realização dessas parcerias com a academia é para ser possível, com os produtos dos TEDs, a resolução de desafios da Agência”.</p> <p>DOC 26: “Do ponto de vista externo, o laboratório promoveu oficinas de Design Thinking para outros órgãos públicos”.</p>
<p>Unidades de registro das verbalizações no Lab InovANAC:</p> <p>E2: <i>“As parcerias externas são muito importantes porque essas parcerias dão recursos, então a gente não tem local, a gente consegue local, aquele caso junto com a ANEEL, a gente precisa de facilitador, então a gente consegue facilitador de outro lugar, ah, a gente quer trocar experiência, temos pessoas que tem experiência, então essa parte do intercâmbio pelas parcerias também é um fator crítico de sucesso, [...] não se consegue inovar sozinho”</i> (grifos nossos).</p>	

Fonte: Elaboração própria.

⁵⁸ Original: “While the invention or conception of innovative ideas may be an individual activity, innovation (inventing and implementing new ideas) is a collective achievement of pushing and riding those ideas into good currency”

Da análise das categorias identificadas, salienta-se que a inovação constitui-se de um processo fluido, complexo, não linear, ubíquo e dinâmico (SOUSA; BRUNO-FARIA, 2013; SILVA, 2020). Mesmo assim, é possível identificar os fatores dificultadores e facilitadores desse processo. E isso foi realizado no que se refere aos fatores dificultadores e facilitadores da implantação do Lab InovANAC. De forma geral, os fatores depreendidos se complementam, visto que, por exemplo, o dificultador *limitação de recursos financeiros* (Categoria 3) contribuiu com a realização de *parcerias externas* (Categoria 7).

Além disso, o dificultador *atividades concorrentes com as do laboratório de inovação* (Categoria 2) foi fator de desafio que impulsionou outras estratégias do i-lab. A Categoria 2 impulsionou, mesmo que indiretamente, a estratégia de constituição de *equipe multidisciplinar* (Categoria 5); a busca de *parcerias externas* (Categoria 7) com outras instituições e com a academia; e a *comunicação acerca do laboratório de inovação* (Categoria 6) enquanto estratégia de divulgação do valor do i-lab e de busca por novos adeptos à inovação.

Do mesmo modo, o dificultador *resistência ao novo* (Categoria 1) foi mitigado com ações e publicidade das entregas do i-lab. Foi também arrefecido pelo incentivo dos prêmios internos desenvolvidos na instituição. Tudo isso contribuiu, por sua vez, com a comunicação sobre o i-lab (Categoria 6). Percebe-se, assim, que uma categoria pode motivar a outra, independentemente de ser facilitadora ou dificultadora, o que ratifica o caráter complexo, não-linear, ubíquo e dinâmico do processo de inovação (SOUSA, 2006; SOUSA; BRUNO-FARIA, 2013).

O quadro a seguir faz um resumo dos principais achados desta seção :

Quadro 19 – Análise das sete categorias identificadas

Análise das categorias identificadas			
Identificação	Categoria	Definição	Identificação
1	Resistência ao novo	Aversão inicial ao risco da novidade a ser implantada decorrente de desconhecimento e de apego ao <i>statu quo</i> .	Fator dificultador na implantação do Lab InovANAC
2	Atividades concorrentes com as do laboratório de inovação	Atuação dual do laboratório de inovação no setor público entre unidades organizacionais concorrentes.	Fator dificultador na implantação do Lab InovANAC

3	Limitação de recursos financeiros	Restrições financeiras institucionais para aplicação nas atividades do laboratório de inovação que culminam em limitação de recursos como pessoas e infraestrutura.	Fator dificultador na implantação do Lab InovANAC
4	Apoio de alta e média liderança	Auxílio de diretores, chefes, coordenadores e demais membros do nível estratégico e tático de uma organização em prol das ações do laboratório de inovação, seja como indutor de impulso político, influenciador e patrocinador, seja como apoiador da gestão de riscos da organização.	Fator facilitador na implantação do Lab InovANAC
5	Equipe multidisciplinar	Equipe com múltiplas funções, diversificados vínculos, experiências e formações diversas, autonomia e liberdade.	Fator facilitador na implantação do Lab InovANAC
6	Comunicação acerca de laboratório de inovação	Ação de transmitir informações acerca do laboratório de inovação de modo a entregar valor, torna-se fator de persuasão e fomentar a inovação na organização.	Fator facilitador na implantação do Lab InovANAC
7	Parcerias externas	Articulação de cooperação entre laboratórios de inovação no setor público no que se refere a recursos humanos e financeiros, possibilitando um ambiente coletivo impulsionador de implementação de ideias.	Fator facilitador na implantação do Lab InovANAC

Fonte: Elaboração própria.

Do estudo desta seção, verificou-se os fatores dificultadores e facilitadores da implantação do Lab InovANAC. Esses fatores transitaram entre as duas extremidades: de um lado, fatores que retraem (dificultadores); e de outro, fatores que impulsionam a implantação (facilitadores). Mesmo havendo essa tendência, foi possível verificar que os fatores dificultadores e facilitadores promovem oportunidades para criação e inovação, dado o caráter dinâmico do processo de inovação. Constatou-se que, de fato, dificultadores e facilitadores “interagem entre si e configuram-se como relevantes mecanismos do processo de implementação de novas ideias” (SOUSA, 2006, p. 169).

4.2.5 Boas práticas desenvolvidas no Lab InovANAC

Como dito na introdução do presente estudo, as boas práticas podem ser compreendidas como princípios, os quais se convertem em recomendações objetivas que alinham os interesses

individuais e coletivos com o intuito de preservar e otimizar os processos da organização. Isso, de maneira geral, facilita o acesso a recursos e contribui para a qualidade da gestão da organização, sua longevidade e o bem comum (DOOLEY; SUBRA; ANDERSON, 2002).

Mesmo havendo esse entendimento, é preciso frisar que não há um livro de referência das melhores práticas como se tem na Gestão de Projetos (PMI)⁵⁹, como se tem na Gestão de Qualidade (SQT)⁶⁰ ou Gestão de Processos (BPM⁶¹, CBOK⁶²). Por isso, é necessário adotar uma definição mais especializada. Para isso, é utilizado, neste estudo, o entendimento de Petrucci (2002, p. 3), que define boas práticas na administração pública como: “boas práticas de gestão já em curso na administração federal, já implementadas, que apresentam resultados concretos e contribuem para melhorar a eficiência, a eficácia e a efetividade da ação federal”.

Essa definição foi expressa em estudo sobre o “Prêmio Helio Beltrão”, concurso de inovações na gestão pública federal, promovido pela ENAP desde 1999. O concurso enfatizava as melhores práticas de gestão pública, destacando “menos [...] ineditismo, e mais superação da cultura burocrática e adoção de princípios e instrumentos gerenciais” de forma a estimular “expandir a capacidade de fazer e de obter resultados, a partir dos recursos existentes” (PETRUCCI, 2002, p. 3). Em 2014, Oliveira, Santana e Gomes (2014, p. 47) desenvolveram estudo das ações premiadas no Concurso de Inovação na Gestão Pública Federal, promovido pela Enap, no período de 2004 a 2012, onde identificaram “reflexões sobre como a premiação pode contribuir para o estímulo da inovação no setor público”, considerando que os “mecanismos de incentivo são claramente distintos do setor privado”⁶³, de forma que:

os incentivos, para inovação no setor público, passam por outros canais, que não a racionalidade utilitarista característica do setor privado. Aqui, na inovação no setor público, os incentivos passam por altruísmo, aspectos morais e éticos (comuns ao cidadão comum ou do ethos do servidor público) entre outros (OLIVEIRA; SANTANA; GOMES, p. 48).

Dessa forma, destacam-se os mecanismos de incentivo à inovação relacionados a uma perspectiva centrada no ser-humano (PECI; PIERANTI; RODRIGUES, 2008; OSBORNE, 2016; FARIAS; LOPES, 2020). Em complemento, Camões, Severo e Cavalcante (2017) desenvolveram

⁵⁹ PMI - Instituto de Gerenciamento de Projetos.

⁶⁰ SQT - Manual da Qualidade Total.

⁶¹ BPM – Gerenciamento de Processos de Negócio.

⁶² CBOK - Guia para Gerenciamento de Processos de Negócio.

⁶³ No setor privado, os “mecanismos de incentivos ficam centrados na geração de lucros, de forma geral, e na geração de estruturas de mercado de caráter schumpeteriano” (OLIVEIRA; SANTANA; GOMES, 2014, p. 11).

estudo sobre os vinte anos do Prêmio Inovação na Gestão Pública Federal – de 1997 a 2017 - no qual pontuaram o alcance dos seguintes objetivos iniciais da implementação do concurso:

(i) O incentivo à implementação de iniciativas inovadoras de gestão que contribuem para a melhoria dos serviços públicos; (ii) a disseminação de soluções inovadoras enquanto inspiração e referência para o avanço da capacidade de governo; (iii) e a valorização dos servidores públicos que atuam de forma proativa e empreendedora (CAMÕES; SEVERO; CAVALCANTE, 2017, p. 114).

Dos objetivos apontados com a premiação, o elemento (ii) “disseminação de soluções inovadoras enquanto inspiração e referência para o avanço da capacidade de governo” dialoga com

as boas práticas advindas dos resultados da inovação⁶⁴. Essas boas práticas agem como “inspiração” e “referência” para o avanço institucional da organização e da administração pública como um todo.

Dado o contexto teórico apresentado, esta pesquisa desenvolveu uma proposta para o conceito de boas práticas a partir do caso do Lab InovAVAC. Essa proposta compreende um ciclo de reconhecimento de boas práticas na administração pública, relacionado, de um lado, a reconhecimento por mérito, como premiações e honrarias (PETRUCCI, 2002; CAMÕES; SEVERO; CAVALCANTE, 2017; OLIVEIRA; SANTANA; GOMES, 2014); e de outro, a resultados concretos de ações implementadas (PETRUCCI, 2002; DOOLEY; SUBRA; ANDERSON, 2002). A proposta apoiada no estudo de caso do Lab InovAVAC está representada no quadro a seguir, que recupera as premiações e honrarias recebidas e delas extrai as boas práticas:

Quadro 20 - Boas Práticas resultantes de premiações e honrarias recebidos pelo Lab InovANAC

Ano	Premiações e honrarias recebidas	Inovação implementada pela ANAC	Qual(is) a(s) boa(s) prática(s) resultante(s)?	Realização concurso
2012	(i) 16º Concurso de Inovação na Gestão Pública (DOC 29)	Painel de Vistorias - Sistema de Centralização do Planejamento e Controle (DOC 29) -Trata-se de Sistema de centralização e consolidação das demandas de vistoria das aeronaves em uma única fila organizada, com disponibilização do Painel de Vistorias ⁶⁵ de forma eletrônica (DOC 29).	1. Diminuição do tempo de espera das filas de vistorias de aeronaves e melhoria na padronização dos procedimentos. Boa prática resultante da adoção do Painel de Vistorias - Sistema de Centralização do Planejamento e Controle (DOC 29). 2. Homogeneização de oportunidade para agendamento da vistoria – por ser automático e feito diretamente no Painel de Vistorias. Boa prática resultante da adoção de Sistema de Centralização	ENAP

⁶⁴ Para disseminação dessas soluções inovadoras, foram adotadas pela Enap estratégias como as apresentadas a seguir: “publicação de livro com as narrativas das iniciativas vencedoras em cada edição; criação do Banco de Soluções e realização de evento de premiação das iniciativas vencedoras, com ampla divulgação” (CAMÕES; SEVERO; CAVALCANTE, 2017, p. 114).

			do Planejamento e Controle (DOC 29).	
2013	(ii) 17º Concurso de Inovação na Gestão Pública Federal (DOC 28)	<p>Sistema de Emissão e Controle De Autorização de Voo da ANAC (SIAVANAC) – (DOC 28).</p> <p>-Trata-se de Sistema informatizado que permite a integração entre organizações governamentais (Receita Federal; Comando da Aeronáutica e ANAC); melhor atendimento e controle; fortalecimento da fiscalização e controle das aeronaves; otimização dos recursos humanos e financeiros (DOC 28)</p>	<p>1. Controle e atendimento mais efetivos para entrada de aeronave estrangeira em território brasileiro realizando transporte aéreo não remunerado. Boa prática resultante da adoção do SIAVANAC (DOC 28).</p> <p>2. Otimização dos recursos humanos e financeiros com a implementação do sistema. Boa prática resultante da adoção do SIAVANAC (DOC 28).</p>	ENAP
2013	(iii) 20º Concurso Inovação da Gestão Pública Federal (DOC 16)	<p>- <i>Collaborative Decision Making</i> - parceria entre a ANAC e o Ministério da Saúde (MS) – (DOC 26).</p> <p>-Atualização do Termo de Cooperação para transporte de órgãos e tecidos para transplante, descrevendo de forma clara e precisa as obrigações e atribuições dos envolvidos (DOC 26).</p> <p>-Trata-se de parceria para facilitar e ampliar o acesso gratuito ao transporte aéreo de órgãos, tecidos e equipes médicas para transplantes (DOC 26).</p>	<p>1. Ampliação e facilitação de acesso aos voos com aumento da quantidade, itens e equipes de captação para utilizar o modal aéreo para salvar vidas. Boa prática resultante da adoção do Termo de Cooperação atualizado e do <i>Collaborative Decision Making</i>. (DOC 26).</p>	ENAP
2018	(iv) ANAC recebe menção honrosa no prêmio do MDH por atuação em prol da acessibilidade no transporte aéreo – 2018 (DOC 30)	<p>-Em 2014, a ANAC produziu o Guia de Direitos e Acessibilidade do Passageiro em parceria com a então Secretaria de Direitos Humanos (SDH), publicação cujo objetivo é difundir as melhorias de condições de acessibilidade dos passageiros desde a chegada aos aeroportos brasileiros até o embarque e desembarque, com base na Resolução ANAC nº 280/2013 (DOC 30)</p>	<p>1. Difusão de melhorias de condições de acessibilidade dos passageiros de transporte aéreo (DOC 30)</p>	Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MDH)

		Em 2016, a ANAC atuou de forma intensa no planejamento, treinamento, sensibilização e fiscalização da aviação durante os Jogos Paralímpicos, contribuindo com a acessibilidade da aviação brasileira (DOC 30)		
2019	(v) As 100+ Inovadoras no Uso de TI (DOC 31)	Em 16/08/2019, os trabalhos da Agência que demandam o uso e o desenvolvimento de tecnologia digital foram reconhecidos no prêmio “As 100+ Inovadoras no Uso de TI” - (i) Certificado de Aeronavegabilidade Digital; (ii) aplicativo Voe Seguro; (iii) Diário de Bordo Digital com Blockchain; e (iv) Certificado de Habilitação Técnica Digital (DOC 31) - A ANAC ficou na posição 87 entre as 197 empresas inscritas no concurso “As 100+ Inovadoras no Uso de TI”, que reúne trabalhos realizados por empresas públicas e privadas. Para compor o ranking, os organizadores avaliaram os projetos de TI que impactaram nos negócios de empresas brasileiras (DOC 31).	1.Projetos de TI com geração de impactos nos negócios de empresas brasileiras (DOC 31).	IT Forum X, no Transamerica Expo Center (São Paulo)

Fonte: Elaboração própria.

No Quadro 20, observa-se que, mesmo antes do processo de sua criação formal, o Lab InovANAC vem sendo reconhecido (DOC 15, 33). De posse dessa informação, verificou-se que, embora tenha sido identificada nesse trabalho a categoria de resistência ao novo em organização pública, havia na ANAC, em paralelo, a proposição de iniciativas de inovação no governo e busca de melhorias para seus processos, desde 2012.

A primeira inovação mencionada no Quadro 20 - *Painel de Vitorias - Sistema de Centralização do Planejamento e Controle* – premiada no 16º Concurso de Inovação na Gestão Pública pela Enap, em 2012, trata-se da centralização e da consolidação das demandas de vistoria das aeronaves em uma única fila organizada, com disponibilização do Painel de Vitorias de forma eletrônica (DOC 29). A mencionada inovação (Painel de Vitorias - Sistema de Centralização do

Planejamento e Controle) resultou em duas boas práticas: (1) diminuição do tempo de espera das filas de vistorias de aeronaves e melhoria na padronização dos procedimentos e (2) igualdade de oportunidade para o agendamento da vistoria – por ser automático e feito diretamente no Painel de Vistorias (DOC 29).

A segunda inovação apresentada no Quadro 20 - *Sistema de emissão e controle de autorização de voo da ANAC (SIAVANAC)* – premiada no 17º Concurso de Inovação na Gestão Pública pela Enap, em 2013, trata-se de sistema implementado pela ANAC em parceria com a Receita Federal e o Comando de Aeronáutica. A ideia da emissão de autorização de sobrevoo eletrônico da ANAC via *website* e interação com a Aduana da Receita Federal para que essa fosse validada quando da entrada da aeronave estrangeira em território brasileiro tornou possível uma maior interação entre os setores da Receita Federal e da ANAC e, conseqüentemente, gerou a otimização de recursos humanos e financeiros (DOC 28). Constatou-se que:

Segundo dados da Superintendência Executiva e de Planejamento Institucional (SPI) da Anac, no final de 2009 existiam 46 servidores civis e 64 servidores militares lotados nos 21 Postos de Serviços localizados nos aeroportos internacionais. Com o retorno dos militares para o Comando da Aeronáutica, os servidores civis foram disponibilizados para outras atividades e a maioria das atividades dos postos foi encerrada. Atualmente, apenas quatro servidores da Anac realizam o trabalho 24 horas em todos os dias da semana, trabalho este que era feito, anteriormente, sem padronização e controle, por cerca de 110 servidores da Anac em horário comercial e que, às vezes, não atendia às necessidades do usuário ou operador da aeronave estrangeira (DOC 28).

Conforme dados apontados, a referida inovação (SIAVANAC) resultou em duas boas práticas. A primeira foi o controle e atendimento mais efetivos para entrada de aeronave estrangeira em território brasileiro realizando transporte aéreo não remunerado. E a segunda foi a otimização dos recursos humanos e financeiros (DOC 28).

A terceira inovação apresentada no Quadro 19 - *Collaborative Decision Making* – premiada no 20º Concurso de Inovação pela Enap, em 2013, trata de parceria entre a ANAC e o Ministério da Saúde para facilitar e ampliar o acesso gratuito ao transporte aéreo de órgãos, tecidos e equipes médicas para transplantes (DOC 26). Constatou-se que:

entre 2011 e 2014 houve aumento de 165% na quantidade de voos utilizados no transporte. Somente entre 2013 e 2014, houve aumento de 21,2% na quantidade de órgãos transportados e de 120% na quantidade de profissionais da saúde envolvidos na captação transportados. Avaliando-se o custo do transporte das equipes em 2014, pode-se concluir que a iniciativa gerou economia aos cofres públicos de aproximadamente R\$ 275.000,001,

enquanto a economia para o transporte de material foi estimada em R\$ 2.460.000,002, totalizando aproximadamente R\$ 2.735.000,00 (DOC 26).

Conforme dados apresentados, a referida inovação (*Collaborative Decision Making*) resultou em uma boa prática, a saber: ampliação e facilitação de acesso aos voos com aumento da quantidade, itens e equipes de captação para utilizar o modal aéreo para salvar vidas (DOC 16).

O quarto ponto apresentado no Quadro 20 refere-se à menção honrosa no prêmio do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos – em prol da acessibilidade. A ANAC recebeu honrarias por produzir em 2014 o *Guia de Direitos e Acessibilidade do Passageiro* em parceria com a então Secretaria de Direitos Humanos (SDH) e, em 2016, por atuar de forma intensa no planejamento, treinamento, sensibilização e fiscalização da aviação durante os Jogos Paralímpicos, contribuindo com a acessibilidade da aviação brasileira (DOC 30). As referidas honrarias resultaram na seguinte boa prática: difusão de melhorias de condições de acessibilidade dos passageiros de transporte aéreo (DOC 30).

O quinto ponto do Quadro 20 diz respeito ao *Anac entre as 100+ Inovadoras no Uso de TI*, que é uma premiação realizada pelo IT Forum X, no Transamerica Expo Center (São Paulo), em 2019. Essa premiação aponta a localização da ANAC no *ranking* que reúne diversos trabalhos realizados por empresas públicas e privadas. Para compor o *ranking*, os organizadores avaliaram os projetos de TI que impactaram nos negócios de empresas brasileiras. Os projetos de TI da ANAC elencados foram os seguintes: (a) Certificado de Aeronavegabilidade Digital; (b) aplicativo Voe Seguro; (c) Diário de Bordo Digital com Blockchain; e (d) Certificado de Habilitação Técnica Digital (DOC 31). A referida premiação (*Anac entre as 100+ Inovadoras no Uso de TI*) resultou na boa prática: (1) Projetos de TI com geração de impactos nos negócios de empresas brasileiras.

Compreendidas as boas práticas associadas aos prêmios e às honrarias recebidas, aborda-se, agora, as ações internas realizadas na ANAC que geraram boas práticas. O Quadro 21 traz uma síntese das boas práticas resultantes de ações internas realizadas na ANAC.

Quadro 21 - Boas Práticas resultantes de ações internas realizadas na ANAC

Período	Ação implementada pela ANAC	Detalhe	Qual(is) a(s) boa(s) prática(s) resultante(s)?
2017 - 2019	Treinamentos em Design Thinking - externo	<ul style="list-style-type: none"> Realização de treinamentos com turmas fechadas sobre Design Thinking para outros órgãos públicos (DOC 26) 	Contribuição com outros i-labs (benchmarking oferecidos e realização de oficinas externas)

		<ul style="list-style-type: none"> • Desenvolvimento e realização de treinamentos para • formação de facilitadores em Design Thinking e em • Design Sprint em outros órgãos públicos (mais de 300 participantes) Agência Nacional de Saúde Suplementar, Superintendência Central de Inovação e Modernização Institucional do Governo de Minas Gerais; Senado Federal; Câmara dos Deputados; Agência Nacional de Transporte Terrestres; Secretaria de Saúde do Distrito Federal; Agência Nacional de Energia Elétrica (DOC 15). 	
<p>2017-2020</p>	<p>Várias instituições públicas e i-labs já se reuniram com a equipe do Lab InovANAC para fins de benchmarking ou conhecer as ações que realizamos</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Defensoria Pública do Distrito Federal (DPDF); • Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE); • Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL); • Empresa de Planejamento e Logística (EPL); • Ministério do Meio Ambiente; • Receita Federal; • Instituto Nacional do Câncer; • Secretaria de Saúde do Governo de Brasília; • Agência Nacional de Saúde Complementar; • Agência Nacional do Cinema (ANCINE); • Laboratório de Inovação em Governo; • Escola Nacional de Administração Pública – (ENAP); • Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ); • Câmara dos Deputados; 	

		<ul style="list-style-type: none"> • Senado Federal; • Agência de Aviação Civil – AAC; • Laboratório de Inovação na Gestão – LABGES (DOC 15). 	
2017	<p>Oficina de Design Thinking realizada na SGP – problema identificado em pesquisa de satisfação: contato conflituoso dos servidores com a SGP para concessão de auxílios a capacitação. Desafio: “<i>como podemos mudar a experiência da interação do servidor com a gestão de pessoas?</i>” A oficina teve duração de três dias, passando por todas as fases da abordagem (entendimento, observação, ponto de vista, ideação, prototipagem e teste), e ao final foi feita a avaliação pelos gestores da SGP, o que resultou na escolha da ideia Café com Cliente (DOC 26)</p>	<p>Em maio de 2017, dois meses após a oficina, foi promovido o primeiro evento Café com a SGP (nome alterado durante o refinamento do protótipo).</p> <p>As duas oficinas “<i>como podemos mudar a experiência da interação do servidor com a gestão de pessoas?</i>” e “<i>como podemos repensar a experiência dos clientes do Serviço de Atendimento ao Usuário da Superintendência de Gestão de Pessoas (SAU-SGP)?</i>” geraram o sistema SGP Responde.</p> <p>Aconteceram oito eventos presenciais (nas principais cidades onde a agência possui representação), com mais de 150 participantes (cerca de 10% dos servidores efetivos em exercício) e duzentas perguntas Respondidas (DOC 26).</p>	<p>Resultado das oficinas: Café com Cliente - SGP Responde - Portaria nº 825/2018. Instituição da Portaria nº 825, de 9 de março de 2018 – SGP Responde - adotando uma nova sistemática de atendimento (para ações de comunicação e atendimento direto ao servidor). (DOC 26)</p>
2017	<p>Oficina de Design Thinking com servidores de todas as áreas da SGP, com o desafio inicial “<i>como podemos repensar a experiência dos clientes do Serviço de Atendimento ao Usuário da Superintendência de Gestão de Pessoas</i></p>	<p>Reformulação do Serviço de Atendimento ao Usuário da Superintendência de Gestão de Pessoas (SAU-SGP) - (DOC 26)</p>	<p>Novo Manual de Procedimento com padronização do atendimento na SAU-SGP.</p>

	(SAU-SGP)??”, com o objetivo de discutir os problemas e serem encontradas soluções para a melhoria do serviço. A oficina foi responsável pelo redesenho de sistema informatizado.		
2018-2020	Termos de Execução Descentralizada – TED (DOC1) na ANAC com a UnB (FUB) em 2018; TEDs em andamento (UnB, UFC e UFMG) – (DOC 24).	<p>TED UnB - 2018: Objetivo de melhoria da eficiência no gerenciamento de riscos na supervisão da segurança nacional (<i>safety oversight</i>) – (DOC 34)</p> <p>TED UnB – 2020: Parceria com a UnB para pesquisa sobre modelos de Regulação Responsiva para a Aviação Civil – (DOC 2)</p> <p>TED UFC – 2020: Parceria de pesquisa com a Universidade Federal do Ceará (UFC) com o objetivo de possibilitar o desenvolvimento de um projeto de pesquisa na área de pavimentos aeroportuários nacionais (DOC 34)</p> <p>TED UFMG – 2020: Parceria com a UFMG para realização do projeto de Diagnóstico de análise de risco em fauna em aeródromos brasileiros.</p>	Parcerias com a academia

Fonte: Elaboração própria.

A partir do Quadro 20, observa-se que, das duas oficinas relatadas, obteve como resultado o SGP Responde, o qual causou um significativo aumento do atendimento das demandas:

No período de 9 de março a 17 de julho de 2018, foram atendidas (concluídas) 1.668 demandas, sendo apenas dezoito concluídas com atraso (com prazo superior a dez dias). Destaca-se que, de forma imediata (isto é, com resposta no mesmo dia), foram realizados 1.075 atendimentos (63% do total), sem necessidade de análise dos casos individuais pelas áreas técnicas. O resultado se deve à construção de bases de conhecimentos sobre os assuntos mais demandados, parte deles organizada no formato de perguntas e respostas frequentes (FAQ). A título de comparação, lembremos que o antigo SAU-SGP

contabilizou um total de 1.523 demandas respondidas entre outubro de 2016 e março de 2018 (DOC 26).

Ainda no Quadro 20, registra-se outra boa prática vivenciada pelo Lab InovANAC que foi gerada fruto da resistência ao novo (conforme estabelecido na categoria 2 encontrada nesse estudo). Foi identificada a busca de participação do Lab InovANAC em Termos de Execução Descentralizada (TED), como, por exemplo, celebrado entre a ANAC e a Universidade de Brasília. Para fins de contextualização, o TED é compreendido “como forma de buscar parceria com instituições e ensino para ajudar em desafios internos” (DOC 28). Essa atribuição está em consonância com as atribuições precípuas instituídas na Portaria de Instituição do Lab InovANAC (DOC 11): “formalização de cooperação e parcerias relacionadas à inovação com universidades, órgãos públicos e outras entidades”. Para complementar o entendimento dessas contratações, segue apontamento do E1:

*a gente tenta fazer o que é possível, o que é factível [...] a gente começou os TEDs, se você for pegar o primeiro TED a gente nem tinha transferência de recursos assim, tão altos, sabe, uma coisa muito expressiva, eram diárias e passagens que a gente pagava, um valor muito baixo assim, hoje a gente faz TED de dois milhões de reais, então é algo, veja o **crecimento** [...] quando a gente vai lá e publica a portaria e a gente tem uma caixa dentro do regimento e tudo mais, mostra que a gente chegou na alta gestão, então hoje quando a gente passa alguns TEDs, por exemplo, a gente precisa passar para diretoria, pelo vulto do processo, né, e a própria diretoria nos demanda TED, então, **por exemplo, eles estão lá com problema hoje que é regulação responsiva, a gente precisa entender desse processo, a gente precisa aplicar esse processo nas nossas regulações, a gente precisa avançar [...] e aí quando eles encontram o problema o que eles fazem, eles procuram a gente, olha só gente, a gente está precisando pesquisar sobre isso aqui, vamos atrás de uma universidade, então a gente vai atrás, a gente acha as pessoas [...]Então, assim, é um trabalho importante reconhecido pelas áreas, e quem faz é área de gestão do conhecimento e pesquisa e inovação, que a gente não consegue ver uma coisa descolada da outra, né, não se inova sem uma boa gestão do conhecimento, sem pesquisa”** (grifos nossos).*

Conforme análise documental (DOC 28) e das entrevistas (E1), verifica-se que o Lab InovANAC atua em colaboração com outras áreas, compreendendo o processo, os problemas, e buscando realizar pesquisas e estabelecer parcerias com universidades no intuito de colaborar com a solução dos desafios das diversas áreas dentro da ANAC. Das análises, com embasamento à luz da literatura, pode-se compreender que a realização de TEDs do Lab InovANAC configura-se como uma estratégia do i-lab de reconhecer suas estratégias de geração de inovação financiando outras organizações para que desenvolvam as inovações em formato de parceria (MULGAN, 2014).

Retomando o contexto organizacional inserido, identificou-se que, primeiramente, houve certa resistência, e, em segundo momento, essa resistência arrefeceu, sobretudo a partir da entrega de resultados. Isso é apontado por E1:

“a gente ia fazer esse TED a gente chamou eles, né, olha, o TED e está aqui, a gente quer que vocês participem, vocês não querem gerenciar esse TED porque é da área de vocês [...] eles falaram assim, ah, mas não olha, porque [...] isso aqui vai dar interferência com isso, então, assim, [...] sabe assim aquele receio, e não participaram, e a gente documentou tudo, né, é algo que a gente aprendeu também, uma lição aprendida, **o convite, a negativa, as atas das reuniões, está tudo lá. E aí quando o projeto foi crescendo que foi dando resultado nas outras áreas, que foi aparecendo, eles bateram na nossa porta**, falaram assim, desculpa, [...] **estávamos resistentes**, não tínhamos entendido, e agora queremos participar [Risos], então **hoje eles estão nossos parceiros**” (grifos nossos).

Dado que a contratação do TED foi efetivada (DOC 34), em resultado à adesão do grupo inicialmente resistente à inovação, conforme apontou E1, depreende-se que a inovação foi acolhida por esse grupo que estava resistente no primeiro momento. De forma geral, esse contexto gerou uma boa prática: o incentivo a parceria interna na organização. Isso decorre, porque da mesma forma que os resultados do Lab InovANAC chegaram até esse grupo resistente, o mesmo grupo tende a difundir a inovação presenciada e incentivar mais adeptos à participação. Com isso, é possível prever haja cada vez mais envolvimento nas atividades desenvolvidas pelo i-lab. Isso também indica uma “mudança comportamental evidente”, pois a “inovação é o comportamento fundamental no processo de difusão” (ROGERS, 2003, p. 268).

Infere-se, portanto, que o Lab InovANAC apresenta um diferencial em relação ao escopo de estudo apresentado por Sano (2020, p. 34), que identificou “pouca interação entre as universidades e o setor público, seja em processos de inovação ou na implementação de laboratórios”. Em alinhamento positivo a uma minora identificada na literatura, o Lab InovANAC estabelece interações concretas com universidades e outros centros de estudo.

Voltando ao SGP Responde, é preciso dizer que essa iniciativa resultou da oficina realizada pelo i-lab, *Café com Cliente*. Como dito, o *SGP Responde* resultou em significativos resultados e boas práticas dentro e fora da instituição. Com a instituição do SGP Responde a partir da Portaria nº 825, de 9 de março de 2018 (DOC 13), a ANAC adotou uma nova sistemática de atendimento (tanto em ações de comunicação quanto de atendimento direto ao servidor), bem como um novo Manual de procedimento, mantendo a equipe que já atuava no antigo SAU-SGP (DOC 26). Outro resultado e boa prática foi a publicação de Portaria de elogio aos servidores que

contribuíram com a ação do SGP Reponde, conforme exemplo abaixo, extraído da Portaria nº 3.938, de 20 de dezembro de 2018 (DOC 36):

“Elogiar o servidor [...] em razão de sua dedicação, comprometimento, responsabilidade, eficiência, presteza, capacidade técnica e compromisso na instituição do SGP RESPONDE, serviço da Superintendência de Gestão de Pessoas para atendimento a demandas de dúvidas, apresentação de sugestões, elogios ou reclamações sobre os serviços oferecidos pela SGP”.

Identificou-se muitos outros atos de elogio como esse exemplificado no Portal da Instituição Lab InovANAC (DOC 39). Isso se configura como uma boa prática na instituição: a valorização do colaborador. Outro aspecto a se destacar no Lab InovANAC é seu relacionamento com outros i-labs, pois o referido laboratório recebe *benchmarking* dessas unidades, bem como realiza oficinas externas com esses outros i-labs.

Do *benchmarking*, as seguintes organizações públicas i-labs já se reuniram com a equipe do Lab InovANAC: Defensoria Pública do Distrito Federal; FNDE; Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL); Empresa de Planejamento e Logística (EPL); Ministério do Meio Ambiente ; Receita Federal; Instituto Nacional do Câncer (INCA); Secretaria de Saúde do Governo de Brasília; Agência Nacional de Saúde Complementar; Agência Nacional do Cinema (ANCINE); Laboratório de Inovação em Governo ; ENAP; Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ); Câmara dos Deputados; Senado Federal; Agência de Aviação Civil; e Laboratório de Inovação na Gestão (LABGES) (DOC 15). Ademais, a agência foi uma das organizações públicas entrevistadas pelo Observatório da Inovação no Setor Público (OPSI), da OCDE, que realizou um estudo sobre os sistemas de inovação no setor público brasileiro (DOC 15, 26)

Das oficinas ministradas ao público externo, destacam-se as oficinas sobre Design Thinking, ministrando treinos com turmas fechadas para outras organizações públicas, tais como: Agência Nacional de Saúde Suplementar, Superintendência Central de Inovação e Modernização Institucional do Governo de Minas Gerais; Senado Federal; Câmara dos Deputados; Agência Nacional de Transporte Terrestres; Secretaria de Saúde do Distrito Federal; Agência Nacional de Energia Elétrica (DOC 15).

Acrescenta-se, ainda, que o Lab InovANAC realizou a boa prática em divulgar seus resultados ao público externo. Realizou apresentação dos efeitos das ações do i-lab e a jornada fo Lab InovANAC em eventos como: o IX Congresso Nacional de Gestão do Conhecimento na Esfera Pública; a III Semana de Inovação em Gestão Pública; a I Jornada de Inovação da Comunidade de

Simplificação do Estado de Minas Gerais; o I Seminário de Inovação e Design Thinking; dentre outras (DOC 15, 26).

As boas práticas apresentadas pelos documentos e entrevistas analisadas evidenciam o desenvolvimento e a expansão do Lab InovANAC. Isso é também observado na perspectiva de E1: *“a gente não começou com algo enorme [...] a gente começou com aquilo que era possível, as pessoas e a ANAC foram entendendo que a inovação agrega valor [...] a gente não tem receio de que a inovação deixe de existir dentro da agência, porque as áreas entenderam que é importante”*.

As mencionadas boas práticas apresentadas nos Quadros 20 e 21 dialogam com a definição trazida à luz por Petrucci (2020), bem como exploram a dimensão mais ampla proposta por Dooley, Subra e Anderson (2002). No Quadro 19, foram discutidas as boas práticas validadas por prêmios e honrarias, enquanto que, no Quadro 20, foram discutidas as boas práticas apreendidas de ações concretas efetuadas pelo Lab InovANAC. De forma geral, essas boas práticas são resultado de inovações efetivamente implementadas, que apresentaram ações concretas e contribuíram para melhorar a eficiência, a eficácia e a efetividade pública. Dessa forma, enquanto agente de mudança dentro do setor público (TÔNURIST; KATTEL; LEMBER, 2017a), o Lab InovANAC desponta em uma série de boas práticas (PETRUCCI; 2020) que são efeitos do processo de inovação em curso na ANAC (VAN DE VEN, 1986).

4.3 PROPOSIÇÃO DE MELHORIAS

Realizada a descrição do Lab InovANAC, identificados os fatores dificultadores e facilitadores, bem como apreendidas as boas práticas desenvolvidas no referido i-lab, propõe-se, nesta seção, desenvolver proposições de melhorias ao i-lab FNDE, sob a perspectiva das boas práticas do Lab InovANAC, conforme proposto no objetivo geral desta dissertação. No intuito de cumprir esse objetivo, a seguir, apresenta-se o Quadro 22, o qual traz uma síntese das análises do i-lab FNDE e das boas práticas identificadas no Lab InovANAC, bem como apresenta as proposições de melhoria ao i-lab FNDE na perspectiva das boas práticas do Lab InovANAC.

Quadro 22 – Síntese das análises do i-lab FNDE e das boas práticas identificadas no Lab InovANAC: as proposições de melhoria ao i-lab FNDE

Análise i-lab FNDE	Boas práticas identificadas no i-lab InovANAC	Proposições de melhorias ao i-lab FNDE
--------------------	---	--

<p>Infere-se que embora houve a participação de diversos atores, não houve na constituição da equipe de implementação do i-lab FNDE a multidisciplinaridade de membros sugerida na literatura, houve sim apoios direcionados de membros da organização e constituição de equipe integrante somente após o funcionamento do i-lab (TÔNURIST; KATTEL; LEMBER, 2017; CAVALVANTE; GOELLNER; MAGALHÃES, 2019).</p> <p>Infere-se que o i-lab FNDE foi idealizado para dentro e para fora do FNDE (comunidade), tendo em vista sua missão estratégica de “prestar assistência técnica e financeira e executar ações que contribuam para uma educação de qualidade a todos” (DOC 5). Na prática, no entanto, só ocorre de forma interna, pois não foram evidenciadas práticas de cooperação com universidades, ou articulação direta com a sociedade, embora de forma indireta contribua com a prestação de serviço da missão do FNDE, com uma educação de qualidade a todos.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Diminuição do tempo de espera das filas de vistorias de aeronaves e melhoria na padronização dos procedimentos; 2. Igualdade de oportunidade para o agendamento da vistoria – por ser automático e feito diretamente no Painel de Vistorias (DOC 29); 3. Controle e atendimento mais efetivos para entrada de aeronave estrangeira em território brasileiro realizando transporte aéreo não remunerado; 4. Otimização de recursos humanos e financeiros a partir de parcerias; 5. Ampliação e facilitação de acesso aos voos com aumento da quantidade, itens e equipes de captação para utilizar o modal aéreo para salvar vidas (DOC 16); 6. Difusão de melhorias de condições de acessibilidade dos passageiros de transporte aéreo (DOC 30). 7. Automatização do atendimento (SGP Responde); 8. Contribuição com outros i-labs (benchmarking oferecidos e realização de oficinas externas); 9. Parcerias com a academia; 10. Valorização do colaborador. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Fortalecimento da equipe; 2. Busca de parcerias externas; 3. Incentivo ao relacionamento constante e mais estreito com a academia; 4. Desenvolvimento de premiações internas; 5. Desenvolvimento de pilar com foco em “acessibilidade na educação”; 6. Desenvolvimento de sistema colaborativo para integração, gestão e comunicação das demandas recebidas e entregas realizadas pelo i-lab FNDE; 7. Sugestão de implantação de um programa de gestão da inovação no FNDE.
---	--	--

Fonte: Elaboração própria.

A partir do Quadro 21, nota-se que nem todas as boas práticas apreendidas no Lab InovAVAC se converteram em proposições. Isso decorre, porque existem boas práticas que estão circunscritas às ações específicas da organização – no caso à ANAC, como, por exemplo, a seguinte boa prática: diminuição do tempo de espera das filas de vistorias de aeronaves e melhoria na padronização dos procedimentos. Outras boas práticas estão relacionadas à própria estrutura

organizacional – como: a valorização do colaborador e otimização de recursos humanos e financeiros a partir de parcerias – e, por isso, não são pertinentes ao objeto deste estudo, os i-labs.

Então, das dez boas práticas encontradas, sete serviram de base para propor melhorias ao i-lab FNDE. Compreendendo como feito a seleção, essas são as proposições de melhoria ao i-lab do FNDE a partir das boas práticas depreendidas no Lab InovAVAC:

- (i) o fortalecimento da equipe: com a valorização do colaborador, o estímulo a comunicação das atividades (Categoria 6);
- (ii) a busca de parcerias externas: com o incentivo ao estabelecimento de ações conjuntas com outros órgãos e instituições (Categoria 7)
- (iii) o incentivo ao relacionamento constante e mais estreito com a academia: com o fortalecimento do apoio acadêmico e científico de diferentes e diversas instituições de ensino superior, tanto públicas, quanto privadas (Categoria 7);
- (iv) o desenvolvimento de premiações internas: a partir de prêmios, honorarias e concursos internos, buscando atrair, reconhecer, reter e desenvolver talentos (Categoria 1);
- (v) o desenvolvimento de pilar com foco em “acessibilidade na educação”: com apoio de parcerias externas (Categoria 7).
- (vi) o desenvolvimento de sistema colaborativo para integração, gestão e comunicação das demandas recebidas e entregas realizadas pelo i-lab FNDE: com incentivo à comunicação das atividades realizadas no i-lab (Categoria 6).
- (vii) a implantação de um programa de gestão da inovação no FNDE: com apoio da alta e média liderança construir uma cultura da inovação na organização (Categoria 4).

Cada uma dessas sete proposições de melhoria está, como indicado, interpolada a uma das categorias depreendidas nesse estudo, no que se refere à relação entre o que dificulta e facilita o processo da implantação de laboratórios de inovação no setor público. Da análise identificou-se que os fatores dificultadores e facilitadores transitaram entre as duas extremidades de forma dinâmica, onde foi possível verificar oportunidades para inovação e criação que promoveram e contribuíram com o impulsionamento da implantação do Lab InovANAC.

Isso significa que para desenvolver a proposição sugerida deve-se atentar para a categoria indicada. As prosições de melhorias ao i-lab FNDE se interpolam às categorias depreendidas da seguinte forma:

Para desenvolver premiações e honorarias internas no i-lab FNDE, o principal fator dificultador, em um primeiro momento, é a resistência ao novo – “*aversão inicial ao risco da novidade a ser implantada decorrente de desconhecimento e de apego ao statu quo*” (Categoria 1). Por isso, essa categoria deve ser observada.

Para a busca de parcerias externas com o i-lab FNDE, destaca-se atenção ao fator facilitador: parcerias externas – “*articulação de cooperação entre laboratórios de inovação no setor público no que se refere a recursos humanos e financeiros, possibilitando um ambiente coletivo impulsionador de implementação de ideias*” (Categoria 7), com incentivo a ações conjuntas com outros órgãos e instituições.

Para o incentivo ao relacionamento constante e mais estreito com a academia e o i-lab FNDE, é reforçada a atenção ao fator facilitador: parcerias externas - (Categoria 7), conforme definição apresentada no parágrafo anterior, com o apoio acadêmico e científico de instituições públicas ou privadas.

Para o desenvolvimento de premiações internas destaca-se o fator dificultador resistência ao novo – “*aversão inicial ao risco da novidade a ser implantada decorrente de desconhecimento e de apego ao statu quo*” (Categoria 1), que pode ser trabalhado com o desenvolvimento de premiações internas como prêmios, honorarias e concursos internos, com o objetivo de atrair, reconhecer, reter e desenvolver talentos na organização.

Para o desenvolvimento de pilar com foco em “*acessibilidade na educação*” destaca-se o fator facilitador: parcerias externas - (Categoria 7), em que um projeto integrado de acessibilidade para a educação pode ser estimulado de “*articulação de cooperação entre laboratórios de inovação no setor público no que se refere a recursos humanos e financeiros, possibilitando um ambiente coletivo impulsionador de implementação de ideias*”.

Para o desenvolvimento de sistema colaborativo para integração, gestão e comunicação das demandas recebidas e entregas realizadas pelo i-lab FNDE atenta-se para o fator facilitador comunicação – “*ação de transmitir informações acerca do laboratório de inovação de modo a entregar valor, torna-se fator de persuasão e fomentar a inovação na organização*” – (categoria

6), no que se refere a a transmissão e gestão das informações do i-lab FNDE nas dimensões internas e externas à organização.

Para a implantação de um programa de gestão da inovação no FNDE sugere-se interpolação com a categoria apoio de alta e média liderança – *“auxílio de diretores, chefes, coordenadores e demais membros do nível estratégico e tático de uma organização em prol das ações do laboratório de inovação, seja como indutor de impulso político, influenciador e patrocinador, seja como apoiador da gestão de riscos da organização”* – (categoria 4), com apoio da alta e média liderança para estabelecer uma cultura da inovação na organização.

A partir do estudo realizado são oferecidas algumas diretrizes aos gestores de i-labs (Apêndice I), que podem ser aplicadas tanto no i-lab FNDE, como em outras instituições que tenham por objetivo desenvolver melhorias em laboratórios de inovação no setor público.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve por intuito propor melhorias para o Laboratório de Inovação do FNDE (i-lab FNDE) sob a perspectiva das boas práticas do Laboratório de Inovação da ANAC (Lab InovANAC). Compendo o estudo de caso respectivamente do FNDE e da ANAC com base na caracterização do i-lab FNDE, descrição do Lab InovANAC, identificação dos fatores dificultadores e facilitadores da implantação do Lab InovANAC e boas práticas no Lab InovANAC.

Os resultados obtidos no estudo do caso i-lab do FNDE demonstram que o surgimento do i-lab foi impulsionado com o incentivo e o patrocínio da alta liderança inserido no contexto de atender ao objetivo estratégico de promoção da gestão de inovação.

Verificou-se, da caracterização do i-lab do FNDE, que esse foi idealizado para dentro e para fora do FNDE (comunidade e academia), no entanto, na prática, só ocorre de forma interna à organização. Evidenciou-se, também, que o i-lab do FNDE passou por um período experimental antes da implementação, em outubro de 2018. Sobre a equipe, embora tenha existido a participação de diversos atores na implementação do i-lab FNDE, constatou-se uma insuficiência na concepção da equipe da equipe do i-lab FNDE desde a sua idealização. Em se tratar dos métodos e técnicas do i-lab FNDE, verificou-se que o Design Thinking colaborou com o seu processo de implementação. Foi possível concluir, da análise, que o desenvolvimento e a implementação do laboratório de inovação do FNDE contribuiu para o aperfeiçoamento no âmbito organizacional que gerou em melhorias.

Da descrição do Lab InovANAC, verificou-se que a reestruturação ocorrida na ANAC em 2016 contribuiu como ato propulsor para a formalização do i-lab em 2017 e que o Lab InovANAC se desenvolveu e apresentou resultados para depois ser formalizado, em novembro de 2017. A equipe de implementação do Lab InovANAC demonstrou ter sido constituída de maneira multidisciplinar, desde a sua idealização. Sobre os métodos e técnicas utilizados, o Lab InovANAC demonstrou utilização de métodos e técnicas centrados no ser humano, adotou em especial o Design Thinking.

Em relação à análise dos fatores dificultadores e facilitadores na implantação do Lab InovANAC, constatou-se que esses fatores transitaram entre as duas extremidades, em que de um

lado há no processo fatores que retraem (dificultadores); e de outro, fatores que impulsionam a implantação do i-lab (facilitadores). Na análise foram identificadas sete categorias, resultantes da análise de fatores dificultadores e facilitadores do processo de implantação do referido i-lab. Das sete categorias, três foram consideradas dificultadores: (1) resistência ao novo em organização pública; (2) atividades concorrentes com as do laboratório de inovação; e (3) limitação de recursos financeiros. As outras quatro categorias foram entendidas como facilitadores: (4) apoio de alta e média liderança; (5) equipe multidisciplinar; (6) comunicação acerca de laboratório de inovação; e (7) parcerias externas. Identificou-se no estudo que o processo dinâmico originado dessas categorias promoveu oportunidades para o Lab InovANAC no desenvolvimento e implementação de novas ideias, métodos e melhorias no contexto organizacional.

Sobre a análise das boas práticas desenvolvidas no Lab InovANAC, identificou-se boas práticas como premiações e honrarias recebidas, parceria com a academia, encaminhamentos dos resultados das oficinas aplicadas e contribuições com outros i-labs, como *benchmarking* e realização de oficinas externas. As boas práticas identificadas foram fundamentais para o sucesso da implantação do Lab InovANAC, bem como consolidação do i-lab na organização.

Dessa forma, caracterização do i-lab FNDE, a descrição do Lab InovANAC, a identificação dos fatores dificultadores e facilitadores do processo de implantação do Lab InovANAC, bem como o estudo das boas práticas no Lab InovANAC permitiram a proposição de melhorias ao i-lab FNDE, sendo: (i) o fortalecimento da equipe; (ii) a busca de parcerias externas; (iii) o incentivo ao relacionamento constante e mais estrito com a academia; (iv) o desenvolvimento de premiações internas; (v) o desenvolvimento de pilar com foco em acessibilidade na educação; e (vi) o desenvolvimento de sistema colaborativo para integração, gestão e comunicação das demandas recebidas e entregas realizadas pelo i-lab FNDE; e (vii) implantação de um programa de gestão da inovação no FNDE.

Os resultados evidenciaram, portanto, que a implementação de um laboratório de inovação no setor público apresenta relação com a natureza da organização, as estratégias, métodos e técnicas experimentais, equipamentos, recursos e pessoas, o que torna o processo complexo, ubíquo e dinâmico, influenciados por fatores que ora facilitam, ora dificultam a implantação. Ademais, verificou-se que o alcance e desenvolvimento do laboratórios de inovação no setor público possui relação direta com o interesse e patrocínio da alta liderança.

Para pesquisas futuras, propõe-se que sejam realizadas investigação sobre a cultura de inovação em laboratórios de inovação na gestão pública, construção de instrumento para medir indicadores de desempenho em laboratórios de inovação, estudo da governança aliado ao laboratório de inovação no setor público, realização de estudos comparados de laboratórios de inovação no setor público e identificação de boas práticas em outros laboratório de inovação com o propósito de formalizar um manual de boas práticas de laboratório de inovação no setor público.

Sobre as limitações da pesquisa, registram-se as seguintes. Primeiro, o grupo focal do FNDE foi reduzido, no que diz respeito ao número de participantes, pois foram apenas três pessoas. Esse número deveu-se a indisponibilidade de acesso a atores que participaram da constituição do i-lab FNDE, pois alguns não atuavam mais no FNDE no momento da pesquisa. Segundo, o grupo focal e entrevistas foram realizado à distância por meio da plataforma Teams e Google Meet, respectivamente, em razão de cenário de pandemia de Covid-19. Terceiro, o estudo não é comparado, por isso, evitou-se extrapolações e comparações entre os dois i-labs. Embora a pesquisa tenha apresentado as referidas limitações, ela buscou contribuir com a produção científica sobre laboratórios de inovação, destacado como lacuna na literatura, bem como colaborar com o entendimento das dinâmicas dos i-labs, com base nos estudos dos casos concretos.

Pelas reflexões que foram trazidas ao longo das conclusões dos objetivos, identificou-se que os laboratórios de inovação em governo, por sua característica experimental, dinâmica e orientada para resultados públicos, são considerados propulsores de desenvolvimento de melhorias nos processos na organização, impulsionadores e vanguardistas no que se refere ao modo de inovar dentro da própria gestão pública. Ademais, confirma-se a importância dos laboratórios de inovação no setor público, em razão da própria natureza do setor público ser muito rígida, pois, diante de suas características, geram ganhos para a sociedade como um todo ao lidar com os desafios e as questões sociais e públicas.

REFERÊNCIAS

ACEVEDO, S.; DASSEN, N. Innovation for better management: the contribution of public innovation. **IDB Technical Note**, set., 2016.

AQUINO, Julio Groppa. (org.). **Erro e fracasso na escola: alternativas teóricas e práticas**. São Paulo: Summus, 1997.

ARAÚJO, J. M. **Inovação de processos: implementação do Sistema Eletrônico de Informações na Universidade de Brasília**. 2018. 176 f., il. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública)—Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Tradução de Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2016.

BOVAIRD, T. *et al.* How far have we come with co-production and what's next? **Public Money & Management**, v. 39, n. 4, p. 229-232, 2019.

BLOOM, L.; FAULKNER, R. Innovation spaces: lessons from the United Nations. **Third World Quarterly**, v. 37, n. 8, p. 1371-1387, 2016.

BRANDAU, R.; MONTEIRO, R.; BRAILE, D. M. Importância do uso correto dos descritores nos artigos científicos. **Revista Brasileira de Cirurgia Cardiovascular**, v. 20, n. 1, p. 7-9, 2005.

BRANDÃO, S. M.; BRUNO-FARIA, M. F. Inovação no setor público: análise da produção científica em periódicos nacionais e internacionais da área de administração. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro v. 47, p. 227-248, 2013.

BRASIL. **Decreto-lei no 9.991**, de 28 de agosto de 2019. Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, quanto a licenças e afastamentos para ações de desenvolvimento.

BRASIL. Ministério da Economia. 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9991.htm Acesso em: 26 mar. 2021.

BROWN, T. **Design Thinking: uma metodologia ponderosa para decretar o fim das velhas ideias**. Tradução de Cristina Yamagami. Rio de Janeiro: Alfa Books, 2018.

BRUNO-FARIA, M. F.; FONSECA, M. V. A. Cultura de Inovação: Conceitos e Modelos Teóricos. **RAC**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 4, art. 1, p. 372-396, 2014.

CAMÕES, SEVERO, CAVALCANTE. Inovação na Gestão Pública Federal: 20 anos do Prêmio Inovação. In: CAVALCANTE, P. *et. al.* **Inovação no setor público**: teoria, tendências e casos no Brasil. Brasília: ENAP: Ipea, 2017, p. 95-117.

CAVALCANTE, P.; CAMÕES, M. Inovação no setor público: avanços e caminhos a seguir no Brasil. In: CAVALCANTE, P. *et. al.* **Inovação no setor público**: teoria, tendências e casos no Brasil. Brasília: ENAP: Ipea, 2017, p. 119-144.

CAVALCANTE, P.; GOELLNER, I. A.; MAGALHÃES, A.G. Perfis e características das equipes e dos laboratórios de inovação no Brasil. In: CAVALCANTE, P. *et. al.* **Inovação e políticas públicas**: superando o mito da ideia. Brasília: ENAP: Ipea, 2019, p. 315-339.

CRESWELL, J. W. **Projeto de Pesquisa**: métodos qualitativo, quantitativo e misto. 2. ed. Tradução de Magda Lopes. Porto Alegre: Artmed, 2010.

CRÍADO, J. I.; ROJAS-MARTÍN, F.; SILVÁN, A. Laboratorios de innovación para cambiar la gestión pública: análisis del caso novagob.lab. **Revista de Gestión Pública**, Novagob (Espanha), v. VI, n. 1, p. 19-42, jan.-jun, 2017.

DAFT, R. L. **Administração**. 12 ed. Trad. Verônica Favato Brugugnoli. 3 ed.

DAMANPOUR, F. Organizational complexity and innovation: Developing and testing multiple contingency models. **Management Science**, v. 42, n. 5, p. 693-713, 1996.

DOOLEY, K.; SUBRA, A.; ANDERSON, J. Adoption rates and patterns of best practices in new product development. **International Journal of Innovation Management**, v. 6, n. 1, p. 85-103, 2002.

DOBNI, C. B. Measuring innovation culture in organizations: the development of a generalized innovation culture construct using exploratory factor analysis. **European Journal of Innovation Management**, v. 11, n. 4, p. 539-559, 2008.

FARIAS, J. S.; LOPES, A. V. How can governance support collaborative innovation in the public sector? A systematic review of the literature. **International Review of Administrative Sciences**, p. 1-17, 2020.

FEITOZA, M. A. **Laboratório de Inovação**: Proposição de um Modelo Central da Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ). 2018. 125 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Fundação Getúlio Vargas, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas; Escola Corporativa, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2018.

FERRAREZI, E.; AMORIM, S.; TOMACHESKI, J. A sustentabilidade de iniciativas premiadas no Concurso Inovação: indícios de mudança da gestão no governo federal? **Cadernos Enap**, Brasília, n. 34, p. 11-51, 2010.

FRANCO, M. L. P. B. **Análise de conteúdo**. 4. ed. Brasília: Liber Livro, 2012.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO-FNDE. **Mapa estratégico**. 2018. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/acoes/fnde-estrategico/plano-estrategico/mapa-estrategico>. Acesso em: 26 mar. 2021.

GATTI, B. A. **Grupo focal na pesquisa em Ciências Sociais e Humanas**. Brasília: Liber Livro, 2005.

GASCÓ, M.; TIMEUS, K. Increasing innovation capacity in city governments: Do innovation labs make a difference? **Journal of Urban Affairs**, v. 40, n. 7, p. 992-1008, 2018.

GIMENEZ, A. B. ; VEIGA, H. M. da S.. Cultura de inovação: revisão de literatura das publicações Qualis A1 a B2 de 2009 a 2019. **Reuna**, Belo Horizonte, v. 25, p. 58-75, 2020.

GODOY, A. S. Estudo de caso qualitativo. In: GODOI, C. K.; BANDEIRA-DE-MELLO, R.; SILVA, A. B. (Org.). **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 115-146.

GOMES, C. A.; MACHADO, A. G.C. Fatores que influenciam a inovação nos serviços públicos: o caso da secretaria municipal de saúde de campina grande. São Paulo: **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 23, n. 74, p. 49-70, 2018.

GRYSZKIEWICZ, L.; LYKOURENTZOU, I.; TOIVONEN, T. Innovation Labs: Leveraging Openness for Radical Innovation? **Journal of Innovation Management**, v. 4, n. 4, p. 68-97, 2016.

ISIDRO-FILHO, A. Inovação no Setor Público: Evidências da Gestão Pública Federal Brasileira no período 1999-2014. In: CAVALCANTE, P. et al. (org.). **Inovação no Setor Público: teoria, tendências e casos no Brasil**. 1ed.Brasília: ENAP; Ipea, 2017, p. 165-178.

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

KOLLER; S. H.;PAULA COUTO, M. C. P. de; HOHENDORFF, J. V. (org.). **Manual de produção científica**. Porto Alegre: Penso, 2014.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MATIAS-PEREIRA, J. Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Européia. **Revista da Administração Pública**, vol. 42, n.1, pp. 61-82, 2008.

Mc.GANN, M.; BLOMKAMP, E.; LEWIS, J. M. The rise of public sector innovation labs experiments in Design Thinking for policy. **Policy Sciences**, v. 51, n.3, p. 1-19, 2018.

Mc.GANN, M.; LEWIS, J. M. When design meets power Design Thinking, public sector innovation and the politics of policymaking. **Policy & Politics**, v. 48, n. 1, p. 111-130, 2019.

MEMON, A. B. et al. Inter-InnoLab Collaboration: an investigation of the diversity and interconnection among Innovation Laboratories. **Journal of Engineering and Technology Management**, v. 47, p. 1-21, 2018.

MERGEL, I.; GONG, Y.; BERTOT, J. Agile government: Systematic literature review and future research. **Government Information Quarterly**. v. 35, n. 2, p.291-298, abr., 2018.

MOTTA, P. R. de M. **O estado da arte da gestão pública**. Rio de Janeiro : FGV Editora, 2005.

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

MOTTA, P. R. M. O Estado da Arte da Gestão Pública. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 53, n. 1, p. 82-90, 2013.

NATIONAL ENDOWMENT FOR SCIENCE, TECHNOLOGY AND THE ARTS – NESTA. **Innovation teams and labs**: a practice guide. London: Nesta, 2014.

OLIVEIRA, L. G; SANTANA, R. L. F.; GOMES, V. C. **Inovação no setor público**: uma reflexão a partir das experiências premiadas no Concurso de Inovação na Gestão Pública Federal. Brasília: ENAP, 2014.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT-OECD. **The Innovation Imperative in the Public Sector**: Setting an Agenda for Action. Paris: OECD publishing, 2015.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT-OECD. **Fostering Innovation in the Public Sector**. Paris: OECD Publishing, 2017.

OSBORNE, S. P. The Public Governance? **Public Management Review**, v. 8, n. 3, p. 377-388, 2006.

PAUWELS, C. *et al.* Understanding a new generation incubation model: The accelerator. **Technovation**, v. 50-51, p.13-24. abr., 2016.

PECI, A.; PIERANTI, O. P.; RODRIGUES, S. Governança e New Public Management: convergências e contradições no contexto brasileiro. **Organizações & sociedade**, v. 15, n. 15, p. 39-55, jun.-set., 2008.

PETRUCCI, V. L. **Inovação no Governo Federal brasileiro**: Concurso de Inovações na Gestão Pública Federal – Prêmio Helio Beltrão. Brasília: Enap, 2002.

PINHEIRO, T.; ALT, L. **Design Thinking Brasil**: empatia, colaboração e experimentação para pessoas, negócio e sociedade. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

PIZZANI, L.; SILVA, R. C. DA; BELLO, S. F.; HAYASHI, M. C. P. I. A arte da pesquisa bibliográfica na busca do conhecimento. **RDBCI: Revista Digital de Biblioteconomia e Ciência da Informação**, v. 10, n. 2, p. 53-66, jul. 2012.

PRAHALAD, C. K.; RAMASWAMY, V. **The future of competition: Co-creating unique value with customers**. Boston, Massachusetts: Harvard Business School Press, 2004.

PUTTICK, R. **Innovation teams and labs: A practice guide**. London: NESTA, 2014.

RODRÍGUEZ, E.; GRANDINETTI, R. **Laboratórios de Gobierno para la Innovación Pública: um estudio comparado de las experiencias americanas y europeas**. RedInnolabs – Programa CYTED. 2018.

ROGERS, E. M. **Diffusion of innovations**. 5. ed. New York: Simon & Schuster Adult Publishing Group, 2003.

ROSSMEISSL, T. et al. J. Living Learning Environments. **Procedia Manufacturing**, v. 31, p. 20-25, 2019.

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

SCHUMPETER, J. A. **Teoria do desenvolvimento econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e ciclo econômico**. Tradução de Maria Sílvia Possas. São Paulo: Nova Cultural, 1997.

SCHUURMAN, D.; TÔNURIST, P. Innovation in the Public Sector: Exploring the Characteristics and Potential of Living Labs and Innovation Labs. **Technology Innovation Management Review**, v. 7, n. 1, p. 6-13, jan. 2017.

SILVA, S. V. M. **Processo de inovação na gestão da Universidade de Brasília**. 2020. 184 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) - Universidade de Brasília – UnB, 2020.

SILVA-JÚNIOR, A. F. **Laboratórios de inovação no setor público: diretrizes e possibilidades para a Universidade de Brasília**. 2019. 90 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) – Universidade de Brasília – UnB, 2019.

SILVA, D. O.; BAGNO, R. B.; SALERNO, M. S. Modelos para a gestão da inovação: revisão e análise da literatura. **Produção**, São Paulo, v. 24, n. 2, p. 477-490, 2014.

SOE, R.-M. ; DRECHSLER, W. Agile local governments: Experimentation before implementation. **Government Information Quarterly**, v. 35, n. 2, p.323-335, abr., 2018.

SOUSA, J. C.; FARIA, M. F. B. Processo de inovação no contexto organizacional: uma análise de facilitadores e dificultadores. **Brazilian Business Review**, v. 10, n. 3, p. 113-136, 2013.

- SOUSA, J. C. **Inovação no contexto organizacional**: fatores facilitadores e fatores dificultadores. 2006. 187 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Social e Trabalho)-Universidade de Brasília, Brasília, 2006.
- SOUZA NETO, R. A de et al. Antecedentes da inovação no setor público brasileiro: um estudo em um Núcleo de Inovação Tecnológica. São Paulo: Cadernos Gestão Pública e Cidadania, v. 24, n. 79, 2019.
- STEFANOVITZ, J. P.; NAGANO, M. S. Gestão da inovação de produto: um modelo integrado. **Production**, v. 24, n. 2, p. 462-476, 2014.
- TIDD, J.; BESSANT, J. **Innovation and Entrepreneurship**. Nova Jersey: Wiley, 2007.
- TIDD, J.; BESSANT, J. **Gestão da Inovação**. 5 ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.
- TIDD, J.; BESSANT, J.; PAVITT, K. **Gestão da inovação**. 3 ed. Porto Alegre: Bookman, 2008.
- TÕNURIST, P.; KATTEL, R.; LEMBER, V. Innovation labs in the public sector: what they are and what they do? **Public Management Review**, v. 19, n. 10, p. 1455-1479, 2017a.
- TÕNURIST, P.; KATTEL, R.; LEMBER, V. Descobrimos laboratórios de inovação no setor público. In. Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil. In: CAVALCANTE, P. et al. (org.). **Inovação no setor público**: teoria, tendências e casos no Brasil. Brasília: Enap/Ipea, 2017b. p. 179-204.
- VAN DE VEN, A. H. Central problems in the management of innovation. **Management Science**, v. 32, n. 5, p. 590-607, 1986.
- VAN DE VEN, A. H. et al. **The Innovation Journey**. New York: Oxford University Press, 1999.
- VAN DE VEN, A. H.; ANGLE, H. L.; POOLE, M. S. **Research on the management of innovation**: the Minnesota studies. New York: Oxford University, 2000.
- VIEIRA, L. V. **Inovação no Setor Público**: Indutores, Capacidades, Tipos e Resultados de Inovação. 2016. 85 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade de Brasília, Brasília, 2016.
- WHICHER, A. Design ecosystems and innovation policy in europe. **Strategic Design Research Journal**, v. 10, n. 2, p. 117-125, 2017.
- WILLIAMSON, B. Governing methods policy innovation labs, design and data science in the digital governance of education, **Journal of Educational Administration and History**, v. 47, p. 251-271, 2015.
- ZIVKOVIC, S. Systemic innovation labs a lab for wicked problems. **Social Enterprise Journal**, v. 14, n. 3, p. 348-366, 2018.

ANEXO A – Laboratórios de Inovação Mapeados no Brasil

LABORATÓRIOS DE INOVAÇÃO MAPEADOS POR CAVALVANTE, GOELLNER E MAGALHÃES (2019)

Laboratórios/equipes participantes da pesquisa

Laboratórios/equipes	Instituição
GPA	Privado
GT InovaDAU	Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional
Cidadãos Inteligentes para cidades inteligentes	Instituto Carlos Matus de Ciências e Técnicas de Governo
Lab InovANS	Agência Nacional de Saúde (ANS)
Coordenação de Inovação Digital	Embrapa
ODS Lab – Canaã dos Carajás	Um projeto da Agenda Pública (Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP), em conjunto com a Fundação Vale e a Prefeitura de Canaã dos Carajás.
HubGov	WeGov
Laboratório de Inovação do FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)
Laboratório de Inovação do TCU (coLAB-i)	Tribunal de Contas da União (TCU)
Laboratório de inovação do INCA	Instituto Nacional de Câncer José Alencar Gomes da Silva/ Ministério da Saúde (INCA/MS)
Laboratório de Inovação em Governo da Agência Nacional de Aviação Civil (Lab InovANAC)	Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC)
VIA Estação Conhecimento	Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)
(011).lab – Laboratório de Inovação em Governo da Prefeitura de São Paulo	Secretaria Municipal de Inovação e Tecnologia da Prefeitura de São Paulo
Gerência de Inovação	Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI)
N3I – Núcleo de Novos negócios e Inovação do DNIT	Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte (DNIT)
Laboratório de Inovação dos Correios (Mistura&Faz)	Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos
i9JFRN	Justiça Federal do Rio Grande do Norte
DUCO	Consultoria independente

Núcleo de Gestão por Processos	Instituto Federal de Sergipe
Superintendência Central de Inovação e Modernização Institucional (SCIM)	Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão Governo do Estado de Minas Gerais (Seplag/MG)
Laboratório Hacker de Inovação (Labhinova)	Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF)
Coordenadoria de Inovação e Modernização em Defesa Agropecuária	Instituto Mineiro de Agropecuária
Fibra	Ferring do Brasil
Laboratório de Inovação em Governo (GNova)	Escola Nacional de Administração Pública (Enap)
Laboratório de Inovação na Gestão (LAB.ges)	Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos do Governo do Espírito Santo (Seger/ES)
Rede Fab Lab Livre SP	Programa da Secretaria Municipal de Inovação e Tecnologia da Prefeitura de São Paulo
Escritório de Propriedade Intelectual na Agência de Inovação	Unievrsidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ)
#CAIXALab iJusLab	Caixa Econômica Federal (Caixa) Jfes
Laboratório de Ideias da Anvisa (Lab-i Visa)	Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa)
Comissão de Inovação do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul	Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (TJ-RS)
iJuspLab	Justiça Federal de 1º Grau em São Paulo
Equipe de Inovação (Sala de Inovação Make It Happen)	Companhia de Tecnologia da Informação do Estado de Minas Gerais (Prodemge)
VPGDI	Fiocruz
Lab_GJU	Cia do Metrô
Fab Lab Belém	Associação Fab Lab Belém
Gerência de projetos de inovação	Departamento de Modernização de Serviços Públicos e Inovação
Total 37	

APÊNDICE A – Carta de Apresentação ao FNDE**CARTA DE APRESENTAÇÃO**

Brasília - DF, 06 de novembro de 2019.

Ao Senhor

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

Presidente do FNDE

Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE

Brasília-DF

70070-929

Senhor Presidente,

A senhora Leilane Daisy Almeida de Oliveira, servidora pública federal, regularmente matriculada no Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Faculdade de Planaltina da Universidade de Brasília, desenvolve sua dissertação de Mestrado na área de concentração Estado, Território e Políticas Públicas, cujo projeto de pesquisa intitula-se “Laboratório de Inovação: estudo dos casos ANAC e FNDE e proposições ao FNDE”.

Com o intuito de viabilizar a realização da pesquisa empírica, solicita-se a anuência de Vossa Senhoria no sentido de conceder à pesquisadora autorização para realizar pesquisa documental, grupo focal e entrevistas nesta Instituição. Ressalta-se que as informações obtidas serão utilizadas tão somente para fins acadêmicos, conforme critérios éticos de pesquisa.

Caso Vossa Senhoria considere necessário ou conveniente, o nome e qualquer outra forma de identificação da Instituição podem ser omitidos do manuscrito final da dissertação, lembrando que os indivíduos participantes em nenhuma hipótese serão identificados.

Atenciosamente,

Prof. Dr. Jonilto Costa Sousa

Orientador do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública

APÊNDICE B – Termo de consentimento ao FNDE

TERMO DE CONSETIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO INSTITUCIONAL

Senhor Presidente do FNDE,

Esta pesquisa será realizada pela pesquisadora Leilane Daisy Almeida de Oliveira, aluna do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Universidade de Brasília (PPGP/FUP/UnB), como requisito para obtenção do título de Mestre em Gestão Pública, com a orientação e supervisão do Prof. Dr. Jonilto Costa Sousa.

Informamos que, pela natureza da pesquisa, a participação desta Instituição não acarretará em quaisquer danos ou custos. Ressalta-se que qualquer outra informação sobre o assunto poderá ser fornecida a qualquer momento pela pesquisadora ou pelo professor orientador.

A pesquisa intitulada “Laboratório de Inovação: estudo dos casos ANAC e FNDE e proposições ao FNDE”, tem como objetivo propor melhorias ao trabalho desenvolvido pelo Laboratório de Inovação do FNDE. O estudo será realizado por meio de pesquisa qualitativa, com a realização de pesquisa documental, grupo focal e entrevistas. Sendo que sua participação consiste em autorizar a realização da pesquisa na Instituição.

Após a conclusão da pesquisa, prevista para fevereiro de 2021, a dissertação contendo todos os dados e conclusões, no formato eletrônico, será disponibilizada para consulta na Biblioteca Central da Universidade de Brasília, e uma via encaminhada a essa Comissão.

Agradecemos sua autorização, ao mesmo tempo em que reforçamos a importância desta pesquisa e de sua colaboração para a construção do conhecimento sobre o assunto.

Brasília - DF, _____ de _____.

Prof. Dr. Jonilto Costa Sousa
Professor orientador
Nº Mat. UnB 1060414

Leilane Daisy Almeida de Oliveira
Aluna pesquisadora
Nº Mat. UnB 190051116

Tendo ciência das informações contidas neste Termo de Consentimento Institucional, eu, _____, ocupante do cargo de _____, autorizo a aplicação desta pesquisa nesta Instituição.

Brasília – DF, _____ de _____ de 2019.

NOME:
CARGO:

APÊNDICE C – Carta de Apresentação à ANAC**CARTA DE APRESENTAÇÃO**

Brasília - DF, 06 de novembro de 2019.

À Senhora

XXXXXXXXXXXXXXXXXX

Gerente de Desenvolvimento de Pessoas da ANAC

Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC

Brasília-DF

70.308-200

Senhora Gerente de Desenvolvimento de Pessoas da ANAC,

A senhora Leilane Daisy Almeida de Oliveira, servidora pública federal, regularmente matriculada no Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Faculdade de Planaltina da Universidade de Brasília, desenvolve sua dissertação de Mestrado na área de concentração Estado, Território e Políticas Públicas, cujo projeto de pesquisa intitula-se “Laboratório de Inovação: estudo de casos ANAC e FNDE”.

Com o intuito de viabilizar a realização da pesquisa empírica, solicita-se a anuência de Vossa Senhoria no sentido de conceder à pesquisadora autorização para realizar pesquisa documental, grupo focal e entrevistas nesta Instituição. Ressalta-se que as informações obtidas serão utilizadas tão somente para fins acadêmicos, conforme critérios éticos de pesquisa.

Caso Vossa Senhoria considere necessário ou conveniente, o nome e qualquer outra forma de identificação da Instituição podem ser omitidos do manuscrito final da dissertação, lembrando que os indivíduos participantes em nenhuma hipótese serão identificados.

Atenciosamente,

Prof. Dr. Jonilto Costa Sousa

Orientador do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública

APÊNDICE D - Termo de consentimento à ANAC

TERMO DE CONSETIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO INSTITUCIONAL

Senhora Gerente de Desenvolvimento de Pessoas da ANAC,

Esta pesquisa será realizada pela pesquisadora Leilane Daisy Almeida de Oliveira, aluna do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Universidade de Brasília (PPGP/FUP/UnB), como requisito para obtenção do título de Mestre em Gestão Pública, com a orientação e supervisão do Prof. Dr. Jonilto Costa Sousa.

Informamos que, pela natureza da pesquisa, a participação desta Instituição não acarretará em quaisquer danos ou custos. Ressalta-se que qualquer outra informação sobre o assunto poderá ser fornecida a qualquer momento pela pesquisadora ou pelo professor orientador.

A pesquisa intitulada “Laboratório de Inovação: estudo dos casos ANAC e FNDE e proposições ao FNDE”, tem como objetivo propor melhorias ao trabalho desenvolvido pelo Laboratório de Inovação do FNDE. O estudo será realizado por meio de pesquisa qualitativa, com a realização de pesquisa documental, grupo focal e entrevistas. Sendo que sua participação consiste em autorizar a realização da pesquisa na Instituição.

Após a conclusão da pesquisa, prevista para fevereiro de 2021, a dissertação contendo todos os dados e conclusões, no formato eletrônico, será disponibilizada para consulta na Biblioteca Central da Universidade de Brasília, e uma via encaminhada a essa Comissão.

Agradecemos sua autorização, ao mesmo tempo em que reforçamos a importância desta pesquisa e de sua colaboração para a construção do conhecimento sobre o assunto.

Brasília - DF, _____ de _____.

Prof. Dr. Jonilto Costa Sousa
Professor orientador
Nº Mat. UnB 1060414

Leilane Daisy Almeida de Oliveira
Aluna pesquisadora
Nº Mat. UnB 190051116

Tendo ciência das informações contidas neste Termo de Consentimento Institucional, eu, _____, ocupante do cargo de _____, autorizo a aplicação desta pesquisa nesta Instituição.

Brasília – DF, _____ de _____ de 2019.

NOME:
CARGO:

APÊNDICE E – Análise documental da organização adotante: FNDE

	Código do documento	Documento	Data da Publicação	Finalidade	Informações pertinentes à pesquisa	Origem
INTERNO	DOC 1	Portaria nº 299	12 de maio de 2020	Altera o Anexo I da Portaria Nº 629, de 03 de agosto de 2017, que aprova o Regimento Interno do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, para definir as atribuições de Corregedor e atualizar atribuições de Assessorias da Presidência. (Preâmbulo)	Inclui o Laboratório de Inovação em Educação no RI da Autarquia. O Laboratório hoje é uma Assessoria que está vinculada à Assessoria de Gestão Estratégica/Presidência. Por ser Assessoria, está definido no RI como “Assistente de Inovação”, pois institucionalmente a a figura do assessor/assistente é nominal àquele cargo.	FNDE
INTERNO	DOC 2	Portaria nº 629	07 de agosto de 2017	Aprova o Regimento Interno do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE.	Institui a Assessoria de Gestão Estratégica, que comporta o Laboratório de Inovação	FNDE
INTERNO	DOC 3	Portaria nº 619	11 de outubro de 2018	Institui o Laboratório de Inovação em Educação do FNDE. (Preâmbulo)	Institui o Laboratório de Inovação em Educação no FNDE, objeto desta pesquisa.	FNDE
INTERNO	DOC 4	Plano Estratégico 2018 -2022 FNDE	2018	Dentre os objetivos estratégicos do manual, destaca-se: Promover a gestão da inovação: implementar (p. 15 e 17)	A criação do Laboratório de Inovação em Educação do FNDE justifica-se com base no objetivo mencionado.	FNDE

INTERNO	DOC 5	Source of Project and Project Planning 1 (PSP 1)	2018	Projeto i-lab FNDE – fase 1	Projeto i-lab FNDE – fase 1	FNDE
INTERNO	DOC 6	Source of Project and Project Planning 2 (PSP 2)	2018	Projeto i-lab FNDE – fase 2	Projeto i-lab FNDE – fase 2	FNDE
INTERNO	DOC 7	Source of Project and Project Planning 3 (PSP 3)	2019	Projeto i-lab FNDE – fase 3	Projeto i-lab FNDE – fase 3	FNDE
INTERNO	DOC 8	Trabalho Final – IMP – Nome do Projeto: Laboratório de Inovação em Educação	2019	Projeto final i-lab FNDE	Projeto final i-lab FNDE	FNDE
INTERNO	DOC 9	Referencial do Laboratório de Inovação em Educação	Documento interno não publicado, criado em outubro de 2018.	Justificar a criação do Laboratório de Inovação e fomento à cultura de Inovação no FNDE, visto que o modelo de gestão da inovação é um valor estratégico para o FNDE. (Resumo)	O documento aponta que a criação do Laboratório de Inovação do FNDE pretende ser um núcleo organizacional de fomento de novas experiências e soluções ao cidadão e também ao público interno, envolvendo a cocriação, colaboração e articulação entre cidadãos, servidores/colaboradores e entes federados, utilizando metodologias e ferramentas ágeis.	FNDE
INTERNO	DOC 10	Intranet FNDE (entregas i-lab e Organograma FNDE)	Acesso em maio de 2020	Apresenta as atividades desenvolvidas pelo i-lab e o organograma do FNDE	Identifica a Assessoria em que o Laboratório de Inovação se encontra na estrutura organizacional do FNDE	FNDE
EXTERNO	DOC 11	Programa de capacitação: Programa Innovation Management Professional (IMP)	Acesso em janeiro de 2021	Apresenta o Programa de capacitação: Programa Innovation Management Professional (IMP)	Objetivo do programa: “Produzir resultados/ inovação para as organizações que participam do Programa,	

					<p>por meio da transferência de conhecimentos aos participantes e da incorporação de metodologias e tecnologia aos processos, à estrutura, aos produtos e aos serviços da instituição”.</p> <p>“A proposta é conduzir projetos ligados diretamente à inovação e à melhoria das instituições, utilizando os processos de pesquisa como caminho técnico para o alcance dos resultados. Desta forma, o público-alvo são gestores indicados e selecionados pela organização, com o apoio da STEINBEIS-SIBE do Brasil, envolvidos com os desafios estratégicos da organização.</p>	
--	--	--	--	--	--	--

APÊNDICE F – Análise documental organização referência: ANAC

	Código do documento	Documento	Data da Publicação	Finalidade	Informações pertinentes à pesquisa	Origem
INTERNO	DOC 12	Portaria nº 3.791/SGP	14 de novembro de 2017	Institui o Lab InovANAC.	Institui o Laboratório de Inovação InovANAC, laboratório referência deste estudo.	ANAC
INTERNO	DOC 13	Portaria nº 825	9 de Março de 2018	Descreve as atividades desenvolvidas no âmbito do SGP Responde, canal de atendimento utilizado para recepcionar e orientar demandas e esclarecer dúvidas dos servidores da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) e também de usuários externos à Agência, relativos às atribuições da Superintendência de Gestão de Pessoas - (SGP).	O SGP responde foi instituído como resultado de Design Thinking pela Iniciativa InovANAC, em 2016 (antes da formalização enquanto Lab InovANAC, em 2017)	ANAC
INTERNO	DOC 14	Resolução nº 381	14 de junho de 2016	Altera o Regimento Interno da Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC.	Atribui à Superintendência de Gestão de Pessoas da ANAC a competência de: “XXVIII - fomentar a geração, a execução e a aceleração de ideias e oportunidades que possibilitem a produção de inovações que beneficiem a ANAC, seus regulados e a sociedade”.	ANAC
INTERNO	DOC 15	Carta de Serviços InovANAC – Laboratório de Inovação da	Junho de 2019	Carta de Serviços Lab InovANAC	Apresenta as principais entregas do Laboratório até junho de 2019.	ANAC

		Agência Nacional de Aviação Civil				
INTERNO	DOC 16	Planejamento Estratégico ANAC – 2015 a 2019	2015	<p>Institui o Planejamento Estratégico da ANAC – 2015 a 2019 (. A seção que explica os aspectos metodológicos que nortearam a construção deste Plano detalhará o envolvimento dos servidores e da sociedade durante todo o processo. Em linhas gerais, pudemos contabilizar mais de dois terços dos colaboradores da Agência envolvidos de alguma maneira no processo, mais de 3.100 medidas lançadas pelos servidores, 240 horas de workshops com todas as unidades organizacionais, 84 participantes nos seminários presenciais para ouvir a sociedade e mais de 400 contribuições via sistema na pesquisa Delphi. “OE9 - Simplificar e desburocratizar os processos organizacionais com ênfase na melhoria da prestação de serviços. O aprimoramento contínuo da prestação de serviços internos e externos, por meio da integração, desburocratização, simplificação, inovação e automatização dos seus processos organizacionais deve ser um propósito permanente da Agência).</p>	<p>2015: O grande avanço no aspecto do processo de gestão da ANAC foi a elaboração do Programa de Fortalecimento Institucional (PFI), instituído em novembro de 2012. O programa foi construído como uma alternativa na busca pela modernização da organização em bases estruturantes, isto é, permanentes e sustentáveis. Para atingir esse objetivo, a elaboração da estratégia deve levar em consideração as especificidades do espaço organizacional do Estado e seu impacto sobre os componentes da organização: planejamento, processos, estrutura, recursos humanos e tecnologia. Com esse programa, busca-se uma ampliação gradativa e consistente da capacidade organizacional da ANAC, o que implica considerar essas ações de modernização o fator “maturidade” de sua gestão, entendida</p>	ANAC

					como o estágio em que se encontram as práticas organizacionais das funções de planejamento, gestão de pessoas, orçamento, projetos, processos, estrutura, tecnologia, logística, prestação de serviços e gestão da informação.	
INTERNO	DOC 17	Planejamento Estratégico ANAC – 2020 a 2026	2020	Institui o Planejamento Estratégico da ANAC – 2020 a 2026	E5: Garantir a regulação efetiva para a aviação civil, de forma a permitir a inovação e a competitividade do setor	ANAC
INTERNO	DOC 18	Organograma ANAC	14 de agosto de 2020	Apresenta o organograma da ANAC	Identifica a Superintendência de Gestão de Pessoas (estrutura a que o Lab InovANAC se vincula na Organização)	ANAC
INTERNO	DOC 19	Publicação Portal: “Agência lança o Prêmio ANAC”	11 de maio de 2016	Divulgação do Prêmio InovANAC	Premiação interna	ANAC
INTERNO	DOC 20	Publicação Portal: ANAC lança seu laboratório de inovação – Lab InovANAC	2017	Divulgação do Lab InovANAC	Divulgação interna	ANAC
INTERNO	DOC 21	Publicação Intranet: divulgação do	21/07/2020	Em 2019, foi construída a sala de inovação no Centro de Treinamento da ANAC,		ANAC

		Lab InovANAC e espaço físico		que é um local destinado à realização dos trabalhos e projetos colaborativos.		
INTERNO	DOC 22	Programa Específico de Capacitação em Inovação e Gestão do Conhecimento ANAC	16/02/2017	Define o conjunto integrado e sistemático de ações de aprendizagem que visa a orientação dos colaboradores no desenvolvimento de competências técnicas individuais e competências transversais organizacionais requeridas no desempenho, em diferentes níveis, relativo à inovação e gestão do conhecimento na Agência, que contribuirão para o desenvolvimento de competências institucionais necessárias para o alcance dos objetivos estratégicos e missão da ANAC.	Os perfis ocupacionais do Programa Específico de Capacitação de Inovação e Gestão do Conhecimento e, que dos quais, originam-se o ciclo de aprendizagem, são: *Todos os colaboradores da Agência: composto por todos os colaboradores da Agência. * Desenvolvedores de ações de inovação e gestão do conhecimento: composto por colaboradores que executam processos de trabalho relacionados à inovação e/ou gestão do conhecimento ou que sejam gerentes ou membros de equipe de projetos sobre estes assuntos.	ANAC
INTERNO	DOC 23	E-mail institucional I (coordenação Lab InovANAC)	09/09/2020	Documentos complementares	Informações sobre: (1) Plano Estratégico 2015 a 2019; (2) TED – UnB - anexos; (c) Composição dos 4 membros da equipe responsável pela implantação do Lab InovANAC.	ANAC
INTERNO	DOC 24	E-mail institucional II (coordenação Lab InovANAC)	09/02/2021	Documentos complementares	Documentos complementares de projetos realizados pelo Lab InovANAC no período de	ANAC

					2019 a2021	
INTERNO	DOC 25	E-mail institucional III (coordenação Lab InovANAC)	14/03/2021	Documentos complementares	Documentos complementares Lab InovANAC	ANAC
INTERNO	DOC 26	Artigo publicado por integrantes da equipe Lab InovANAC	2018	FERNANDES, M. N.; NARCISO, R. M. Da iniciativa ao laboratório de inovação: A Jornada InovANAC. In: CAVALCANTE, P. et. al. Inovação e políticas públicas: superando o mito da ideia. Brasília: ENAP: Ipea, 2019.	Apresenta a experiência da ANAC no desafio da promoção e do fomento à inovação na organização. Essa experiência assume a forma de uma jornada que tem suas origens em diversas decisões de gestão. Tais decisões resultaram no ambiente propício para o surgimento de uma iniciativa de inovação, a qual evoluiu para a criação do laboratório de inovação da agência, o Lab InovANAC.	ANAC
EXTERNO	DOC 27	Premiação recebida pela ENAP: 20º Concurso Inovação da Gestão Pública Federal;	2015	O projeto intitulado “Facilitação e ampliação do acesso gratuito ao transporte aéreo de órgãos, tecidos e equipes para transplantes”, iniciativa idealizada pela Secretaria de Aviação Civil (SAC) ligada ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, com a colaboração de servidores da Gerência Técnica de Artigos Perigosos, da Superintendência de Padrões Operacionais (SPO/ANAC) ficou em terceiro lugar entre as 102 iniciativas inscritas no certame.	Ações Premiadas no 20º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal 2015. A premiação recebida reforça as boas práticas do Lab InovANAC.	ENAP
EXTERNO	DOC 28	Premiação recebida: 17º Concurso Inovação na	2011-2015	O Sistema de Emissão e Controle de Autorização de Voo da Agência Nacional de Aviação Civil (SIAVANAC) foi uma das	Concurso Inovação: de 2011 a 2015 (16ª a 20ª edição).	ENAP

		Gestão Pública Federal		iniciativas vencedoras do 17º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal	A premiação recebida reforça as boas práticas do Lab InovANAC.	
EXTERNO	DOC 29	Premiação recebida: 16º Concurso Inovação na Gestão Pública	2011-2015	Com a iniciativa “Vitorias de Aeronaves – Centralização do Planejamento e Controle”, a ANAC conquistou a 10ª colocação no Concurso Inovação na Gestão Pública Federal	Concurso Inovação: de 2011 a 2015 (16ª a 20ª edição). A premiação recebida reforça as boas práticas do Lab InovANAC.	ENAP
EXTERNO	DOC 30	Premiação recebida: MDH por atuação em prol da acessibilidade no transporte aéreo	2018	O Diretor-presidente da ANAC, José Ricardo Botelho, recebeu em 21/11/2018, em nome da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), o Prêmio Direitos Humanos 2018 entregue pelo Ministério dos Direitos Humanos (MDH) a entidades e personalidades por sua atuação relevante na promoção dos direitos humanos.	A ANAC foi agraciada pelos trabalhos desenvolvidos pela Superintendência de Ação Fiscal (SFI) e Assessoria de Comunicação Social (ASCOM) na propagação das boas práticas para a garantia da acessibilidade no transporte aéreo. A premiação recebida reforça as boas práticas do Lab InovANAC.	MDH (Ministério dos Direitos Humanos)
EXTERNO	DOC 31	Premiação recebida: “As 100+ Inovadoras no Uso de TI”	2019	Em 16/08/2019, os trabalhos da Agência que demandam o uso e o desenvolvimento de tecnologia digital foram reconhecidos no prêmio “As 100+ Inovadoras no Uso de TI”. A ANAC ficou na posição 87 entre as 197 empresas inscritas no concurso, que reúne trabalhos realizados por empresas públicas e privadas. Para compor o ranking, os organizadores avaliaram os projetos de TI que impactaram nos negócios de empresas brasileiras. A premiação foi realizada no IT Forum X, no Transamerica Expo Center, em São Paulo. (Fonte: Lab InovANAC, 07/08/20).	A premiação recebida reforça as boas práticas do Lab InovANAC.	IT MÍDIA (empresa brasileira pioneira de mercado em soluções integradas B2B (Business-to-business) para o setor de TI).
INTERNO	DOC 32	Prêmios InovANAC externos organizados	2019	O Prêmio InovANAC, promovido pela Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), é uma iniciativa de estímulo à cultura da inovação na aviação civil. O objetivo da	[categorias security e satefy (aeródromos, operador aéreo e aeronavegabilidade)	ANAC

		pelo Lab InovANAC		premiação é dar notoriedade e disseminar ideias e práticas inovadoras que sirvam de inspiração ou de referência para outras iniciativas de promoção da segurança operacional nos aeródromos brasileiros.		
INTERNO	DOC 33	Compilação dos prêmios recebidos e concursos (prêmios) organizados pelo Lab InovANAC	E-mail recebido em 07/08/2020	Compilação dos prêmios recebidos por servidores da ANAC	Prêmios organizados pela ANAC: (a) externos: Prêmios InovANAC externos organizados pelo Lab InovANAC; (b) internos: Prêmio InovANAC	ANAC
INTERNO	DOC 34	TED	2018	Plano de Trabalho Termo de Execução Descentralizada – TED. Órgão receptor de recursos: FUB. Entidade concedente: ANAC. Identificação do objeto: buscar maior eficiência no gerenciamento de riscos na supervisão da segurança operacional (safety oversight), por meio de pesquisa em gestão de operações e método. Objetivo geral: Melhorar a eficiência do gerenciamento de riscos na supervisão da segurança operacional (safety oversight). Objetivos específicos: (a) inventariar e modelar riscos de safety oversight na aviação civil; (b) modelar e otimizar a eficiência no gerenciamento de riscos; (c) identificar lacunas (gaps) da literatura para apoiar a ANAC na definição de linhas de pesquisa de interesse; (e) levantar requisitos de capacitação para permitir a multiplicação dos resultados da pesquisa na ANAC.	TED com a UnB já celebrado (DOC 26, 26) - Projeto de pesquisa "Eficiência no gerenciamento de riscos na supervisão da segurança operacional (safety oversight) da ANAC. Os outros 3 TEDs estão em fase de finalização, então ainda não podemos compartilhar os documentos, mas as temáticas são: a) Otimização Continuada - Aumento da eficiência dos modelos de apoio à tomada de decisão; b) Pesquisa e Inovação Acadêmica sobre Regulação Responsiva no setor aéreo brasileiro; c) Contribuição da ciência, tecnologia e inovação ao estudo dos	ANAC

					pavimentos aeroportuários nacionais: subsídios técnico-científicos às atividades da Agência Nacional de Aviação Civil.	
INTERNO	DOC 35	ESTRUTURA SGP	Atualizado em 07/11/2017	Estrutura atualizada conforme Resolução nº 381, de 14 de junho de 2016, que altera o Regimento Interno da Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC	Na nova estrutura, a Gerência de Desenvolvimento de Pessoas (GDPE) fica responsável pelo Lab InovANAC, formalizado no mesmo mês e ano dessa atualização - (DOC 12).	ANAC
INTERNO	DOC 36	Portaria nº 3.938	20/12/2018	Portaria de Elogio aos servidores	Incentivo aos servidores que atuam com os processos de inovação	ANAC
INTERNO	DOC 37	Resultados Prêmio ANAC 10	26/11/2016	Resultados acadêmicos e jornalísticos	O concurso foi desenvolvido com o objetivo de estimular e valorizar a produção de conteúdo jornalístico e acadêmico sobre aviação e fez parte das comemorações dos 10 Anos da criação da ANAC.	ANAC
INTERNO	DOC 38	Entrega do Prêmio ANAC 10 anos - Acadêmico e Jornalístico	28/11/2016	Foram premiados seis trabalhos nas categorias “Acadêmico - Regulação Econômica” e “Acadêmico – Regulação Técnica”, e quatro produções jornalísticas nas categorias “Especializado”, “Impresso”, “Televisão” e “Web”, além de três Menções Honrosas. Todos os premiados receberam um troféu, simbolizando a vitória, certificados de participação e a respectiva premiação do concurso.	Representa um incentivo à inovação e um reforço à disseminação de estudos e informações relacionados à aviação civil. Ao todo, o concurso recebeu 78 inscrições, das quais 56 referiam-se a monografias e 22 eram relativas a reportagens sobre o setor aéreo.	ANAC

INTERNO	DOC 39	Portal ANAC	Último acesso em março de 2021	https://www.gov.br/anac/pt-br	Portal com as informações públicas divulgadas da agência.	ANAC
---------	--------	-------------	--------------------------------	---	---	------

APÊNDICE G – Convite do grupo focal à organização adotante (FNDE)

Meu nome é Leilane Daisy Almeida de Oliveira, sou aluna do Mestrado Profissional em Gestão Pública, sob orientação do Professor Dr. Jonilto Costa Sousa, do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, da Universidade de Brasília. Estou realizando uma investigação sobre “Laboratório de Inovação: estudo dos casos ANAC e FNDE e proposições ao FNDE”, na perspectiva da inovação de processos.

O objetivo é propor melhorias ao Laboratório de Inovação em Educação do FNDE e obter compreensão aprofundada sobre a caracterização do Laboratório. Como técnica de pesquisa, será realizado o grupo focal, utilizado em abordagem qualitativa, a ser realizado no dia 17 de junho de 2020, às 14h30, via remoto pela plataforma institucional do FNDE, Teams.

Vocês foram escolhidos para participarem em virtude de participarem do grupo de origem do Laboratório de Inovação em Educação e por estarem envolvidos no processo de implementação do Laboratório, de acordo com a Portaria nº 619/2018. Para esta pesquisa, considerou-se o período de outubro de 2018 a outubro de 2019 como temporalidade de implementação do Laboratório de Inovação em Educação.

O Professor Dr. Jonilto Costa Sousa foi escolhido como moderador do grupo focal e será responsável por introduzir o tema, propor algumas questões ao grupo, ouvi-los, de modo que todos tenham a oportunidade de se expressar e de participar.

Com intuito de facilitar a posterior transcrição e análise dessa etapa, solicito autorização para gravar o nosso encontro. Informo que será mantido sigilo quanto ao registro das informações e à identificação dos participantes. Após a utilização das informações a gravação será extinta, conforme protocolos de ética da pesquisa.

Agradeço, desde já, pela colaboração.

Tópicos guias:

- Surgimento do Lab FNDE
- Concepção da Equipe
- Metodologia
- Desafios

APÊNDICE H – Roteiro de entrevista da organização referência (ANAC)

Meu nome é Leilane Daisy Almeida de Oliveira, sou aluna do Mestrado Profissional em Gestão Pública, sob orientação do Professor Dr. Jonilto Costa Sousa, do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, da Universidade de Brasília. Estou realizando uma investigação sobre “Laboratório de Inovação: estudo dos casos ANAC e FNDE e proposições ao FNDE”, na perspectiva da inovação de processos.

O objetivo é propor melhorias ao Laboratório de Inovação em Educação do FNDE sob a perspectiva das melhores práticas desenvolvidas no Lab Inov ANAC!

Destaco que essa entrevista semiestruturada é por questões relacionadas a tópicos como: descrição do Lab InovANAC; identificação dos fatores que dificultaram ou facilitaram a implantação do modelo do Lab; bem como as boas práticas realizadas. Informo que será mantido sigilo quanto ao registro das informações e à identificação dos participantes. Após a utilização das informações a gravação será extinta, conforme protocolos de ética da pesquisa.

Desde já agradeço a sua participação e contribuição com a pesquisa!

Roteiro preliminar:

1. De que forma surgiu o Lab InovANAC?

Tópicos: (a) Histórico; (b) composição da equipe; (c) ambiente físico; (d) vinculação a qual estrutura organizacional; (e) patrocínio da liderança.

2. Qual a metodologia adotada no Lab InovANAC?

Tópicos: a) Design Thinking, (b) Design Sprint, (c) Métodos ágeis, (d) Imersão ágil, (e) Design centrado no ser humano, (f) Mínimo produto viável, (g) Design participativo, (h) Wicked problems, (i) Design especulativo, (j) Design feminino, (k) Sense making, (l) Brainstorming, (m) Scrum, (n) Design Science Research, (o) Etnografia, (p) Canvas. (Sano, 2020, p. 30).

3. Quais são os fatores que facilitaram a implantação do modelo do Lab InovANAC?

Tópicos: (a) apoio da alta administração; (b) apoio de grupos de trabalho e colaboradores; (c) diversidade de competências do grupo responsável pela implementação; (d) estratégias para incorporação da inovação às rotinas; (e) planejamento de ações necessárias à implementação; (f) apoio da gerencia de nível médio; (g) divulgação de informações acerca da inovação; (h) participação de colaboradores provenientes de meio externo; (i) reconhecimento do valor e da necessidade da inovação. (Sousa, 2006).

4. Quais os fatores que dificultaram a implantação do modelo do Lab InovANAC?

Tópicos: (a) dificuldades de integração interfuncional; (b) excesso de atividades e escassez de tempo; (c) limitações em termos de recursos tecnológicos; (d) limitações em termos de pessoas; (e) descrença em relação à inovação; (f) obstáculos provenientes do meio externo; (g) priorização de atividades fim e/ou curto prazo; (h) resistência à inovação por senso de acomodação; (i) resistência à inovação por perda de poder; (j) receio das consequências da inovação. (Sousa, 2006)

5. Quais foram as boas práticas identificadas do Lab InovANAC?

Tópicos: Prêmios, participação em eventos de inovação, resultados evidenciados na Instituição.

6. Deseja acrescentar mais alguma informação?

APÊNDICE I - Sugestões de aplicação das proposições de melhorias em laboratórios de inovação no setor público (i-labs)

	Proposições de melhorias	Sugestões de aplicação em i-labs
1.	Fortalecimento da equipe	<ul style="list-style-type: none"> • Estabelecer parceria com a Gestão de Pessoas para mapeamento de competências que possam contribuir com a equipe do i-lab. • Estabelecer programa de capacitação continuado e dinâmico para a equipe do i-lab, com o objetivo de incentivar a renovação do caráter multidisciplinar que se espera de laboratório. • Instituir contratação por consultoria, com produtos bem planejados, prazos determinados, bem como entregas que favoreçam o plano de ação do i-lab, de forma estratégica com a missão da instituição.
2.	Busca de parcerias externas;	<ul style="list-style-type: none"> • Constituir grupos de trabalho com equipes de i-lab de outras instituições, com intuito de ampliar os horizontes de atuação, estabelecer pontos focais de apoio e implementar boas práticas observadas. • Propor permuta de espaços físicos para atuação de i-labs entre instituições, com o intuito de colaborar e permitir criação em ambientes novos. • Propor integração de sistemas colaborativos virtuais entre i-labs, em que exista a aplicação de sugestão aos parceiros, diante dos problemas expostos no sistema, por instituição. • Abrir espaços de discussão para além da organização, que envolva atores atuantes da política, a alta liderança da(s) organização(es), com o objetivo de projetar soluções para desafios comuns.
3.	Incentivo ao relacionamento constante e mais estreito com a academia;	<ul style="list-style-type: none"> • Realizar contratação de Termo de Execução Descentralizada – TED com Universidades, com o objetivo de colaborar com a solução dos desafios da organização, contando com a contribuição e expertise acadêmica. • Participar de fóruns e eventos acadêmicos que possam despertar diálogos permanentes com a academia, além de novas estratégias de atuação.
4.	Desenvolvimento de premiações internas;	<ul style="list-style-type: none"> • Desenvolver premiações internas na instituição, com foco em recebimento de propostas de inovação e de aplicação de boas práticas aos processos da organização. • Promover concursos internos com o objetivo de incentivar a implementação de novas ideias; incentivar a capacidade inovativa na instituição; bem como reconhecer e valorizar os colaboradores que identificam ideias inovadoras e buscam melhorias contínuas em suas rotinas de trabalho.
5.	Desenvolvimento de pilar com foco em “acessibilidade na educação”;	<ul style="list-style-type: none"> • Promover oficinas com diálogos sobre “acessibilidade em educação”, em parcerias com instituições vinculadas. • Incluir o pilar “acessibilidade na educação” na estratégia do laboratório, como o objetivo de contribuir com um problema complexo e atuar em parceria com a comunidade.
6.	Desenvolvimento de sistema colaborativo para integração, gestão e comunicação das demandas recebidas e entregas realizadas pelo i-lab FNDE;	<ul style="list-style-type: none"> • Instituir sistema colaborativo, que seja alimentado pelos gestores da instituição, com a inscrição dos principais desafios que enfrentam. Os dados serão insumo para gerenciamento, estabelecimento de diretrizes e de plano de ação do i-lab.

7.	Sugestão de implantação de um programa de gestão da inovação no FNDE	<ul style="list-style-type: none">• Instituir programa de gestão que mobilize e envolva toda a estratégia da organização. É importante reforçar a importância do alinhamento, interesse e patrocínio da alta liderança.• Instituir plano de ação do i-lab alinhado à estratégia da organização.
----	--	--