

INOVAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS: superando o mito da ideia



InovaGov

ORGANIZADOR
Pedro Cavalcante

ipea

INOVAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS: superando o mito da ideia



InovaGov

ORGANIZADOR
Pedro Cavalcante

ipea

Governo Federal

Ministério da Economia

Ministro Paulo Guedes

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Carlos von Doellinger

Diretor de Desenvolvimento Institucional, Substituto

Manoel Rodrigues dos Santos Junior

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Alexandre de Ávila Gomide

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Aristides Monteiro Neto

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura

André Tortato Rauen

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Ivan Tiago Machado Oliveira

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação

Mylena Pinheiro Fiori

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

INOVAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS: superando o mito da ideia



InovaGov

ORGANIZADOR
Pedro Cavalcante

ipea

Brasília, 2019

Inovação e políticas: superando o mito da ideia / organizador: Pedro Cavalcante.
– Brasília : Ipea, 2019.

427 p. : il., fots. color.

ISBN: 978-85-7811-352-0

1. Políticas Públicas. 2. Inovação. 3. Design thinking. 4. Administração pública. 5. Brasil. I. Cavalcante, Pedro. II. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 351.0073

Ficha catalográfica elaborada por Andréa de Mello Sampaio CRB-1/1650

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO

INOVAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS: SUPERANDO O MITO DA IDEIA 11

Pedro Cavalcante

PARTE 1

DE *DESIGN THINKING* À INOVAÇÃO

CAPÍTULO 1

POLÍTICAS PÚBLICAS E *DESIGN THINKING*: INTERAÇÕES PARA ENFRENTAR
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS29

Pedro Cavalcante

Letícia Mendonça

Isabella Brandalise

CAPÍTULO 2

ESCOLA DAS MÃES: COMO O *DESIGN THINKING* CONTRIBUIU
PARA DIMINUIR A TAXA DE MORTALIDADE INFANTIL NO
MUNICÍPIO DE SANTOS?53

Ariel Macena

Camila Alvarenga

Germano Guimarães

Lara Pessoa

CAPÍTULO 3

A COPRODUÇÃO NA PRÁTICA: RELATO DE CASO DO PROGRAMA DE
INOVAÇÃO INTERINSTITUCIONAL HUBGOV67

Gabriela Flores Caldas Tamura

Lincon Shigaki

Márcio Clemes

Vanessa Salm

CAPÍTULO 4

INOVAÇÃO EM AMBIENTE HOSTIL: O CASO DO PROCESSO
NORMATIVO NA CASA CIVIL81

Ronaldo Alves Nogueira

Caio Castelliano de Vasconcelos

Antonio Claret Campos Filho

CAPÍTULO 5

DESIGN THINKING PARA REDESENHO DO MODELO DE ATENDIMENTO
AO CIDADÃO NA ANVISA: FOCO NA EXPERIÊNCIA DO USUÁRIO97

Gustavo Henrique Trindade da Silva
Petter Ricardo de Oliveira
Danitza Passamai Rojas Buvnich

PARTE 2

MIX DE MÉTODOS EM PROL DA INOVAÇÃO

CAPÍTULO 6

REDESENHO DE SERVIÇOS PÚBLICOS E TRANSFORMAÇÃO DIGITAL:
COMBINANDO ABORDAGENS E METODOLOGIAS ÁGEIS COM
FOCO NO CIDADÃO115

Luanna Roncaratti
Manoela Hartz
Joelson Vellozo Júnior
Andrea Judice

CAPÍTULO 7

DESIGN ETNOGRÁFICO E IMERSÃO ÁGIL: EXPERIMENTOS EM
PROJETOS DO LABORATÓRIO DE INOVAÇÃO EM GOVERNO137

Elisabete Ferrarezi
Leticia Koeppel Mendonça
Daniela Gomes Metello
Manuel Bonduki

CAPÍTULO 8

TRANSFORMANDO PROCESSOS E GERANDO VALOR PELA
INOVAÇÃO NA ANVISA157

Rodrigo Lino de Brito
Fabiano Ferreira de Araújo
Wildenildo Oliveira dos Santos
Jarbas Barbosa da Silva Júnior
Fernando Mendes Garcia Neto
Meiruze Sousa Freitas

CAPÍTULO 9

ACREDITAÇÃO COMO UM CAMINHO PARA A INOVAÇÃO NOS
SERVIÇOS DE SAÚDE: A EXPERIÊNCIA DO CENTRO DE ESPECIALIDADES
ODONTOLÓGICAS REGIONAL DE JUAZEIRO DO NORTE-CE179

Edlane Martins de Andrade
Janini Figueira Rosas
Sammara Viviane Alves de Matos Rodrigues
Jairo Soares da Silva
Flavianne Santos Soares Oliveira

CAPÍTULO 10

DIMENSIONAMENTO DE FORÇA DE TRABALHO: A EXPERIÊNCIA
INOVADORA DO MINISTÉRIO DA SAÚDE195

Carolina Diniz Ventin
Delciene Aparecida Oliveira Pereira
Israel Silva de Moraes

CAPÍTULO 11

PROGRAMA NACIONAL CONEXÃO *STARTUP* INDÚSTRIA: UM NOVO
JEITO DE FAZER POLÍTICA PÚBLICA213

Lanna Christina Pinheiro Dioum
Isabela Gaya

CAPÍTULO 12

AUDITORIA INTERNA: COLABORADORES SÃO LÍDERES DA INOVAÇÃO227

Carlos Roberto Gonçalves Selva
Luciano Soares Pinto

PARTE 3

COCRIAÇÃO E COPRODUÇÃO: CASOS DE INOVAÇÃO ABERTA

CAPÍTULO 13

COMO HACKEAR UM LEGISLATIVO: O CASO DO LABHACKER
DA CÂMARA BRASILEIRA243

Pierre Triboli dos Santos
Cristiano Ferri Soares de Faria

CAPÍTULO 14

PITCH GOV.SP: APROXIMANDO GOVERNO E *STARTUPS* PARA SOLUÇÃO DE DESAFIOS NA GESTÃO PÚBLICA259

Karla Bertocco Trindade
Alexandre Moyses Koch Groszmann
Bruno Berthold Freitas
Christine Parmezani Munhoz
Eduardo Henrique de Azevedo
Marcos D'Avino Mitidieri
Rafael Hamze Issa
Ricardo Carrion
Theo Frazão Nery

CAPÍTULO 15

CONSTRUÇÃO COLABORATIVA DA PLATAFORMA DO CURRÍCULO DA CIDADE DE SÃO PAULO: O CASO DO PÁTIO DIGITAL277

Fernanda Campagnucci
Carla Link Federizzi
Eduardo Spanó

CAPÍTULO 16

INOVANDO NA RELAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COM TECNOLOGIA: O MOBILAB E A CONTRATAÇÃO DE *STARTUPS* PELA PREFEITURA DE SÃO PAULO295

Daniela Coimbra Swiatek

PARTE 4

LABORATÓRIOS DE INOVAÇÃO: É TESTANDO QUE SE INOVA

CAPÍTULO 17

PERFIS E CARACTERÍSTICAS DAS EQUIPES E DOS LABORATÓRIOS DE INOVAÇÃO NO BRASIL315

Pedro Cavalcante
Isabella de Araujo Goellner
Amanda Gomes Magalhães

CAPÍTULO 18

DA INICIATIVA AO LABORATÓRIO DE INOVAÇÃO: A JORNADA INOVANAC ...341

Marília Nunes Fernandes
Rodrigo Mota Narcizo

CAPÍTULO 19

LABORATÓRIO DE INOVAÇÃO NA GESTÃO DO GOVERNO DO ESPÍRITO
SANTO: RESULTADOS E APRENDIZADOS357

Nara Falqueto Caliman
Marília Câmara de Assis

CAPÍTULO 20

COLABORAÇÃO E AGILIDADE: EXPERIÊNCIA DE USO DE METODOLOGIA
ÁGIL PARA CONSTRUÇÃO DO LAB INOVASES-DF375

Thaís Branquinho Oliveira Fragelli
Gilmara Hussey Carrara da Silva
Márcia Helena Nerva Blumm
Igor Morais Vasconcelos

PARTE 5

GAMIFICAÇÃO: APRENDIZADO INTERATIVO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

CAPÍTULO 21

GAMIFICAÇÃO E APRENDIZAGEM DE DIREITOS E BENEFÍCIOS SOCIAIS:
O JOGO “FAMÍLIA PARANAENSE EM AÇÃO”391

Louise Clarissa Vendramini
Denise Kopp Zugman
Everton de Oliveira

CAPÍTULO 22

JOGO DA REGULAÇÃO: GAMIFICAÇÃO E *DESIGN THINKING* PARA
GERAR EMPATIA E EXPERIÊNCIAS DE APRENDIZAGEM NO
AMBIENTE REGULATÓRIO409

Gustavo Henrique Trindade da Silva
Camila Medeiros

INTRODUÇÃO

INOVAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS: SUPERANDO O MITO DA IDEIA

Pedro Cavalcante¹

1 INTRODUÇÃO

Esta publicação nasce de um esforço coletivo de pesquisadores e empreendedores públicos e privados cuja atuação contribui para a prática e o fomento do debate sobre inovação na administração pública. O livro consiste na continuação de um projeto de pesquisa, iniciado pelo Ipea e pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap), em parceria com organizações integrantes da Rede InovaGov,² que resultou na publicação, em 2017, da obra *Inovação no Setor Público: teoria, tendências e casos*.³

Esse primeiro livro do projeto tinha como objetivo principal posicionar a temática nos debates acadêmico e governamental, diante da lacuna conceitual e contextual da inovação no Estado brasileiro. Por sua vez, esta coletânea – *Inovação e Políticas Públicas: superando o mito da ideia* – visa dar continuidade aos esforços colaborativos de construção de conhecimento empírico sobre a cultura e a capacidade de inovação no setor público. Para tanto, reúne trabalhos que apresentam inovações com foco na implementação de abordagens e métodos que instrumentalizam e auxiliam processos de mudanças em práticas e serviços públicos, não se limitando à fase de ideação – ou seja, a ênfase recai sobre os casos de inovação em gestão e políticas públicas com resultados comprovados.

O livro se justifica pelo intenso crescimento da temática na administração pública internacional (OCDE, 2015; 2018a) e, mais especificamente, no Brasil (Cavalcante *et al.*, 2017; OCDE, 2018b), e pela subjacente necessidade de avançarmos na compreensão desse fenômeno. Notoriamente, o tema está cada vez mais presente nas agendas governamentais, em virtude de se esperar do Estado o cumprimento de atribuições que lhe são inerentes, como solucionar falhas de mercado e de governo, desenvolver políticas de inovações orientadas por missões

1. Especialista em políticas públicas e gestão governamental; coordenador da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

2. Para mais informações sobre a rede, ver: <<http://inova.gov.br/>>.

3. Disponível em: <<https://bit.ly/2yONoFe>>.

(*mission-oriented innovation policy*), bem como responder a problemas complexos, incertos e transversais (*wicked problems*), demandas crescentes e transformações sociais e tecnológicas (Cavalcante e Cunha, 2017).

No âmbito do debate concernente à gestão pública, a ênfase no desenvolvimento de inovações se encaixa em uma conjuntura de superação das estratégias reformistas, que, no fim do século passado, proliferaram pelo mundo. O entendimento contemporâneo é que, embora fossem imbuídos de bons propósitos, os esforços reformistas de grande vulto geraram altos custos transacionais e resultados aquém do planejado. Por essa razão, os governos passaram a direcionar seus empenhos em estratégias pragmáticas de melhorias incrementais e constantes, isto é, os *micro-improvements* ou inovações nos processos e serviços públicos (Cavalcante, 2017).

Nesse contexto, os papéis do Estado na inovação podem apresentar diferentes formas: *i*) de restrição, como os códigos de ética de pesquisa; *ii*) de condição, a exemplo de leis e medidas que visam melhorar o ambiente de negócios das empresas; *iii*) de catalisador de iniciativas e experiências inovadoras, tais como as políticas públicas de fomento a *startups* (empresas nascentes com alto potencial de crescimento); e *iv*) de agente, quer dizer, o setor público como protagonista e foco em inovações em seus processos e serviços (Cunha, 2017). Os artigos do livro abordam, em graus distintos, todos esses papéis.

Para que sejam desenvolvidas práticas inovadoras na gestão pública, contudo, não bastam boas ideias. Sem dúvida, a etapa de criatividade é necessária e fundamental, mas por si só não constitui efetivamente uma inovação (Fórum de Inovação FGV/EAESP, 2014). É imperativo que a ideia seja implementada e, principalmente, gere resultados, isto é, valores percebidos como novos pelos empreendedores da organização e/ou usuários do processo ou serviço. Esse conceito da inovação, mesmo minimalista, reforça a relevância de se superar a ênfase, muitas vezes excessiva, na fase das ideias.

A título de ilustração, as estimativas de fracasso de *startups* no Vale do Silício na Califórnia giram em torno de 90%.⁴ Em outras palavras, a probabilidade de uma boa ideia ser desenvolvida no principal lócus de inovação do planeta é de apenas 10%. Embora não seja possível mensurar no setor público o quantitativo de ideias que não se efetivam como inovações, é razoável supor que, diante das diversas barreiras internas e externas (Brandão e Bruno-Faria, 2017), esse percentual seja bastante elevado. Portanto, é essencial apostar na criatividade nas organizações, mas tão importante quanto isto é desenvolver as capacidades para transformar boas ideias em inovações de fato. É melhor, então, investir em abordagens e métodos que potencializem a transformação dessas ideias em mudanças positivas.

4. Disponível em: <<https://bit.ly/2RIALvF>>.

Contudo, a despeito do crescimento de publicações acerca desses métodos e abordagens aplicados nas soluções de problemas nos setores público e privado (Bason, 2014; Brown, 2010; Liedtka, Salzman e Azer, 2017), essa literatura se baseia em experiências internacionais, com realidades administrativas e político-institucionais distintas do Brasil. Logo, ao apresentar e discutir casos de implementação de métodos e abordagens inovadoras em iniciativas bem-sucedidas de gestão e políticas públicas em diferentes setores e esferas de governo no país, esta coletânea contribui para o debate e o avanço da cultura de inovação.

Para tanto, procedeu-se a uma chamada aberta para submissão de resumos de artigos, que contou com mais de cinquenta propostas. A seleção avaliou o grau de inovação dos casos e o detalhamento dos métodos adotados; em seguida, foi realizada uma oficina com os autores para discussão e alinhamento dos 22 textos que compõem esta obra. Além desta introdução, o livro possui outras cinco partes que englobam, em boa medida, convergências entre os trabalhos. São elas:

- *Do design thinking à inovação;*
- *Mix de métodos em prol da inovação;*
- *Cocriação e coprodução: casos de inovação aberta;*
- *Laboratórios de inovação: é testando que se inova; e*
- *Gamificação: aprendizado interativo nas políticas públicas.*

A primeira parte, *Do design thinking à inovação*, aborda o protagonismo do debate e dos casos de inovação no setor público descritos no livro. No capítulo 1, *Políticas públicas e design thinking: interações para enfrentar desafios contemporâneos*, Cavalcante, Mendonça e Brandalise analisam teoricamente as crescentes interfaces entre a aplicação dos princípios do *design thinking* e o processo de elaboração e implementação de políticas públicas (*policymaking*). Nesse sentido, os autores abordam a trajetória do *design* – com ênfase na sua adequação à realidade da administração pública –, as limitações da abordagem tradicional do *policymaking* e discutem como princípios e diretrizes do *design thinking* podem ajudar os agentes públicos a compreender os problemas contemporâneos, complexos e dinâmicos, como também a inovar no desenvolvimento de efetivas soluções.

No capítulo 2, *Escola das mães: como o design thinking contribuiu para diminuir a taxa de mortalidade infantil no município de Santos?*, Macena, Alvarenga, Guimarães e Pessoa descrevem como ferramentas provenientes do *design thinking* foram aplicadas junto aos servidores das unidades básicas de saúde (UBS; denominadas policlínicas), gestantes usuárias dos serviços e seus familiares no processo de cocriação da Escola das Mães. A inovação, construída coletivamente, resultou em um novo conceito de atendimento, acompanhamento e suporte à gestante a partir de ações que

valorizam o envolvimento com a família, o apoio entre as gestantes e a priorização no cuidado com as relações humanas, empoderando a mulher em relação aos seus direitos e aos cuidados com a sua saúde e a do bebê. Além disso, a iniciativa contribuiu para reduzir, em 2017, a taxa de mortalidade infantil do município de Santos ao menor índice de sua história.

No capítulo seguinte, *A coprodução na prática: relato de caso do Programa de Inovação Interinstitucional Hubgov*, Tamura, Shigaki, Clemes e Salm discorrem sobre essa iniciativa direcionada à geração de ambientes de cocriação orientados à inovação no setor público a partir da aplicação de *design thinking* e *design* de serviços. O programa, já premiado internacionalmente, proporciona um espaço de diálogo que une instituições públicas e a sociedade para capacitar os participantes enquanto sujeitos ativos e difusores da inovação no setor público.

Alves, Castelliano e Claret, no capítulo 4, *Inovação em ambiente hostil: o caso do processo normativo na Casa Civil*, apresentam um caso de inovação em um processo de trabalho sensível (proposição de decretos e leis pelos ministros de Estado ao presidente da República), em um ambiente avesso a mudanças. Os autores descrevem quais foram as táticas e comportamentos adotados para superar as adversidades, a exemplo da estratégia de comunicação interna e das parcerias dentro e fora da organização. O desenvolvimento e os resultados do projeto são relatados em fases, seguindo o *design thinking*: pesquisa, definição, ideação e prototipagem.

No último capítulo desta parte, *Design thinking para redesenho do modelo de atendimento ao cidadão na Anvisa: foco na experiência do usuário*, da Silva, Oliveira e Buvnich abordam a experiência da agência no aperfeiçoamento da prestação de serviços a partir de uma visão centrada no ser humano, com pilares na empatia, colaboração e experimentação. A iniciativa, liderada pelo Laboratório de Ideias da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (LAB-i Visa), com apoio do Laboratório de Inovação em Governo (GNova) da Enap, culminou em resultados efetivos na qualidade do atendimento aos usuários, em iniciativas de baixo custo e implantação factível no curto prazo.

A segunda parte, *mix de métodos em prol da inovação*, traz seis casos de sucesso na administração pública que não se restringem a um método ou uma abordagem apenas, mas a estratégias variadas de implementação de ideias e soluções que agregam dois ou mais.

O capítulo 6, *Redesenho de serviços públicos e transformação digital: combinando abordagens e metodologias ágeis com foco no cidadão*, descreve como o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) vem auxiliando as organizações federais no processo de digitalização de seus serviços. Os autores, Roncaratti, Hartz, Vellozo Júnior e Judice, argumentam que a junção de metodologias customizadas e desenhadas segundo as especificidades de cada projeto, mais especificamente

métodos ágeis com *human-centered design*, resultou no redesenho, transformação digital e promoção de maior agilidade dos serviços públicos. Como efeito, estima-se a economia de milhões de reais para a administração pública federal nas iniciativas desenvolvidas pelo projeto.

Ferrarezi, Mendonça, Metello e Bonduki, no capítulo 7, *Design etnográfico e imersão ágil: experimentos em projetos do Laboratório de Inovação em Governo*, abordam a experimentação de duas metodologias de coleta de informações diretamente de usuários e atores envolvidos. O *design* etnográfico demonstrou ser útil para ampliar conhecimentos e *insights* atinentes às experiências cotidianas dos cidadãos, e pode ser utilizado em qualquer fase da política pública (compreensão do problema, formulação das alternativas, testes e avaliação dos resultados), enquanto a imersão ágil consiste em um processo rápido de checagem de informações junto a usuários e atores relevantes que propicia condições de teste dos conceitos e práticas de gestão ou de implementação de soluções.

No capítulo 8, *Transformando processos e gerando valor pela inovação na Anvisa*, Brito e equipe abordam a experiência de implementação de métodos e ferramentas na gestão de processos organizacionais da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa). Em consonância com o planejamento estratégico da organização, a iniciativa, liderada pelo Escritório de Processos, combinou diferentes métodos, como *business process management* (BPM), *design thinking*, Agile, entre outros, no desenvolvimento da inovação. Como resultado, o estudo relata a aplicação dessa nova metodologia no processo de petições de registro de medicamentos genéricos e similares, que alcançou uma redução de 90% do passivo.

Também no campo da saúde pública, o capítulo 9, *Acreditação como um caminho para a inovação nos serviços de saúde: a experiência do Centro de Especialidades Odontológicas Regional de Juazeiro do Norte-CE*, apresenta uma ferramenta de gestão igualmente direcionada à melhoria do desempenho de processos. Os autores, Andrade, Rosas, Rodrigues, Silva e Oliveira, descrevem a aplicação de análise SWOT (*strengths, weaknesses, opportunities e threats* – forças, fraquezas, oportunidades e ameaças, respectivamente) aliada à metodologia *balanced scorecard* (BSC) no processo de obtenção do selo da Organização Nacional de Acreditação (ONA). Destacam-se como resultados a disseminação da cultura da qualidade entre as unidades, o estabelecimento de uma rede de cooperação entre diretores e funcionários dos serviços e a promoção da cultura do autodiagnóstico para a identificação das oportunidades de melhorias.

No décimo capítulo do livro, *Dimensionamento da força de trabalho: a experiência inovadora do Ministério da Saúde*, Ventin, Pereira e Moraes detalham a coprodução do projeto que envolveu professores e discentes da Universidade de Brasília (UnB), servidores de gestão administrativa e de pessoas, e pontos focais de

outras unidades do órgão. A partir da aplicação de elementos do *project management body of knowledge* (PMBOK) e *design thinking*, com ênfase na prototipagem das soluções, a iniciativa não apenas propagou estratégias de dimensionamento da força de trabalho em todas as unidades, mas também incorporou a metodologia como ferramenta da instituição, por meio de ações de aprendizado organizacional, capacitações e gestão do conhecimento.

O aprendizado também foi um dos resultados alcançados no caso de inovação discutido por Dioum e Gaya no capítulo 11, *Programa Nacional Conexão Startup Indústria: um novo jeito de fazer política pública*. A experiência, liderada pela gerência de inovação da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), foi construída, em tempo recorde (cinco meses), a partir da junção dos métodos ágeis *customer development* e *lean startup*, inclusive validando hipóteses de problemas e soluções com cerca de 1 mil atores do ecossistema de inovação da indústria brasileira. Além disso, em termos objetivos, o programa recebeu inscrições de 49 indústrias, 325 *startups* e 20 instituições de apoio ao desenvolvimento de negócios, e já é considerado o terceiro melhor programa do país para a conexão entre *startups* e grandes corporações com foco na geração de inovação e transformação digital no setor produtivo.

No capítulo 12, último desta parte, *Auditoria interna: colaboradores são líderes da inovação*, Selva e Pinto discorrem sobre a importância do processo inovador na cultura organizacional de uma instituição financeira pública. O trabalho apresenta a aplicação do método Dofpisa (desafio – objetivo – fatos – problemas – ideias – solução – aceitação), fundamentada em premissas do *creative problem solving* (CPS) e do *design thinking*, na análise de problemas, geração de ideias e materialização de soluções de forma ágil, consistente e respaldada em consensos. Segundo os autores, a experiência possibilitou que os líderes da organização formulassem ideias para resolução de fardos operacionais, refletissem acerca da importância do processo de inovação na cultura organizacional, e sensibilizassem colegas de outras áreas.

A terceira parte, *Cocriação e coprodução: casos de inovação aberta*, possui quatro trabalhos que exploram estratégias colaborativas de instituições públicas, seja com atores internos e/ou externos, para transcender fronteiras organizacionais na produção e no fomento à prática inovadora.

O capítulo 13, *Como hackear um Legislativo: o caso do LabHacker da Câmara brasileira*, de Santos e Faria, traz reflexões acerca do desenvolvimento de ferramentas digitais e da promoção de debates que aproximam a sociedade civil e essa tradicional instituição do país. As atividades do Laboratório Hacker (LabHacker) da Câmara dos Deputados se direcionam ao aperfeiçoamento de processos de gestão pública, com parcerias de pessoas e organizações que convergem nos valores

da cultura *hacker*, ou seja, colaboração, experimentação e compartilhamento de informações. Os autores argumentam que, além da transparência, a iniciativa incentiva o “engajamento ativo”, a interação e a aproximação do cidadão com o Parlamento, para se promoverem mudanças.

O caso abordado no capítulo 14, *Pitch Gov.SP: aproximando governo e startups para solução de desafios na gestão pública*, relata uma experiência inovadora – e, em boa medida, precursora nos governos estaduais –, de fomento às empresas nascentes voltadas ao desenvolvimento de soluções para problemas da administração pública. Trindade e equipe ressaltam o caráter colaborativo do programa, que contou com parcerias entre o governo do estado de São Paulo e diversas organizações do ecossistema de inovação, no estímulo à criação e difusão do conhecimento e da capacidade e cultura empreendedora. Os resultados concretos da 1ª edição do Pitch Gov.SP ficam evidentes no detalhamento de nove *startups* apoiadas que introduziram novas tecnologias em ferramentas e serviços governamentais, nas áreas de facilidades ao cidadão, saúde e educação.

O capítulo seguinte, *Construção colaborativa da Plataforma do Currículo da Cidade de São Paulo: o caso do Pátio Digital*, aborda a criação de ferramenta para a implementação de documentos curriculares alinhados à Base Nacional Comum Curricular (BNCC). Campagnucci, Federizzi e Spanó destacam as metodologias, técnicas, *insights* e aprendizados decorrentes desse processo de coprodução, que contou com a participação de professores, técnicos das áreas pedagógica e tecnológica, gestores públicos, além da parceria institucional com a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) no Brasil. A inovação – o desenvolvimento em código aberto da plataforma curricular em um curto período de cinco meses – deveu-se em grande medida, segundo os autores, ao caráter colaborativo e ágil (*design thinking* e métodos ágeis), com entregas rápidas e validação contínua dos usuários em todas as fases, rompendo-se, assim, com a lógica padrão de “encomenda” da solução.

A parte de inovação aberta se encerra com o capítulo 16, *Inovando na relação da administração pública com tecnologia: o MobiLab e a contratação de startups pela Prefeitura de São Paulo*. O trabalho descreve a história do MobiLab sob a ótica do relacionamento entre os atores políticos e a burocracia na criação de condições para experimentação e inovação. Nessa perspectiva, Swiatek argumenta que o fôlego político obtido propiciou não apenas a criação desse laboratório, como também viabilizou o primeiro *coworking* público do Brasil para experimentação de políticas públicas em conjunto com empresas nascentes. Com efeito, a iniciativa, por meio de concurso de projetos e do programa Residência, culminou em mudanças da cultura na gestão interna e na forma como a administração pública é vista pelos atores da sociedade.

Na quarta parte do livro, *Laboratórios de inovação: é testando que se inova*, os capítulos abordam o fenômeno, em geral, e casos de construção dessas inovações governamentais, que vêm se proliferando nas organizações públicas, com vistas a construir estratégias de melhoria de processos, serviços e políticas públicas, mediante aprendizagem e experimentação (Cavalcante e Cunha, 2017).

Com o objetivo de mapear esse fenômeno crescente, o capítulo 17, *Perfis e características das equipes e dos laboratórios de inovação no Brasil*, apresenta dados e informações coletados em um *survey* aplicado *on-line* para exploração dessas unidades que atuam na promoção da cultura de inovação dentro, ou de fora para dentro, do setor público. Nesse sentido, Cavalcante, Goellner e Magalhães traçam análises descritivas e exploratórias acerca dos principais resultados dessa pesquisa, incluindo suas principais dimensões: *i*) institucional (vinculação setorial, objetivos, público-alvo, tamanho do grupo, entre outros); *ii*) desempenho (número de inovações empreendidas, principais métodos e parcerias); e *iii*) fatores facilitadores da criação do laboratório, barreiras que dificultam seus processos internos e componentes da cultura de inovação nos órgãos.

Os capítulos seguintes dessa parte tratam de casos específicos de criação de laboratórios de inovação em organizações públicas de diferentes esferas de governo.

No capítulo 18, *Da iniciativa ao laboratório de inovação: a jornada InovANAC*, Fernandes e Narcizo relatam como transcorreu o processo de criação do laboratório de inovação da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC). O estudo reforça a percepção de particularidades dessas inovações organizacionais e destaca que, em um curto período, já se verificam resultados, principalmente nas áreas de gestão de pessoas, apoio a projetos institucionais, gestão do conhecimento, valorização e capacitação dos servidores em *design thinking*, *design sprint* e gamificação.

No âmbito de governo estadual, o capítulo 19, *Laboratório de Inovação na Gestão do governo do Espírito Santo: resultados e aprendizados*, apresenta essa unidade como um ambiente criado para estimular e desenvolver atitudes empreendedoras e fomentar a utilização de métodos inovadores. As autoras, Caliman e Assis, relatam um esforço inicial de pesquisa sobre experiências nacionais e internacionais para que o laboratório de inovação capixaba estivesse alinhado às tendências vigentes e se pautasse em metodologias experimentais e colaborativas para a solução de problemas no setor público. Apesar da recente inauguração, o LAB.ges já apresenta resultados efetivos, descritos no texto, tanto nas iniciativas estruturadas da frente “cultura de inovação” quanto nas da frente “soluções inovadoras”.

O capítulo 20, intitulado *Colaboração e agilidade: experiência de uso de metodologia ágil para construção do Lab InovaSES-DF*, trata do caso da Secretaria de Saúde do Distrito Federal. A ideia da iniciativa nasce das interações entre a rede de inovação e os atores envolvidos do setor, e o projeto passa a ser implementado com

auxílio do *design sprint*, uma metodologia que mescla princípios de *design thinking* e método ágil. Fragelli, Silva, Blumm e Vasconcelos defendem que a existência de um espaço físico para o laboratório impulsiona o empreendedorismo e a criatividade dos servidores, fomentando, assim, a cultura de inovação na secretaria.

A quinta parte do livro, *Gamificação: aprendizado interativo nas políticas públicas*, traz dois textos que introduzem estratégias de *design* de jogos para engajar, despertar interesse, assim como desenvolver criatividade e autonomia de servidores e cidadãos envolvidos com políticas e serviços públicos.

No capítulo 21, *Gamificação e aprendizagem de direitos e benefícios sociais: o jogo “Família Paranaense em Ação”*, Vendramini, Zugman e Oliveira descrevem todo o passo a passo de cocriação da experiência inovadora, sobretudo no campo da política de assistência social. Em alinhamento com a metodologia *human-centered design for social innovation*, isto é, uso do *design thinking* para a inovação social, o projeto procurou incorporar *insights* das famílias beneficiárias dos programas governamentais nas etapas de imersão no problema, ideação e prototipagem. Como resultado, um simples jogo de tabuleiro vai além da experiência lúdica, pois se constitui em material de apoio pedagógico e de aprendizagem para que famílias em situação de vulnerabilidade entendam sobre políticas e equipamentos públicos disponíveis para elas.

O capítulo 22, *Jogo da regulação: gamificação e design thinking para gerar empatia e experiências de aprendizagem no ambiente regulatório*, retrata como o uso de elementos de jogos, fora do contexto de jogos, pode instigar a reflexão de servidores e demais atores envolvidos na temática e, com isso, contribuir para o desenvolvimento de novas competências, habilidades e atitudes. Trata-se de uma ferramenta utilizada pelo Laboratório de ideias da Anvisa (Lab-i Visa), que, desde sua primeira edição em 2016, já contou com mais de 150 participantes de diferentes instituições, inclusive de pessoas pouco familiarizadas com o ambiente ou a temática regulatória. Os autores, Silva e Medeiros, argumentam ser o jogo um potente exercício de imersão e empatia que ajuda a estimular a reflexão sobre a complexidade da dinâmica regulatória, partindo de uma abordagem centrada no ser humano, inspirada nas interações entre os diferentes grupos de interesses que orbitam a arena regulatória.

2 REFLEXÕES E TENTATIVA DE SÍNTESE

Esta introdução objetiva proporcionar um panorama da publicação. Nesse sentido, fez-se um breve relato de cada capítulo, com ênfase nos seus propósitos, métodos e abordagens adotados, como também nos resultados alcançados pelas iniciativas. Além disso, fez-se necessário contextualizar e justificar este livro dentro do debate atual sobre o tema. Trata-se, portanto, de um esforço colaborativo do Ipea com

pesquisadores e empreendedores que atuam no ecossistema de inovação, a fim de se gerar conhecimento acerca de fatores cruciais para o desenvolvimento de capacidades e a disseminação de práticas inovadoras na administração pública brasileira.

Embora seja difícil traçar conclusões a respeito das inovações, sobretudo porque o objetivo do livro é mais descritivo e exploratório, a qualidade dos relatos possibilita desenvolver algumas reflexões relativas às experiências e práticas inovadoras no setor público no Brasil.

A primeira constatação é que a inovação, embora praticada há décadas na administração pública do país, vem sendo deliberadamente internalizada com mais intensidade nos anos recentes, tanto no discurso quanto no dia a dia das organizações e dos atores envolvidos (servidores, lideranças, terceiro setor e iniciativa privada). Mesmo com diversas barreiras, em especial ocasionadas pelas recentes crises econômica e política por que o país passou, a inovação dá sinais cada vez mais claros de fazer parte das agendas governamentais como diretriz estratégica.

Há concordância entre essa reflexão e conclusões preliminares do recente relatório lançado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). O estudo argumenta que, embora os esforços de modernização e/ou “desburocratização” da administração pública tenham sido recorrentes no histórico recente do país, os seus resultados nem sempre foram satisfatórios, sobretudo em função das constantes volatilidades e descontinuidade desses projetos. Não obstante, reconhece-se o aumento recente nas atividades inovadoras e a constituição de um sistema próprio, conforme o próprio relatório enfatiza: “a inovação do setor público definitivamente está acontecendo no serviço público do Brasil” (OCDE, 2018b, p. 9).

A diversidade dos casos, com distintas áreas de políticas públicas (por exemplo, educação, gestão, saúde, assistência, entre outras) e a disseminação em todas as esferas de governo, bem como o nível de amadurecimento e sofisticação da temática, evidentes nas experiências descritas nos capítulos, reforçam a percepção, já estabelecida no âmbito internacional,⁵ de que a inovação vem se tornando um “novo normal”. No entanto, a tendência de difusão e naturalização da inovação como inerente à ação governamental não reduz a necessidade de compreendermos o fenômeno e, o que é ainda mais crucial, de avançarmos no conhecimento de como se inova efetivamente, diante das adversidades e da complexidade da administração pública do país.

Nesse contexto, a principal mensagem do livro, estampada em seu título (*superando o mito da ideia*), é que inovar exige bem mais do que lampejos ou momentos

5. A esse respeito, consultar a Conferência de 2017 da OCDE *Innovation in Government: the new normal*. Disponível em: <<https://bit.ly/2hEmadO>>.

de criatividade de equipes ou líderes. As experiências relatadas robustecem essa premissa na medida em que indicam, primeiramente, que as inovações não surgem de uma ideia preestabelecida, mas sim de processos e momentos de construção coletiva, tanto do mapeamento dos problemas quanto das soluções a serem implementadas. Também se nota que os resultados são normalmente oriundos de mais empenho na etapa de desenvolvimento da iniciativa do que na fase da ideação.

Ademais, a heterogeneidade dos casos – mesmo que haja convergência nas tendências e/ou métodos e abordagens adotados – é a regra, e não a exceção. Essa constatação, apesar de relativamente óbvia, pressupõe que empreender no setor público não significa seguir guias, manuais ou receitas preestabelecidas. As especificidades do setor, as estruturas existentes, os atores envolvidos, os aspectos conjunturais, entre outros fatores, precisam ser considerados em processos de mudança, pois o velho jargão da estratégia “uma receita para todos” (*one size fits all*) está cada vez mais inapropriado quando se trata de inovação em gestão e políticas públicas.

Embora o livro esteja organizado em partes temáticas que visaram alinhar os casos segundo suas similaridades, o que se observa, de fato, é a prevalência de sobreposições entre as tendências e os métodos e abordagens adotados. Em outras palavras, essas situações são comuns, como os laboratórios criados com o objetivo de inovação ou aqueles provenientes de processos de inovação aberta que aplicam os princípios de *design thinking* combinados com outros métodos em sua constituição e/ou em suas atividades. Esse exemplo é apenas um de vários casos detalhados no livro. Essa característica das inovações contribui ainda mais para o argumento de que o fenômeno é fluido, em especial, durante a fase de implementação da ideia.

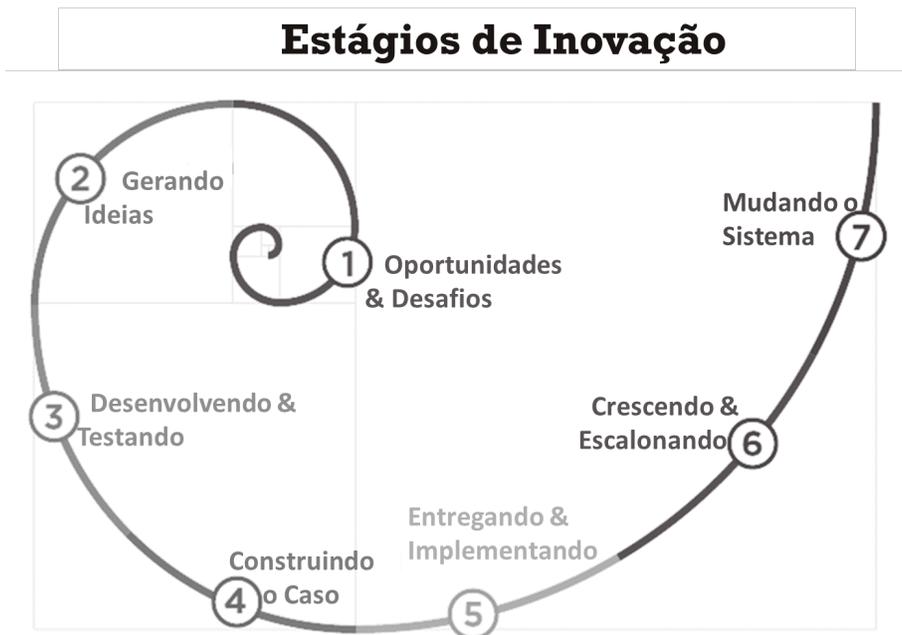
Vale ressaltar ainda alguns aspectos e princípios que se destacam nas inovações, independentemente de focos e estratégias adotadas. O primeiro é a predominância da prática de cocriação e coprodução em diferentes etapas dos projetos. O componente colaborativo dos casos também está longe de ser homogêneo, na medida em que varia tanto em termos de atores e organizações envolvidas quanto nas formas de interação entre eles. O segundo envolve o aprendizado, seja individual, organizacional ou da rede em que a inovação está inserida. Chama atenção que o componente de aprendizagem pode ser identificado enquanto objetivo a ser alcançado pela iniciativa e como um dos fatores que levaram a experiência a ser considerada inovadora.

O terceiro aspecto ou diretriz bem presente nos casos é a experimentação. Parte-se da premissa de que nada está pronto e acabado, pois tanto o entendimento dos desafios e problemas quanto as ideias e soluções para enfrentá-los em projetos de mudanças organizacionais precisam ser testados e validados para efetivamente gerarem os efeitos positivos desejados. Os casos confirmam essa perspectiva, haja vista que as inovações surgem após processos dinâmicos e constantes de exercícios de tentativa e erro, que crescentemente vêm se tornando padrão na gestão pública nacional.

Outra preocupação recorrente é a agilidade no desenvolvimento das inovações analisadas. Essa diretriz é normalmente associada às áreas de tecnologia da informação (TI), mas cada vez mais vem sendo incorporada, por meio dos chamados métodos ágeis e suas adaptações, às etapas de construção de soluções inovadoras. Uma possível explicação para essa nova tendência pode residir na necessidade dos empreendedores de mostrarem resultados não apenas no final, mas também durante os processos de implementação. Isso faz sentido na medida em que se aponta constantemente que o “fazer diferente”, essencial na inovação, apresenta ou tende a trazer resultados positivos à política ou organização, constituindo uma estratégia necessária para angariar mais apoio e engajamento de atores envolvidos, legitimidade perante a liderança e, conseqüentemente, melhores condições para continuação e disseminação das práticas.

Essas reflexões sobre os aspectos e princípios mapeados nos casos empíricos deste livro corroboram para o debate mais atual de inovação. Nesse contexto, a equipe do laboratório britânico de inovação NESTA, com o intuito de auxiliar a compreensão do processo inovador, procura sintetizar em um diagrama em formato de espiral os estágios da inovação (Leurs e Roberts, 2018), ilustrado na figura 1.

FIGURA 1
Espiral da inovação



Fonte: Leurs e Roberts (2018).

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

O argumento principal que fundamenta a espiral é que, embora haja uma tendência natural de associação da inovação à criatividade e *flashes* de inspiração, ela normalmente advém de um processo disciplinado, planejado e gerenciado (Leurs e Roberts, 2018), convergente com a perspectiva de necessidade de superação do mito da ideia. Nesse sentido, esse processo tenderia a seguir sete estágios:

- exploração de oportunidades e desafios;
- geração de ideias ou ideação;
- desenvolvimento e testes;
- construção do caso;
- entrega e implementação;
- crescimento, escala e disseminação; e
- mudança de sistemas.

Obviamente que nem todas as inovações chegam às duas últimas etapas, ou seja, são propagadas e transformam padrões de funcionamento de sistemas. Para tanto, elas necessitam ser replicáveis às realidades de outras organizações e, sobretudo, demonstrar que os valores gerados compensam os investimentos na sua adoção.

Sem dúvida, o enquadramento desses estágios auxilia no entendimento de um processo inovador, assim como o faz a conhecida abordagem de ciclo ou etapas das políticas públicas, que serve para facilitar a compreensão de um fenômeno complexo e difuso (Sabatier, 1999). No entanto, ambas as estratégias analíticas, na prática, têm função mais heurística, isto é, prestam-se mais à simplificação de uma realidade complicada do que propriamente à reflexão sobre o real funcionamento de um processo de desenvolvimento da inovação. Assim, o diagrama de espiral pode ser utilizado não apenas para os processos que são sequenciais, mas também para aqueles iterativos, criativos e de abordagens abertas, conforme ponderam Leurs e Roberts (2018, p. 76): “embora este diagrama sugira que a inovação aconteça como um processo linear, na prática, você geralmente vai e volta entre diferentes etapas”.

Com base nos casos de gestão e políticas públicas analisados nesta coletânea, é possível mapear boa parte desses estágios, como identificação de oportunidades e desafios, experimentação e preocupação com entregas e resultados, em especial de maneira ágil. Todavia, os processos de construção dessas inovações, majoritariamente, não seguiram as supostas sequência e linearidade definidas na espiral do NESTA; ao contrário, eles refletem mais a vida real da administração pública. Em outras palavras, observa-se organização de processos e recursos, como também a aplicação deliberada de métodos, porém o resultado gerado envolve ainda a combinação de aprendizagem, tentativa e erro e mudanças de rumos, característicos dos problemas, capacidades e soluções do setor público (complexos, ambíguos e incertos).

Por fim, cabe ressaltar o papel de destaque que os servidores públicos desempenham na implementação de inovações, perceptível em todos os casos de sucesso relatados aqui e também facilmente observado em outras experiências espalhadas nos governos. A despeito de um natural viés nos relatos dos autores, uma vez que a maioria deles estava envolvida com as iniciativas, é difícil imaginar que elas conseguiriam gerar os impactos alcançados sem o esforço e o engajamento dos empreendedores públicos. Não há dúvidas de que as experiências reforçaram a relevância das lideranças e das parcerias com atores e unidades ou instituições de fora e de dentro das organizações públicas. Todavia, os gestores e servidores, normalmente, são os principais responsáveis e protagonistas – pois eles atuam desde o início como idealizadores, formadores e coordenadores dos processos de cocriação e, assim, propiciam as condições à continuidade e perenidade, aspectos fundamentais em projetos de médio e longo prazo, típicos da inovação.

Como conclusão, é possível afirmar que, se, por um lado, está cada vez mais claro que a inovação é fruto de uma ideia, mas sobretudo da ação para efetivá-la e gerar resultados (valores) aos envolvidos e/ou organizações, por outro, a implementação não é nada trivial. Ao contrário, trata-se de um processo de desenvolvimento gradual, complexo e multicausal, cujos componentes de suor e esforço são tão ou até mais importantes que os de genialidade.

Portanto, as evidências empíricas provenientes das experiências abordadas no livro trazem luz a um dos grandes desafios da administração pública na atualidade: como criar capacidades e promover a desejada cultura de inovação no setor público diante das notórias adversidades. Indubitavelmente, não se trata de soluções prontas, mas de um caminho para cuja construção as reflexões e conclusões expostas neste capítulo introdutório tendem a contribuir.

REFERÊNCIAS

- BASON, C. (Ed.). **Design for policy**. Aldershot: Gower, 2014.
- BRANDÃO, S. M.; BRUNO-FARIA, M. F. Barreiras à inovação em gestão em organizações públicas do governo federal brasileiro: análise da percepção de dirigentes. In: CAVALCANTE, P. *et al.* **Inovação no setor público**: teoria, tendências e casos no Brasil. Brasília: Ipea, 2017.
- BROWN, T. **Design thinking**: uma metodologia poderosa para decretar o fim das velhas ideias. Tradução de Cristina Yamagami. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.
- CAVALCANTE, P. **Gestão pública contemporânea**: do movimento gerencialista ao pós-NPM. Brasília: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2319).

CAVALCANTE, P. *et al.* **Inovação no setor público**: teoria, tendências e casos no Brasil. Brasília: Ipea, 2017.

CAVALCANTE, P.; CUNHA, B. É preciso inovar, mas por quê? *In*: CAVALCANTE, P. *et al.* **Inovação no setor público**: teoria, tendências e casos no Brasil. Brasília: Ipea, 2017.

CUNHA, B. Uma análise da construção da agenda de inovação no setor público a partir de experiências internacionais precursoras. *In*: CAVALCANTE, P. *et al.* **Inovação no setor público**: teoria, tendências e casos no Brasil. Brasília: Ipea, 2017.

FÓRUM DE INOVAÇÃO FGV/EAESP. **Modelo de diagnóstico da organização inovadora**. Rio de Janeiro: FGV, 2014.

LEURS, B.; ROBERTS, I. **Playbook for innovation learning**: 35 diagrams to support talking and thinking about learning for innovation. London: NESTA, 2018.

LIEDTKA, J.; SALZMAN, R.; AZER, D. **Design thinking for the greater good**: innovation in the social sector. New York: Columbia University Press, 2017.

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **The innovation imperative in the public sector**: setting an agenda for action. Paris: OECD, 2015.

_____. **Embracing innovation in government**: global trends 2018. Paris: OECD, 2018a.

_____. **O sistema de inovação do serviço público do Brasil**: conclusões preliminares da OCDE. Paris: OECD, 2018b.

SABATIER, P. A. The need for better theories. *In*: SABATIER, P. A. (Ed.). **Theories of the policy process**. Boulder: Westview Press, 1999. p. 3-17.

PARTE I

DE *DESIGN THINKING* À INOVAÇÃO



POLÍTICAS PÚBLICAS E *DESIGN THINKING*: INTERAÇÕES PARA ENFRENTAR DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS

Pedro Cavalcante¹
Letícia Mendonça²
Isabella Brandalise³

1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste capítulo é discutir as possibilidades de aproximação e interação, cada vez mais presentes no setor público, entre o *design thinking* (DT) e o processo de elaboração e implementação de políticas públicas (*policymaking*), tendo como referência a revisão da literatura sobre o tema, assim como reflexões a partir da experiência do Laboratório de Inovação em Governo da Escola Nacional de Administração Pública (GNova/Enap).⁴ Almeja-se, assim, avançar no debate de como essa interface tem demandado uma mudança de mentalidade na forma tradicional de atuação do setor público e de que maneira pode contribuir para que empreendedores e gestores públicos possam melhor enfrentar os novos e dinâmicos desafios da administração pública atual.

Notoriamente, o tema da inovação vem se proliferando nos últimos vinte anos, incorporando perspectiva estratégica no Estado contemporâneo (OECD, 2015; 2018). Essa tendência pode ser percebida a partir da criação de laboratórios de inovação em governo, do engajamento e da formação de redes de inovadores com integrantes dos setores público e privado e da sociedade civil, assim como de um maior destaque em eventos e publicações governamentais e acadêmicas acerca do tema.

A prática e a construção de cultura de inovação nas organizações públicas são vistas como consequências das constantes e céleres mudanças econômicas, políticas, sociais e tecnológicas. Ademais, as demandas e as expectativas crescentes dos cidadãos em cenário de recursos escassos, bem como os problemas complexos, ambíguos e incertos (os denominados *wicked problems*) pressionam os governos por uma atuação

1. Especialista em políticas públicas e gestão governamental; coordenador da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

2. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Escola Nacional de Administração Pública (Enap).

3. Gerente de projetos do MindLab e consultora local no Laboratório de Inovação em Governo (GNova) da Enap.

4. O GNova é um laboratório de inovação em governo, sediado na Enap e inaugurado em 2016, que tem aplicado a abordagem do *design* em projetos de inovação envolvendo políticas públicas.

mais inovadora (Cavalcante e Cunha, 2017). Esse novo contexto vem exigindo do setor público ações que ultrapassem as tradicionais respostas burocráticas, focadas no cumprimento de regras preestabelecidas. Isso ocorre em relação às práticas gerencialistas, focadas na avaliação e seleção das melhores soluções já conhecidas, comum nas últimas décadas e que teve seu auge nos anos 1990. Diferentemente das “ondas” anteriores de grandes mudanças na administração pública, a construção de uma cultura de gestão inovadora parece demandar maior variedade de estratégias que permitam repensar e reformular abordagens de soluções de problemas, processos, serviços, infraestruturas, tecnologias e sistemas mais dinâmicos e interconectados. Nesse movimento de transformação, é evidente a crescente experimentação de novas abordagens para o enfrentamento dos desafios da administração pública, com destaque para o uso do *design thinking*.

O DT consiste em abordagem prática, que, em sua essência, reconhece as incertezas e a complexidade dos desafios públicos, trazendo para o contexto da política pública uma visão centrada no ser humano. Além disso, agrega o pensamento criativo ao analítico, valorizando a busca da construção coletiva de soluções múltiplas (cocriação) e propõe a geração de aprendizado a partir de materialização de ideias e teste (experimentação). Ou seja, o *design thinking* não é um conjunto de ferramentas a serem aplicadas de modo linear, mas sim uma abordagem que traz uma visão inovadora e iterativa de construção de conhecimento, de produção de soluções e, especialmente, do papel estratégico das pessoas nesse processo.

Por um lado, é perceptível sua disseminação no mundo dos negócios e, mais recentemente, na administração pública. Por outro, ainda carecemos de conhecimento estruturado sobre essa abordagem e, especialmente, como esta se enquadra nas práticas atuais de *policymaking* e das organizações públicas.

Para contribuir com essa discussão, este capítulo possui cinco seções, além desta introdução. Na primeira seção, propõe-se um breve olhar sobre as premissas atuais que dominam o processo de construção de políticas públicas, destacando-se pontos positivos e limitações diante dos problemas complexos contemporâneos. Na segunda seção, descreve-se o papel central do *design thinking* no contexto de movimento de inovação em governo que vem explorando diversas possibilidades. Na terceira seção, resgata-se a trajetória do campo do *design*, do seu nascimento focado em projetos de artefatos da indústria até seu amadurecimento enquanto abordagem para o enfrentamento da complexidade do mundo atual, aproximando-se assim das políticas públicas. Na quarta seção, são apresentados os princípios do *design thinking* e suas interfaces com as políticas públicas, e, em seguida, propõe-se um diálogo entre as dimensões e as premissas da abordagem aqui chamada de tradicional, de construção de política pública e da abordagem mais experimental proposta pelo DT, destacando-se suas principais diferenças, bem como o caráter complementar. Por fim, são tecidas as considerações finais e a sinalização de uma agenda para pesquisa futura.

2 ABORDAGEM TRADICIONAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

O campo de políticas públicas é marcado pela multidisciplinariedade e pela sua evolução no âmbito acadêmico e nas práticas governamentais, o que torna a área de estudo bastante vasta, englobando diferentes disciplinas que abordam as ações públicas sob diferentes escopos e preocupações teóricas. No entanto, é nas ciências sociais, sobretudo na ciência política e na administração pública, que as ferramentas e os modelos de políticas públicas se constituem como campo particular de análise científica e aplicada.

O pontapé inicial remete ao trabalho de Harold Lasswell, *The Policy Orientation*, ainda ainda em meados do século XX, que propunha a aplicação de rigor científico na abordagem dos governos e de suas atividades, com o objetivo inicial de criar subsídios para contribuir com a governança democrática (DeLeon, 2006). Laswell propôs que a ciência das políticas públicas (*policy science*) tivesse três características distintas: multidisciplinariedade, voltada para solução de problemas e explicitamente normativa (Howlett, Ramesh e Perl, 2013).

De acordo com Bardach (1977), o campo das políticas públicas constitui-se em um conjunto de conhecimentos de diversas disciplinas das ciências humanas e busca resolver ou analisar problemas concretos na política. A inerente complexidade do tema demanda capacidade de análise que não se restringe à fronteira de uma perspectiva, requerendo abordagem compreensiva e dinâmica.

Apesar da preocupação com um rigor sistemático para entender e desenvolver políticas públicas, esse campo sempre reconheceu a complexidade e as incertezas acerca do seu objeto, o que fez com que a primeira estratégia analítica adotada tenha sido a de dividir o *polycymaking* em estágios distintos. Iniciadas por Harold Lasswell ainda em 1951, tais etapas foram constantemente modificadas na literatura, com a seguinte versão do ciclo de políticas públicas mais conhecida: formação da agenda; formulação da política; tomada de decisão; implementação; e avaliação (Howlett e Ramesh, 1998).

Em pouco tempo, ficou evidente que essa simplificação – apesar de seu válido caráter didático – não refletiria com muita precisão o funcionamento dinâmico das políticas públicas, que não se desenvolvem de forma linear. Em outras palavras, as ações em cada etapa não têm início e fim nitidamente definidos, mas ajustam-se de forma continuada, por intermédio de processo de retroalimentação e em função das mudanças contextuais.

Sabatier (1999) considera que os modelos pautados em estágios excessivamente legalistas, com viés *top-down*, ignoram a realidade de que os ciclos das políticas públicas são processos múltiplos, interativos e multiníveis. Com efeito, as últimas décadas do século XX foram marcadas pela proliferação de modelos sintéticos de análise de

políticas públicas, tais como múltiplos fluxos, coalizão de defesa, redes e, mais recentemente, ênfase no papel das instituições (regras formais e informais) que moldam os comportamento dos atores, como também nos resultados das ações governamentais. Essa complexificação das abordagens converge com a visão do trecho a seguir:

policymaking trata fundamentalmente de atores cercados por restrições que tentam compatibilizar objetivos políticos (*policy goals*) com meio políticos (*policy means*), num processo que pode ser caracterizado como “resolução aplicada dos problemas” [processo] de identificar os problemas e aplicar (por mais imperfeitas que sejam) as soluções encontradas envolvendo articulação de objetivos políticos por meio de deliberações e discursos, além do uso de instrumentos políticos (*policy tools*) numa tentativa de atingir esses objetivos) (...) Duas dimensões: i) técnica: identificar a relação ótima entre objetivos e instrumentos são mais adequados do que outros para lidar com os problemas; ii) política: porque nem todos os atores estão de acordo com o que constitui um problema político ou uma solução adequada (Howlett, Ramesh e Perl, 2013, p. 5-6)

Assim como na análise de políticas públicas (*policy analysis*), a dimensão prática do *policymaking* – ou seja, o processo de construção e desenvolvimento de uma política pública – também apresentou evoluções no século passado, em especial com a sofisticação de estratégias de planejamento, a participação social, os sistemas de avaliação e monitoramento e, mais recentemente, a incorporação de tecnologias de informação e comunicação (TICs) na gestão pública. Tais temas também impactaram nas estratégias de formação e capacitação dos agentes públicos, que dominam até os dias de hoje essa linha de treinamento no serviço público (Fonseca *et al.*, 2015).

Todavia, as lógicas – tanto na compreensão das políticas públicas quanto na prática tradicional – embutem uma visão normativa e descritiva de como deve ser um processo de produção de políticas que foge, em boa medida, ao dinamismo e à ambiguidade do mundo real. É justamente essa perspectiva e suas subjacentes ferramentas de políticas públicas, baseadas em falsa premissa de racionalidade, que parecem ter dominado o modelo mental dos atores de políticas públicas no século atual e mostrado limitações, como será discutido nas seções seguintes. Em suma, as práticas convencionais – ainda que úteis em diversos contextos – não parecem ser suficientes, isoladamente, para lidar com todos os desafios da administração pública atual, sobretudo após a constatação de que as experiências e as tentativas em reformas administrativas de reproduzir práticas bem-sucedidas na iniciativa privada ou em realidades políticas, econômicas e administrativas diferentes também não surtiram os efeitos esperados (Cavalcante, 2017).

Bentley (2014) argumenta que os formuladores e os implementadores de políticas públicas atualmente se deparam com uma variedade de problemas interconectados e uma crescente cacofonia de demandas para ofertar soluções claras. Essa situação cria três desafios particulares ao modelo de produção de políticas públicas que dominou o século passado, descritos a seguir.

- 1) Premissa de ciclo de políticas públicas linear, caracterizado por processo racional de tomada de decisões empreendido por aqueles com autoridade formal para tanto, com objetivos e métodos de intervenção e alocação de recursos claros e baseados em alternativas criadas a partir de evidências disponíveis.
- 2) Premissa que a formulação da política pública e sua implementação são conduzidas por organizações funcionais, separadas verticalmente, ou silos tipificados por departamentos governamentais.
- 3) Premissa que a política pública e a implementação são atividades separadas, conduzidas por pessoas e organizações com diferentes tipos de especialistas, conhecimento e capacidades.

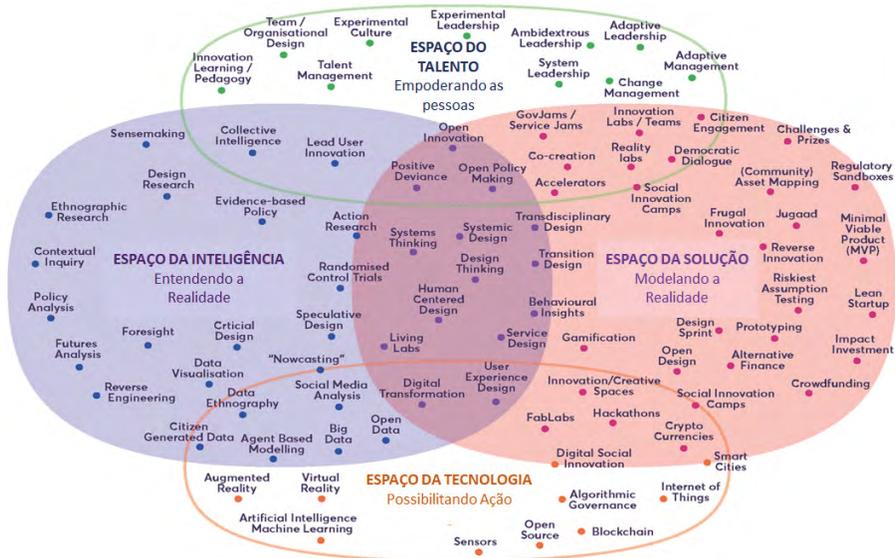
Nessa direção, Christiansen e Bunt (2014) defendem que a perspectiva instrumental das políticas públicas – hegemônica até então – procura mostrar causalidades diretas entre o plano projetado, as decisões tomadas, as ações conduzidas e os processos, resultados e impactos particulares. No entanto, os desafios mais intensos enfrentados pelos governos nos dias de hoje são aqueles que confundem interpretações tradicionais de políticas públicas como um sistema de solução racional de definição, administração e solução de problemas. Cada vez mais, contudo, essas questões são marcadas pela complexidade, pelo dinamismo e pela transversalidade que perpassam diferentes domínios de políticas públicas, setores profissionais, bem como organizações e jurisdições políticas e administrativas. A multidimensionalidade e a interconectividade desses problemas demandam mais do que conhecimento técnico especializado.

Um exemplo claro desse cenário são os cada vez mais notórios *wicked problem*, ou também denominados recentemente de *super wicked problems*. Consistem em questões que demandam a atenção do poder público, compostas por uma natureza de constantes metamorfoses, que, além da complexidade, incorporam atributos de escala maciça, urgência e densas interações entre vários subsistemas de políticas públicas – por envolverem uma rede sistêmica de interações. Um exemplo é o caso de uma política de drogas com interfaces, em contextos diversos, com questões de educação, saúde, assistência social, segurança pública, relações internacionais etc. Se os sistemas governamentais foram estruturados e continuam atuando para assegurar a previsibilidade, a objetividade, a estabilidade e as entregas em massa, essa nova realidade de problemas parece demandar adaptação, emergência, flexibilidade, dinamismo e abordagens mais individualizadas (Junginger, 2014).

Nesse contexto, observa-se crescente debate no setor público com relação à incorporação de novas ferramentas, métodos e estratégias ao *policymaking* (Cavalcante *et al.*, 2017; OECD, 2015; 2018). Esse fenômeno ainda é pouco estruturado, e seu mapeamento ainda é objeto de constantes alterações. Nesse esforço, vale destacar a

construção de panorama de abordagens de inovação do National Endowment for Science, Technology and the Arts (Nesta),⁵ que engloba tanto os setores público e privado quanto o terceiro setor, reproduzido na figura 1, a seguir.

FIGURA 1
Panorama de abordagens de inovação¹



Fonte: Quaggioto, Leurs e Christiansen (2017).

Nota: ¹ Para mais detalhes, acessar o link disponível em: <<https://bit.ly/2Mgbwrj>>.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Em primeiro lugar, chama atenção no panorama exposto anteriormente a quantidade de ferramentas, métodos e estratégias disponíveis aos gestores públicos e privados. Esse mapeamento representa um trabalho em andamento, que, sempre que atualizado, tende a diversificar-se quanti e qualitativamente. Embora o levantamento não seja metodologicamente robusto, este propicia condições de monitorarmos a variedade dessas abordagens, que, por sua vez, já possuem graus de maturidade e desenvolvimento bastante díspares na administração pública. A diversidade é tão grande que o diagrama está estruturado em quatro espaços distintos:

- inteligência: abordagens que ajudam a entender e conceituar a realidade;
- solução: métodos que ajudam você a testar e desenvolver soluções;
- tecnologia: abordagens e tecnologias que permitem ação e mudança, como ferramentas digitais e métodos relacionados a dados; e

5. National Endowment for Science, Technology and the Arts (Nesta) é a principal fundação de inovação governamental do Reino Unido.

- espaço para talentos: concentra-se em como mobilizar talentos, desenvolver habilidades e aumentar a prontidão organizacional, com o objetivo de, finalmente, fazer com que a mudança ocorra.

Nesse panorama de novas abordagens disponíveis aos gestores públicos e privados para inovação, cumpre destacar que o DT, assim como outras abordagens assemelhadas (*design* de serviço, de sistemas e centrado no ser humano, bem como o pensamento sistêmico), são posicionados na intersecção da figura. Essa centralidade reflete uma tendência de incorporação do *design*, com o objetivo de explorar diferentes formas de criar inovação no próprio processo de políticas e serviços públicos, o que nos últimos anos deixou de ser exclusividade dos países anglo-saxões e nórdicos e vem se proliferando por todos os continentes (Bason, 2014).

Em um conceito que se mantém atual até hoje, Herbert Simon (2001) define a prática do *design* como um esforço humano de conversão real em situações preferidas. No âmbito das abordagens direcionadas ao *policymaking*, leva-se em consideração o relacionamento dinâmico e integrado entre a política pública e a prática, como premissa nos processos de planejamento e desenvolvimento. Distinto, portanto, da construção de modelos estáveis, o *design* pressupõe a criação e a condução interativa. Como bem expõe Bason:

O design como disciplina é também confortável com complexidade e incerteza, sendo, portanto, normalmente usado como método de inovação – como modo de antecipação de futuro de estado ainda inimaginável e intangível, no qual coloca processos concretos, conhecimento, meios e resultados como algo que constantemente tem que ser reinventado e validado (Bason, 2014, p. 229).

Então o que especificamente seriam esses diferenciais do DT que podem ser úteis e aplicáveis ao aprimoramento do processo de políticas públicas? Esse é o objeto de discussão do tópico seguinte.

3 A TRAJETÓRIA DO *DESIGN THINKING*

É cada vez mais comum encontrarmos *designers* interagindo com órgãos de governo, sistemas de saúde e educacionais, organizações que repensam a mobilidade urbana e muitas outras áreas em que era rara essa interface há poucos anos. Isso porque a prática do *design* vem passando por uma série de mudanças e ganhando mais relevância em temas de interesse público (Hunt, 2012).

Para melhor entender esse processo de diálogo entre governo e *design*, faz-se necessário apresentar algumas definições e um panorama sucinto dessa trajetória – ou seja, como e por que o *design* se aproximou e está sendo incorporado ao processo de políticas públicas. Em outras palavras, o interesse aqui é em como surgiu a expressão e abordagem do *design thinking* no contexto histórico do *design* como campo de atuação. E, mais especificamente, quando e por que a administração pública passou a ver valor e adotar o DT no desenvolvimento de políticas públicas.

Há diversas definições para o *design*. Segundo Buchanan (2001), uma das grandes forças do *design* está justamente no fato de não se ter estabelecido definição única para este, mantendo-o como tema aberto à pesquisa e aos desafios. Todavia, como o próprio Buchanan reconhece, as definições – ainda que não definitivas – são importantes. Nesse sentido, tomando aqui a etimologia da palavra, *design* é tanto uma atividade abstrata quanto concreta (desenho e designação, planejar e concretizar). Acima de tudo, o *design* deve ser entendido enquanto atividade projetual, que dá forma a ideias e se lança ao futuro para concretizar processos imaginados (Cardoso, 2008).

Em seu surgimento como atividade profissional pós-revolução industrial, o *design* era tido como um processo de resolução de problemas, com foco em atender a necessidades de usuários de produtos industriais (Bason, 2017). Sua prática era inspirada em métodos científicos, caracterizada por racionalidade e pragmatismo, rompendo com um entendimento equivocado de atividade meramente cosmética e superficial.

Por sua vez, nos anos 1950 e 1960, o *design* ganhou perspectiva mais abrangente de atuação. Um dos grandes personagens da época foi Buckminster Fuller. Atuando em processos interdisciplinares, Fuller trouxe grande ambição para o *design* – a de projetar novas formas de viver, associando a prática de *design* com o potencial de transformação social (Szczepanska, 2017). Nos anos 1970, o austríaco Victor Papanek entrou em cena como um dos mais radicais críticos a um *design* que, segundo ele, só responderia a interesses de indústria e mercado. Inspirado por conhecimentos da antropologia e ecologia, Papanek (1971) propôs então uma educação e prática de *design* orientada por princípios de sustentabilidade.

Em 1982, o pesquisador Nigel Cross lança o artigo *Designerly Ways of Knowing*, no qual busca identificar padrões de pensamento, bem como maneiras de dar forma a ideias e tomada de decisões que seriam diferentes das outras profissões. Isso influenciou muito na construção posterior do termo que iria popularizar o *design* no mundo: *design thinking*.

Contudo, é somente nos anos 1990 que Richard Buchanan (1992) publicou um dos primeiros textos em que o termo *design thinking* aparece, e fora do campo do *design*. Ele escreveu em resposta a um texto seminal de Rittel e Webber (1973), em que os dois cunharam o termo *wicked problems* para problemas sociais complexos e que extrapolavam as formas tradicionais de resolução, utilizadas anteriormente para problemas complicados. Em *Wicked Problems in Design Thinking* (1992), Buchanan propôs um “pensamento de *design*” para lidar com tais problemas complexos.

Em 1991, na costa oeste dos Estados Unidos, foi fundada a famosa consultoria de *design* IDEO, que viria a popularizar o *design* em todo o mundo. Um grande mérito da IDEO foi tornar acessível a prática do *design* para não *designers*, principalmente no âmbito de estratégia e negócios, usando e popularizando a denominação *design*

think (Brown, 2009). Ainda nos anos 2000, o *design* de serviços consolida-se como disciplina, florescendo inicialmente no ambiente acadêmico europeu. Assuntos como experiência do usuário, fluxos e pontos de contato com serviços entram oficialmente no vocabulário do *design*.

Por sua vez, a aproximação do *design* com o governo e um avanço importante no início de sua institucionalização ocorre em 1998, com a criação – por meio de dotação do governo inglês –, do Nesta, agência citada anteriormente que funciona como uma espécie de *think tank* (usina de ideias) do governo britânico, com a missão de apoiar inovações para os desafios públicos da sociedade contemporânea (Mulgan, 2017). Todavia, é somente em 2002 que ocorre a experiência do primeiro laboratório de governo do mundo: o MindLab. O laboratório surge no governo da Dinamarca, aplicando *design* como tentativa de aproximar o serviço público das necessidades reais da sociedade e explorar novas possibilidades do setor público do futuro (MindLab, 2018).

Nos últimos anos e em diferentes países, tanto em instâncias subnacionais quanto na academia, observa-se a proliferação de laboratórios de inovação (OECD, 2017). Trata-se de tendência à ruptura do padrão histórico de funcionamento da burocracia estatal, insulada e pouco dinâmica. Essas unidades – consideradas como inovações organizacionais – procuram fomentar a cultura de inovação no setor público, por meio do investimento em capacidades de conexões, sobretudo entre Estado e sociedade (Cavalcante e Cunha, 2017). Ademais, são esses laboratórios, em seus diferentes arranjos e configurações, os principais propulsores da incorporação de novos métodos e abordagens às práticas governamentais, sobretudo o DT (OECD, 2017).

A partir dessa retomada histórica, percebe-se de que maneira as políticas públicas se tornaram assunto do DT. É justamente sobre o potencial da aplicação dessa abordagem no setor público e o que suas características podem agregar às formas de fazer política pública que as próximas seções desse capítulo se dedicam.

4 PRINCÍPIOS DO *DESIGN THINKING* E SUAS INTERFACES COM AS POLÍTICAS PÚBLICAS

As rápidas mudanças em curso no mundo contemporâneo e o reconhecimento das limitações do modelo dominante de desenvolvimento de políticas públicas (*policymaking*) apontam para a necessidade de dialogar com as possibilidades que se abrem para a administração pública, a partir da incorporação dos princípios do *design thinking* e suas contribuições tanto para a melhor compreensão de problemas públicos, quanto para a construção de soluções governamentais mais efetivas.

Conforme mencionado, DT envolve abordagem e/ou modelo mental aplicados tanto para o aprofundamento da compreensão de problemas, quanto para a construção de soluções. Seus princípios, complementares entre si, poderiam ser agrupados em três grandes linhas, quais sejam: *i)* foco no ser humano; *ii)* cocriação de soluções orientadas para geração de possibilidades; e *iii)* experimentação. A seguir, revistaremos cada um destes.

4.1 Foco no ser humano

As estratégias e os métodos, muitos relatados na figura 1, que se direcionam ao ser humano visam ampliar as informações e as visões sobre um desafio, gerando entendimento a partir da experiência, da realidade vivida das pessoas envolvidas direta e indiretamente pelo problema ou pela situação em questão. O *design thinking*, por ser uma abordagem focada no ser humano, enfatiza a importância da exploração profunda das vidas e dos problemas das pessoas, com o objetivo de gerar soluções mais adequadas a essas necessidades humanas (Liedtka, Salzman e Azer, 2017).

Para isso, no DT há esforço contínuo de coletar perspectivas dos usuários de políticas ou serviços públicos que se pretende formular ou visitar. Aqui, a construção do conhecimento dá-se também em campo, usando técnicas qualitativas e de inspiração etnográfica, como observação e entrevista de profundidade (Bason, 2014; Brown, 2010; Liedtka, Salzman e Azer, 2017). O objetivo é coletar histórias individuais, identificar padrões e pontos fora da curva, e obter *insights* (entendimentos profundos sobre determinadas situações, indicando oportunidades de inovação) sobre comportamentos, necessidades e expectativas das pessoas que vivenciam o problema.

Considerando-se a diversidade da população, busca-se a compreensão mais abrangente do ser humano, de modo a entender as diferentes “lógicas” das pessoas, suas reais necessidades e estratégias para supri-las, assim como as narrativas que motivam e justificam as ações. Há entendimento que toda política pública – inclusive as que se desenvolvem por meio de instrumentos econômicos consolidados, como subsídios ou multas – objetiva mudar os comportamentos das pessoas (físicas ou jurídicas), e, para isso, destaca-se a importância de entender, com alguma profundidade e visão ampla, as motivações dessas pessoas sob vários aspectos (culturais, regionais, sociais, políticos, entre outros). Ou seja, abre-se espaço para as ambiguidades e subjetividades, e busca-se ir além do viés da racionalidade do *homo economicus* da política pública tradicional, que entende o ser humano como agente puramente racional, perfeitamente informado e maximizador de solução única.

Nesse esforço, os conceitos de empatia e escuta ativa são componentes fundamentais do foco no ser humano. A empatia é a tentativa de colocar-se no lugar do outro – o usuário de um serviço público, por exemplo – e entender um desafio a partir de suas perspectivas em termos de vivências, histórias e experiências reais. Em uma realidade repleta de disparidades sociais e econômicas, a prática da empatia contribui para que *designers* e gestores de políticas públicas consigam superar barreiras cognitivas e alinhar o entendimento dos problemas e das necessidades dos cidadãos, com base em contatos diretos e pessoais. A escuta ativa é a atenção plena sobre o que a outra pessoa deseja expressar, em postura de abertura e não interferência na fala do outro. Em outras palavras, o usuário é entendido e valorizado como especialista na sua experiência.

Por fim, os *insights* e os dados gerados em pesquisas de tal natureza são importantes na sua complementariedade aos dados quantitativos. As análises e os diagnósticos quantitativos, atualmente favorecidos pelas novas possibilidades tecnológicas (*big data*, inteligência artificial, sofisticação de *softwares* estatísticos etc.), são muito úteis para obter um panorama geral sobre *o quê* está acontecendo, a partir do comportamento das massas. Enquanto as práticas de pesquisa focada no ser humano, por sua vez, fornecem o *porquê* de tal panorama, a partir de casos individuais e usuários extremos, por exemplo. Dessa forma, a combinação de dados dessas diferentes naturezas pode gerar maior inteligência e adequação à realidade nas tomadas de decisão aos gestores públicos.

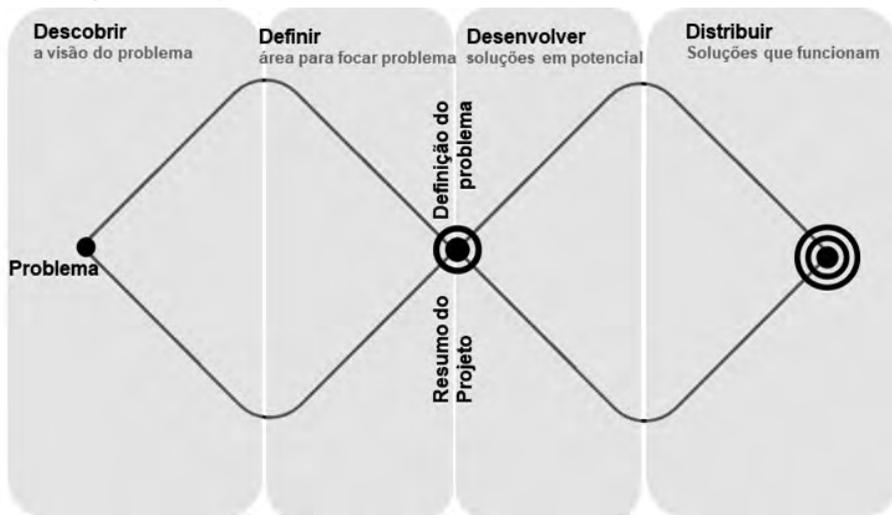
4.2 Cocriação de soluções para geração de possibilidades

O segundo princípio diz respeito à geração coletiva de possibilidades, garantindo a participação de múltiplos atores. Para isso, o DT propõe tanto uma lógica de processo, quanto a escolha cuidadosa de seus participantes, primando pela importância de um viés transdisciplinar na construção de entendimentos e soluções.

Além disso, a aplicação do DT baseia-se na lógica de divergência e convergência, em especial nos momentos de explorar o problema e propor respostas variadas, evitando-se trabalhar ao redor de solução única e enviesada. Nesse sentido, estratégia usual e didática é a denominada de duplo diamante, exposta na figura 2, a seguir.

FIGURA 2

Diagrama do duplo diamante



Fonte: Design Council. Disponível em: <<https://www.designcouncil.org.uk>>.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Inicialmente, exploram-se as alternativas acerca de causas, consequências e possíveis problemas a serem enfrentados (divergência). Em seguida, há uma convergência para esclarecer qual efetivamente é o problema. Do mesmo modo, na etapa da geração de ideias, o alcance de uma solução adequada pressupõe também essas dinâmicas na etapa de ideação, teste e seleção da proposta a ser implementada. Isso porque, de acordo com Brown (2010), o pensamento divergente cria novas possibilidades para gerar escolhas, ao passo que o pensamento convergente decide entre alternativas existentes. Assim, o DT valoriza a exploração, a divergência e a convergência de visões como elementos positivos, necessários e capazes de gerar mais possibilidades.

No caso das políticas públicas, essa estratégia pode ser empregada em qualquer uma das etapas do ciclo, seja na discussão de formação da agenda – para o refinamento do problema –, seja no desenvolvimento de ações de execução da política, seja na construção de sistemas de monitoramento e avaliação.

Além disso, a eficácia do processo de construção de novas soluções pressupõe uma multiplicidade de participantes nas suas diferentes fases, tendo como princípios a colaboração e a cocriação, tanto em processos de entendimento dos desafios (diagnóstico),⁶ quanto de criação de soluções (ideação), como implementação e

6. Conforme se verá mais à frente, a palavra diagnóstico não seria a mais adequada em processos de *design*; por isso, optou-se pelo uso das aspas.

aprimoramento de políticas públicas. Aqui, os *designers* ou formuladores de políticas atuam mais como facilitadores de processo que ativa conhecimentos existentes e promove seu diálogo do que como aqueles que detêm maior conhecimento ou capacidade de gerar soluções.

Isso porque para chegar a novas e numerosas soluções para desafios, a diversidade de olhares é fundamental. Para tal, exige-se lidar com as diferenças e formar equipes de projetos que fujam da homogeneidade. Para isso, muitas vezes é preciso romper com hierarquias e silos organizacionais, dois elementos arraigados na administração pública tradicional, que surgem como desafios principalmente em programas multissetoriais. A cocriação pressupõe reconhecimento de que várias partes que participam do processo de prestação ou gestão de um serviço público – independentemente de sua hierarquia – possuem conhecimento relevante e, por isso, precisam ser incluídas na geração de soluções. Reflete, portanto, uma visão mais sistêmica e de produção em rede. Desfaz-se a divisão entre o pensar e o agir em processo que Liedtka, Salzman e Azer (2017) se referem à democratização do *design*.

O viés que se busca é o da transdisciplinariedade, um conceito que se difere da multidisciplinariedade ou da interdisciplinariedade. (Hunt, 2012) A multidisciplinariedade consiste na composição de equipes com diversas formações, mas que não necessariamente atuam em parceria e compartilham suas capacidades e habilidades. Por seu turno, a interdisciplinariedade visa ampliar a sinergia das atividades, a partir de esforço de conectividade entres as diferentes formações dos integrantes dos times. A transdisciplinariedade, por sua vez, busca nível contínuo e complexo de integração dos conhecimentos, em que se tira o foco das relações disciplinares para construir novo conhecimento de forma conjunta, a partir de um projeto comum, um modo de pensar organizador que pode atravessar as disciplinas e dar-lhes uma espécie de unidade.

Sem dúvida, esse é um dos maiores desafios de gestão de pessoas para processos criativos no âmbito da administração pública. Isso requer como prática a construção de equipes mais diversificadas, a mobilidade de pessoas para desenvolvimento de projetos comuns, a criação de espaços para processos de inovação (laboratórios, espaços comuns etc.) e um patrocínio de mais alto nível para instituir processos de cocriação envolvendo diversos setores e órgãos, valorizando como efetivo trabalho – com métricas adaptadas – esses processos que fogem da rotina. Em suma, trata-se de processo orientado de construção coletiva e transdisciplinar e muito difere dos tradicionais grupos de trabalhos (GTs) que abrangem diversos órgãos públicos, nos quais se gerem disputas ou se organizam soluções preexistentes. A prática do DT pressupõe mobilizar e conectar conhecimentos, habilidades e experiências variadas, com o objetivo de criar possibilidades de soluções que não se tratam da soma das partes já existentes, mas sim de novas concepções.

4.3 Experimentação

A experimentação define-se como a capacidade de testar ideias e hipóteses de forma antecipada, com objetivos claros de aprender com o processo. Experimentar pressupõe atitude propositiva, voltada para a ação e o aprendizado como elementos que conduzem a soluções mais adequadas para os usuários do serviço ou da política pública em questão.

Dar concretude às ideias é importante porque coloca “coisas” no mundo, exigindo a tomada de decisão sobre determinados elementos da solução. Em outras palavras, cria soluções provisórias que indicam outros mundos possíveis e possibilitam testar, repensar e refazer. Segundo Liedtka, Salzman e Azer (2017), os experimentos do mundo real refinam as ideias ainda em estágio inicial, e espera-se – a partir da iteração rápida, em pequena escala e baixo custo – aprender o caminho para o sucesso.

O teste no DT consiste em colocar novamente o ser humano no centro do processo e buscar *feedback* a partir da experiência das pessoas nas suas interações com protótipos criados. Um protótipo é a materialização de versão preliminar de uma ideia ou partes de uma ideia. Seja um rascunho simples ou algo mais elaborado, o protótipo tem como objetivo imaginar futuros possíveis e verificar a relação da proposta criada com as expectativas das pessoas que irão utilizá-la. Trata-se de método para explorar mais sobre o problema ou aprender mais sobre as possíveis formas que uma solução pode tomar. Pode-se usar protótipos para verificar se algo é útil ou desejável, por exemplo, ou até mesmo para comunicar uma proposta de valor. Acima de tudo, é importante o estabelecimento claro de uma pergunta a ser respondida com o protótipo; um objetivo claro de aprendizagem e formas organizadas de coleta de *feedback* no teste com usuários (Bason, 2014; Brown, 2010; Liedtka, Salzman e Azer, 2017).

A experimentação, via prototipagem, é ainda embrionária na gestão pública, e isso porque sua adoção implica a construção de outra relação com o erro e as incertezas. Concernente ao erro, trata-se de começar a percebê-lo como fonte de aprendizado e não, como atualmente, algo a ser evitado ou camuflado. E, com relação a incerteza, trata-se de começar a abraçar a complexidade da realidade e a necessidade de testes como instrumento de gestão de incertezas. Entendido o erro como instrumento de aprendizado e a incerteza como inerente ao processo de políticas públicas perante a complexidade da realidade, a prototipagem apresenta-se como maneira rápida e barata de aprender via tentativa e erro e de evitar consequências de grandes proporções, de forma a identificar alternativas e pontos de melhoria com base em visões compartilhadas, consensos e dissensos. A partir daí, são fornecidos alguns subsídios e *insights* mais seguros para serem empregados, em um próximo passo, numa versão piloto de uma política ou serviço público, por exemplo.

Na administração pública em geral, a prática posterior à prototipagem, a de implementar e avaliar projetos-pilotos, em geral, é bastante disseminada. Nessa estratégia, usa-se o sistema de produção completo e testa-se esse sistema com um subconjunto do público-alvo geral, de modo a compreender como o serviço funcionará, para, assim, refiná-lo. Ou seja, trata-se de cenário ideal potente e politicamente conveniente. Todavia, haveria ainda um espaço importante inexplorado, prévio à etapa-piloto, em que a prática da prototipagem muito poderia contribuir para subsidiar processos de escolha e ajustes finos nas alternativas de serviços e políticas públicas, reduzir riscos e aumentar a adequação entre a solução proposta e a realidade gerando insumos, inclusive para a produção de melhores pilotos (Cavalcante e Camões, 2017).

5 POLICYMAKING TRADICIONAL E *DESIGN THINKING*: INICIANDO UM DIÁLOGO

Devido a essas características do DT descritas anteriormente, cada vez mais *policy-makers* e organizações públicas estão experimentando o *design thinking*, tendo-se em vista seu potencial de geração de valor público e superação de algumas limitações do processo atual de políticas públicas. A literatura e a prática governamental, nos últimos anos, inclusive, vêm avançando na identificação e no registro de tendências da incorporação de princípios do DT e suas variações no processo de políticas públicas (OECD, 2015; Cavalcante *et al.*, 2017).

Em decorrência disso, uma gama de modelos de operacionalização desses princípios para criação e reestruturação de políticas proliferaram nos últimos anos. Boa parte destes têm sido incorporados também nas etapas de construção de políticas e serviços públicos. Como exemplos, há o processo de DT da IDEO, que se divide em três estágios não lineares (inspiração, ideação e implementação, segundo Brown, 2010) ou o proposto pela D.school (2012) em cinco estágios: empatia, definição, ideação, prototipagem e teste. Além destes, vale salientar também a incorporação desses princípios na construção de conjuntos de ferramentas (*toolkits*) para auxiliar processos de inovação social e de políticas públicas, como os do Nesta⁷ ou do MindLab.⁸

No Brasil, esse movimento também vem se espalhando, com a criação de laboratórios de inovação no governo, que, por sua vez, desenvolvem políticas públicas usando a abordagem do *design thinking* e a produção de ferramentas para facilitar seu uso, como é o caso do *toolkit* editados pelo GNova/Enap⁹ e pelo Laboratório de Inovação e Coparticipação do Tribunal de Contas da União (Colab-i/TCU),¹⁰ dois laboratórios de inovação do governo federal. Todavia, apesar do valor prático

7. Para mais informações, ver o *link* disponível em: <<http://diytoolkit.org/>>.

8. Para mais informações, ver o *link* disponível em: <<http://mind-lab.dk/>>.

9. Para mais informações, ver o *link* disponível em: <<https://gnova.enap.gov.br/>>.

10. Para mais informações, ver o *link* disponível em: <goo.gl/K9UDrP>.

de tais materiais para disseminação do uso do DT no governo, é essencial que se façam acompanhar da compreensão dos princípios e do novo modelo mental embutido nesses novos *kits*, para que de fato se impulse a incorporação de nova abordagem, e não apenas se expanda uma caixa de ferramentas.

Nesse contexto, as mudanças de estruturas, estratégias e capacidades no setor público devem evoluir com o desenvolvimento de práticas, conceitos e metodologias de *design*, que propiciam uma abordagem sistêmica e integrada capaz de contribuir para a evolução da abordagem tradicional de solução de problemas públicos. Nesse enfoque, o quadro 1 tenta sistematizar e destacar as principais diferenças entre as duas abordagens do processo de políticas públicas, a chamada tradicional e a apoiada no DT. O quadro traz diferentes elementos que permitem perceber, por diversos ângulos, as duas abordagens e tenta resgatar conteúdos abordados nas seções anteriores.

QUADRO 1
Abordagens de *polycymaking*

Componentes de análise	Tradicional	<i>Design thinking</i>
Visão do problema	Isolado e linear, tendendo à simplificação. O cidadão é visto, predominantemente, como causa do problema e um demandante à espera de sua solução.	Entendimento e recorte do problema levando em conta sua complexidade, relação sistêmica e interdependência. O cidadão é visto como fonte de <i>insights</i> e potencial para construção coletiva de soluções.
Geração de conhecimento	O passado é um bom preditor do futuro; os dados quantitativos são claros e suficientes para tomada de decisão. O ser humano é conhecido como predominantemente movido por necessidades racionais e econômicas (<i>homo economicus</i>).	Há muitas incertezas e novas possibilidades; por isso, o futuro não pode ser visto como mera projeção do passado. Os dados quantitativos são importantes e devem ser somados à experiência das pessoas, que são referência para o entendimento dos problemas e a identificação de oportunidades de geração de valor. O ser humano é visto como um ser movido por diversas necessidades, as quais motivam a tomada de decisões (econômicas, afetivas, sociais etc.).
Processo de desenvolvimento da política pública	Unidirecional, de cima para baixo (<i>top-down</i>), linear e com rotações de <i>feedback</i> . <i>Polycymaking</i> fragmentado e dividido por etapas.	Funciona simultaneamente em várias direções e é transversal no sistema organizacional. Busca integrar diferentes esforços de formulação por meio de métodos participativos e colaborativos.
Modelo mental	Prescritivo: uso de documentos de políticas que descrevem ou prescrevem um curso predefinido de ação. Foco no planejar.	Exploratório: uso de ferramentas de inovação que estimulam a descoberta, o pensamento criativo, a colaboração e o aprendizado. Foco no fazer.
Riscos	Incertezas e riscos são camuflados. Erros são vistos com algo a evitar-se.	Incertezas e riscos são reconhecidos, enfrentados e minimizados com testes de baixo custo e cedo no processo. Erros e falhas são acolhidos como parte de um aprendizado iterativo e de geração de melhorias.
Soluções	Busca-se solução única que já existe e deverá ser descoberta. Visão de maximização.	Buscam-se várias soluções, com foco na ampliação de possibilidades. Visão de criação.
Resultados	Resultados são previsíveis e resultam de processo cuidadoso de execução.	Resultados não são previsíveis e são fruto de processos de tentativa, erro e aprendizado.

Fonte: Junginger (2014), Bason (2014), Steinberg (2014) e Quaggioto, Leurs e Christiansen (2017).

No que diz respeito à visão do problema, a abordagem tradicional tende a fazer uso da simplificação e da fragmentação da realidade, com o objetivo de poder pensar soluções compatíveis com a estrutura de silos e os instrumentos de política pública já em uso pelo governo. Além disso, o cidadão aparece como agente que predominantemente demanda solução e também é visto como causa do próprio problema. Na abordagem do DT, busca-se reconhecer a complexidade e as interdependências sistêmicas dos problemas públicos, identificar as principais dores do usuário e, a partir daí, encontrar recortes mais efetivos para o foco da ação. O cidadão aqui passa a ser visto como potencial parceiro da solução, não somente como referência para ampliação do entendimento da realidade, mas também, em alguns casos, como partícipe do processo de construção de novas possibilidades.

E a construção de novas possibilidades implica novas visões dos problemas. Enquanto a geração de conhecimento sobre os desafios públicos na abordagem tradicional muitas vezes se limita a análises de dados quantitativos e experiências prévias, entendendo o ser humano como agente racional e previsível, o DT busca complementar os dados quantitativos com dados de experiências das pessoas, tidos como referência para o entendimento dos problemas e a identificação de oportunidades de geração de valor. Segundo Liedtka, Salzman e Azer (2017), o foco está nas pessoas e em suas reais necessidades, e os números são importantes meios para chegar-se a elas, mas não as substituem.

E, nesse contexto, a palavra mais adequada para essa nova abordagem em políticas públicas não seria a realização de diagnósticos, mas sim a imersão empática no problema, porque o que se busca não é um olhar de fora, “neutro”, hierarquizado (observador acima-observador abaixo), mas a percepção do problema a partir da experiência de quem o vivencia, o entendimento como se vivesse aquilo que se busca solucionar. Com essa valorização do conhecer pela experiência, almeja-se que a burocracia passe a incorporar no seu processo de entendimento, por contato o mais direto possível, a perspectiva de quem vivencia o problema e se engajar na construção da solução. Por isso, a construção do conhecimento para a melhor compreensão de um problema é parte muito valorizada do processo de construção de políticas públicas baseado no DT e dá-se incorporando vivência em campo e usando técnicas empáticas de observação e experimentação, bem como entrevistas.

Outro ponto que merece destaque e que diferencia as duas abordagens de *policymaking* é uma visão da política pública pelo DT, como instrumento indutor de comportamentos e, para isso, mais focado em entender necessidades e subjetividades que motivam a ação humana. Enquanto na abordagem tradicional as motivações econômicas aparecem como as mais poderosas alavancas de comportamentos, no DT esse poder varia conforme o contexto e se encontra entrelaçado com outras necessidades humanas igualmente legítimas e importantes para o desenho da

política pública e a promoção de mudanças de comportamento (sociais, afetivas, simbólicas, etc.).

O processo de desenvolvimento da política pública também é um ângulo para perceber diferenças entre as duas abordagens. Se na abordagem tradicional esse é marcado predominantemente por fragmentação, unidirecionalidade e esforços de cima para baixo, no DT a política pública desenvolve-se transversalmente em várias direções, buscando integrar diferentes esforços de formulação por meio de métodos participativos e colaborativos.

E esse ponto reforça a visão de que os problemas são complexos e os temas interconectados, reconhecendo-se assim as dificuldades de burocracia excessivamente setorializada e hierarquizada, que separa concepção de ação, o servidor do cidadão. E esse ponto implica imenso desafio de inovação para uma área-chave, que é a gestão de pessoas na administração pública. Porque passa a exigir maior mobilidade de pessoal, cooperação entre equipes intra e entre órgãos públicos e, inclusive, entre entes federativos e sociedade civil.

Também se percebe aqui forte demanda pela maior exploração das novas possibilidades advindas das tecnologias de comunicação para promoção de processos participativos ou que permitam dar ao cidadão papel mais ativo no processo de construção e até mesmo de gestão de políticas públicas.¹¹

Aqui é preciso reconhecer que a prática da cocriação no processo de políticas públicas encontra imensos desafios em estrutura organizacional fragmentada ou em governos de coalizão. Os inerentes conflitos para ampliar os espaços de poder podem prejudicar o alcance de melhores resultados para produção de soluções a desafios públicos.

No que concerne às diferenças entre os modelos mentais das abordagens, destaca-se que na forma tradicional estes tendem a ser prescritivos, com foco no planejar e na descrição precisa de um curso de ação. Por sua vez, no DT, predomina enfoque exploratório, com foco no fazer e construir ao longo do percurso. O *design thinking*, sem negar a importância do pensamento analítico, abre espaço para a inserção do pensamento criativo no processo de construção de políticas públicas. A realidade não está dada precisando apenas ser descoberta, mas, ao contrário, pode ser (re)criada e experimentada por intermédio da ativação de conhecimentos novos ou já reconhecidos, porém combinados de forma distinta. A política pública é concebida como processo aberto e dinâmico, e não como sistema fechado com etapas bem-definidas.

11. É o caso de aplicativos que permitem que o próprio usuário ajude o poder público a identificar, em tempo real, problemas de mal funcionamento de serviços públicos, ou até de apresentar soluções para desafios do Estado, como nas experiências de inovação aberta (*hackathons*, concurso de ideias etc.).

Como no DT o *policymaking* é visto como um processo experimental e não acabado, isso tende a implicar uma nova visão sobre incertezas, riscos e erros. Na abordagem tradicional, a política pública supostamente pode ser racionalizada e controlada e os riscos, mapeados e geridos por meio de outras ações que levem a sua minimização ou redução dos danos, se inevitáveis. Nesse contexto, o erro é tido como uma falha no uso das ferramentas já desenvolvidas, um erro no cálculo do gestor de políticas públicas – para alguns órgãos de controle, é visto até como negligência e má-fé do gestor –, que exigiria, inclusive, sanções administrativas.

No *design thinking*, não se almeja a plena previsibilidade. Essa, sem dúvida, é inalcançável, em um mundo de tantas inter-relações, em que a incerteza é inerente e, por isso, os riscos nem sempre calculáveis. Isso não necessariamente se confunde com descompromisso no uso dos recursos públicos ou indiferença com os impactos das políticas públicas na vida das pessoas. Ao contrário, ao incorporar riscos, incertezas e erros como parte do processo de construção de políticas públicas, a abordagem do DT dá destaque à realização de testes para identificação rápida de erros antes de ganhar escala. Isso não somente como componente de processo de aprendizado responsável, que leva ao aprimoramento de políticas, mas também como instrumento estratégico capaz de minimizar riscos em contextos de incertezas. Em outras palavras, é testando, errando em pequena escala, rápido e a baixo custo, que se aprende e, assim, se constroem, com maior segurança, políticas públicas mais efetivas e eficientes.

Essa visão mais experimental do desenvolvimento de políticas públicas se reflete na forma como se alcançam as “soluções” para os desafios públicos. Enquanto a abordagem tradicional parte na busca por solução única, maximizadora, já presente, faltando apenas ser descoberta, a proposta do DT é gerar muitas possibilidades ao longo do processo. Como mencionado anteriormente, o *design thinking* reincorpora o espaço da criação ao *policymaking*, o que implica dar um papel mais ativo à burocracia e a sua interação com a sociedade, na construção das novas possibilidades. Significa adotar cultura de trabalho que abra espaço para o uso de instrumentos efetivos de cocriação e que propicie momentos estruturados de divergência e convergência de visões, como parte natural do processo de construção de políticas de forma coletiva e criativa.

Se as soluções são diversas porque os desafios públicos são complexos, que geram implicações diretas nas percepções dos resultados das políticas. Nesse sentido, a abordagem tradicional vê os resultados como previsíveis, a partir de processo cuidadoso de execução, e, por isso, também mensuráveis por meio de indicadores. Por sua vez, o DT reconhece que os resultados não são de todo passíveis de serem antevistos previamente e decorrem de tentativas, erros e conseqüente aprendizagem. Essa nova abordagem dá importância a construção de espaços para exploração de novos

mecanismos de *feedback* e iteração ao longo do processo de *policymaking*. Os acertos das políticas públicas não devem ser creditados à maestria do seu desenho lógico da fase de formulação, mas, especialmente, às possibilidades criadas em seu processo de construção e implementação para detecção de erros e suas correções rápidas.

Embora o quadro 1 apresente diferentes componentes das duas abordagens de políticas públicas, estes também se encontram fortemente conectados e devem ser percebidos dessa forma. Adicionalmente, esse contraste entre as distinções das abordagens não deve levar a uma interpretação equivocada de que a adoção do novo enfoque nega o anterior, devendo-se substituir tudo o que foi construído até então. Ao contrário, espera-se que o DT possa agregar novas percepções à abordagem tradicional e, a partir disso, construir processos de diálogo entre essas visões, que permitam aprimoramento dos serviços e das políticas públicas.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo teve a finalidade de avançar na discussão sobre a crescente interação entre o *design thinking* e o processo de elaboração e implementação de políticas públicas. Para tanto, partiu-se da análise das limitações da abordagem tradicional do *policymaking*, da trajetória do *design* e, sobretudo, de princípios e diretrizes do DT que vêm sendo incorporados à prática administração pública, com o objetivo de inovar nos complexos e dinâmicos problemas contemporâneos e lidar com estes.

A análise proposta por este capítulo justifica-se tanto do ponto de vista teórico quanto do aplicado. No âmbito da pesquisa, o tema inovação e suas abordagens está ganhando destaque em publicações e eventos acadêmicos; no entanto, essa discussão é muito concentrada nos países anglo-saxões e escandinavos, sendo ainda tímida nas ciências sociais brasileiras. Quanto à prática governamental, observamos nos últimos anos uma proliferação da agenda de inovação nas organizações públicas que vem aplicando métodos oriundos do DT e capacitando seu quadro funcional nessas ferramentas, sem, contudo, possuímos um debate mais aprofundado que situe essa abordagem no *policymaking* tradicional, ainda predominante.

No que concerne ao campo do *design*, sua trajetória – que culminou na sua incorporação na administração pública – reflete amplo conjunto de transformações que a disciplina passou, em especial na segunda metade do século XX. Nesse contexto, ganharam destaque a consolidação do *design* de serviços como disciplina e também o crescente reconhecimento dos princípios do *design* como forma de lidar com os *wicked problems*. Consequentemente, esses movimentos passaram a influenciar bastante a administração pública e o debate de inovação nos últimos vinte anos, culminando na criação e, posteriormente, na disseminação pelo mundo de laboratórios de inovação com capacidades de conectar o *design thinking* com o *policymaking*.

Este capítulo também procurou debater, de forma objetiva, o quanto o campo hegemônico de políticas públicas evoluiu nesse período, e aspectos que o caracterizam tanto do ponto de vista analítico quanto do prático. Observa-se que a abordagem tradicional ainda carrega forte carga normativa e descritiva, que continua influenciada por expectativas quanto à capacidade dos gestores públicos e dos analistas em prever e controlar causalidades diretas entre o planejamento, as ações e os resultados, a despeito do dinamismo e da ambiguidade do mundo real.

Justamente nesse espaço é que se insere o movimento de inovação que vem propagando a incorporação do DT no setor público. Essa imersão de abordagem mais humana do processo de formulação de políticas públicas também acaba por resultar em maior aproximação entre sociedade e burocracia, bem como em maior engajamento e visão de propósito por parte dos formuladores de políticas públicas.

O desafio da aplicação do *design thinking* no setor público passa então pelo desafio de incorporar esse princípio do foco no ser humano ao processo de desenvolvimento de políticas públicas. Isso, por sua vez, exige mudança de abordagem atual, assim como a adaptação, para o setor público, de ferramentas já desenvolvidas pelo *design* para essa finalidade.

Ademais, esses esforços de construção de cultura e de capacidades de inovação na administração pública, a partir do DT, pressupõem o desenvolvimento de habilidades para trabalhar entre múltiplas disciplinas, romper silos organizacionais, abraçar a complexidade, as incertezas e as ambiguidades, atuar com base em colaboração e constante interação, bem como promover experimentalismos em todas as fases do processo de gestão e políticas públicas.

A expectativa, portanto, é que, quando bem implementada, a incorporação dos princípios do DT discutidos neste capítulo na administração pública melhore a qualidade do processo de tomada de decisão, tanto na definição mais precisa e abrangente do problema público, quanto na proposição e implementação de soluções mais legitimadas e efetivas na consecução dos objetivos compartilhados (GCPSE, 2014; Bason, 2014; Junginger, 2014; Steinberg, 2014).

Do ponto de vista de agenda de pesquisa, abre-se terreno fértil para explorar as formas de inserção do DT no campo das políticas públicas e seus resultados e impactos em termos de melhorias da gestão e dos serviços públicos sob diferentes perspectivas. Nessa direção, as investigações podem não apenas se aprofundar na aplicação do *design thinking* em temas e áreas específicas de políticas públicas, como também avançar na comparação entre esses setores, intraorganizações ou governos.

REFERÊNCIAS

- BARDACH, E. **The implementation game**: what happens after a bill becomes a law. Cambridge: MIT Press, 1977.
- BASON, C. (Ed.). **Design for policy**: design for social responsibility. Aldershot: Gower Publisher, 2014.
- _____. **Leading public design**: how managers engage with design to transform public governance. 2017. Tese (Doutorado) – Copenhagen Business School, Copenhagen, 2017.
- BENTLEY, T. Design in policy: challenges and sources of hope for policymakers. *In*: BASON, C. (Ed.). **Design for policy**: design for social responsibility. Aldershot: Gower Publisher, 2014.
- BROWN, T. **Change by design**: how design thinking transforms organizations and inspires innovation. New York: HarperCollins, 2009.
- _____. **Design thinking**: uma metodologia poderosa para decretar o fim das velhas ideias. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.
- BUCHANAN, R. Wicked problems in design thinking. **Design Issues**, v. 8, n. 2, p. 5-21, Spring, 1992.
- CARDOSO, R. *Design gráfico e sua história*. **Revista Artes Visuais, Cultura e Criação**. Rio de Janeiro: Senac, 2008.
- CAVALCANTE, P. **Gestão pública contemporânea**: do movimento gerencialista ao pós NPM. Brasília: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2319).
- CAVALCANTE, P. *et al.* (Orgs.). **Inovação no setor público**: teoria, tendências e casos no Brasil. 1. ed. Brasília: Ipea, 2017. v. 1.
- CAVALCANTE, P.; CAMÕES, M. Inovação no setor público: avanços e caminho a seguir no Brasil. *In*: CAVALCANTE, P. *et al.* (Orgs.). **Inovação no setor público**: teoria, tendências e casos no Brasil. 1. ed. Brasília: Ipea, 2017. v. 1, p. 249-260.
- CAVALCANTE, P.; CUNHA, B. É preciso inovar no governo, mas por quê? *In*: CAVALCANTE, P. *et al.* (Orgs.). **Inovação no setor público**: teoria, tendências e casos no Brasil. 1. ed. Brasília: Ipea, 2017. v. 1, p. 15-32.
- CHRISTIANSEN, J.; BUNT, L. Innovating public policy: allowing for social complexity and uncertainty in the design of public outcomes. *In*: BASON, C. (Ed.). **Design for policy**: design for social responsibility. Aldershot: Gower Publisher, 2014. p. 41-56.
- CROSS, N. Designerly ways of knowing. **Design Studies**, v. 3, n. 4, p. 221–227, 1982.

DELEON, P. The historical roots of the field. *In*: GOODIN, R.; MORAN, M.; REIN, M. (Eds.). **The Oxford handbook of public policy**. 1st ed. Oxford: Oxford University Press, 2006.

FONSECA, D. R. *et al.* **Sistema de Escolas de Governo da União**: perfil, identidade e desafios para institucionalização. Brasília: Enap, 2015.

GCPSE – GLOBAL CENTRE FOR PUBLIC SERVICE EXCELLENCE. **Design thinking for public service excellence**. Singapore: UNDP, 2014.

HOWLETT, M.; RAMESH, M. Policy subsystem configurations and policy change: operationalizing the post positivist analysis of the politics of the policy process. **Policy Studies Journal**, v. 26, n. 3, p. 466-481, 1998.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Política pública**: seus ciclos e sub-sistemas – uma abordagem integral. São Paulo: Campus, 2013.

HUNT, J. Letter from the editor. **The Journal of Design Strategies**, v. 5, n. 1, p. 5-10, 2012.

JUNGINGER, J. Towards policymaking as designing: policymaking beyond problem-solving and decision-making. *In*: BASON, C. (Ed.). **Design for policy**: design for social responsibility. Aldershot: Gower Publisher, 2014.

LIEDTKA, J. M.; SALZMAN, R.; AZER, D. **Design thinking for the greater good**: innovation in the social sector. New York: Columbia Business Press, 2017.

MULGAN, G. **The Nesta story**. London: Nesta, 2017.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **The innovation imperative in the public sector**: setting an agenda for action. Paris: OECD Publishing, 2015.

_____. **Fostering innovation in the public sector**. Paris: OECD Publishing, 2017.

_____. **Embracing innovation in Government Global Trends 2018**. Paris: OECD Publishing, 2018.

PAPANEK, V. **Design for the real world**: human ecology and social change. New York: Pantheon Books, 1971.

QUAGGIOTO, G.; LEURS, B.; CHRISTIANSEN, J. **Towards an experimental culture in government**: reflections on and from practice. London: Nesta, 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2Br8vNo>>.

RITTEL, H.; WEBBER, M. Dilemmas in a general theory of planning. **Policy Sciences**, v. 4, n. 2, p. 155-169, June 1973.

SIMON, H. **Sciences of the artificial**. Cambridge: MIT Press, 2001.

SABATIER, P. A. The need for better theories. *In*: SABATIER, P. A. (Ed.). **Theories of the policy process**. Cambridge: Westview Press, 1999. v. 2, p. 3-17.

STEINBERG, M. Strategic design and the art of public sector innovation. *In*: BASON, C. (Ed.). **Design for policy: design for social responsibility**. Aldershot: Gower Publisher, 2014.

SZCZEPANSKA, J. **Design thinking origin story plus some of the people who made it all happen**. 3 Jan. 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2taChUM>>.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

GNOVA – LABORATÓRIO DE INOVAÇÃO EM GOVERNO. **Kit de ferramentas: design thinking – aplicado ao serviço público**. dez. 2017. 32 slides. Disponível em: <goo.gl/De4kG9>.

SITES

D.SCHOOL. **The design thinking process**. 2012. Disponível em: <<https://stanford.io/1q6z6YS>>.

DESIGN COUNCIL. **The design process: what is the double diamond**. Disponível em: <<https://bit.ly/2zJzFwS>>.

IDEO. **Method cards**. Disponível em: <goo.gl/SWm3wU>.

_____. **Design kit: the human-centered design toolkit**. Disponível em: <<https://bit.ly/2EabrSL>>.

ESCOLA DAS MÃES: COMO O *DESIGN THINKING* CONTRIBUIU PARA DIMINUIR A TAXA DE MORTALIDADE INFANTIL NO MUNICÍPIO DE SANTOS?

Ariel Macena¹
Camila Alvarenga²
Germano Guimarães³
Lara Pessoa⁴

1 A TAXA DE MORTALIDADE INFANTIL DE SANTOS

Desde 1990, o município de Santos, localizado no litoral do estado de São Paulo, apresentava alto coeficiente de mortalidade infantil (CMI) – com índice de 33,9 óbitos para cada mil nascidos vivos.⁵ Desde então, as ações de saúde foram focadas no controle de epidemias e na melhoria do saneamento básico. Nos anos 2000, o município conseguiu estabilizar o CMI, apesar de ainda possuir alto número de mortes de crianças com menos de 1 ano de idade. Em 2014, a taxa de mortalidade infantil era de 13,6 – em números absolutos, setenta bebês com menos de 1 ano de idade faleceram. Segundo a Organização Mundial de Saúde (OMS), esse coeficiente deve estar abaixo de dez óbitos por mil nascidos vivos.

Diversos fatores influenciam na redução das taxas de mortalidade infantil. Uma vez que questões básicas são resolvidas, o desafio torna-se cada vez mais complexo, pois passa a ser resultado de um mosaico de pequenas causas conectadas, que pedem ações integradas para a redução dos índices. A rede de saúde de Santos, desde 2013, conta com o programa Mãe Santista, que oferece todas as consultas, exames e procedimentos preconizados pela Rede Cegonha do Ministério da Saúde (MS) no acompanhamento de mulheres, gestantes e puérperas e representa um apoio no controle da mortalidade infantil na cidade.

De acordo com dados do município, em 2014, 99% das gestantes realizavam a rotina de pré-natal. Contudo, a análise do índice de mortalidade infantil revelou que a maioria dos óbitos infantis evitáveis ocorria devido a causas perinatais

1. Líder de projetos no Grupo Tellus.
2. Coordenadora de comunicação no Grupo Tellus.
3. Cofundador e diretor do Grupo Tellus.
4. Consultora em *design* de serviços do Grupo Tellus.
5. Para mais informações, ver Prefeitura Municipal de Santos (2018).

(causas associadas a qualidade da assistência ao pré-natal e ao parto). Ao menos seis consultas de pré-natal são oferecidas às gestantes, e, para as puérperas, a rotina de consultas pediátricas começa logo na primeira semana de vida de seus filhos.

Contudo, o momento das consultas não era suficiente para sanar todas as dúvidas e demandas das gestantes. Identificou-se, então, a necessidade de existência de outros momentos de interação com as usuárias – e demais profissionais disponíveis – para suprir esses anseios. Esses momentos poderiam acontecer, por exemplo, nos grupos educativos realizados em unidades básicas de saúde (UBS). Um levantamento feito pela Secretaria Municipal de Saúde de Santos (SMS), em 2015, identificou que nem todas as UBS possuíam grupos de gestantes, aleitamento e/ou planejamento familiar. Essa prática foi se perdendo ao longo das mudanças de gestão, e até mesmo as unidades que ainda mantinham grupos não possuíam diretrizes unificadas ou materiais didáticos atualizados.

À época do início do projeto, os profissionais que conduziam essas atividades, em geral, eram enfermeiras, técnicas de enfermagem e agentes comunitários. Considerando esse cenário, os servidores públicos uniram-se para desenhar uma nova proposta, que resgatasse e renovasse os espaços coletivos dos grupos com temáticas materno-infantis, incorporando novas práticas na rotina das unidades.

Dado esse diagnóstico, levantou-se o desafio de criar um serviço efetivo e acolhedor para gestantes e mães com filhos de até 1 ano de idade, que contribuísse para a redução da mortalidade infantil de Santos – cuja meta era a de alcançar o CMI sugerido pela OMS.

Nessa oportunidade, houve no município a intervenção da Comunitas (organização da sociedade civil brasileira que tem como objetivo contribuir para o aprimoramento dos investimentos sociais corporativos e estimular a participação da iniciativa privada no desenvolvimento social e econômico do país), com o Programa Juntos pelo Desenvolvimento Sustentável. Esse projeto tem como objetivo aprimorar e qualificar os investimentos corporativos, optando por atuar em parceria com a gestão pública e investindo em projetos que podem ser implementados em diversos municípios brasileiros com impacto duradouro.

O Grupo Tellus participou como parceiro da Comunitas na execução do projeto em Santos, por meio do *design thinking* e *design* de serviços. O Grupo Tellus é uma organização sem fins lucrativos, fundada em 2010, com o propósito de contribuir para a formação de um ecossistema de inovação em serviços públicos no Brasil.

Pioneiro no país, no ensino e na consultoria para inovação e *design* em serviços públicos com foco no cidadão, já realizou projetos em treze estados e em mais de 120 cidades do Brasil nos segmentos de saúde, educação, mobilidade urbana, cultura, entre outros.

2 O *DESIGN THINKING* COMO MÉTODO UTILIZADO

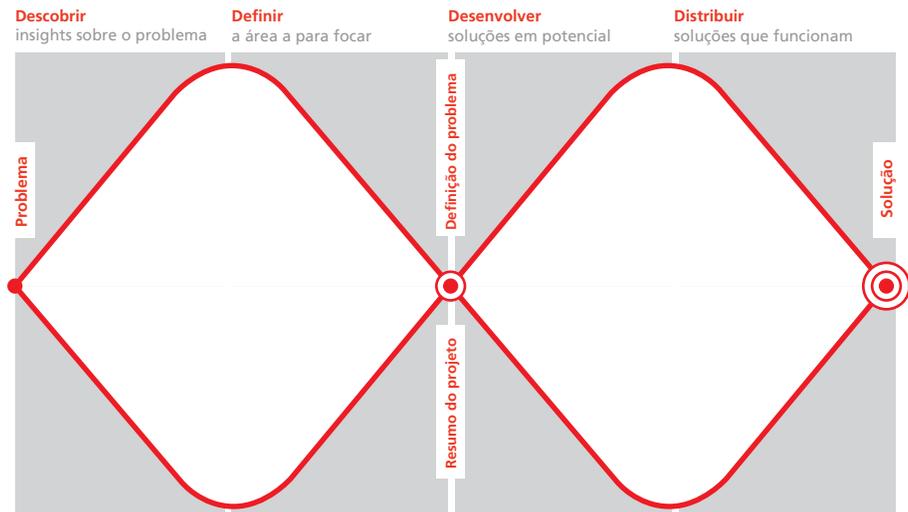
A metodologia abordada nesse projeto baseou-se, principalmente, nas ferramentas e métodos do *design thinking* e inovação (Brown, 2010). Nesse caso, os projetos dividem-se em dois momentos: divergência e convergência (duplo diamante).

No momento da divergência (abertura), acontece o início do diagnóstico e da exploração, em que se busca enxergar o desafio apresentado de forma ampla e holística, munindo-se os envolvidos com informações sob diferentes óticas e aspectos.

Após essa abertura, há a convergência (fechamento) das informações em aprendizados, que são conceituados e se transformam em desafios, sendo levados para a fase seguinte (figura 1).

No momento de divergência (abertura), acontece a cocriação. Nessa fase, o grupo está pronto para criar o maior número de soluções possíveis para resolver o desafio. Após abrir a gama de soluções propostas para resolver o desafio, o grupo volta a convergir, testando e validando as soluções, afunilando o número de ideias em soluções viáveis e realizáveis para a implementação.

FIGURA 1
Método do duplo diamante



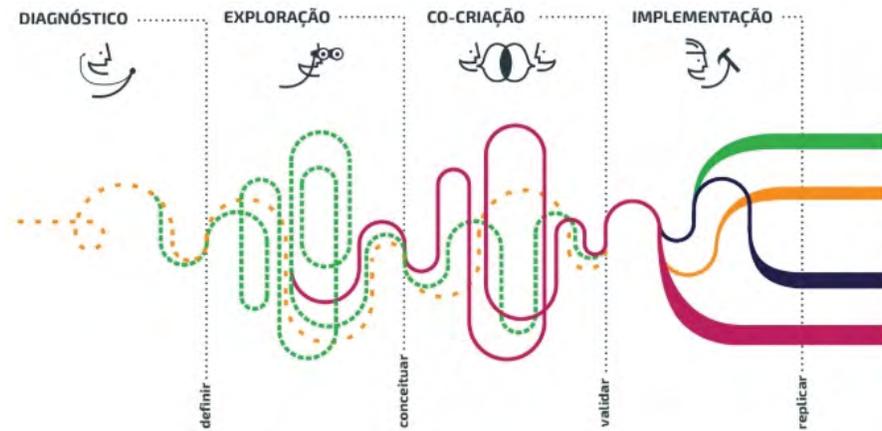
Fonte: Design Council UK. Disponível em: <<https://bit.ly/2SQleQG>>. Acesso em: 19 out. 2017.

3 ESCOLA DAS MÃES: DA CONCEPÇÃO À IMPLEMENTAÇÃO

O projeto foi desenhado junto aos servidores das UBS – denominadas policlínicas, no município de Santos – e da SMS, bem como às gestantes usuárias dos serviços das policlínicas e seus familiares, e foi desenvolvido em quatro fases principais (figura 2). Quais sejam:

- fase 1: diagnóstico – escopo, levantamento de necessidades e desafio central;
- fase 2: exploração – imersão no contexto da policlínica em que seria implementada a primeira Escola das Mães, observações de funcionamento do serviço, entrevistas, oficinas, levantamento de informações e realização de pesquisas quali-quantitativas no município de Santos;
- fase 3: cocriação – definições conceituais, realização de oficinas para soluções e desenvolvimento de novos programas para as policlínicas; e
- fase 4: implementação – definições de responsabilidades, protótipo de soluções, compras de equipamentos, acompanhamento no desenvolvimento de tecnologias e treinamentos para as equipes de trabalho.

FIGURA 2
Metodologia do Grupo Tellus



Fonte: Grupo Tellus

Obs.: Figura cujos layouts e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

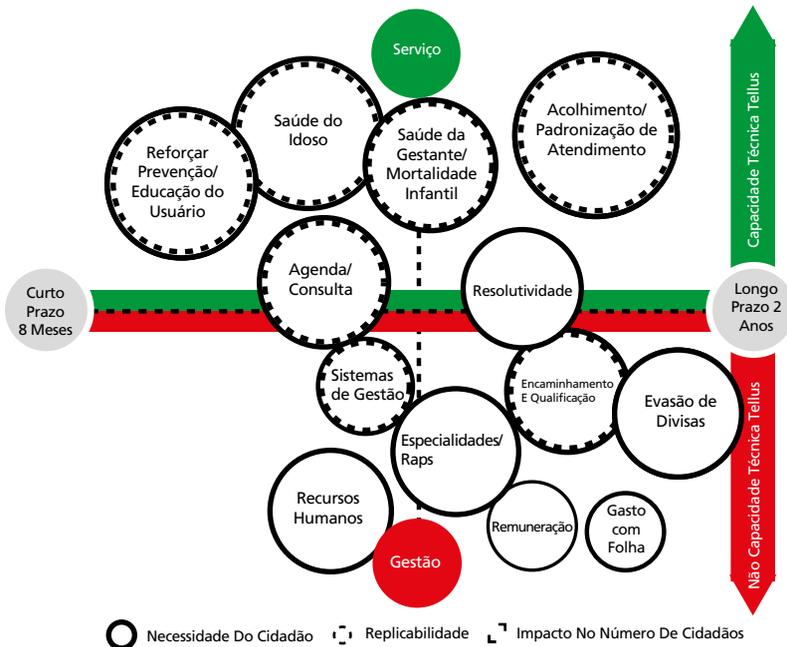
As fases de exploração e diagnóstico são momentos em que os principais desafios são definidos. Dessa forma, garante-se que a equipe examinará o contexto em todas as óticas possíveis. Isso era necessário, uma vez que as taxas de mortalidade infantil e o cenário do município precisavam ser esclarecidos, com o objetivo de que as principais questões pudessem ser enfrentadas na fase de cocriação.

Dessa forma, foi realizado um diagnóstico inicial com base em dados oficiais, plataformas de transparência, entrevistas e visitas com usuários da rede do Sistema Único de Saúde (SUS), servidores e o próprio secretário de Saúde do município.

Durante a fase de diagnóstico, concluiu-se que a taxa de mortalidade infantil permanecia estável nos últimos anos; no entanto, ainda era considerada uma taxa alta, levando-se em consideração o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de Santos. Felizmente, esse diagnóstico evidenciou que havia equipamentos públicos suficientes para atender à demanda do público santista, até mesmo se considerando acesso e mobilidade. Ou seja, as questões que impediam a manutenção da curva descendente da taxa de mortalidade infantil já não estavam relacionadas diretamente a questões de infraestrutura ou ofertas de serviço, mas a problemas na qualidade do atendimento no período perinatal.

Essa análise gerou um mapa de oportunidades (figura 3), que balizou a escolha do desafio principal a ser trabalhado no projeto. O mapa é constituído por um eixo horizontal, que divide as ações com potencial de serem realizadas em curto prazo (à esquerda) e longo prazo (à direita). No eixo vertical, encontramos as ações relativas aos serviços e à gestão. A cor verde representa a capacidade de interferência técnica do Grupo Tellus, e a cor vermelha corresponde ao que não competia à capacidade técnica do Grupo Tellus.

FIGURA 3
Mapa de oportunidades



Fonte: Grupo Tellus

Por exemplo, entre as oportunidades apontadas para a melhoria de serviços, podemos citar: *acolhimento e padronização de atendimento*, como ação de longo prazo que representa uma necessidade por parte do cidadão e tem poder de replicabilidade.

Após oficina de cocriação junto à SMS e ao prefeito do município, os campos de oportunidades foram priorizados e definiram-se o desafio e a meta descritos a seguir:

- *desafio do projeto*: como podemos criar um serviço efetivo e acolhedor para as gestantes e as mães com filhos de até 1 ano de idade, que contribua para a redução da mortalidade infantil em Santos?; e
- *meta da Secretaria Municipal de Saúde*: alcançar CMI menor que dez a cada mil nascidos vivos.

A partir do desafio, foi realizada uma pesquisa sobre todos os aspectos relacionados à mortalidade infantil em Santos. Não apenas se contou com dados da SMS, mas também se realizaram pesquisas qualitativas de levantamento de informações nos equipamentos de saúde, junto aos usuários e servidores. Durante a fase de exploração, foram realizadas as seguintes ações:

- quarenta visitas: equipamentos da rede, acompanhamento de usuários, reuniões e eventos;
- cinquenta e cinco entrevistas: dezessete servidores, quinze usuários, vinte profissionais e três especialistas;
- quatro oficinas: entendimento, realização de minioficina e duas miniofincinas com gestantes;
- levantamento de dados da SMS: investigação dos óbitos (Sistema de Informação sobre Mortalidade e Sistema de Informação sobre Nascidos Vivos do Ministério da Saúde – SIM/MS e Sinasc/MS), SisPreNatal, Ouvidoria da Saúde, Departamento de Gestão de Tecnologia e Informação (Detic) e Sistema de Informações Geográficas de Santos (SIG); e
- realização de pesquisas: pesquisas nacionais e internacionais, protocolos de saúde e programas de referência na redução de mortalidade.

Nessa fase, desenhou-se um panorama macro da rede de saúde santista para entender os fatores relacionados à mortalidade infantil. Destes, destacam-se os seguintes pontos:⁶

6. Dados: SMS – Seção de Vigilância à Mortalidade Materno-Infantil, Sinasc, 2014.

- noventa e nove por cento das gestantes de Santos faziam a rotina de pré-natal, sendo que a maioria (82%) realizou sete ou mais consultas em 2014;
- segundo a análise dos óbitos infantis de 2014 (índice de 13,7 a cada mil nascidos vivos), 87% ocorreram devido a causas perinatais – ou seja, causas relacionadas à atenção durante o pré-natal ou no parto;
- entre os óbitos de 2014, 52% chegaram a realizar o pré-natal na rede pública; e
- sobre as iniciativas já existentes em Santos, o mapeamento das ações concernentes ao tema central do projeto ou que estavam em andamento na prefeitura destacou o já citado o programa Mãe Santista, criado pelo município em maio de 2013.

Durante a fase de cocriação, foram identificados os desafios para orientar as oficinas de cocriação. Com o apoio do Grupo Tellus, os servidores públicos criaram uma proposta que poderia gradualmente renovar os grupos educacionais da maternidade e outros espaços de discussão, acrescentando novas práticas à rotina das unidades de saúde locais. Posteriormente, já na fase de implementação, as melhores ideias foram então prototipadas, iteradas e desenvolvidas nas soluções que compõem os principais serviços da Escola de Mães.

Todo esse processo resultou nas seguintes ações:

- criação de um espaço ambientado (Escola das Mães) no Instituto da Mulher e da Gestante de Santos, que apoia – no contexto do programa Mãe Santista – e qualifica as relações sociais entre facilitadores e mães, tendo como conceito o acolhimento e a promoção do diálogo;
- determinação de oito espaços físicos (policlínicas) que promoveriam a Escola das Mães em conjunto com as consultas de pré-natal, criando uma rede de apoio padronizada nesses locais;
- renovação do material didático para os grupos de apoio;
- inclusão de atividades práticas e vivenciais com relação direta aos cuidados na maternidade; e
- criação e treinamento de uma rede de treze facilitadores para o cuidado sistêmico, acolhedor e resolutivo da saúde da mulher e da gestante, capacitando-os para a discussão dos temas propostos de forma aberta e receptiva, por meio do uso da comunicação não violenta (CNV).

Nasce, assim, a Escola das Mães.

3.1 A Escola das Mães

Escola das Mães é um projeto que faz parte do programa Mãe Santista e que ajuda as mães e suas famílias a melhor compreender e se preparar para a maternidade, por meio de aulas práticas durante o pré-natal e no pós-parto. Na escola, as gestantes têm a oportunidade de discutir temas como mudanças no corpo e cuidados com o bebê, entre outros assuntos relacionados à maternidade.

O Projeto Escola das Mães tem como objetivos:

- prevenir a gravidez indesejada e atender à gestação na adolescência;
- prevenir a gestação de risco social e atender a esta;
- melhorar o planejamento reprodutivo;
- aprimorar a qualidade e a frequência do pré-natal (público e suplementar);
- melhorar a identificação e o acompanhamento da gestante de risco biológico;
- aprimorar a experiência do parto; e
- reconhecer o momento do pré-natal como oportunidade de cuidados com a mulher sobre assuntos para além da gestação.

E, como uma escola, há módulos temáticos trabalhados:

- saúde reprodutiva: sexualidade e seus elementos biológicos, psicológicos e sociais;
- discussões de gênero;
- planejamento reprodutivo; empregam-se métodos de contracepção e fertilização;
- gravidez: com o objetivo de trabalhar a aceitação da gravidez, bem como as mudanças emocionais e corporais, incluindo-se nutrição e direitos políticos relacionados a esse período;
- nascimento: tipos de nascimento e parto, procedimentos, sinais de nascimento e profissionais envolvidos;
- após o nascimento/pós-parto, incluindo-se não somente os cuidados com o bebê, mas também com as mães; e
- além da gravidez: outras questões relacionadas com o tempo de gravidez, como trabalho e gravidez, direitos e deveres, violência de gênero etc.

Para a realização das atividades da Escola das Mães, foi desenhado e implementado um espaço físico (figura 4), que, ao mesmo tempo, traduziu as ideias cocriadas nas oficinas a partir dos conceitos de acolhimento, humanização e empatia.

Os encontros acontecem com uma facilitadora treinada pelo gerente do grupo Escola das Mães e duram, em média, trinta minutos – mesmo que haja apenas uma pessoa presente.

FIGURA 4
Sala da Escola das Mães



Fonte: Grupo Tellus

3.2 A jornada da gestante na Escola das Mães

Uma vez participando do programa Mãe Santista, a gestante passa a fazer parte do Sistema de Apoio à Saúde Pública. Ao visitar a unidade de saúde local em seu distrito médico – ou outro serviço público de saúde em que faz seu monitoramento pré-natal –, ela é informada sobre a Escola das Mães. Caso a gestante se interesse por participar, poderá inscrever-se na unidade de saúde local do seu distrito médico.

Em seu primeiro encontro, a gestante recebe um fichário, que será preenchido com cartões ao longo do cronograma do curso. A cada novo grupo, ela recebe um novo cartão contendo o assunto discutido.

Por sua vez, as facilitadoras (especialistas em saúde pública) são treinadas para saber como lidar e apoiar as mães durante a gravidez, permitindo-lhes responder a quaisquer dúvidas que possam ocorrer. Devido à natureza prática da maternidade, as aulas concentram-se em situações de rotina, como o primeiro banho em casa, amamentação, primeiros cuidados e questões relacionadas.

A Escola das Mães também possui um *site* no qual se pode procurar informações, agenda de aulas e outras unidades em que o programa é oferecido. No final do curso, a mãe terá seu fichário cheio de cartões informativos e – se tiver tido pelo menos cinco consultas com os médicos durante o acompanhamento pré-natal – também receberá um *kit* para ela e seu bebê. O *kit* contém uma *necessaire* com os produtos para a higiene pessoal da mãe, uma escova de cabelo, chinelos para seu conforto quando no hospital e preservativos. Para o bebê, o *kit* apresenta roupas e casaco de frio, cobertor e lençol para berço, toalhas, fraldas e outros itens úteis que a família possa necessitar.

4 A INOVAÇÃO

É cada vez mais frequente o anseio por inovação nos diversos âmbitos da sociedade, inclusive nos serviços de saúde. No setor público, não é tão comum que a inovação ocorra, e, quando esta acontece, é recebida de forma positiva e percebida pelos usuários dos serviços públicos.

Além da primeira ideia que se tem sobre inovação, materializada em um novo produto, esta pode acontecer no nível da organização de serviços gerenciais e sociais (Beinart e McCarthy, 2011; Halvorsent *et al.*, 2005; Roste, 2005). O processo de construção da nova organização pode ser inovador. De forma lenta e significativa, propostas de melhoria são reconhecidas em diferentes iniciativas, que visam atacar problemas de ordem pública por meio de várias abordagens que mesclam processos amplos de participação popular (Ferreira, 2014).

Os estudos em inovação no setor público são essenciais para capacitar o governo no enfrentamento de desafios (Salge, 2010; Halvorsent *et al.*, 2005). Segundo Roste (2005), condições legais, normas e cultura do contexto institucional representam importantes incentivos ou restrições ao processo. Sabe-se que o ambiente que favorece inovação é o que proporciona liberdade para seus agentes e incentiva desenvolvimento de novas práticas pelos seus colaboradores (Tidd, Bessant e Pavitt, 2008). Tal ambiente nem sempre é encontrado na administração pública, que tem de seguir normatizações e regulamentações (Santos e Andrade, 2009).

Dessa forma, a Escola das Mães destaca-se por ter sido desenvolvida coletivamente, com a missão de construir um novo conceito de atendimento, acompanhamento e suporte à gestante. Isso ocorre a partir de ações que valorizam o envolvimento com a família, o apoio entre as gestantes e a priorização no cuidado com as relações humanas, empoderando a mulher no que concerne aos seus direitos e aos cuidados com sua saúde e a do bebê. Seus principais diferenciais são:

- compreensão integral da gestante como forma de desenvolver soluções complexas e com mais aderência;

- criação de um espaço físico – posteriormente ampliado para oito espaços – ambientado, que apoia, no contexto do programa Mãe Santista, e qualifica as relações sociais entre facilitadoras e mães;
- renovação do material didático para grupos de apoio;
- inclusão de atividades práticas e vivenciais com relação direta aos cuidados na maternidade;
- criação de uma rede de facilitadores multidisciplinares para o cuidado sistêmico, acolhedor e resolutivo da saúde da mulher e gestante; e
- treinamento de facilitadoras capazes de discutir os temas propostos de forma aberta e acolhedora, via metodologia de CNV.

Ao focarmos na Escola das Mães como uma maneira de ampliar o cuidado às gestantes e às mães e qualificar o atendimento de pré-natal e no pós-parto, reconhecemos que o preparo para a maternidade pode ser encarado como oportunidade de desenvolvimento não apenas da gestante, como também de sua rede de apoio e da própria sociedade.

A principal meta é empoderar a mulher sobre seus direitos e cuidados sobre sua saúde e a do bebê de maneira moderna, prática, vivencial e centrada no ser humano. Para o usuário e a própria comunidade, representa um cuidado integral, que aborda questões para além do bem-estar físico; para o servidor, trata-se de uma nova maneira de gerar vínculo, fundamental para o acompanhamento e a efetividade de suas recomendações na gestação.

5 RESULTADOS E APRENDIZADOS

O projeto galga sua importância no programa Mãe Santista a partir do momento em que qualifica, empodera e compreende o usuário final do programa (as mães), melhorando o acesso a informações.

Em 2017 e 2018, o projeto sofreu expansão com a ambiência de três novos espaços em policlínicas de Santos; a formação de mais de setenta novos facilitadores; a aquisição de novos equipamentos; e a entrega de materiais didáticos para apoio e realização de grupos em 32 unidades do município.

Entre as inúmeras estratégias adotadas pela SMS para a redução da mortalidade materno-infantil, essa foi uma iniciativa que conseguiu mobilizar a rede, com o objetivo de melhorar o acolhimento e sistematizar as ações em equipe. Além disso, a ambiência do local favorece a gestante e os familiares a engajarem-se nas ações de prevenção e participarem ativamente destas, tanto no autocuidado como no cuidado com o bebê.

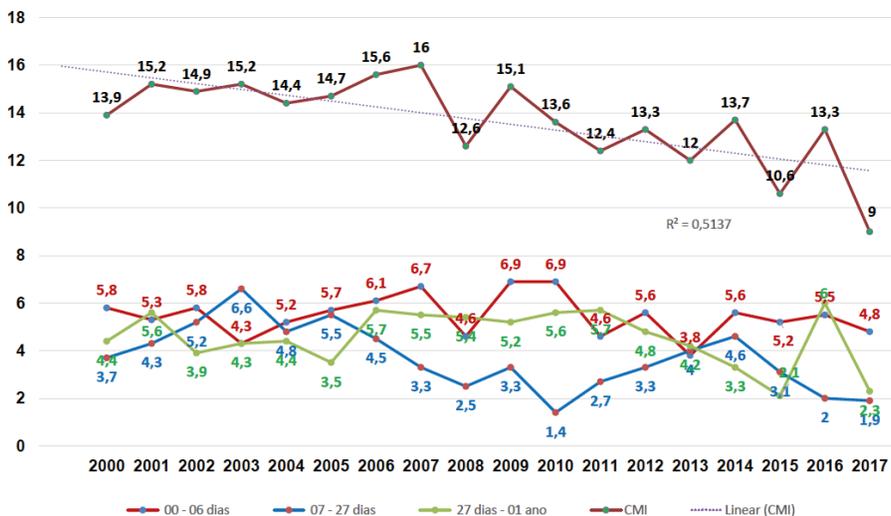
Conforme dados divulgados pela Prefeitura Municipal de Santos, 2.518 mães já participaram da escola desde a implementação dessa iniciativa.

Um dos maiores impactos do projeto corresponde à diminuição da taxa de mortalidade infantil do município de Santos, que, em 2017,⁷ atingiu o índice de nove para cada mil nascidos vivos; o menor índice da história da cidade. O gráfico 1, a seguir, ilustra o CMI de Santos dos anos 2000 até 2017.

GRÁFICO 1

Coefficiente de mortalidade infantil – município de Santos (2000-2017)

(Em mil nascidos vivos)



Fontes: SIM-Sinasc- Seção da Vigilância à Mortalidade Materno-infantil (Sevig-MMI)-SMS, 2018.

Obs.: Gráfico cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Em 2017, a Escola de Mães foi a vencedora da Escolha da Comunidade (votação pela internet) e recebeu menção honrosa na categoria Impacto pelo Social na premiação Core 77, promovida por entidade internacional do campo do *design* de serviços e impacto social.

Essa iniciativa se tornou referência no segmento. O município de Pelotas, localizado no Rio Grande do Sul, baseando-se no formato da Escola das Mães, desenvolveu um programa semelhante na cidade, chamado Escola de Mães e Avós. Esse programa se caracteriza por uma unidade móvel de apoio aos programas de gestantes nas UBS, contendo materiais e atividades práticas para qualificar o atendimento às usuárias.

7. Dados segundo relatório da Secretaria Municipal de Saúde de Santos (SMS) de 2017.

É importante ressaltar que, para que esses indicadores fossem alcançados, o tema da diminuição da taxa de mortalidade infantil em Santos era – e continua sendo – prioridade de gestão. Estabelecendo esse tema como prioridade zero, o município destina todo recurso financeiro para adequação e implementação das unidades, e ampliação de recursos humanos para atenção básica.

A Escola das Mães foi uma solução cocriada por diversos atores. Tanto sua concepção quanto seus processos foram propostos e corrigidos diversas vezes. A iteração foi essencial para o alcance de modelo que levasse em conta a rotina dos servidores públicos, das unidades e, principalmente, dos usuários.

Por contar com a educação como sua principal ferramenta, esse programa possui impacto profundo e a longo prazo. Entretanto, a Escola das Mães já alcançou uma de suas premissas: possibilitar novos espaços coletivos de significação para questões desafiadoras (gravidez na adolescência, medo do parto, ter ou não filhos, saúde e vulnerabilidade social). Assuntos delicados que passaram a contar com canal aberto que possibilita a construção de um olhar coletivo para os potenciais de cada vivência.

Todo o processo percorrido anteriormente possibilitou um pleno entendimento da rotina e das demandas das famílias que frequentam as unidades de saúde e de como seria possível qualificar os grupos de atividades programáticas. Sobre as causas da mortalidade infantil, compreendemos que é de vital importância valorizar o trabalho de análise de óbitos, realizando o cruzamento de informações de forma multidisciplinar, envolvendo diversos setores da sociedade para encontrar soluções para questões de alta complexidade.

Por fim, pudemos apreender que uma das formas de viabilizar o empoderamento dos indivíduos – considerando suas restrições cotidianas – é qualificar o período em que eles já estão nas unidades de saúde. Dessa forma, utilizou-se o momento de espera das consultas das gestantes para a realização das atividades programáticas com foco nesse público, batizado de *pré-natal ampliado*.

REFERÊNCIAS

- BEINARE, D; McCARTHY, M. Civil society organizations, social innovation and health research. **European Journal Public Health**, v. 22, n. 6, p. 889-893, 2011.
- BROWN, T. D. T. **Uma metodologia poderosa para decretar o fim das velhas ideias**. Rio de Janeiro: Campus, 2010. 272p.
- FERREIRA, V. R. S. *et al.* Inovação em serviços de saúde no Brasil: análise dos casos premiados no Concurso de Inovação na Administração Pública Federal. **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 5, p. 1207-1227, 2014.

HALVORSEN, T. *et al.* **On the differences between public sector and private sector innovation**. Oslo: Publin, 2005. (Publin Report, n. D9).

ROSTE, R. **Studies of innovation in the public sector: a theoretical framework**. Oslo: Publin, 2005. (Publin Report, n. D16). Disponível em: <<https://bit.ly/2rLehEV>>. Acesso em: 20 jul. 2018.

SALGE, T. O. A behavioral model innovative search: evidence from public hospital services. **Journal Public Administration Research and Theory**, v. 21, n. 1, p. 181-210, Apr. 2010.

SANTOS, L.; ANDRADE, L. O. M. **SUS: o espaço da gestão inovadora e dos consensos interfederativos – aspectos jurídicos, administrativos e financeiros**. Campinas: Saberes, 2009. 165p.

TIDD, J.; BESSANT, J.; PAVITT, K. **Gestão da inovação**. Porto Alegre: Bookman, 2008. 633p.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTOS. **Santos tem menor índice de mortalidade infantil da sua história**. 2 fev. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2nK5OjV>>. Acesso em: 25 jul. 2018.

A COPRODUÇÃO NA PRÁTICA: RELATO DE CASO DO PROGRAMA DE INOVAÇÃO INTERINSTITUCIONAL HUBGOV

Gabriela Flores Caldas Tamura¹
Lincon Shigaki²
Márcio Cledes³
Vanessa Salm⁴

1 INTRODUÇÃO

O setor público passa por um momento de transformação que é influenciada pelos anseios por eficiência, eficácia e efetividade nas suas atividades. Assim, guiados por essas aspirações, os diversos entes da sociedade têm buscado maior envolvimento com a provisão do bem comum.

Tal busca acarreta a demanda por inovação no setor público, o que se reflete na criação de novos serviços, produtos, processos, novas formas de governança e melhorias organizacionais (Cunningham e Karakasidou, 2009), podendo ser impulsionada por estratégias que promovam a integração de diversos agentes da sociedade em prol do bem comum.

A coprodução é entendida como uma dessas estratégias. Salm (2014) define a coprodução como uma estratégia para a provisão do bem público, a qual pode envolver diversos sujeitos: o Estado, os cidadãos, as entidades públicas, privadas e do terceiro setor que partilham, comum e conjuntamente, poderes e responsabilidades. No contexto da coprodução, as referidas transformações podem ser facilitadas por meio da utilização de abordagens e modelos de competência que impulsionam a inovação no setor público. Dentre as possíveis abordagens, destacam-se o *design thinking* (DT) e o *design* de serviços (DS).

Este capítulo tem o objetivo de apresentar o caso do Programa HubGov, realizado pela WeGov e parceiros. As experiências a seguir demonstram a criação de um ambiente de coprodução orientado à inovação no setor público.

1. Diretora de negócios WeGov. *E-mail*: <gabriela@wegov.net.br>.

2. Colaborador WeGov. *E-mail*: <lincon@wegov.net.br>.

3. Doutorando do Programa de Pós-Graduação Engenharia e Gestão do Conhecimento da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). *E-mail*: <marcio.cledes@ufsc.br>.

4. Professora de administração da Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc). *E-mail*: <vanessa.salm@udesc.br>.

A programação inovadora é fruto de conhecimentos e experiências acumuladas pela WeGov em proporcionar um ambiente de trabalho e aprendizado considerando princípios importantes para a inovação, quais sejam: a colaboração, a criatividade e o foco no cidadão.

O Programa HubGov, por sua vez, se diferencia pela natureza interinstitucional, tendo-se que a coprodução provoca inovações em serviços e no próprio método de trabalho nas organizações públicas. Não obstante, a inovação também ocorre no âmbito das crenças e racionalidades. Tal fato se torna patente quando consideradas as instituições partícipes, criando-se *spin-offs* para cultivar a mentalidade inovadora, presente na abordagem metodológica do HubGov e inserida em seus paradigmas.

2 CONTEXTO E SURGIMENTO DA INICIATIVA

A jornada do HubGov contempla duas resultantes: o viés do aprendizado e o viés da proposta de solução. Dessa forma, foram aplicadas abordagens metodológicas para fundamentar o projeto de inovação e a abordagem de desenvolvimento de competências.

Sob o viés da proposta de solução, utilizou-se principalmente o DT e o DS. Aquele tem por enfoque os processos participativos, interativos e criativos voltados à inovação para, assim, promover transformações na melhoria ou resolução de problemas sociais (Blyth, Kimbell e Haig, 2011). Já a abordagem concernente ao DS, por sua vez, vem se apresentando como promotora da inovação por meio do estímulo à criatividade na solução de demandas urgentes da sociedade (Snook e DMA, 2014).

O HubGov, portanto, consiste em uma agenda de atividades que considera as etapas, as ferramentas e os princípios das abordagens citadas anteriormente. Dessa forma, a agenda orienta as atividades para que os participantes do programa desenvolvam propostas de solução para desafios das suas instituições públicas, envolvendo múltiplos atores na sua concepção.

Além dessas abordagens, também são relevantes os modelos orientados ao desenvolvimento de competências que recaem sobre a inovação no setor público. Dentre esses modelos, é pertinente mencionar aquele proposto pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

O modelo apresenta seis áreas de competências centrais: *i*) iteração – progressiva e prática para o desenvolvimento de políticas, bens e serviços; *ii*) alfabetização de dados, de forma a tornar objetivo o processo de tomada de decisão, baseando-o em dados; *iii*) foco no usuário, ou seja, serviços voltados à solução de problemas e demandas do cidadão, seu usuário central; *iv*) curiosidade, o que leva à busca por vivenciar novas ideias e formas de trabalho diferenciados; *v*) contação de histórias, ou seja, apresentar as mudanças de forma que sejam estimulados a contribuição e o suporte da audiência; e *vi*) insurgência, referente ao desafio à conjuntura atual por meio de parcerias incomuns.

A aplicação de abordagens e modelo de competência voltados para a inovação no contexto do setor público possibilita a criação de programas de inovação em governo, e, dentre os programas existentes, é importante mencionar o Programa HubGov, idealizado pela empresa WeGov.

A WeGov é um espaço de aprendizado em governo situado na cidade de Florianópolis (SC) que conta com dois sócios fundadores responsáveis pela diretoria executiva e de negócios e mais seis colaboradores. A empresa tem como foco principal disseminar a cultura da inovação no setor público. Nesse sentido, as ações da WeGov estão baseadas nas seguintes premissas: empoderar os agentes públicos; iluminar ideias e ações que possam ser replicadas; e promover a aproximação interinstitucional entre os agentes públicos das três esferas e dos três poderes.

Para tanto, a WeGov desenvolve competências – entendidas como o conjunto de conhecimentos (saber), habilidades (saber fazer) e atitudes (saber ser) – necessárias para promover a inovação, tendo como base o DS e o DT, o modelo de competências essenciais para a inovação no setor público, proposto pela OCDE, já descrito neste caso. Além desses, há também o modelo de aprendizagem CRIE e seu processo de facilitação, ambos idealizados pela WeGov.

O modelo de aprendizagem CRIE, acrônimo de conceituar, refletir, implementar e experimentar, e embasado na abordagem metodológica do *learn by doing* (aprender fazendo), promove o processo de aprendizagem por meio da experimentação. Além disso, o modelo possui referenciais de metodologias ativas, as quais estimulam a colaboração e a construção coletiva de consensos durante o processo de facilitação.

Esse processo busca trazer à tona conhecimentos prévios e, paralelamente, cria espaço para uma reflexão crítica sobre as práticas no contexto do profissional, além de instrumentalizar e promover a utilização de métodos e ferramentas. Com base nisso, a facilitação possibilita que novos conhecimentos e técnicas sejam utilizados na implementação de soluções reais.

Dessa forma, com base no DT e no DS, nos modelos da OCDE e no CRIE e seu processo de facilitação, a WeGov promove palestras, facilita oficinas e realiza a curadoria de eventos e programas de inovação, como o HubGov, descrito na próxima seção.

3 DESCRIÇÃO DO CASO

O HubGov é um programa interinstitucional de inovação em governo que tem o objetivo de proporcionar um espaço de diálogo para unir as instituições públicas e a sociedade, buscando tornar inovadores os participantes para que sejam sujeitos ativos e difusores da inovação no setor público.

Para atingir tal objetivo, participam do programa representantes de instituições das três esferas e poderes, os quais são chamados de HubGovers. Durante o programa, estes são estimulados a apresentarem propostas de soluções arrojadas para um desafio definido no início do programa.

Além disso, por estar embasado nos preceitos da coprodução e da inovação, o programa promove o envolvimento da sociedade, por meio de parceria com empresas e instituições públicas, tais como: Softplan Planejamento e Sistemas, Cubo Itaú, Faculdade de Informática e Administração Paulista (Fiap), Tribunal de Contas do estado de Goiás (TCE-GO) e Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (Correios). Também participaram do programa discentes do curso de administração pública, o que propiciou, por um lado, maior aproximação dos acadêmicos com a prática do setor público e, por outro lado, dos participantes do programa com a academia.

Já foram realizadas sete edições do HubGov, e a oitava está em andamento. A primeira foi em 2017 e a oitava acabará em dezembro de 2019. Durante as oito edições, estiveram envolvidos 404 participantes, oitenta times e 39 instituições públicas.

A primeira edição, de 2017, transcorreu no período de quatro meses e foi realizada em Santa Catarina, com quatorze times e 55 participantes. A edição de 2018 teve duração de quatro meses, com 25 times e 112 participantes. Já a edição voltada para a Justiça Federal de Santa Catarina, envolvendo cinquenta participantes, iniciou suas atividades em maio e as finalizará em setembro de 2018.

As instituições que participaram da edição de 2017 foram: Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (Alesc); Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de Santa Catarina (Crea-SC); Correios; Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Estado de Santa Catarina (Fapescc); Justiça Federal de Santa Catarina; Polícia Militar de Santa Catarina (PM-SC); Prefeitura de Palhoça; Secretaria de Estado da Administração de Santa Catarina (SEA-SC); Secretaria de Estado da Comunicação de Santa Catarina (Secom-SC); Secretaria de Estado da Fazenda de Santa Catarina (SEF-SC); Secretaria de Estado da Saúde de Santa Catarina (SES-SC); Secretaria de Estado da Segurança Pública de Santa Catarina (SSP-SC); Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável de Santa Catarina (SDS-SC); e Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina (TRE-SC).

Dentre os desafios encontrados na realização da edição de 2017, alguns são mais proeminentes, como o caso do TRE-SC, em que emergiu o seguinte questionamento: “Como nós podemos otimizar a divulgação do cadastramento biométrico para os eleitores de SC?”. Outro destaque foi a SSP-SC, que apresentou como desafio a seguinte questão: “Como nós podemos disseminar a cultura da inovação

na secretaria?”. Há ainda o desafio encontrado pelos Correios: “Como podemos garantir o correto endereçamento dos objetos postais no segmento de mensagens?”. A resolução deste último desafio deu origem a um novo serviço que poderá ser oferecido e mudar o modelo de negócios da maior empregadora pública do Brasil.

A edição de 2018 promoveu a expansão do programa para outros estados, tendo sido realizada, concomitantemente, em Brasília, Goiás, Santa Catarina e São Paulo. Ademais, essa edição durou seis meses e envolveu 112 participantes e 25 instituições.

As instituições participantes são aqui relatadas segmentadas por estado. Em Brasília, foram: Correios; Departamento Penitenciário Nacional (Depen); Agência Nacional da Aviação Civil (Anac); Agência Nacional de Transporte Terrestre (ANTT); e Ministério do Meio Ambiente (MMA). No estado de Goiás, houve a participação de: Assembleia Legislativa do Estado de Goiás (Alego); Departamento Estadual de Trânsito de Goiás (Detran-GO); Secretaria de Estado da Educação, Cultura e Esporte de Goiás (Seduc); Secretaria de Estado da Saúde de Goiás (SES-GO); Secretaria de Estado de Segurança Pública de Goiás (SSP-GO); Secretaria de Estado do Planejamento de Goiás (Segplan); e Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO).

Já do estado de Santa Catarina estiveram presentes as seguintes instituições: Correios; PM de Santa Catarina; Prefeitura de Bombinhas; Procuradoria Geral do Estado de Santa Catarina (PGE-SC); SEA-SC; e SEF-SC. Finalmente, quanto ao estado de São Paulo, houve participação das seguintes instituições: Correios; Escola Superior do Ministério Público de São Paulo (MPSP); Justiça Federal de São Paulo; Companhia do Metropolitano de São Paulo (Metrô); Prefeitura de Guarulhos; Prefeitura de São Paulo; e Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP).

Dentre os desafios criados pelas instituições nessa segunda edição, é relevante mencionar aquele da Segplan, que apresentou o seguinte questionamento: “Como podemos criar um governo orientado a serviços e focado na satisfação do cidadão-cliente?”. Outro desafio da edição de 2018 foi proposto pela ANTT, que pretende propor a solução para o seguinte desafio: “Como podemos otimizar a sinergia entre as áreas da ANTT e órgãos de transporte para gerar eficiência produtiva nos serviços que prestamos?”.

Além desses desafios já mencionados, a SEF-SC apontou que gostaria de solucionar o desafio de: “Como fazer o cidadão entender no que o imposto que ele paga é aplicado?” Por fim, o Metrô propôs-se a: “Criar um processo ágil e eficiente de comunicação integrada e transparente com o objetivo de engajar o público interno”.

FIGURA 1
Evento de encerramento – Santa Catarina (2017)



Fonte: Acervo dos autores (2018).

FIGURA 2
Evento festival de aprendizado – Goiás (2018)



Fonte: Acervo dos autores (2018).

FIGURA 3
Evento de lançamento – Santa Catarina (2018)



Fonte: Acervo dos autores (2018).

Para que os participantes estivessem orientados e preparados para propor desafios e resultados, nas duas edições, o Programa HubGov compreendeu as seguintes atividades: *i*) oficinas que desenvolviam as competências essenciais para inovadores públicos; *ii*) encontro de líderes; *iii*) mentoria; *iv*) festival de aprendizado; *v*) eventos de abertura, encerramento, construção de time e tags da inovação; *vi*) roda de empreendedores públicos; *vii*) reuniões interinstitucionais; e *viii*) mobilização interna. Essas atividades, assim como toda a programação do HubGov, serão descritas detalhadamente na próxima seção deste capítulo. Nela será descrito o que constitui a inovação no contexto aportado por este texto.

4 POR QUE SE CONFIGURA INOVAÇÃO NO PROGRAMA HUBGOV

Koch *et al.* (2006) apontam que existem diversas formas de inovação no setor público, dentre as quais mencionam algumas atividades que mudam as práticas do setor público, tais como: novos serviços ou melhoria dos já existentes e inovação do processo administrativo e do sistema.

Por fim, os autores pontuam as atividades que caracterizam como “inovação conceitual”, ou seja, aquelas que encetam mudanças nas visões e compreensões dos agentes envolvidos, por meio da aplicação de novos conceitos, contemplando também as “mudanças de crenças ou racionalidades” (Koch *et al.*, 2006) que acontecem quando há uma transformação na visão de mundo ou na matriz mental dos envolvidos no processo.

Como visto nas descrições realizadas nas seções anteriores, nas quais foram expostos alguns dos desafios propostos ao longo das duas edições do programa HubGov, bem como pode ser percebido por meio dos seus objetivos e da metodologia utilizada, trata-se de um programa que compreende muitas atividades que mudam as práticas do setor público, em consonância com o destacado por Koch *et al.* (2006). Entretanto, salienta-se, nesse contexto, a importância da “inovação conceitual” e das “mudanças de crenças ou racionalidades” por serem aquelas que mais demandam mudanças paradigmáticas em todo o setor público.

Tais mudanças de concepções podem envolver, por exemplo, a promoção da coprodução do serviço público, aplicando-se a essa estratégia as abordagens e o desenvolvimento de competências que não fazem parte do cotidiano dos agentes, mas que são fundamentais para fomentar sujeitos inovadoras, objetivo geral do programa HubGov.

Para fazê-lo, o programa intensifica a participação de instituições de diferentes poderes e esferas e de outras instâncias da sociedade, tais como organizações privadas e a academia, para que, juntamente com os servidores públicos (HubGovers), seja possível a proposição de soluções inovadoras para os desafios encontrados. Para tanto, durante o HubGov, são disponibilizadas mentorias com empreendedores sociais e *experts* de inovação de organizações privadas, encontros com acadêmicos e parcerias com instituições públicas.

Além disso, durante o programa, são organizados encontros em que os servidores públicos (HubGovers) entrevistam os cidadãos-usuários dos serviços que desejam melhorar, de maneira a aproximar a comunidade e o setor público e de priorizar o cidadão e seus anseios na definição de uma proposta. Outro aspecto importante do programa é a formação de uma rede de inovação do setor público.

Essa rede se formou a partir de *spin-offs* que foram criados em instituições públicas participantes do programa, tais como: HubBio (Projeto do TER-SC); HubSSP (Laboratório de Inovação da SSP-SC); HubJus SC (Programa de Inovação da Justiça Federal de Santa Catarina); HubJus SP (Programa de Inovação da Justiça Federal de São Paulo).

Por fim, o HubGov é inovador no formato, pois apresenta uma agenda única, com foco na prática da coprodução do serviço público, por meio da formação de uma rede plural envolvendo e criando elos entre agentes de diferentes meios que, por meio desses elos, têm possibilidade de alcance de resultados promissores para o setor público, além da construção de parcerias outrora consideradas impossíveis de serem concretizadas.

5 DETALHAMENTO DOS MÉTODOS ADOTADOS

O modelo de aprendizagem do HubGov consistiu e consiste na aplicação de novos métodos de trabalho em um ambiente colaborativo para resolução de um desafio real da instituição em questão. Nesse sentido, a fase inicial do HubGov enfatizou o apoio às equipes para realizarem a leitura das necessidades de inovação e, então, definirem o desafio a ser alcançado. A agenda é comum para todos os HubGovers, tendo-se o objetivo de estimular a colaboração entre as equipes nas atividades presenciais do programa, contribuindo para a geração de ideias, o compartilhamento de experiências e a aproximação institucional dos desafios.

O desafio elencado foi o alvo do trabalho ao longo da jornada HubGov. Ao final do programa, cada time apresentou uma proposta de resolução para o desafio institucional selecionado. As atividades do programa foram projetadas para proporcionar aos HubGovers novos conhecimentos e trocas de experiências para aplicação na resolução de desafios. A seguir, descreve-se de forma topicalizada o formato e o conteúdo da programação dos encontros presenciais e demais serviços.

“Oficinas Desafio HubGov”: as oficinas são projetadas para desenvolver a proposta de soluções para o desafio institucional. A WeGov conduziu a definição dos desafios a partir de três frentes, que operam no âmbito de gerar reflexão individual sobre uma situação problema da instituição; promover o debate em cada equipe para agrupar desafios comuns; e priorizar os desafios com base em critérios. Alguns questionamentos emergem: “Este desafio me permite desenvolver competências de inovadores?”; “Este desafio entrega valor público?”; “Este desafio contribui para disseminar a cultura da inovação na minha instituição?”; e “Este desafio me permite fazer parcerias interinstitucionais?”. Os três módulos compõem uma metodologia autoral da WeGov para identificar e priorizar necessidades de inovação, aprofundar o entendimento sobre o desafio, cocriar alternativas e cenários, prototipar a solução, testar a proposta de valor e criar estratégias para lançar e comunicar a nova solução. A estrutura dos módulos corresponde às três principais etapas do processo de DT: imersão, ideação e prototipação. O conteúdo das oficinas traz métodos de diferentes áreas de conhecimentos, como DT, etnografia, gestão de processos, estratégia organizacional, estratégia de comunicação, entre outros. As ferramentas das oficinas, aplicadas sequencialmente, configuram um método de inovação que guiará os HubGovers na entrega da proposta de solução.

“Encontro de Líderes”: tal encontro tem o objetivo de aproximar importantes atores do setor público com os desafios do HubGov. Em cada encontro, há pelo menos um palestrante de grande relevância para o setor público compartilhando sua visão sobre governo do futuro, e a programação envolve a alta administração das instituições participantes do programa. Dessa forma, aproximam-se as propostas de solução da visão holística dos gestores, proporcionando maior engajamento interno com as soluções e ampliando os canais de comunicação interinstitucionais.

“Roda de Empreendedores Públicos”: trata-se de atividades projetadas para o compartilhamento de experiências e boas práticas adotadas nas instituições públicas, desenvolvidas pelo intraempreendedorismo de profissionais que desenvolveram transformações positivas em suas instituições.

“Oficinas sobre Inovação e Comunicação”: as oficinas para inovação objetivam apresentar novas metodologias que possam aprimorar o trabalho diário de agentes públicos. Nessas oficinas, reúnem-se os profissionais de diferentes esferas e poderes, que formam uma turma temporária para que um tema específico seja desenvolvido. As oficinas facilitadas são: DT, *design* de processos e comunicação no setor público.

“Tags da Inovação”: têm por finalidade apresentar palestras sobre as principais tendências do governo do futuro, apontando para as transformações mais relevantes e objetivando despertar nas instituições públicas um “olhar para dentro”, em que pese que a inovação será essencial para acompanhar essa nova dinamicidade.

“Festival de aprendizado”: tem por objetivo empoderar os HubGovers para compartilharem experiências e conhecimentos com agentes públicos e com a comunidade local. Dessa forma, os próprios participantes facilitam uma palestra/oficina de temas a serem escolhidos pelas equipes participantes. Uma consequência dessa ação é a promoção das instituições como disseminadoras de um conteúdo inovador para a sociedade, evidenciando boas iniciativas e contribuindo para posicionar positivamente estas instituições. O festival é um evento aberto e gratuito para servidores públicos e entusiastas dos temas concernentes à inovação em governo.

“Mentorias”: nesses eventos, os HubGovers têm acesso a mentores de alto nível, na proporção de um para cada time. A WeGov conecta o mentor aos HubGovers presencialmente nos três módulos que trabalham o desafio. O objetivo dessa interação é fazer que os mentores compartilhem suas experiências com trabalhos colaborativos e suas ideias de como resolver o desafio, além de livros, *cases* e o que mais for necessário para desenvolver o time.

“Espaço de Trabalho Colaborativo”: objetiva reunir diferentes profissionais no mesmo local pelo princípio da economia compartilhada. Com esse benefício, os HubGovers trabalham em um diferente espaço colaborativo para terem *insights* fora do seu local de trabalho. Os HubGovers interagem com outros profissionais do ecossistema local de inovação, permitindo novas oportunidades e ampliação do seu *networking*.

“Ambiente Virtual de Aprendizado” (AVA): a WeGov realiza a gestão da comunidade do HubGov. Dessa forma, o ambiente virtual organiza os diferentes conteúdos abordados no programa, além de permitir interação com os demais HubGovers. A plataforma permite a continuidade de atividades de

forma remota, promovendo o acompanhamento das ações e gerando discussões pertinentes aos desafios. São propostas atividades e disponibilizados diversos conteúdo para os HubGovers, tornando-se, assim, uma ferramenta de gestão de conhecimento do programa.

“Reuniões Interinstitucionais”: ao longo do HubGov, a WeGov identifica sinergias entre os desafios, complementaridades de competências entre as equipes, oportunidades de parcerias e convênios institucionais. Por meio da curadoria das reuniões – orientadas a partir de um conjunto de atividades – realiza-se a co-construção de soluções integradas envolvendo as instituições do HubGov.

“Mobilização Interna”: a WeGov realiza uma facilitação para as instituições participantes com o objetivo de sensibilizá-las sobre os objetivos do HubGov e ampliar o entendimento acerca da cultura da inovação. Utilizam-se técnicas de diálogo e mediação, de forma a endereçar mudanças complexas, evidenciando o contexto do desafio institucional no âmbito de um movimento nacional de inovação no setor público. Dessa forma, destaca-se o potencial dos agentes públicos, mesmo em esferas e poderes diferentes, para estarem conectados através de um túnel virtual (“fio condutor”).

“Prêmio HubGov”: tem como objetivo estimular o compromisso dos participantes com a jornada. Além disso, promove-se a visibilidade e o reconhecimento dos envolvidos nas iniciativas premiadas em cada categoria, as quais são concedidas no encerramento do programa. As categorias premiadas são:

- “Melhor proposta de solução”: a partir da votação entre os participantes presentes no evento de encerramento do programa, é selecionada a equipe que apresentou a melhor proposta de solução para o desafio institucional.
- “Engajamento”: foi desenvolvida uma ferramenta de controle com o objetivo de acompanhar as equipes na realização de atividades da metodologia HubGov. A premiação é dada à equipe que mais completou essas atividades.
- “Reconhecimento do grupo”: por meio de votação dos participantes presentes no encerramento do programa, os HubGovers elegem um participante pela postura positiva e participativa nas atividades durante todo o processo.
- “Prêmio HubGover”: a WeGov reconhece o participante do programa que mais demonstrou a cultura de inovação, colaborando com o grupo e sendo participativo nas atividades do programa.

6 RESULTADOS E LIÇÕES APRENDIDAS

De acordo com a diretora do WeGov, Gabriela Flores Tamura, os resultados alcançados e os ensinamentos obtidos foram muito satisfatórios. Alguns aspectos merecem destaque, como o fato de que o programa foi reconhecido internacionalmente com o prêmio ELIS (Encontro Latino-americano de Inovação Social), da comunidade latino-americana de inovação social a partir do setor público, em novembro de 2017, em Guadalajara (México), na categoria que premia um dos trinta melhores projetos de inovação social da América Latina. Além do prêmio ELIS, a prática recebeu, em 2018, da Udesc, o selo de qualidade de boa prática em gestão pública.

Ademais, constatou-se que todos os indicadores avaliados nas instituições melhoraram, conforme demonstrado pela tabela 1, elaborada com base em entrevistas realizadas com todos os participantes do programa.

TABELA 1
Indicadores avaliados nas instituições participantes de todas as edições do programa HubGov

Sequência	Indicador	Nota média Início	Nota média Fim
1	Conhecimento em inovação	6,75	8,23
2	Acesso a outras instituições	32%	93%
3	Coragem para empreender	5,75	7,73

Elaboração dos autores.

A combinação dos três indicadores aponta para o objetivo de “formar inovadores”, citados anteriormente. O primeiro indicador da tabela demonstra a evolução dos participantes nas metodologias orientadas à inovação. Dessa forma, além de terem praticado as técnicas DT e DS para apresentar a proposta de solução, os HubGovers se tornam aptos a aplicar os conhecimentos em novos contextos no âmbito das instituições. O segundo indicador deflagra o crescimento notório, dada a natureza institucional do programa. Tal evolução reflete o conceito de coprodução e o estabelecimento de parcerias para provisão do bem público. Por fim, o terceiro indicador demonstra a evolução em competências para inovação no setor público, referenciada anteriormente pelo modelo da OECD. O desenvolvimento de novas aptidões se manifesta na coragem para enfrentar os paradigmas institucionais. Não obstante, demonstra-se na capacidade de propor, desenvolver e implementar colaborativas soluções inovadoras.

Em relação aos desafios encontrados de 2017, dos quatorze iniciais, treze foram prototipados; três foram apresentados para a alta administração, mas não seguiram como projetos; três estão em desenvolvimento; e oito foram implementados. Dentre esses últimos, é pertinente citar o caso do HubBio (TRE-SC),

em que se consolidou parceria entre as instituições públicas participantes para divulgarem, em seus canais interno e externo de comunicação, o cadastramento biométrico, a qual foi eleita a melhor proposta de inovação no HubGov 2017. Salienta-se também o HubSSP (SSP-SC), contexto em que se deu a criação de um espaço colaborativo de trabalho, que está em funcionamento desde 11 de dezembro de 2017. Nesse espaço, foram realizados, até a elaboração deste texto, sete eventos sobre a importância da inovação no setor público, sendo sensibilizados 129 servidores públicos.

No que concerne às lições aprendidas no processo, destaca-se a importância de se efetuar uma redução da carga horária dos programas, visto que as pessoas não conseguem participar de todas as atividades, e, com isso, acabam ficando com uma sensação de dívida, como se tivessem sido péssimas participantes. Quanto à realização de encontros com líderes, observa-se a diferença entre a participação de políticos e de estudiosos, visto que as duas primeiras edições contaram com a participação de políticos e as duas últimas, de estudiosos da área. Percebeu-se que as lideranças das duas últimas foram mais bem recebidas, tendo em vista a dificuldade de diálogo entre políticos e servidores. Neste caso, vislumbram-se a oportunidade para ressignificar essa relação em 2019. Finalmente, no que tange ao modelo de negócios desenvolvido no programa, ainda se está em busca do melhor modelo, em virtude de se tratar de uma proposta muito recente e de difícil contratação pelo governo estadual.

REFERÊNCIAS

BLYTH, S.; KIMBELL, L.; HAIG, T. **Design thinking and the big society**: From solving personal troubles to designing social problems. Londres: Actant and Taylor Haig, 2011.

CUNNINGHAM, P.; KARAKASIDOU, A. Innovation in the public sector. **Policy Brief**, n. 2, 2009.

KOCH, P. *et al.* **Innovation in the public sector**: Summary and policy recommendations. Oslo: NIFU STEP, 2006.

SALM, J. F. Coprodução de bens e serviços públicos. *In*: BOULLOSA, R. F. (Org.). **Dicionário para a formação em gestão social**. Salvador: CIAGS/UFBA, 2014.

SNOOK; DMA. **Service design principles for working with the public sector** – a collaborative think piece. 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/2EvJJin>>. Acesso em: jul. 2018.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BOYLE, D.; HARRIS, M. **The challenge of co-production**. Londres: New Economics Foundation, 2009.

NEEDHAM, C.; CARR, S. **Co-production-an emerging evidence base for adult social care transformation**: research briefing. Londres: Social Care Institute for Excellence, 2009.

INOVAÇÃO EM AMBIENTE HOSTIL: O CASO DO PROCESSO NORMATIVO NA CASA CIVIL

Ronaldo Alves Nogueira¹
Caio Castelliano de Vasconcelos²
Antonio Claret Campos Filho³

1 INTRODUÇÃO

Inovar não é fácil. Qualquer inovação encontra resistências e desconfianças pelo meio do caminho (Hernandez e Caldas, 2001). Na administração pública, esse processo é ainda mais árduo. Mesmo quando o ambiente é favorável e todos os atores envolvidos no processo de inovação estão alinhados, ainda assim o processo é complexo. Neste capítulo, é apresentado o caso oposto: inovação em um ambiente hostil.

Qualquer iniciativa governamental relevante depende de um ato normativo. Desde a alteração da estrutura organizacional de um ministério até uma reforma constitucional: precisa-se da elaboração ou da alteração de uma norma. Nesse sentido, o processo normativo analisado compreende as atividades associadas à produção de atos normativos (decretos, medidas provisórias, projetos de lei e propostas de emendas constitucionais) que são submetidos pelos ministros ao presidente da República. No processo normativo, a Casa Civil é responsável por fazer a última análise jurídica e a última análise de mérito antes da assinatura pelo presidente da República. Internamente, a Casa Civil se vê como a última trincheira antes da manifestação presidencial. Pelo seu grau de sensibilidade e importância, já era esperado que qualquer inovação a ser feita no processo normativo seria alvo de resistências quase intransponíveis.

Este capítulo apresenta o trabalho desenvolvido pela equipe da Assessoria de Modernização da Casa Civil para aprimorar o processo normativo. Na próxima seção, são apresentados o contexto da inovação e as estratégias gerais adotadas para levá-la adiante. Em seguida, na seção 3, a metodologia utilizada (duplo diamante) e as etapas do processo de inovação – pesquisa, definição, ideação e

1. Auditor federal de finanças e controle da Controladoria-Geral da União.

2. Advogado da Advocacia-Geral da União.

3. Especialista em políticas públicas e gestão governamental da Escola Nacional de Administração Pública (Enap).

prototipagem – são discutidas. Na seção 4, é descrito o processo decisório em torno da inovação, e, por fim, a seção 5 apresenta as conclusões sobre o caso.

2 AMBIENTE HOSTIL E ESTRATÉGIAS ADOTADAS

Muitas vezes a dificuldade para desenvolver uma inovação começa na própria unidade de inovação. Como essa geralmente é considerada uma unidade meio, acaba por não receber os recursos necessários para execução do seu trabalho. Esse não era o caso da Assessoria de Modernização vinculada à Secretaria-Executiva da Casa Civil, que, no início de 2018, contava com equipe de cinco pessoas dedicadas de forma exclusiva a atividades de inovação.

O ambiente hostil referido aqui é o ambiente nos órgãos destinatários da inovação, ou seja, nos donos do processo de trabalho alvo da inovação. O procedimento normal, quando se pretende fazer uma inovação em determinado processo de trabalho, é haver um entendimento prévio com a cúpula do órgão destinatário da inovação, visando explicar os objetivos e alinhar expectativas quanto aos resultados do trabalho. A partir daí, ocorrem reuniões entre a unidade de inovação e as equipes desse órgão, para mapeamento do processo de trabalho, discussão das propostas e execução das etapas seguintes.

No caso em análise, sabia-se de antemão que tanto a cúpula quanto parte da equipe técnica do órgão responsável pelo processo seriam contrárias à inovação. Existia a visão, endógena, de que o fluxo de trabalho atual funcionava a contento, o que é normal em qualquer processo, pois os usuários acabam se acostumando com suas falhas e passam a encará-las como normais. Outro ponto era que não se queria perder tempo com um assunto administrativo de menor importância diante da relevância das atribuições desempenhadas pelo órgão. Por fim, parecia haver um receio velado com eventual redistribuição de poder provocada pela proposta. Nesse cenário, foram adotadas algumas estratégias para contornar a resistência percebida, conforme a seguir.

- 1) Comunicação interna limitada: embora constasse em instrumentos formais, como no plano de ação aprovado pelo Comitê de Governança da Casa Civil, a modernização do processo normativo nunca foi alvo de grandes reuniões com o órgão destinatário. Uma apresentação formal com o alto escalão desse órgão só foi feita após a última fase do projeto, com o protótipo pronto, quando a proposta já estava suficientemente amadurecida (situação descrita na seção 4). Foi dada publicidade mínima necessária ao desenvolvimento da inovação, de modo a proteger a iniciativa de uma eventual ordem de cancelamento, o que inviabilizaria o projeto de forma prematura.

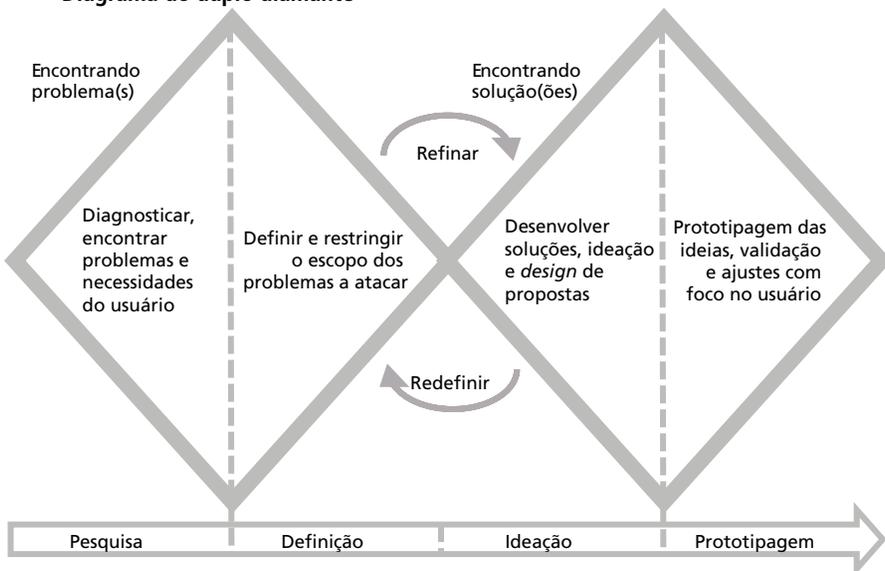
- 2) Identificação de parceiros dentro do órgão destinatário: é praticamente impossível desenvolver uma proposta minimamente sustentável para aprimorar um processo de trabalho sem conhecer o seu funcionamento. Ocorre que nesse caso a participação de alguns atores-chave poderia causar uma polêmica desnecessária e prejudicar o projeto. Assim, foram identificadas algumas pessoas parceiras: aquelas que pareciam ter um perfil mais favorável à inovação e algumas de quem a equipe da Assessoria de Modernização já tinha algum grau de conhecimento prévio. Esses atores supriram grande parte da informação sobre o funcionamento do processo de trabalho, sobre as necessidades de melhoria e deram sua visão sobre as primeiras propostas feitas pela equipe de inovação.
- 3) Cuidado com não parceiros: quando o ator era identificado como não parceiro e o contato com ele era inevitável, as perguntas se limitavam à descrição do processo de trabalho. Procurou-se evitar ao máximo a tentação de expor ideias que estavam sendo desenvolvidas pela equipe de inovação. Havia o risco de algum não parceiro difundir as propostas de forma prematura, muitas vezes com viés negativo, criando ou reforçando preconceito em torno da inovação pretendida.
- 4) Apoio externo: a parceria com outros órgãos e outras instituições foi essencial para o desenvolvimento do projeto. Merece destaque a parceria feita com o GNova – Laboratório de Inovação em Governo, da Enap, que, além de coordenar uma oficina de *design thinking* específica para o projeto, foi fonte de aprendizado de metodologias destinadas a buscar inovações para melhorias de processos. Essa parceria e outras são detalhadas na seção 3.
- 5) Proposta com zero redistribuição de poder: quando um processo de trabalho é redesenhado, algumas vezes a proposta mais racional implica redistribuição de competências e atribuições. Aqueles que podem perder poder com as alterações são fonte potencial de resistência. Dessa maneira, quando não havia prejuízo ao cerne da proposta, optou-se por manter as competências e atribuições anteriores. Logicamente, essa não é a solução ideal, mas é a que possui maior probabilidade de ser implementada em um ambiente hostil.
- 6) Plano B para pontos de resistência: ao longo do trabalho, ficaram claros os pontos mais polêmicos que seriam alvo de possível resistência. Na proposta final, foram mostradas alternativas em relação a esses pontos. Primeiro demonstrava-se o plano A e os seus ganhos. Em seguida, mostrava-se o plano B, com algumas desvantagens em relação ao anterior, que também seria possível, de modo a viabilizar o projeto.

3 INOVAÇÃO NO PROCESSO NORMATIVO: DO PROBLEMA AO PROTÓTIPO

O processo normativo, como principal processo de trabalho da Casa Civil, era um alvo natural de modernização. Melhorias feitas nesse processo geram impactos positivos na produtividade e no desempenho em todo o governo, uma vez que as propostas de ato normativo tramitariam de forma mais rápida e seriam elaboradas com melhor qualidade.

Embora em novembro de 2017, quando os trabalhos foram iniciados, não houvesse uma metodologia de inovação pré-definida a ser empregada pela assessoria de modernização, o trabalho acabou seguindo as fases descritas no diagrama do duplo diamante, conforme a figura 1.

FIGURA 1
Diagrama do duplo diamante



Fonte: Design Council (tradução dos autores).

O diagrama do duplo diamante é uma forma de descrever os estágios de divergência e convergência do processo de *design* de inovação. O Design Council, consultoria do governo do Reino Unido que propôs o diagrama, classifica o processo em quatro etapas: *i*) pesquisa; *ii*) definição; *iii*) ideação; e *iv*) prototipagem. As subseções a seguir explicam o que significa cada uma dessas fases e como isso foi aplicado no caso concreto em estudo.

3.1 Pesquisa

A primeira fase da inovação refere-se à pesquisa sobre o problema a ser resolvido, considerado o diagnóstico do processo. Parte-se da demanda original (começo do primeiro diamante) e inicia-se um período de divergência em que é feita uma tentativa de diagnosticar todas as causas do(s) problema(s) e necessidades dos usuários. Ao final dessa primeira fase, o ideal é ter um amplo conjunto de fatores que estejam relacionados ao problema (meio do primeiro diamante, momento de divergência máxima).

No caso do processo normativo, essa fase foi iniciada em novembro de 2017. A Assessoria de Modernização realizou uma análise criteriosa do processo normativo, de maneira qualitativa e quantitativa. Qualitativamente, por meio de dezoito entrevistas com autoridades diretamente envolvidas no processo em diversos ministérios, além da própria Casa Civil. A definição dos entrevistados e o formato das entrevistas levaram em consideração as estratégias debatidas nos itens 2 e 3 da seção 2. A despeito do processo formal, a equipe também identificou e anotou informalidade(s) no processo, que começa(m) ainda antes de o texto ser submetido à Casa Civil. Muitas mensagens eletrônicas são trocadas entre os envolvidos, muitas vezes participantes de um grupo de trabalho constituído, formal ou informalmente, para a revisão de uma norma já existente ou produção de uma nova norma.

Em termos quantitativos, aplicou-se a técnica da mineração de processos. Foram extraídos dados da tramitação de cerca de 3 mil processos normativos do Sistema de Geração e Tramitação de Documentos Oficiais (Sidof),⁴ onde tramitam as proposições antes da chegada à Casa Civil, e do Sistema Eletrônico de Informações (Sei!), plataforma por onde tramita o processo na Casa Civil. Para essa análise quantitativa, foram utilizadas as ferramentas Disco, da Fluxicon, e ProM, desenvolvido por Van der Aalst (2009). O resultado dessa análise do processo com ferramentas de mineração foi surpreendente. Não somente pelo aspecto visual, pois as animações dão a exata dimensão das linhas de montagem dos normativos, mas também por deixar claro que as respostas nas entrevistas descreviam o desejável caminho feliz do processo. Entretanto, o processo pode ser interrompido, paralisado, retornado ou desviado do rumo que leve à sua aprovação definitiva. Outra vantagem da técnica é demonstrar os gargalos do processo, em unidades administrativas que acumulam proposições, com indicadores de tempo bastante precisos.

De modo geral, o desenho do processo normativo é representado por três fases. Na primeira, a fase de *concepção do ato*, as propostas são concebidas pelas áreas

4. O Sidof foi instituído como sistema organizacional, com órgão central, órgãos setoriais e seccionais, para as "atividades de elaboração, redação, alteração, controle, tramitação, administração e gerência das propostas de atos normativos a serem encaminhadas ao presidente da República pelos ministérios" (Decreto nº 4.522, de 17 de dezembro de 2002). Entretanto, é confundido com o sistema eletrônico que oferece suporte ao processo normativo.

técnicas das pastas, as quais realizam um diagnóstico, avaliam alternativas, custos e possíveis resultados práticos para a sociedade. Há um debate interno dentro do ministério autor sobre a viabilidade da proposta. A responsabilidade de propor o ato formalmente ao presidente da República fica a cargo dos ministros de Estado. Na segunda fase, a *consolidação do ato*, ocorrem debates com os atores interessados (*stakeholders*): associações, cidadãos, empresas, parlamentares, estrangeiros e outros órgãos governamentais. Quando o tema da proposição envolve mais áreas de governo, o(s) *stakeholder(s)* mais importante(s) se torna(m) o(s) ministério(s) coautor(es) do ato, cujo(s) ministro(s) obrigatoriamente se manifesta(m) sobre a proposta. A terceira fase pode ser designada como *aprovação do ato*, em que a Casa Civil faz uma avaliação de mérito e uma avaliação jurídica sobre o ato normativo proposto e o submete ao presidente da República.

Diagnosticado todo esse contexto processual, foram identificadas quatro categorias principais de problemas: *deficit* de *coordenação* governamental, *deficit* de *informação* entre os atores, *deficit* de *conformidade* (*compliance*) e *deficit* de *automação* do processo. Esse leque de possíveis problemas a serem atacados, com o grau máximo de divergência (meio do primeiro diamante), caracteriza o fim da fase de pesquisa, o que ocorreu por volta do final de janeiro de 2018. Pode-se garantir que as propostas foram baseadas em evidências (problemas) identificadas quali-quantitativamente. Uma nota técnica de caráter restrito foi produzida visando à descrição das etapas e dos eventuais pontos críticos identificados no processo de elaboração de atos normativos.

3.2 Definição

Diante do leque de problemas identificados, foi iniciada a segunda fase do duplo diamante: a definição. Esse é um período de convergência, de definir e restringir o escopo dos problemas a atacar. Essa definição leva em consideração as limitações de tempo e de recursos existentes e demais fatores contextuais para implantação da inovação. Nessa fase, são alinhadas as expectativas em torno do projeto.

No caso do processo normativo, foi montada uma apresentação para o patrocinador do projeto, utilizando-se a ferramenta Prezi. A apresentação detalhou as quatro categorias de problemas: *deficit* de coordenação, informação, conformidade e automação. Foram relatadas frases extraídas das entrevistas, de forma a ilustrar melhor cada problema. Também foi mostrado um vídeo com o fluxo dinâmico dos processos dentro da Casa Civil, com dados reais do trâmite processual extraídos do Sei!, utilizando-se a ferramenta Disco, que mostrou, de forma inequívoca, quais setores da Casa Civil eram gargalos do processo. Na apresentação também foram esboçadas as primeiras propostas relacionadas a cada problema.

A apresentação ocorreu no final de fevereiro de 2018. Na ocasião foi definido que a trilha a ser percorrida deveria ser a da automação. A automação a ser feita, além de tornar o processo mais rápido e racional, deveria tentar resolver a questão do *deficit* de informação e de conformidade. A questão da coordenação, mais sensível e polêmica, não deveria ser alvo de propostas de inovação (no máximo poderia ser melhorada como consequência do processo de automação). Tratar questões com alto grau de sensibilidade em um ambiente hostil muito provavelmente inviabilizaria qualquer proposta de inovação. Na ocasião também foram definidas restrições temporais e outras limitações. Por exemplo, não poderia ser especificado novo sistema para o processo, por falta de recursos.

Essa fase de convergência foi fundamental para definir um foco para o trabalho. A equipe de inovação, após o período de contato com os problemas e esboço das soluções, estava com a expectativa de resolver tudo o que foi identificado. Depois a equipe entendeu que a orientação do patrocinador foi essencial para concentrar esforços, para que se pudesse chegar a entregas efetivas ao final do trabalho.

A essa altura, a direção da Enap havia proposto colaborar com a Assessoria de Modernização, por meio de apoio do Laboratório GNova. Esse laboratório, que tem parceria com o MindLab (Dinamarca), possui um espaço diferenciado, equipe própria e colaboradores prontos a serem mobilizados para dar suporte aos projetos de inovação promovidos pelos órgãos da administração pública federal.

A primeira providência da equipe do GNova foi especificar melhor o problema, deixando-o mais preciso. Esse passo era necessário para a oficina de ideação a ser realizada na próxima fase do projeto (descrita na subseção 3.3). Após alguns encontros com a Assessoria de Modernização da Casa Civil, a equipe do GNova propôs a seguinte pergunta-desafio: “como podemos organizar os sistemas de informação para melhorar o processo normativo?”.

Essa pergunta, que de pronto foi aprovada pela assessoria de informação, sintetizava exatamente o problema a ser enfrentado. Nesse momento de convergência máxima se encerrou a fase de definição. O projeto chegou ao fim do primeiro diamante, no ponto de interseção para a fase seguinte. Isso ocorreu no final de março de 2018.

3.3 Ideação

O próximo passo do duplo diamante é o de ideação, ou seja, construir ideias para solucionar o problema. Nesse momento, inicia-se um novo período de divergência (início do segundo diamante), com o desenvolvimento de soluções e desenho de propostas. Ao final da fase de ideação (meio do segundo diamante), espera-se reunir o máximo possível de ideias aptas a resolver os problemas definidos na fase anterior.

No caso do processo normativo, essa fase contou com a imprescindível parceria do GNova, que ajudou a organizar uma oficina de ideação na Enap. Foram reunidos diversos atores envolvidos no processo normativo, autoridades detentoras de conhecimento técnico sobre os sistemas em operação (Sidof e Sei!) e acerca do fluxo de construção das normas. Profissionais qualificados do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), da Diretoria de Tecnologia (Ditec) da Secretaria-Geral da Presidência da República, assim como da própria Casa Civil e da Enap se dispuseram a participar e enfrentar o desafio.

Aqui vale uma ressalva em relação ao ambiente hostil: não foi convidado nenhum ator que trabalhasse diretamente com a análise de mérito ou a análise jurídica de atos normativas na Casa Civil. Essa decisão foi tomada para preservar o projeto de eventuais vazamentos e polêmicas. Se, por um lado, faltou a visão do usuário nos debates, por outro, as discussões foram feitas com ampla liberdade de ideias.

O espaço de interação oferecido pelo GNova mostrou-se fundamental, permitindo retirar os atores do ambiente de trabalho e realizar uma imersão na busca de soluções. A oficina teve início com apresentação da Casa Civil sobre o fluxo de elaboração dos atos normativos. A contextualização teve o objetivo de alinhar o conhecimento acerca do histórico do problema, em especial, sobre as questões relativas aos sistemas vigentes para elaboração e trâmite dos atos normativos (Sidof e Sei!), bem como sobre os obstáculos e desafios para registro e troca das informações envolvidas nesse processo.

Em seguida, os participantes foram divididos em três grupos a fim de desenvolver as soluções para o desafio: “como podemos organizar os sistemas de informação para melhorar o processo normativo?”. Cada grupo recebeu uma restrição de *design* específica: *i*) tempo – solução deveria ser implementada em dois meses; *ii*) melhor experiência de uso – solução deveria atender às necessidades e às expectativas do usuário da melhor forma; e *iii*) tecnologias emergentes – solução deveria incorporar o que existe de mais atual e adequado em tecnologia. O uso de restrições contribuiu para gerar ideias focadas e diversificadas, com a permissão de inicialmente suspender a urgência de outros aspectos, como viabilidade a curto prazo e custos, por exemplo.

A partir de uma rápida sessão de *brainstorming*, os grupos selecionaram as ideias que iriam compor suas soluções. Após a seleção, as propostas foram detalhadas a fim de listar os recursos e as condições necessários ao desenvolvimento. Por fim, os grupos apresentaram suas soluções e receberam avaliações (*feedbacks*) dos demais participantes para melhoria das propostas.

A principal solução consensual para um cenário de restrição de tempo foi substituir o Sidof por uma instalação específica do Sei!, tendo como proposta de valor a unificação da informação em um único sistema. Esse ambiente de instrução

processual, baseado na plataforma de processo eletrônico Seil, passaria a concentrar todo o processo normativo, desde a proposição pelo ministério autor, passando pelos ministérios coautores até a análise final na Casa Civil, permitindo inclusive a coleta de todas as assinaturas e referendas nos normativos. A proposta viabilizaria a existência de um Número Único de Protocolo (NUP) e, em consequência, a rastreabilidade e o compartilhamento das informações.

Além dessa solução principal, foram propostas outras soluções como: *i*) definição de relatoria para cada processo normativo; *ii*) uso de ferramentas para redação colaborativa entre os autores envolvidos na preparação prévia do projeto, compilando comentários, redações alternativas e ambiente de *chat* para debates dos pontos (as referências apresentadas foram SharePoint e Teams, da Microsoft, e Google Docs); e *iii*) uso de uma assistente virtual de inteligência artificial (AI), baseada em ferramental de mineração textual (*text mining*), designada Dra. Norma, capaz de fazer análise de similaridade do texto proposto com os decretos e as leis vigentes, com jurisprudência de tribunais superiores e recomendações de acórdãos do Tribunal de Contas da União (TCU).

No que tange à geração de ideias, foi positivo o uso de recursos visuais e plataformas comuns para trabalhar as ideias, como grandes papéis e *post-its*, para que houvesse um alinhamento do grupo e um sentimento de construção coletiva. A divisão em grupos menores, por restrição, também contribuiu para o desenvolvimento mais focado de aspectos de uma potencial solução.

No momento de avaliação do processo (*debriefing*) entre Enap e Casa Civil, em que foram discutidos o conteúdo produzido e os métodos utilizados, um dos parceiros manifestou o seu ceticismo inicial a respeito do projeto: “estava pessimista. Será que não estou gastando muita energia em uma coisa que não sei se vai dar certo?”. No entanto, após o processo, disse que podia falar “com convicção” de que tinha sido muito produtivo, no sentido de que “a oficina serviu para dar um *boost* nas ideias”, “consequimos amadurecer de forma muito rápida e gerar novos *insights*”. A larga experiência e a alta qualificação dos atores que participaram das oficinas trouxeram robustez aos resultados gerados, ao passo que a complementariedade dos três cenários em que trabalharam os grupos enriqueceu a solução final a ser apresentada para o tomador de decisão. Este resultado positivo e complementar foi ressaltado na fala do líder do projeto: “[as soluções desenhadas] não são três alternativas, são três fases do mesmo projeto”.

Note-se que essa fase de ideação foi acelerada com a oficina de *design thinking*. O esquema de imersão em que atores interorganizacionais permanecem juntos durante um dia inteiro, fora do seu espaço de trabalho, em um ambiente adequado (Laboratório Gnova), com metodologia apropriada e com a condução de uma

equipe técnica especializada, fez com que essa fase fosse feita em apenas um mês (o mês de abril), tempo necessário para organizar e conduzir a oficina.

3.4 Prototipagem

A prototipagem é a última fase do duplo diamante. Esse é o momento de desenvolver protótipos e rodar pilotos que permitam identificar necessidade de ajustes antes da implementação de uma solução. É o momento da convergência final, em que o conjunto de soluções apresentadas na fase anterior é testado de modo a provar que a solução apresentada funciona na prática.

No caso do processo normativo, logo após a oficina de ideação, a Assessoria de Modernização da Casa Civil buscou os recursos necessários para execução das soluções apresentadas. Foram viabilizados recursos para prototipar todas as propostas, em grande parte junto aos próprios parceiros que participaram da oficina. Nesta fase, como é comum em departamentos de pesquisa e desenvolvimento (P&D) industriais, o projeto recebeu um nome fantasia: LeXXIs – processo normativo no século XXI. A Assessoria de Modernização fez uma apresentação para o patrocinador do projeto mostrando tanto as ideias oriundas da oficina quanto os recursos já angariados para transformar essas ideias em protótipos funcionais. Ao final, ficou acordado que todos os protótipos poderiam ser desenvolvidos.

Tendo em mente que as ideias em si valem pouco, a menos que sejam viabilizadas (Tebbe, 2011), a equipe da assessoria abriu quatro frentes de desenvolvimento de protótipos. Uma delas foi uma prova de conceito (PoC) para utilização do Office365 em parceria com a área de negócios da Microsoft, a fim de testar as ferramentas de edição colaborativa, como o SharePoint e o Teams.

A segunda frente foi inspirada em macros já em utilização por um advogado na Casa Civil, para limpeza e formatação automatizada dos textos normativos. Embora operacional, essa atividade demanda muito tempo de vários quadros qualificados no decorrer do processo. Entrevistas específicas para compreender bem as necessidades dos usuários foram realizadas. A proposta era fazer uma macro que automatizasse ao máximo a formatação do ato, de modo a cumprir as regras previstas no Decreto nº 9.191/2017. Esta frente representa a função de editoração da assistente virtual, designada Dra. Norma, e foi desenvolvida por outra assessoria da Secretaria-Executiva da Casa Civil, especializada em tecnologia.

Para a terceira frente, que representa a função de AI da Dra. Norma, a Coordenação de Análise de Dados e Inteligência da Informação, da Ditec, na Secretaria-Geral da Presidência da República, desenvolveu uma solução de similaridade entre decretos e leis utilizando ferramentas de *text mining*. A PoC (utilizando o período de trinta anos: 1988 a 2018) foi disponibilizada para visualização em Microsoft Power BI e, posteriormente, em QlikView. Cabe destacar que outras iniciativas

de assistentes virtuais foram pesquisadas e contribuíram com a inspiração para essa solução, como os robôs Alice, Sofia e Monica, do TCU. Outra referência foi a Dra. Luzia (Fernandes, 2018), uma solução de AI aplicada a execuções fiscais.

Por fim, a quarta frente foi a prototipação do que foi chamado internamente de Seidof, ou seja, um Sidof baseado na plataforma Sei!. Para tanto, a Diretoria de Tecnologia implementou um ambiente de homologação com uma instalação do Sei!, versão 3.010, totalmente apartada do Sei! da Presidência da República. Nesse ambiente, a equipe da Assessoria de Modernização especificou: tipos e subtipos de processos, modelos de documentos, tipos de usuários e hipóteses legais de restrição de acesso, entre outras configurações necessárias. Funcionou como experiência de referência a configuração utilizada no Sei-Atos, do MP. Em seguida, mais de cinquenta processos fictícios, baseados em processos reais, foram instruídos no protótipo para testar a tramitação entre autor, coautores e Presidência. Para refinar o protótipo a entregar, foram efetuadas entrevistas de experiência dos usuários do Sidof no MP e no Ministério da Fazenda. Esse refinamento contribuiu para adequar configurações específicas no protótipo. Por fim, foi solicitada a disponibilização do Seidof em ambiente de produção, para testes com processos normativos reais oriundos do MP, cuja equipe se dispôs a realizar instrução por redundância, tanto no Seidof quanto no Sidof, por questão de segurança. Um dos destaques desse teste foi a tramitação do Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2019 (PLOA 2019), que foi instruído de modo completo no Seidof e encaminhado à Presidência no prazo constitucional. Dessa forma, a assessoria entregou o Seidof pronto para uso, a fim de iniciar a substituição do antigo sistema.

Ressalte-se que a metodologia de *design thinking* não é linear, havendo a possibilidade de *looping*, a fim de revisitar o diagnóstico e o problema para refinar o protótipo a entregar. Isso ocorreu também no meio do desenvolvimento dos protótipos. Foram efetuadas entrevistas de experiência dos usuários (UX) do Sidof no MP, tanto na assessoria técnica do gabinete do ministro quanto na consultoria jurídica daquela pasta. Também foi entrevistado usuário do Sidof no Ministério da Fazenda. Esse refinamento contribuiu para adequar configurações específicas do protótipo do Seidof. Isso também ocorreu com a assistente Dra. Norma, cujas versões iniciais foram apresentadas para sugestões de melhorias (*backlog*), visando especificar versões futuras.

Enfim, a assessoria incubou quatro experiências. Três totalmente novas para colocar em prática: a Dra. Norma, com a função de editoração eletrônica e a função de análise inteligente de similaridades, e o Seidof, um sistema pronto para a utilização. Em relação às ferramentas privadas de edição colaborativa, requisitos de segurança de rede e processo licitatório indicarão a possibilidade de adesão e incorporação do modelo concebido para preparação de projetos normativos no governo.

4 TOMADA DE DECISÃO: A HORA DA VERDADE

Uma vez que a inovação passou pela fase de protótipo, estava pronta para ser implementada. A implementação em si, no entanto, dependia de uma tomada de decisão em que o órgão destinatário da inovação era parte essencial. Em um ambiente normal, o órgão destinatário participa de todo o processo de desenvolvimento da inovação e essa decisão final é um ato quase simbólico. No caso de implantação de inovação em um ambiente hostil, no entanto, a realidade era outra. O órgão destinatário tinha conhecimento limitado da proposta e sua reação ao ser apresentado às soluções era uma incógnita.

O fato de o órgão destinatário da inovação não ter participado ativamente do trabalho trazia o seguinte risco: algum grave obstáculo à proposta não ter sido visualizado. Poderia ser uma questão legal, um aspecto tecnológico ou algum procedimento imprescindível e incompatível com as soluções a serem apresentadas.

Decidiu-se, então, apresentar o projeto para as equipes técnicas do órgão destinatário. Seriam feitas reuniões inclusive com os não parceiros, que possuiriam as críticas mais agudas às inovações. Com isso, pretendia-se tomar conhecimento de todas as possíveis críticas, pertinentes ou não, que as propostas poderiam receber. Nesse momento extremamente delicado do projeto, algumas estratégias foram adotadas, conforme a seguir descrito.

- 1) Reuniões em pequenos grupos: em vez de uma grande reunião com muitos atores do órgão destinatário, foram feitas várias reuniões em pequenos grupos, com, no máximo, três pessoas. Isso possibilitou que cada pessoa fosse ouvida sobre todos os aspectos da proposta, de forma que as críticas fossem realmente externalizadas.
- 2) Mesclar parceiros e não parceiros: outro objetivo da reunião era diminuir a resistência de alguns atores-chave. Ao inserir na reunião alguns parceiros do órgão destinatário, capazes de apontar os benefícios da proposta, aqueles mais resistentes puderam perceber a existência de benefícios reais, o que acabou dando início a um processo de suavização de críticas.
- 3) Paciência e insistência: esses encontros precisaram ser adiados e remarcados várias vezes. De um lado, existia certa oposição dos não parceiros do projeto. De outro lado, os parceiros sabiam que estavam lidando com uma situação delicada, em que o envolvimento deles de forma mais explícita poderia colocá-los em situação de risco. Para piorar, nesse meio tempo ocorreu a greve dos caminhoneiros, que absorveu todas as atenções na Casa Civil. Porém, com grandes doses de paciência e insistência, as reuniões acabaram acontecendo.

Na quarta reunião, as críticas feitas foram praticamente uma repetição dos encontros anteriores, o que demonstrava que havíamos chegado a um ponto de saturação, ou seja, dificilmente uma nova objeção relevante poderia aparecer em novas entrevistas. As críticas consideradas pertinentes fizeram com que as propostas fossem adaptadas. Além disso, a apresentação final incorporou de forma explícita essas preocupações, demonstrando como elas estavam atendidas. Por exemplo, a questão da segurança da informação foi tratada de forma específica.

Para as críticas não pertinentes, mas que poderiam ser utilizadas como objeção à implantação da inovação, foram desenhadas alternativas, uma espécie de plano B (discutido no item 6 da seção 2). Logicamente, o plano B era menos eficiente do que a proposta original, mas a visão interna era a de que valia a pena apresentá-lo na reunião de tomada de decisão, como forma de contornar resistências específicas e viabilizar a implantação do projeto. Por exemplo, a ideia original era a assinatura no Seidof com usuário e senha, o que estava fundamentado no Decreto nº 8.539/2015. No entanto, caso o uso de assinatura por dispositivo eletrônico (*token*) fosse um requisito, a configuração do sistema poderia ser adaptada.

Finalmente, em agosto de 2018, ocorreu uma reunião entre o principal patrocinador do projeto e a cúpula do órgão destinatário da inovação. As principais objeções foram imediatamente expostas pelo órgão. A Assessoria de Modernização, que estava fazendo a apresentação das propostas, precisou ir direto para a parte que mostrava como aquelas preocupações estavam incorporadas ao projeto. Ao longo do encontro, foram ficando claras as inúmeras vantagens trazidas pela proposta e, ao final da reunião, ficou decidido que as propostas apresentadas poderiam ser testadas.

5 CONCLUSÕES

Inovar em um ambiente hostil é uma tarefa delicada e arriscada. É alta a probabilidade de grande parte dos esforços não ter um resultado concreto. No caso apresentado anteriormente, apresentar o projeto para o órgão destinatário da inovação logo no início dos trabalhos poderia inviabilizar sua execução de forma prematura. Como estratégia, foi adotado o caminho oposto: maturar as soluções ao máximo, desenvolver e testar os protótipos, identificar as resistências, incorporar esses pontos na proposta e apresentar alternativas aos pontos mais polêmicos.

Essa experiência contribuiu para evidenciar o papel das relações interorganizacionais na promoção da inovação no setor público (Nogueira e Odelius, 2015) e a aprendizagem derivada dessas interações organizacionais (no caso, a Secretaria-Geral da Presidência da República, por meio da sua Ditec, o MP e sua escola vinculada, Enap, o TCU, a rede InovaGov, a Microsoft, entre outros). A complexidade das inovações tecnológicas atuais exige um “ecossistema de inovação” (Arbix, 2010), com fortes interações entre organizações especializadas, de modo

a promover processos de aprendizagem coletiva amparadas em relacionamentos interorganizacionais.

Em termos conceituais, a experiência da Assessoria de Modernização da Casa Civil se aproxima do conceito de inovação organizacional, representado pela “criação de organizações ou alteração de processos decisórios ou de gestão, inclusive mediante a utilização de laboratórios de inovação, voltados a processos de aprendizagem e experimentação” (Cavalcante e Cunha, 2017, p. 18).

Como conclusão prescritiva, deve-se estabelecer na administração pública uma cultura de confiança, compartilhamento e inovação, à semelhança do que ocorreu para a sobrevivência de empresas de alta tecnologia (Hung *et al.*, 2011).

Como resultados, além dos produtos entregues, a Assessoria de Modernização da Casa Civil da Presidência da República apropriou-se de ferramental de inovação, especialmente os *tool kits* de *design thinking*, como estratégia para a modernização de processos complexos e interorganizacionais, aproveitando-se de aprendizagem promovida pela parceria com o Laboratório de Inovação em Governo da Enap. A assessoria deixa como legado uma metodologia de inovação na Casa Civil, um protótipo do Seidof testado com sucesso e a assistente virtual aprovada para uso no apoio à análise de projetos normativos. Nesse sentido, avançamos no desafio enfrentado pelos esforços de inovação no setor público: de transformar estruturas burocráticas com tendência ao insulamento em organizações mais abertas, flexíveis e orientadas a resultados e à eficiência, conforme apontava Guimarães (2000), enfrentando resistências de um ambiente hostil à inovação.

REFERÊNCIAS

ARBIX, G. Estratégias de inovação para o desenvolvimento. **Tempo Social**, São Paulo, v. 22, n. 2, p. 167-185, 2010.

CAVALCANTE, P.; CUNHA, B. É preciso inovar no governo, mas por quê? *In: CAVALCANTE, P. et al. (Orgs.). Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil*. Brasília: Ipea, 2017. p. 15-32.

FERNANDES, R. V. C. **Dra. Luzia** – legal artificial intelligence. 2018.

GUIMARÃES, T. A. A nova administração pública e a abordagem da competência. **Revista de Administração Pública**, v. 34, n. 3, p. 125-140, 2000.

HUNG, R. Y. Y. *et al.* Impact of TQM and organizational learning on innovation performance in the high-tech industry. **International Business Review**, v. 20, n. 2, p. 213-225, 2011.

HERNANDEZ, J. M. C.; CALDAS, M. P. Resistência à mudança: uma revisão crítica. **Revista de Administração de Empresas**, v. 41, n. 2, p. 31-45, 2001.

NOGUEIRA, R. A.; ODELIUS, C. C. Inovação e aprendizagem a partir de relações interorganizacionais no setor público brasileiro. *In*: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 20., Lima, Peru. **Anais...** Lima, nov. 2015.

TEBBE, J. Where good ideas come from: the natural history of innovation. **Journal of Psychological Issues in Organizational Culture**, v. 2, n. 3, p. 106-110, 2011.

VAN DER AALST, W. M. P. *et al.* ProM: the process mining toolkit. *In*: MEDEIROS, A. K. A.; WEBER, B. (Eds.). **Business process management demonstration track – BPM demos 2009**. Ulm: CEUR, 2009. v. 489.

DESIGN THINKING PARA REDESENHO DO MODELO DE ATENDIMENTO AO CIDADÃO NA ANVISA: FOCO NA EXPERIÊNCIA DO USUÁRIO

Gustavo Henrique Trindade da Silva¹
Petter Ricardo de Oliveira²
Danitza Passamai Rojas Buvinich³

1 INTRODUÇÃO

A Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) é uma agência reguladora com amplo escopo de atuação. Responde, em sua função legal, pela regulação sanitária do mercado de produtos como medicamentos, alimentos, cosméticos, equipamentos médicos, saneantes, produtos derivados do tabaco e agrotóxicos (neste último com competências compartilhadas com o Ministério da Agricultura e Pecuária e Abastecimento – Mapa e o Ministério do Meio Ambiente – MMA).

A agência também regula serviços prestados por estabelecimentos de saúde (hospitais, clínicas etc.) e outros serviços que impliquem riscos à saúde da população (como salões de beleza, *studios* de tatuagem etc.), além de atuar no controle sanitário de portos, aeroportos e fronteiras, relativamente ao trânsito de viajantes ou entrada e saída de produtos do país (importação e exportação).

Tal amplitude gera um grande número de interfaces com diferentes perfis de usuários, seja do setor regulado, de consumidores, de profissionais de saúde ou de outros órgãos públicos, sendo que a depender do público, o tipo de informações e serviços demandados se altera substantivamente.⁴

Uma agência reguladora que atua com um escopo tão amplo e complexo no que concerne ao uso e consumo de bens, produtos e serviços de natureza diversa,

1. Especialista em regulação e vigilância sanitária da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa).

2. Analista administrativo na Anvisa.

3. Analista administrativo na Anvisa.

4. O setor regulado em geral busca informações sobre normas, procedimentos e processos de competência da agência; os cidadãos buscam informações sobre a regularidade de produtos e serviços ou promovem denúncias de desvio de qualidade ou notificações sobre efeitos adversos; já os profissionais de saúde buscam esclarecimentos sobre procedimentos e entendimentos técnicos da agência. Estes também podem notificar queixas técnicas e desvios de qualidade de produtos para fins de controle e monitoramento das autoridades sanitárias. Por último, os órgãos públicos buscam a agência para consulta sobre irregularidades e orientações gerais acerca da legislação sanitária e sua interface com os diferentes campos de atuação estatal, tais como Polícia Federal, Receita Federal, Ministério Público e Poder Judiciário.

em um país com as dimensões do Brasil, possui um grande desafio ao buscar garantir acesso à informação de qualidade a seus usuários.

Para tanto, a Anvisa conta com uma robusta estrutura de atendimento ao público, criada em 2009, e essencialmente dependente da interação humana, seja por atendimento telefônico, seja por atendimento eletrônico.

Dada a necessidade de redução de custos dos serviços, e, especialmente, a necessidade de maior adequação do conteúdo à modalidade de autoatendimento que possibilitem maior autonomia do usuário para consulta e consumo de informação, foram realizadas, em 2017, diversas iniciativas de escuta e interação com usuários para responder às seguintes perguntas: como redesenhar o modelo de atendimento para torná-lo mais automatizado? Como diversificar os formatos de conteúdo disponibilizados pela Anvisa? Como integrar melhor os canais de atendimento da agência?

Para levantar propostas de melhorias e testá-las nos serviços de transparência e acesso à informação institucional da Anvisa, o Laboratório de Ideias da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (LAB-i Visa) e o Laboratório de Inovação em Governo da Escola Nacional de Administração Pública (GNova/Enap), com a participação de servidores da agência, da Central de Atendimento e de profissionais especializados em *design* de serviços, utilizaram a abordagem do *design thinking* como metodologia de trabalho.

O objetivo deste capítulo é compartilhar os resultados dessa experiência e as lições aprendidas em relação ao desafio de inovar a prestação de serviços públicos a partir de uma visão centrada no ser humano, baseada nos pilares da empatia, da colaboração e da experimentação.

O texto está organizado em cinco seções, além desta introdução e das considerações finais. Na seção 2, abordaremos brevemente o panorama do serviço de atendimento ao público na Anvisa e, em seguida, na seção 3, apresentaremos algumas considerações sobre a abordagem do *design thinking*. Na seção 4, serão tratados aspectos do diagnóstico com uso dessa abordagem. Na seção 5, explanaremos a ideiação e, em seguida, na seção 6, mostraremos os resultados da implementação de ideias geradas a partir do *design thinking*.

2 PANORAMA DO SERVIÇO DE ATENDIMENTO AO PÚBLICO NA ANVISA

Para fazer frente a essa variedade de informações demandadas e atender às necessidades dos diferentes perfis de usuários, a Anvisa conta atualmente com uma multiplicidade de canais de relacionamento que buscam manter comunicação direta com a sociedade e garantir o acesso à informação, além de acolher as solicitações

dos usuários para atendê-las de forma ágil, clara e objetiva, tais como a Central de Atendimento, a Ouvidoria e o Portal na internet (quadro 1).

QUADRO 1
Canais de relacionamento utilizados na Anvisa

Tipo de canal	Finalidade
Central de atendimento: <anvis@tende>.	Fornecimento de informações em geral.
Atendimento prestado presencialmente pela Ouvidoria ou por meio do sistema eletrônico: <ouvidori@tende>.	Acolhimento de denúncias, sugestões e reclamações.
Sistema E-SIC e SIC, instituídos pela Lei de acesso à informação.	Acolhimento de pedidos para disponibilização de informações não classificadas sob sigilo.

Elaboração dos autores.

O número de atendimentos realizados pela agência está diretamente relacionado à complexidade e à abrangência de suas ações e processos de trabalho. Apenas no ano de 2017 foram abertos 349.269 protocolos via Central de Atendimento.

Nos anos anteriores, foram abertos, respectivamente, 372.796 e 359.944 protocolos, o que em média representa quase 1 mil protocolos de atendimento abertos por dia, incluindo sábados, domingos e feriados.

O perfil de usuários atendidos pelos canais da agência é distribuído aproximadamente em 73% de empresas, 25% de cidadãos e 2% referentes a outros órgãos ou a usuários não classificados.

Os pedidos de informação correspondem a mais de 90% da demanda de atendimento dos usuários, conforme dados indicados na tabela 1.

TABELA 1
Distribuição dos temas conforme tipo e quantitativo

Descrição	Quantitativo	(%)
Resposta a pedidos de informação	335.020	93,07
Orientação em casos considerados fora do escopo da Anvisa (visas estaduais/municipais; Mapa; Receita Federal etc.)	21.779	6,05
Pedido de cópia e/ou vista de processo	1.865	0,52
Registro de denúncias, reclamações e elogios (Ouvidoria)	1.063	0,30
Comunicação de eventos adversos e queixas técnicas	198	0,06
Solicitação de material institucional (guias, livros etc.)	36	0,01

Fonte: Anvisa (2016).

Dentro do universo de pedidos de informação, os assuntos mais demandados pelos usuários são: *i*) informações sobre a navegação e a indisponibilidade de sistemas; *ii*) informações sobre *status* (situação da tramitação) de documentos; *iii*) informações

sobre prazos de análises e filas de processos submetidos à agência; *iv*) esclarecimentos sobre exigências técnicas emitidas para análise de pedidos de autorização, certificação e registro de produtos (conteúdo, prazos e procedimentos para cumprimento das exigências); *v*) informações para regularização de produtos e empresas; *vi*) esclarecimentos sobre publicações no Diário Oficial da União; *vii*) solicitações de retificação de publicação no Diário Oficial da União; *viii*) informações sobre interposição de recurso (acesso aos pareceres, prazos e procedimentos); *ix*) regras para funcionamento de empresas; *x*) procedimentos para cadastramento das empresas; *xi*) procedimentos para peticionamento e protocolo; *xii*) informações sobre regularidade de produtos (quais variações/apresentações estão autorizadas); e *xiii*) informações sobre suspensão de produtos (dúvidas sobre lotes, consumo de produtos já comprados, prazos de liberação etc.).

A estrutura necessária para gerenciar todos os pedidos de informação e denúncia recebidas pela Anvisa é bastante robusta. Além da unidade organizacional da Ouvidoria, responsável exclusivamente pela recepção das denúncias, elogios e sugestões, a agência conta com uma Coordenação de Gestão da Transparência e Acesso à Informação, composta por sete servidores, para gerir todo o processo de trabalho necessário para alimentação da Central de Atendimento, que funciona por meio de um serviço terceirizado de teleatendimento. Hoje a central conta com 179 colaboradores, fornece atendimento de segunda a sexta-feira, das 7h30min às 19h30min, e possui um custo anual de quase R\$ 10 milhões.

É sabido que a estrutura de atendimento precisa estar ajustada à necessidade de seus usuários e que tal necessidade é dinâmica, o que exige foco na qualificação não apenas do conteúdo, mas também e, principalmente, na forma em que as informações são apresentadas e disponibilizadas aos interessados.

Apesar dos avanços que a Anvisa logrou com o serviço de atendimento estruturado nesse formato em 2009, o foco deste serviço esteve muito mais voltado à coleta e à organização do conteúdo para transmissão por meio do teleatendente, ou seja, baseado em um modelo que depende necessariamente da interação humana.

O projeto de redesenho do modelo de atendimento da agência foi idealizado com o propósito de apoiar a Anvisa no aperfeiçoamento e na modernização de sua estratégia de atendimento ao público.

A iniciativa desse projeto surgiu a partir de um concurso de ideias promovido pela agência em 2016 e também de problemas apontados em diálogos abertos promovidos pela direção da Anvisa com segmentos do setor regulado, que foram realizados no formato de audiências em 19 de setembro e 5 de dezembro de 2016 (Anvisa, 2017).

O ponto de partida dentre as ideias selecionadas no concurso daquele ano apontava para o desenvolvimento de melhorias na interface e na experiência dos usuários com os canais de atendimento da Anvisa. A ideia inicialmente idealizada buscava facilitar a vida dos usuários por meio de um aplicativo que pudesse funcionar como uma porta de entrada para guiar os usuários em relação aos diferentes canais existentes e, com isso, lhes dar mais autonomia e resolutividade às suas necessidades, melhorando sua experiência em relação aos serviços prestados.

A questão de fato não estava relacionada com o desenvolvimento de um aplicativo em si, mas na função que se buscava alcançar: autonomia, eficiência e resolutividade. Além disso, ainda havia muitas dúvidas em relação ao modelo de atendimento ideal ou se o investimento de tempo e recursos no desenvolvimento de um aplicativo faria mesmo sentido e se de fato resolveria o problema no contexto desse projeto, que, até aquele momento, ainda estava sem um escopo muito bem definido.

3 ABORDAGEM METODOLÓGICA: O USO DO *DESIGN THINKING* COMO SISTEMÁTICA DE TRABALHO

O *design thinking* foi escolhido como abordagem metodológica para lidar com esse desafio por se tratar de um problema aberto, com diferentes possibilidades de solução, e por envolver o relacionamento direto com os usuários dos serviços prestados pela Anvisa. Se buscava, naquele momento, um olhar centrado no ser humano e não apenas um olhar tecnológico ou somente focado na eficiência dos processos no curto prazo.

O *design thinking* pode ser entendido como um “novo jeito de pensar e abordar problemas” (Pinheiro e Alt, 2011, p. 5). Está relacionado com a “habilidade de aprender com a incerteza e o caos, combinada com a empatia pelas pessoas” (*op. cit.*, p. 15).

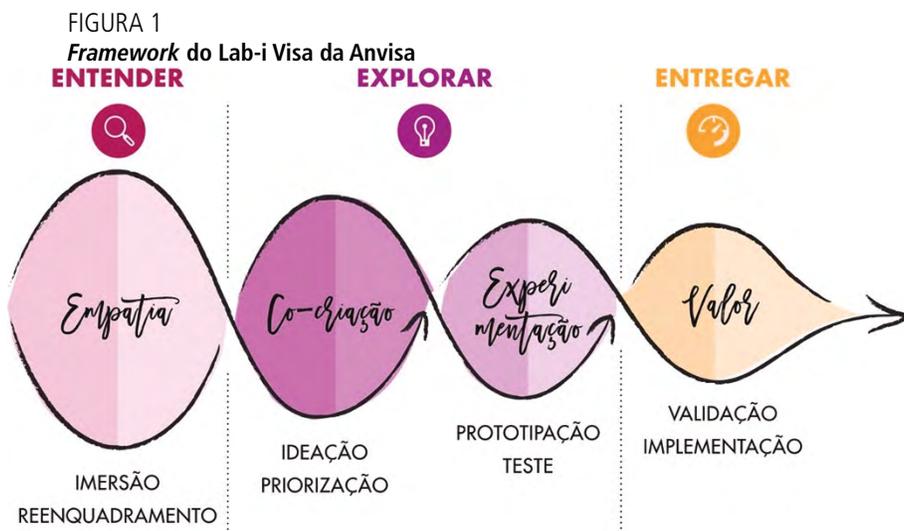
A abordagem do *design thinking* se contrapõe ao pensamento analítico, que está ancorado no pensamento racional. A empatia, por sua vez, está ligada ao “hábito mental que nos leva a pensar nas pessoas como pessoas, e não como ratos de laboratório ou desvios-padrão” (Brown, 2010, p. 46). Para o autor, é justamente essa característica que diferencia o *design thinking* do método científico tradicional, considerando o fato de ser uma abordagem centrada no ser humano, que utiliza a empatia como ponto de partida para melhor compreender o problema que se quer solucionar e buscar alternativas que atendam às reais necessidades das pessoas, ao invés de partir de um problema com objeto bem definido (*op. cit.*, p. 46).

A empatia, nas palavras de Tim Brown (2010, p. 47), pode ser compreendida como “a tentativa de ver o mundo através dos olhos dos outros, de compreender o mundo por meio das experiências alheias e de sentir o mundo por suas emoções”.

Dois outros pilares do *desing thinking*, a colaboração e a experimentação, também foram motivos para escolha dessa abordagem. Além de compreender as necessidades dos usuários, também se desejava identificar soluções de forma colaborativa e experimentar soluções mais promissoras em um ambiente de aprendizagem, a fim de minimizar riscos e, ao mesmo tempo, evoluir com as ideias sem dispendar grandes investimentos (Brown, 2010; Pinheiro e Alt, 2011).

Em um primeiro momento foram explorados e definidos quais os reais problemas que precisariam ser resolvidos. Em seguida, foram geradas ideias e possíveis soluções, com elaboração de protótipos e testes, buscando *feedback* das pessoas. E, somente a partir destes aprendizados, foram elaborados planos para serem executados.

As etapas desse processo, inspirado no duplo diamante elaborado pelo Design Council (2005), podem ser visualizadas a partir do *framework* utilizado pelo LAB-i Visa (figura 1).



Fonte: Laboratório de ideias da Anvisa.

Seguindo os passos e os métodos utilizados na abordagem do *design thinking*, foram realizadas oficinas para: *i*) entender o ecossistema do serviço de atendimento, os atores envolvidos e o relacionamento com eles; *ii*) identificar limites, incertezas e pressões que impactam o funcionamento do serviço de atendimento; *iii*) imaginar como seria o serviço de atendimento funcionando de forma ideal, contribuindo para sua visão de futuro e identificando oportunidades de melhoria; *iv*) relacionar os desafios que devem ser endereçados; e *v*) definir e priorizar frentes de atuação (Anvisa, 2017).

4 ENTENDER: O PROCESSO DE DIAGNÓSTICO COM *DESIGN THINKING*

Dada a necessidade de redução de custos dos serviços (economicidade), aliada à necessidade de adequação da produção e disponibilidade de conteúdos à modalidade de autoatendimento para possibilitar maior autonomia do usuário em relação à consulta e ao consumo de informações junto à Anvisa, foi realizado, em 2017, um conjunto de iniciativas de escuta e interação com usuários para responder às seguintes perguntas: como redesenhar o modelo de atendimento para torná-lo mais automatizado? Como diversificar os formatos de conteúdo disponibilizados pela Anvisa? Como integrar melhor os canais de atendimento da agência?

Para início desse trabalho foram construídas três oficinas, que aconteceram entre os dias 13 de janeiro e 8 de fevereiro de 2017, na Enap, fruto de parceria firmada com a Anvisa, utilizando a abordagem do *design thinking*.

As oficinas envolveram gestores, servidores e colaboradores do serviço de atendimento, das unidades da Anvisa e de profissionais especializados nas abordagens de *design*. O trabalho contemplou um total de 20 horas presenciais e 32 horas na forma de atividades preparatórias e pós-oficina, a fim de orientar o desenvolvimento do projeto (Anvisa, 2017).⁵ Para esse diagnóstico inicial, obtido a partir das interações com atores-chave do processo, foram realizadas pesquisas baseadas em fontes primárias e secundárias (análise de relatórios, entrevistas com os atores chave, etnografia com os consumidores dos serviços etc.).

Os levantamentos realizados nessa etapa de imersão resultaram em algumas descobertas, como a de que o conjunto de informações necessárias para responder às demandas mais recorrentes dos usuários se encontrava disperso no portal da Anvisa; a de que existiam poucas ferramentas para autoatendimento, o que reforçava a dependência dos usuários em relação ao atendimento telefônico; e a de que ferramentas de comunicação proativa, especialmente em matéria regulatória, poderiam ser mais exploradas para ampliar a transparência e o acesso a informações e orientações relativas aos serviços prestados pela Anvisa.

Também foram identificadas: oportunidades de melhoria em relação à estrutura de atendimento, com fluxo interno considerado longo e lento; a necessidade de maior interação entre a equipe da central de atendimento e as unidades de negócio da agência; uma maior qualificação das respostas elaboradas pelas áreas técnicas; dificuldades de compreensão das dúvidas dos usuários por parte dos técnicos das unidades da agência, quando transcritas por meio de mensagens eletrônicas; lacunas de atendimento para temas não claramente relacionados a uma determinada área (chamados de temas órfãos ou inusitados), com ausência ou excessiva ampliação

5. Entre as atividades preparatórias foram realizadas reuniões prévias, planejamento e organização das atividades presenciais. Ao final foram realizados registros das atividades executadas e sistematizados os resultados no formato de um *e-book* para memória do projeto.

do prazo de atendimento; e a compreensão de que um volume significativo de pedidos de informação seria decorrente de problemas operacionais de sistemas informatizados da agência, relacionados com limitações de usabilidade ou mesmo com a instabilidade desses sistemas, e não com o atendimento ou com a falta de acesso à informação em si.

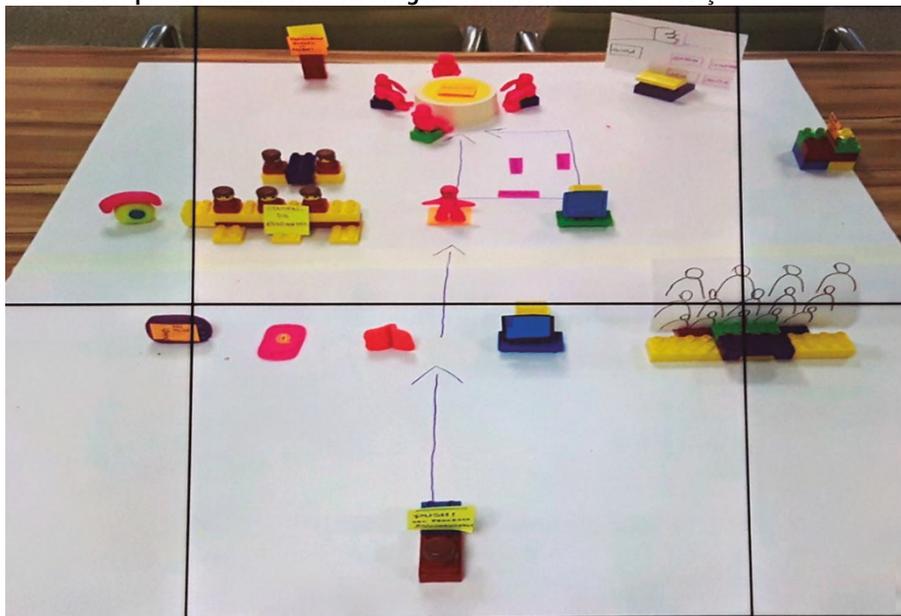
5 EXPLORAR: O PROCESSO DE IDEAÇÃO COM *DESIGN THINKING*

A partir das percepções colhidas, diversas soluções de processo, de conteúdo e de modelo de atendimento foram propostas pelas equipes que participaram das oficinas de ideação e prototipação, utilizando ferramentas e técnicas de *design thinking* (*brainstorming*, *storytelling*, *sketching*, *storyboard*, encenação etc.).

A figura 2, a seguir, ilustra um protótipo utilizado para idealizar e compartilhar a imagem idealizada para o novo modelo de atendimento proposto por uma das equipes da oficina.

FIGURA 2

Protótipo de baixa fidelidade: imagem do novo modelo de serviço



Fonte: Anvisa (2017).

O trabalho realizado permitiu compreender o ecossistema de atendimento da Anvisa, identificar os atores-chave e as oportunidades concretas de melhoria alinhadas com a estratégia e o modelo de atendimento ao público, além de contribuir

com a visão de futuro do atendimento, com *insights* para definição dos próximos passos em relação a esse desafio.

O uso de uma abordagem de autosserviço e de transparência ativa foi um dos aspectos mais significativos que emergiram em relação à estrutura e ao modelo de atendimento como visão de futuro, além de investimentos em busca de alternativas de atendimento técnico-especializado para situações mais específicas por parte da agência, com foco nas reais necessidades dos diferentes perfis de usuários.

Outro ganho substancial das oficinas foi a organização de uma trilha de atendimento que levasse o usuário das formas mais “independentes” de busca de informação àquelas mais qualificadas e dependentes da interação com o atendente, possibilitando massificar as informações mais gerais e qualificar/direcionar as mais específicas.

Muitas das ideias de melhoria da qualidade do atendimento que já vinham sendo gestadas pela área responsável pela coordenação do processo (Coordenação de Gestão da Transparência e Acesso à Informação – CGTAI) puderam ser “encaixadas” na nova lógica de trilha construída, dando maior clareza aos gestores do projeto sobre quais projetos de melhoria deveriam ser priorizados.

Nas próximas seções, serão detalhados alguns dos resultados já alcançados com as inovações empreendidas, mais especificamente, em relação ao novo desenho do modelo de atendimento inteligente, idealizado para que o usuário ganhe em autonomia e resolutividade, com maior integração e especialização dos diversos canais da Anvisa.

6 ENTREGAR: PRIORIZAÇÃO E IMPLANTAÇÃO DE IDEIAS A PARTIR DO DESING THINKING

O *framework* de inovação adotado pela Anvisa, baseado na abordagem do *design thinking* e nos fundamentos do duplo diamante (Desing Council, 2005), não se encerra com a prototipação.

Finalizadas as oficinas de ideação, foi elaborado um relatório compilando o conjunto de ideias geradas e, a partir daí, construído um Plano de Ação composto por oito frentes de atuação: *i)* sobrecarga das estruturas de atendimento; *ii)* comunicação proativa; *iii)* experiência do usuário; *iv)* tecnologia da informação; *v)* sensibilização e engajamento; *vi)* fluxo e operação; *vii)* temas órfãos; e *viii)* organização da informação.

Para implantação nos dois primeiros anos (2017 e 2018), foram priorizadas aquelas frentes nas quais a área de Gestão do Conhecimento, Inovação e Pesquisa (GGCIP/Anvisa) detinha maior governabilidade e maturidade para atuação imediata. Dessa forma, foram selecionadas cinco frentes: sobrecarga das estruturas de atendimento, comunicação proativa, experiência do usuário, fluxo e operação e organização da informação.

Das ideias geradas/organizadas para cada uma daquelas cinco frentes prioritárias, utilizando abordagem de *design thinking*, três se mostraram viáveis no curto prazo, com maior aplicabilidade, impacto social e menor custo: *i*) organização da central de atendimento da Anvisa em células de atendimento especializadas por macrotemas; *ii*) atendimento externo virtual; e *iii*) Webinar Anvisa – seminários virtuais.

A primeira das ideias implantadas foi a reorganização da Central de Atendimento da Anvisa em células de atendimento especializadas por macrotemas. O serviço de atendimento telefônico (0800) prestado pela agência até então era realizado por 120 atendentes, que respondiam ao cidadão sobre qualquer assunto relacionado à Anvisa.

Atualmente, são catalogados mais de quatrocentos códigos de assuntos, nos quais a Central de Atendimento se baseia para elaborar suas respostas ao público, sendo que cada código representa um assunto com grande extensão de conteúdo. Dessa forma, o teleoperador precisaria conhecer praticamente todos os assuntos regulados pela Anvisa que, em dito popular, vão “de alfinete a foguete”.

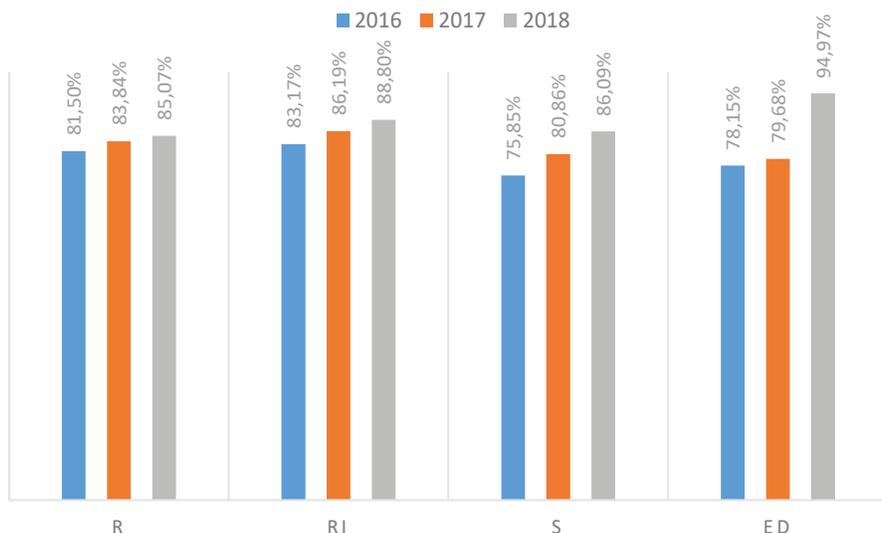
A proposta foi dividir os teleatendentes por células de atendimento nas quais cada célula seria responsável por determinado conjunto de assuntos com maior afinidade entre si. O objetivo era tornar aquele grupo de atendentes mais especializados em um menor número de assuntos e, com isso, poder oferecer respostas melhores e mais rápidas ao cidadão.

Na ocasião, foram criadas cinco células de atendimento caracterizadas por assunto e público-alvo: *i*) Empresa e Produtos, para pessoa física; *ii*) Importação e Exportação, para pessoa física; *iii*) Empresa, para pessoa jurídica e profissionais de saúde; *iv*) Produtos, para pessoa jurídica e profissionais de saúde; e *v*) Assuntos Gerais, para todos os públicos.

Após a implantação das células especializadas em agosto de 2017, foi observado um aumento na resolutividade do atendimento, no tempo de resposta imediata ao usuário, na satisfação geral e no esclarecimento da dúvida. Para observar este efeito, foram analisados os resultados dessas quatro variáveis entre os anos de 2016 e 2018 (gráfico 1).

GRÁFICO 1

Impactos da implantação das células de atendimento na Resolutividade (R), Resposta Imediata (RI), Satisfação (S) e Esclarecimento da Dúvida (ED) (2016-2018)



Elaboração dos autores a partir de relatórios do Sistema de Atendimento (SAT).

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Observando o gráfico 1, é possível verificar que a resolutividade do atendimento aumentou em 3,57%, desde o início da implantação do atendimento por células. As respostas imediatas no primeiro atendimento, outro indicador avaliado, apresentou aumento de 5,63%.

A satisfação geral com o atendimento, importante indicador avaliado por parte do cidadão que apresenta uma análise global sobre o atendimento, indicou aumento também de 7,24% nas respostas que o avaliam como “bom” ou “ótimo”. No entanto, o resultado que apresentou o maior impacto foi o de “esclarecimento da dúvida” do usuário, que aumentou em 16,79%, após a intervenção (gráfico 1).

Outra iniciativa foi a criação do Parlatório Virtual. Parlatório é o nome dado na Anvisa a uma sala de reuniões específica, com tecnologias para apresentações e gravação de áudio, para realizar audiências com empresas e outros interessados dentro das dependências da agência. O objetivo das audiências é oferecer possibilidade de esclarecimento de assuntos, que, por sua complexidade, não possam ser solucionados por meio dos outros canais de atendimento.

Para facilitar o acesso a esse canal de comunicação, foi desenvolvido o Parlatório Virtual, que, como o próprio nome já indica, se trata de um ambiente virtual para

possibilitar o agendamento e a realização de audiências entre a sociedade e a Anvisa, sem a necessidade de deslocamento das pessoas para a sede da agência, em Brasília.

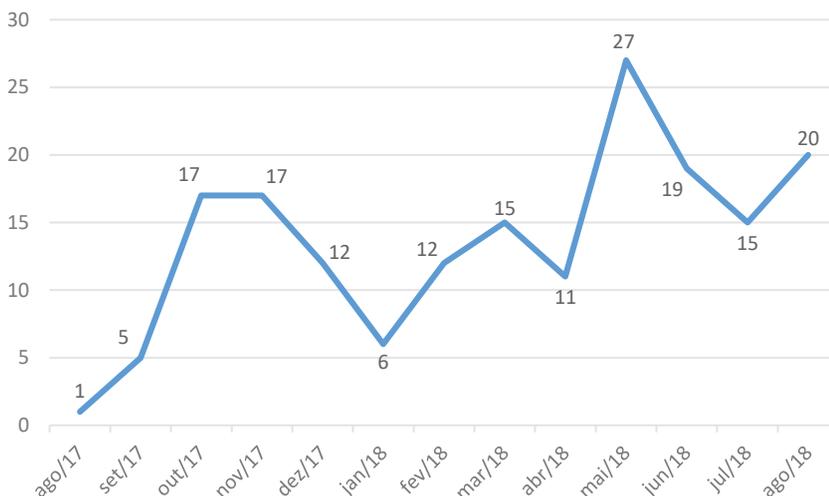
Para isso, foi desenvolvido um sistema informatizado específico para realização desse tipo de agendamento, com acesso via *web*, sendo as reuniões realizadas por meio de plataforma *on-line* de tele ou videoconferência. Esta plataforma ainda permite o compartilhamento de telas do computador e gravação de áudio e vídeo, garantindo o registro da audiência e a segurança oferecida por meio de recursos de tecnologia da informação utilizados pela Anvisa, dispensando, como já dito anteriormente, a necessidade da presença física dos participantes na agência.

Essa nova modalidade de atendimento virtual começou a funcionar em agosto de 2017. No início foi disponibilizada uma sala junto ao parlatório convencional da agência, com infraestrutura de tecnologia necessária para testagem da solução. Já no primeiro ano (de agosto de 2017 a agosto de 2018) foram realizadas 177 reuniões virtuais, com uma média de quase quatorze reuniões por mês, o que indica aderência por parte de usuários, além de maior economicidade e praticidade.

Também foi observada tendência de aumento na utilização dessa modalidade de atendimento (gráfico 2), provavelmente em razão da economia gerada ao cidadão por conta da dispensa do deslocamento para Brasília, para uma audiência presencial.

GRÁFICO 2

Número de audiências por mês (ago./2017-ago./2018)



Elaboração dos autores a partir de relatórios extraídos do sistema de parlatório.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Por fim, a partir da identificação da necessidade de desenvolvimento de meios de comunicação que fortalecessem a transparência ativa na Anvisa, foram adotados os seminários virtuais, e a tecnologia de Webinar se encaixou perfeitamente a essa necessidade.

Implementado em julho de 2017, após ideação nas oficinas de *design thinking*, o Webinar da Anvisa tem como objetivo oferecer discussões sobre temas técnicos com seus usuários. Trata-se de uma conferência virtual, transmitida pela internet em tempo real, que permite a interação do público com o palestrante por meio do envio de mensagens via *chat*. Além dessa interação em tempo real, que possibilita detalhar dúvidas e esclarecimentos, os vídeos também são gravados e permanecem disponíveis no portal da Anvisa para consulta, de forma livre e aberta aos interessados, potencializando a capilaridade e o impacto das iniciativas de disseminação de informações e conhecimentos por parte da agência.

Em um ano de implantação, desde sua criação, já foram realizados 24 seminários virtuais sobre os mais diversos assuntos tratados pela agência. Os temas vão desde regulamentação para estudos pré-clínicos e clínicos até o registro de materiais implantáveis. A quantidade de acessos *on-line* durante os seminários totalizou mais de 14 mil participações nessas 24 edições, indicando uma média de 575 pessoas por Webinar assistindo e interagindo com o palestrante.

Destaca-se neste caso a facilitação da participação do cidadão em apresentações e discussões de assuntos técnicos da Anvisa que, de outra forma, só seriam realizados presencialmente, obrigando o deslocamento dos interessados até o local de realização do evento, ou mesmo via informes ou notas técnicas, notícias no portal ou atendimentos realizados individualmente, no varejo.

Afora a grande capilaridade do acesso à informação para as pessoas, vale ressaltar a economicidade obtida por meio dessa iniciativa, em termos de custos, tanto para a administração pública, na organização de eventos dessa natureza, quanto para os participantes, em termos de tempo e deslocamento.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A experiência de desenho de serviços relatada neste estudo de caso com o uso do *design thinking* em busca de soluções para desafios reais no contexto do serviço público demonstrou potencialidades dessa abordagem, a partir de uma visão centrada no ser humano, baseada nos pilares da empatia, da colaboração e da experimentação.

A metodologia traz ferramentas que facilitaram a percepção por parte dos gestores e servidores envolvidos com o atendimento das dificuldades e limitações que o público usuário dos serviços enfrenta. Foi essencial para as entrevistas realizadas e a pesquisa etnográfica feitas.

Outro público que bastante contribui com propostas de soluções que agilizassem o atendimento foi a equipe de teleatendentes da Central de Atendimento. Sendo eles a “linha de frente” no contato com o usuário, puderam apresentar uma rica relação de dificuldades operacionais diárias que impactavam a qualidade do atendimento. Sua visão da necessidade do usuário e das dificuldades de respostas que a Anvisa tinha foram essenciais na proposição de soluções factíveis e de impacto.

Por último, a presença dos gestores dos processos de atendimento serviu para sensibilizá-los sobre as dificuldades enfrentadas pelos usuários e pelos teleatendentes; e conscientizá-los sobre a necessidade de qualificar a atividade de atendimento que as áreas técnicas fornecem.

Pensar no problema e tangibilizar soluções ainda em um estágio inicial é um desafio para quem está acostumado a um ambiente hostil ao erro e que exige previsões “precisas” de longo prazo para elaboração de projetos, termos de referência, contratações, normatizações. Não obstante, a curva de aprendizagem relacionada ao uso de ferramentas e técnicas utilizadas pelo *design thinking* não configura uma barreira para sua adoção e são factíveis de serem incorporadas ao dia a dia de trabalho no curto ou médio prazo, com algum esforço de estudo e prática.

O principal desafio está mais relacionado com o modelo mental e a cultura organizacional, que podem representar uma dificuldade real de adesão e assimilação por desconhecimento, desconfiança ou desconforto em relação ao modelo burocrático da administração pública, sabidamente fragmentado, insulado e hierarquizado.

Apesar disso, no presente caso os resultados foram promissores tanto para a experiência de quem participou das oficinas quanto para os ganhos obtidos em relação à performance do atendimento para os usuários, por meio de iniciativas de baixo custo, factíveis de serem implantadas no curto prazo.

O *design thinking* não é só *brainstorming* e blocos de notas coloridas coladas na parede. Emprestamos aqui as palavras de Pinheiro e Alt (2011, p. 17), de que “inovação é valor percebido” e que “não há *design thinking* sem um grande esforço de observar, conhecer, entrevistar e compreender as pessoas que você quer servir” (*op. cit.*, p. 53).

O esforço preparatório e dedicação exigidos antes, durante e depois nos deixaram ensinamentos de que o *design thinking* pode e deve ser levado a sério e que, como qualquer abordagem ou metodologia, apresenta aspectos positivos e limitações.

Não nos parece ser o caso de superestimar a metodologia, mas sim de se apropriar do que há de positivo nessa abordagem e utilizá-la em benefício da modernização e melhoria dos serviços públicos, com olhar voltado para a real necessidade das pessoas.

Um outro grande aprendizado diz respeito à importância do registro e da sistematização dos resultados das oficinas de *design thinking*. Foi esse registro que possibilitou resguardar a memória do projeto e disseminar as ideias geradas para além dos participantes e duração das oficinas, o que nos parece ser uma boa prática de gestão do conhecimento.

O projeto de atendimento inteligente continua em desenvolvimento, buscando a implantação de outras ideias geradas ou organizadas a partir das oficinas de ideação e prototipação, somadas a novas descobertas realizadas por meio de pesquisas com *design* etnográfico, realizadas em parceria com o GNova da Enap.

No momento, está sendo estudado o potencial e a viabilidade de uso de inteligência artificial de forma integrada aos serviços de atendimento ao cidadão, ainda em caráter exploratório, mas também fazendo uso da abordagem de *design thinking*, associada a métodos ágeis, cuja prática vem sendo gradualmente integrada à rotina do LAB-i Visa.

REFERÊNCIAS

ANVISA – AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA. **Relatório de satisfação do atendimento ao público da Coordenação de Gestão da Transparência e Acesso à Informação/GGCIP**. Brasília: Anvisa, 2016.

_____. **Relatório do projeto Atendimento Inteligente**. Karina Canêdo. Brasília: Anvisa; Enap, 2017.

BROWN, T. *Design thinking*: uma metodologia poderosa para decretar o fim das velhas ideias. Tradução de Cristina Yamagami. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

DESIGN COUNCIL. The design process. *In*: _____. **Eleven lessons**: managing design in eleven global brands. London, 2005. Disponível em: <<https://bit.ly/1iP9cln>>. Acesso em: 25 out. 2018.

PINHEIRO, T.; ALT, L. *Design thinking Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2011.

PARTE 2

MIX DE MÉTODOS EM PROL DA INOVAÇÃO



REDESENHO DE SERVIÇOS PÚBLICOS E TRANSFORMAÇÃO DIGITAL: COMBINANDO ABORDAGENS E METODOLOGIAS ÁGEIS COM FOCO NO CIDADÃO

Luanna Roncaratti¹
Manoela Hartz²
Joelson Vellozo Júnior³
Andrea Judice⁴

1 CONTEXTO DA INICIATIVA

A revolução tecnológica recente, impulsionada pela internet e pelas novas tecnologias de comunicação e informação, vem produzindo mudanças significativas nas relações humanas e abrindo incontáveis possibilidades para novas formas de participação e de interação. Além disso, a globalização, o combate à desigualdade, o contexto econômico desfavorável ao crescimento, a falta de confiança no Estado e transformações estruturais vivenciadas por muitos países nos últimos anos tornaram-se desafios reais que impulsionaram a busca por melhores práticas de governança e por uma gestão pública eficiente, exigindo, assim, que os governos adotem abordagens inovadoras para enfrentar problemas complexos (OCDE, 2015a).

Nesse cenário, intensifica-se a demanda pela melhoria do setor público quanto à eficiência e à qualidade na prestação de serviços, como consequência do maior acesso à informação e do conhecimento da população sobre seus direitos, bem como dos avanços tecnológicos amplamente disseminados e experimentados no espaço virtual. Em resposta, diversos países vêm desenvolvendo projetos de governo digital, para oferecer virtualmente informações e serviços aos cidadãos e às empresas. Esse movimento traz a percepção da necessidade de mudança na

1. Especialista em políticas públicas e gestão governamental, atual Coordenadora Geral de Pesquisa com Usuários no Departamento de Experiência do Usuário de Serviços Públicos da Secretaria de Governo Digital do Ministério da Economia e doutora em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB).

2. Especialista em políticas públicas e gestão governamental, em atuação na Coordenação Geral de Pesquisa com Usuários no Departamento de Experiência do Usuário de Serviços Públicos da Secretaria de Governo Digital do Ministério da Economia, com graduação em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB).

3. Especialista em políticas públicas e gestão governamental, atual Diretor do Departamento de Experiência do Usuário de Serviços Públicos da Secretaria de Governo Digital do Ministério da Economia e mestre em relações internacionais pela Universidade de Brasília (UnB).

4. Doutora em Design Industrial e Estratégico pela Universidade Aalto (Finlândia), Pesquisadora do ITRAC FGA da Universidade de Brasília e Professora no Centro Universitário do Distrito Federal (UDF).

lógica que orienta a oferta e a prestação de serviços públicos, focando-se mais a aproximação com o público atendido e a satisfação do usuário (Bekkers, Edelenbos e Seijn, 2011; OCDE, 2015a).

Em decorrência dos novos e complexos desafios colocados ao setor público e à revolução tecnológica que posiciona a inovação no centro do debate sobre desenvolvimento econômico, torna-se cada vez mais presente, nos governos e organismos internacionais, o discurso sobre a necessidade de que o setor público incorpore o conceito e o valor da inovação. Conforme Osborne e Brown (2005, p. 4), a inovação no setor público pode ser entendida como “a introdução de novos elementos a um serviço público – na forma de novo conhecimento, nova organização e (ou) novas habilidades de gestão ou de procedimentos, que representam a descontinuidade com o passado” (tradução própria).⁵ Sob esse enfoque, a inovação contribuiria para promover ganhos de produtividade e de eficiência no setor público e melhores respostas aos diversos desafios da atualidade, por meio de maior transparência e de processos interativos com cidadãos, empresas e sociedade (OCDE, 2015a).

No entanto, além de enfrentar problemas cada vez mais complexos (desigualdade social, envelhecimento da população, alto índice de desemprego, defasagem nos serviços públicos, entre outros), o setor público, em geral, não vem conseguindo absorver a transformação digital na mesma velocidade em que a sociedade vem incorporando as novas tecnologias, o que prejudica ainda mais os níveis de confiança do cidadão em relação ao Estado.

No Brasil, pessoas de todas as faixas etárias e classes sociais já vivenciam experiências sofisticadas de interações e de relações, inclusive econômicas, no mundo digital, mas se deparam com serviços e políticas públicas cujos processos ainda podem ser considerados analógicos, exigindo a presença física do cidadão, papéis e carimbos em etapas elementares.

A partir da compreensão do papel estratégico da inovação e do potencial de transformação que as tecnologias digitais podem trazer para a administração pública, o então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP)⁶ começou a apoiar as organizações federais no processo de digitalização⁷ dos serviços que estas

5. Texto original: “*Innovation – the introduction of new elements into a public service – in the form of new knowledge, a new organization, and/or new management or processual skills. It represents discontinuity with the past*” (Osborne e Brown, 2005, p. 4).

6. O Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão foi extinto e sua estrutura remanejada para o recém criado Ministério da Economia por meio do Decreto nº 9.679, de 2 de janeiro de 2019.

7. Entende-se por digitalização um processo mais amplo que a digitalização. Enquanto a digitalização compreende a criação de uma versão digital de algo que existe no mundo real, de forma analógica, ou seja, um objeto físico, a digitalização é uma mudança mais profunda, objetivando a transformação da empresa para digital, mudando seu modelo de negócio e fluxo de valor. Nesse caso, a organização se aproveita de novos processos, sistemas, ferramentas e meios de colaboração para mudar sua forma de atuar frente ao mercado, considerando o usuário essencial no processo de transformação.

oferecem, com vistas a aprimorar os serviços públicos federais e aproximá-los dos cidadãos. Para tanto, engajou-se no desenvolvimento de ferramentas tecnológicas que pudessem auxiliar, acelerar, ou mesmo iniciar o processo de digitalização de serviços públicos, e buscou adotar metodologias ágeis com foco no cidadão para dar suporte ao redesenho daqueles que precisavam ser revistos ou ajustados antes de serem digitizados.

A ideia era oferecer aos órgãos ferramentas variadas (das ferramentas de automação às metodologias ágeis) para possibilitar um processo completo de transformação digital com ênfase na perspectiva dos cidadãos e focado na melhoria da experiência dos usuários dos serviços de modo geral.

Este capítulo tem o objetivo de relatar e discutir a experiência recente de redesenho de serviços públicos por meio da aplicação de metodologias ágeis e inovadoras, com a incorporação dos usuários e *stakeholders* neste processo, a partir de pesquisa realizada com os responsáveis por serviços que passaram pelo redesenho e da apresentação de quatro casos de referência. A experiência é parte dos trabalhos desenvolvidos pelo então MP⁸ em parceria com a Universidade de Brasília (UnB)⁹ (mais especificamente, o Information Technology Research and Application Center – ITRAC), no período de 2017-2018, para o apoio a diversos órgãos da administração pública federal com vistas à transformação digital e à promoção de maior agilidade dos serviços públicos, a partir das perspectivas dos usuários desses serviços.

Serão descritas as ações referentes à melhoria de quatro serviços:

- Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores do Governo Federal (Sicaf), sob responsabilidade do então Ministério do Planejamento;
- Passe Livre, programa do Governo Federal executado pelo então Ministério dos Transportes;
- Disque 100, serviço de utilidade pública executado pelo Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MDH); e
- Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), executado pelo Ministério da Cidadania (antigo Ministério do Desenvolvimento Social - MDS).

8. A estratégia e os projetos abordados foram executados pela Secretaria de Gestão, especialmente pelo Departamento de Modernização de Serviços Públicos e Inovação (Inova), em parceria com os órgãos federais responsáveis pelos serviços em processo de transformação.

9. Projeto de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação para a Automação de Serviços Públicos desenvolvido pelos pesquisadores Dra. Andrea Judice e Dr. Marcelo Judice, integrantes do ITRAC, uma unidade acadêmica da UnB – Faculdade da Gama (FGA). Sítio eletrônico: <<http://itrac.unb.br/>>.

2 O PROCESSO DE DEFINIÇÃO OU CRIAÇÃO DE FERRAMENTAS METODOLÓGICAS

Atualmente, a administração pública federal dispõe de aproximadamente 3 mil serviços oferecidos para pessoas físicas e jurídicas. Esses serviços estão disponíveis no Portal de Serviços e foram inicialmente mapeados pela *Pesquisa sobre Serviços Públicos de Atendimento do Governo Federal*, também conhecida como *Censo de Serviços Públicos*,¹⁰ realizada em 2017 pelo MP em parceria com a Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Serviço público, cujo conceito está previsto no Decreto nº 8.936/2016 e desenvolvido no Censo, pode ser descrito como “ação dos órgãos e das entidades da administração pública federal para atender, direta ou indiretamente, às demandas da sociedade relativas a exercício de direito ou a cumprimento de dever” (Enap, 2018).

Complementarmente, o Censo se concentrou nos serviços públicos individuais ou divisíveis, ou seja, aqueles “em que se pode identificar os(as) usuários(as) ou beneficiários(as) finais, além de haver a possibilidade de mensurar, de forma individualizada, a utilização desses serviços”, e que sejam de atendimento, isto é, que realizem “a entrega de um produto ou benefício a partir de uma ou mais interações entre poder público e usuários (as)” (Enap, 2018, p. 14).

A partir de 2016, o MP começou a ajudar diversas organizações públicas federais a transformarem digitalmente os serviços públicos de atendimento que ofereciam. Uma das premissas adotadas nessa estratégia se baseia no *design* de serviços (Stickdorn e Schneider, 2014) com foco no cidadão, com arquitetura de entregas inteligentes e centralizadas, alterando-se a lógica da relação entre o setor público e a sociedade no Brasil.

A estratégia de transformação digital adotada trouxe alguns elementos importantes de inovação. O primeiro se refere ao posicionamento do MP como órgão que oferece diferentes tipos de apoios e de serviços para as entidades digitizarem e aprimorem seus serviços. A partir da parceria com o MP, essas entidades passaram a dispor de ferramentas tecnológicas para digitalizar rapidamente seus serviços sem nenhum custo adicional. Outro ponto inovador que merece destaque é a abordagem utilizada, que coloca ênfase no aprimoramento dos serviços com foco na experiência do usuário final, e não apenas na redução dos custos de operação para o Estado.

A partir dessa abordagem, percebeu-se que não bastaria disponibilizar a ferramenta de automação, e que era importante auxiliar os órgãos no redesenho dos serviços, que precisavam ser analisados de forma empática pelos gestores responsáveis, levando-se em conta a experiência dos beneficiários, e, quando possível, conhecendo-se o seu ponto de vista a respeito do serviço.

10. Pesquisa disponível em: < <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3217> >. Acesso em: 9 ago. 2018.

Sob esse enfoque, alguns serviços com potencial de digitização precisavam de apoio para serem redesenhados ou terem seus modelos de interação revisados com o usuário. Nesses projetos, foram aplicadas metodologias ágeis, elaboradas com base em abordagens que combinam tanto as perspectivas centradas no cidadão (*citizen-centric*), nas quais o governo antecipa as necessidades de cidadãos e empresas, quanto abordagens orientadas pelo cidadão (*citizen-driven*), em que os cidadãos e empresas determinam suas próprias necessidades (OCDE, 2015a). Cada projeto contou com metodologias customizadas e desenhadas segundo as especificidades do serviço em consideração, para se identificar as necessidades dos usuários.

As metodologias ágeis têm sido discutidas desde a década de 1990, uma vez que os desenvolvedores identificaram que, devido aos avanços constantes de *hardware*, de linguagens de programação, de ambientes de desenvolvimento e de necessidades organizacionais, os “métodos pesados”¹¹ existentes à época não se mostraram efetivos. Em 2001, dezessete desenvolvedores que representavam “métodos leves”¹² (*light weight methods*) já utilizados – Scrum, Extreme Programming, DSDM, Adaptive software Development, Crystal, Feature Driven Development, entre outros – discutiram e assinaram um manifesto que objetivava reforçar a necessidade de se aperfeiçoar métodos para aprimoramento do desempenho de projetos.

A ideia principal das metodologias ágeis é considerar a velocidade demandada pelo desenvolvimento de novos sistemas, considerando as necessidades do cliente (foco no cliente). Entende-se que mudanças de requisitos em fases avançadas do projeto são bem-vindas, desde que representem vantagem para o cliente. A simplicidade é essencial, uma vez que arquiteturas complexas podem não agregar valor ao cliente e representar atraso nas entregas. Para se ter sucesso, é importante que as equipes de negócio e de desenvolvimento trabalhem juntas durante o projeto, considerando principalmente a visão dos principais interessados no projeto (*stakeholders*). O cliente deve sempre estar presente durante o acompanhamento do projeto (Sbrocco e Macedo, 2012).

Entre as abordagens utilizadas nos projetos desenvolvidos e apoiados pelo MP, destaca-se o *design thinking* (DT), reconhecido por propiciar o estudo da coletividade de indivíduos, gerar empatia e propor soluções inovadoras que podem ser identificadas nos pontos de intersecção entre aspectos ligados à tecnologia, às pessoas e aos negócios (Brown, 2010). O DT coloca o usuário como guia participante de um projeto e tem como base três pontos primordiais: *i*) a empatia; *ii*) o pensamento criativo, quando os *insights* vão surgir guiados pelas necessidades dos usuários; e,

11. As metodologias tradicionais, conhecidas também como pesadas, geralmente são aplicadas em situações em que os requisitos são estáveis e os requisitos futuros são previsíveis.

12. Em projetos complexos nos ambientes atuais de organizações, que são dinâmicos, há a necessidade de metodologias consideradas mais leves, ou seja, métodos ágeis que aumentem o foco no usuário e não nos processos, tendo respostas rápidas a mudanças. São metodologias adaptativas.

por fim, *iii*) a prototipação rápida, que tangibiliza as ideias a serem testadas com o usuário final. Trata-se de um processo não linear, em que a aprendizagem acontece em ação e para todos os envolvidos.

A ideia, ao se adotar métodos ágeis, é permitir uma visão mais ampla das situações tratadas pelos serviços públicos e entender a sequência em que os fatos acontecem, para possibilitar a compreensão de futuros cenários pertinentes aos contextos analisados. Dessa forma, inclui a participação e o comprometimento dos diferentes usuários como forma de resolver os desafios encontrados em cada contexto. Além disso, a aplicação de tais métodos permite diferenciar, capacitar e engajar os diferentes atores, favorecendo o surgimento de *insights* e maior pluralidade para a compreensão dos diversos contextos. As necessidades e os desejos inerentes aos atores ficam evidentes, tornando-os protagonistas no processo de digitização de serviços públicos, fortalecendo seus papéis como cidadãos e capacitando-os na utilização das ferramentas digitais.

As atividades desenvolvidas em cada projeto de redesenho de serviço público incluíram um diagnóstico inicial, a identificação do problema, e a realização de oficinas, dinâmicas e entrevistas conduzidas por equipe transdisciplinar, de modo a serem observadas não apenas as bases tecnológicas existentes, mas também a cultura e a diversidade dos atores envolvidos.

3 LEVANTAMENTO SOBRE A OPINIÃO DOS DONOS DOS SERVIÇOS

No período 2016-2018, foram realizados pelo MP, em parceria com diversos órgãos federais, dez projetos aplicando-se metodologias ágeis, processos e ferramentas específicas e customizados de acordo com o desafio que se apresentava a cada um deles. Em 2018, procedeu-se a uma pesquisa, por meio de questionário estruturado enviado a todos os responsáveis técnicos, ou seja, aos donos dos serviços, que participaram dos projetos de redesenho e de aplicação de metodologias ágeis. O objetivo foi conhecer a opinião deles sobre os projetos realizados em parceria com o MP e seus resultados.

Nesse levantamento, foram obtidas nove respostas referentes a oito dos projetos executados, ou seja, foi possível conhecer a percepção dos envolvidos em 80% dos projetos. Entre os respondentes, 44% nunca tinham ouvido falar de pesquisa com usuários ou *stakeholders* de serviços públicos antes da parceria com o MP. Esse tipo de pesquisa nunca havia sido realizada, de acordo com 89% dos órgãos respondentes; e, em 78% dos casos, a organização não elaborava periodicamente pesquisas com usuários ou *stakeholders* de seus serviços. Essas questões nos indicam que os projetos ajudaram a apresentar aos técnicos participantes novas formas de envolver o público-alvo, tornando-os mais abertos à aplicação de métodos inovadores em seus processos cotidianos.

Quanto aos instrumentos utilizados nos projetos, 88% acharam-nos adequados ou muito adequados para a finalidade da pesquisa, enfatizando a oportunidade do

contato direto com o público-alvo, a troca de ideias e as sugestões de melhorias como as principais razões para tanto. Ou seja, essas respostas apontam o interesse e a abertura dos técnicos respondentes em conhecer e escutar o público que atende.

Além disso, 100% das respostas indicaram que a pesquisa gerou resultados úteis ou muito úteis para os trabalhos desenvolvidos, com a menção de melhorias nos serviços, que não teriam sido possíveis sem o projeto. Os projetos realizados já haviam influenciado ajustes ou mudanças nos serviços prestados por 66,6% dos respondentes, subsidiando, por exemplo, a digitização de um serviço e a melhoria da acessibilidade de um segundo.

Adicionalmente, 55,5% dos respondentes apontaram que o projeto realizado lhes trouxe informações inesperadas ou desconhecidas quanto aos seus usuários e *stakeholders*, e 78% responderam que a pesquisa e seus resultados promoveram aprendizados relevantes para a equipe técnica envolvida no serviço público considerado. Torna-se evidente que a aplicação das metodologias ágeis proporcionou a geração de informações e aprendizados valiosos para melhorar o trabalho desempenhado por esses técnicos e que talvez não tivessem sido possíveis sem a realização dos projetos.

Por fim, 100% dos respondentes indicaram que seriam favoráveis à realização, pela sua própria organização, de novas pesquisas com usuários e *stakeholders*. Contudo, somente 44,4% informaram que se sentiam aptos a realizar esse tipo de projeto sem o apoio técnico do Ministério do Planejamento. Portanto, verifica-se na amostra pesquisada, de modo geral, a concordância com os métodos ágeis e o reconhecimento do seu potencial e seu valor na promoção de melhorias e aprendizados significativos para os responsáveis por serviços públicos. Por outro lado, o fato de que a maioria ainda não se sentia apta a realizar projetos desse tipo sem apoio técnico aponta que a capacitação dos técnicos nesses métodos precisa ser fortalecida, caso se pretenda disseminar essas experiências.

4 PROJETOS DESENVOLVIDOS E METODOLOGIAS APLICADAS

A seguir, serão apresentados quatro projetos, que merecem destaque pelos desafios apresentados inicialmente, pelo processo de definição e elaboração das ferramentas utilizadas e pelas lições aprendidas. Os casos selecionados são: *i*) o SicaF; *ii*) o Passe Livre; *iii*) o PAA; e *iv*) o Disque Direitos Humanos ou Disque 100.

As experiências aqui apresentadas são exemplos de como a implementação de iniciativas em que servidores públicos, cidadãos e instituições de ensino estão envolvidos em conjunto capacita os atores envolvidos com o serviço a enfrentar e resolver desafios de interesse público sob a ótica da inovação. Os projetos favoreceram o trabalho dos desenvolvedores e dos gestores de serviços de modo geral, e permitiram o compartilhamento das experiências e a cocriação de soluções personalizadas a partir da perspectiva do usuário.

4.1 Sistema de Fornecedores do Governo Federal (Sicaf)

O projeto para o Sicaf teve como objetivo principal conhecer a experiência dos seus usuários e gerar *insights* para uma versão digital e simplificada do serviço. Buscou-se conhecer experiências de cadastramento no âmbito do sistema, tanto da perspectiva das unidades cadastradoras que realizam o serviço e/ou fomentam a estratégia, como dos fornecedores, ao se cadastrarem e atualizarem suas informações cadastrais.

Qualquer pessoa, física ou jurídica, que tenha interesse em vender materiais ou serviços para os órgãos da administração pública federal, participando de licitações, deve estar cadastrada e habilitada no Sicaf. O sistema permite ainda o acompanhamento do desempenho dos fornecedores cadastrados, ampliando as opções de compra do governo federal.

Para que os potenciais fornecedores se cadastrem e se habilitem no sistema, devem procurar as unidades cadastradoras mais próximas, que são unidades vinculadas aos órgãos públicos federais e que estão espalhadas em todo o país. Estas, por sua vez, devem prestar informações aos potenciais fornecedores, receber, analisar e arquivar documentos impressos exigidos em legislação específica.

De início verificou-se, do ponto de vista dos potenciais fornecedores, uma certa barreira de acesso ao serviço, que exigia documentos complexos e em excesso, e muitas idas e vindas desnecessárias às unidades cadastradoras, o que gerou um nicho de atuação muito forte de despachantes. Além disso, muitas empresas entendiam haver assimetria de informações e dificuldade de comunicação com o órgão gestor do Sicaf, sendo que empresas menores não conseguiam arcar com custos de treinamento ou despachantes destinados aos seus credenciamentos e habilitações no sistema.

Em relação às unidades cadastradoras, em um primeiro momento, observou-se que não havia um padrão de atendimento aos fornecedores e muitas delas acabavam atuando como consultores sobre o Sicaf, uma espécie de tira-dúvidas, exercendo influência local junto a certas empresas. Além disso, os órgãos com unidades cadastradoras sofrem com a falta de infraestrutura material, de pessoal especializado para analisar determinados documentos e de espaço para armazenar uma quantidade enorme de documentos em papel.

Para entender a perspectiva dos usuários do serviço, adotou-se a estratégia de realizar pesquisa de base etnográfica,¹³ por meio de entrevistas semiestruturadas com fornecedores, interessados em fornecer ao governo federal e unidades

13. Compreendem-se por entrevistas estruturadas de base etnográfica as entrevistas que consideram não apenas a comunicação ou a interação, como também esta interação e o contexto social onde está inserido o entrevistado. Busca-se entender o cotidiano, a rotina, investigando-se sobre a natureza do entrevistado. Observam-se as expressões corporais dos entrevistados, tentando-se compreender a experiência deles em relação à pergunta, e geralmente são feitos registros em vídeo e áudio (Mattos, 2011; Hughes, 1994).

cadastradoras que prestam o serviço. Foi utilizada também a ferramenta “persona” para a sistematização dos principais *insights*. O público entrevistado incluiu 30 pessoas de 25 organizações, sendo 19 no Distrito Federal e 6 em São Paulo, compostas de 10 fornecedores, 8 unidades cadastradoras, 8 unidades de consulta e duas instituições parceiras.

Entre as informações mais importantes levantadas na pesquisa, estão o fato de haver uma visão geral positiva do serviço, então percebido como uma fonte relevante de informações e apresentando inúmeras oportunidades que poderiam ser mais exploradas. Ademais, constatou-se que o desenho do sistema não considerava a diversidade dos usuários; e que os cadastradores eram protagonistas na relação com os fornecedores, exercendo influência local com as empresas, mas encontravam-se isolados e desassistidos, o que gerava diferenças e personificação no nível de qualidade do atendimento. Identificou-se a necessidade de se diferenciar perfis de usuários com consequente adaptação da estrutura de atendimento. Verificou-se, ainda, que deficiências no suporte e na comunicação abriam espaço para empresas venderem serviços de assessoria e a interoperabilidade entre sistemas se constituía um aspecto fundamental. A dupla natureza do sistema, digital e analógica, gerava burocracias desnecessárias, e sua indisponibilidade e instabilidade criavam uma percepção de insegurança. O *site* era percebido como um ambiente de informações estáticas e limitadas, havendo carência de canais e espaços para troca de conhecimentos e experiências entre os operadores.

Os subsídios da pesquisa auxiliaram o desenho do Sicaf 100% Digital, cujo lançamento ocorreu em 25 de junho de 2018. O Sistema passou a ser disponibilizado em uma versão totalmente digital, com integração automatizada de dados com a Receita Federal do Brasil (RFB) e outros órgãos e entidades do Poder Executivo federal, em consonância com Decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017, que “dispõe sobre a simplificação de atendimento prestado aos usuários de serviços públicos”. Desta forma, as informações cadastrais de fornecedores ativos na RFB – como o Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ), a Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE), a natureza jurídica e o porte da empresa – estão automaticamente integrados ao sistema, além de certidões de cunho fiscal e trabalhista, da seguridade social e do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS).

Além disso, reforçando as diretrizes previstas no referido Decreto, quanto à simplificação de processos e de procedimentos em relação à documentação, o Sicaf 100% Digital implementou o recebimento de documentos digitais. Assim, os documentos digitalizados têm valor de cópias simples, e a apresentação de seus originais só é necessária quando a lei expressamente exigir, em conformidade com o processo administrativo em meio eletrônico. Outro aspecto importante que trouxe benefícios aos usuários foi a dispensa de reconhecimento de firma e a autenticação

de cópia dos documentos expedidos no Brasil, quando não houver dúvida fundada quanto à sua autenticidade ou previsão legal.

O cadastramento no sistema já era gratuito, mas redundava em custos indiretos para o cidadão, como deslocamentos, cópias, autenticações, impressões e, muitas vezes, gastos com despachantes. O Sicaf 100% Digital continua sendo gratuito e eliminou todos esses custos processuais. Agora, o único custo para o usuário é aquele referente ao certificado digital.

O novo Sicaf previu ainda a extinção do atendimento presencial de mais de 1.800 unidades cadastradoras – o que implicaria cerca de 4 mil pessoas aptas a desempenharem novas atividades. Ao final do primeiro ano de implantação do sistema, a estimativa de economia era de R\$ 65 milhões para os cofres públicos.

4.2 Passe Livre

O Passe Livre é um programa do governo federal, executado pelo então Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (MTPA),¹⁴ que proporciona a pessoas com deficiência e carentes gratuidade nas passagens para viagens interestaduais. Até 2017, o requerimento do Passe Livre era realizado integralmente em formulários de papel, sendo necessária a presença física do requerente. Naquele ano, o MTPA elaborou um sistema *web* para a solicitação do benefício por meio digital.

O projeto, realizado em parceria com o MP, teve como objetivo testar o novo sistema, antes do seu lançamento com beneficiários em potencial do programa, para: *i*) se compreender a experiência do usuário com o sistema; *ii*) coletar expectativas dos usuários e sugestões de melhorias; e *iii*) entender a aceitação do novo sistema. A estratégia da pesquisa incluiu a realização de testes únicos individuais com vários usuários simultaneamente e entrevistas estruturadas de base etnográfica. O público entrevistado foi indicado a partir da colaboração do Instituto Cultural, Educacional e Profissionalizante de Pessoas com Deficiência do Brasil (ICEP Brasil), contemplando ampla variedade de pessoas com deficiência. Foram entrevistadas 14 pessoas, sendo 6 mulheres e 8 homens, a maioria na faixa etária de 30 a 50 anos. Entre os entrevistados, houve a presença de pessoas cadeirantes, com deficiência mental/cognitiva, com deficiência motora, com deficiência visual e com deficiência auditiva.

14. Atual Ministério da Infraestrutura.

FIGURA 1
Equipe do projeto entrevista beneficiários do programa Passe Livre
1A



1B



Fonte: Acervo dos autores.

Entre as principais informações levantadas, verificou-se que o sistema apresentava os seguintes problemas: *i)* não oferecia número de protocolo para o posterior acompanhamento do requerente; *ii)* não possuía em sua primeira tela botão de fácil acesso para deficientes visuais e auditivos; *iii)* a quantidade de campos para preenchimento era extensa e havia a solicitação de informações que não eram fundamentais para a concessão do benefício; e *iv)* não estava claro se o *upload* de documentos digitais era obrigatório.

As informações levantadas no projeto contribuíram para que o Ministério fizesse ajustes e correções no sistema *web* antes do seu lançamento para o público potencial, de modo a antecipar e evitar problemas para os usuários finais.

O impacto positivo da transformação do serviço para o cidadão pode ser percebido no relato abaixo de um usuário da versão final do Sistema de Concessão de Benefícios do Passe Livre¹⁵ lançada pelo órgão em 2018:

O benefício é que facilita... imagina se uma pessoa mora numa cidade satélite dessa aqui aí tem que vir aqui no Ministério para saber o resultado, né? Então no aplicativo ele só abre ali e vê e aí tá lá fala assim “aguarde em análise”, né... aí então a pessoa não precisa se locomover pra vir, já tá ali, aí ela já vai saber o processo. Aí depois... quando chega na sua casa, e antes disso chega lá uma informação lá no aplicativo, aí quando eu entrei depois eu vi lá...é... que deu... é... que foi deferido, né, no caso, aí eu falei, ah tranquilo, aí eu peguei e aguardei, aí chegou lá na residência.

4.3 Disque 100

O Disque 100 é um serviço de utilidade pública do MDH destinado a receber demandas relativas a violações de direitos humanos, em especial as que atingem as seguintes populações: crianças e adolescentes, pessoas idosas, pessoas com deficiência, o público LGBT, pessoas em situação de rua e outros, como quilombolas, ciganos, índios e pessoas em privação de liberdade. As denúncias recebidas são analisadas e encaminhadas aos órgãos de proteção, defesa e responsabilização em direitos humanos, no prazo máximo de 24 horas, respeitando a competência e as atribuições específicas, porém priorizando qual órgão intervirá de forma imediata no rompimento do ciclo de violência e na proteção da vítima.

Além do canal telefônico, o serviço conta com canais digitais, mas que são bem menos utilizados que o canal telefônico, registrando cerca de 10% do total das denúncias realizadas. Atualmente, são recebidas cerca de 1,4 milhão de ligações mensais no Disque 100, e o canal telefônico enfrenta momentos de congestionamento e os usuários encontram dificuldades de acessá-lo.

O projeto desenvolvido teve como objetivo conhecer a experiência de usuários e *stakeholders*, a fim de serem gerados *insights* para uma versão digital e simplificada do serviço. A estratégia empregada envolveu a realização de entrevistas semiestruturadas, para se conhecer o ponto de vista dos atendentes e analistas do Disque 100 e dos usuários do serviço; a realização de oficina, com o objetivo de gerar e selecionar ideias inovadoras que pudessem trazer respostas ou soluções para o serviço; e a realização de *survey* com amostra aleatória de atores da rede de proteção do serviço.

15. Para mais informações, acessar: <<https://passelivre.transportes.gov.br/spl/login.html>>.

A pesquisa etnográfica foi realizada com 12 pessoas, sendo 7 mulheres e 5 homens, entre 17 a 50 anos, incluindo 6 atendentes do canal telefônico, 5 profissionais da rede de proteção e atendimento e 1 usuário do serviço. A oficina envolveu 16 pessoas, sendo 4 servidores do MDH, 4 do MP, 3 representantes de Conselhos de Direitos e 5 colaboradores da UnB. O questionário fechado foi enviado a um universo de 37 mil contatos da rede de proteção e garantia de direitos humanos, representantes dos mais diversos órgãos que interagem com o Disque 100, tanto no recebimento como no encaminhamento e resposta das denúncias, e obteve 3.501 respostas.

Entre os principais achados do projeto, houve o destaque a pontos considerados positivos do serviço, como o anonimato, o acolhimento e atendimento humanizado e a sua seriedade. Foi indicado também que, para grande parte dos usuários e potenciais usuários, não está claro o que é o serviço e para o que ele serve; existem problemas (de fluxos e de comunicação) nos elos de ligação da Rede de Proteção e Atendimento; e há carência de informações sobre a efetividade do serviço. Foi sinalizada também a necessidade de melhorias relacionadas à realização de campanhas sobre o serviço; de promoção da estabilidade e atualização do aplicativo Proteja Brasil; de padronização dos nomes dos canais de denúncia (telefone e digitais) que possuem nomes diferentes, o que confunde o usuário; e de habilitação de outros canais e soluções digitais que permitam o envio de imagens e vídeos (exemplos: *chat*, Whatsapp, Facebook).

Com base no diagnóstico da pesquisa etnográfica e utilizando-se metodologia criativa e colaborativa, foi realizada oficina de ideação, a fim de serem pensadas soluções para um serviço mais acessível, viável, eficiente e eficaz de denúncias de violações de direitos humanos.

FIGURA 2

Grupos discutem alternativas de soluções eficientes para seus contextos específicos



FIGURA 3

Resultado apresentado, que sintetizou os principais anseios de um dos grupos, trazendo respostas embasadas em realidades concretas que proporcionem o crescimento focado no cidadão

BRASIL INOVADOR

OUVIDORIA DOS DIREITOS HUMANOS GANHA PRÊMIO INTERNACIONAL

MULTICANAIS DE ATENDIMENTO TORNARAM-SE REFERÊNCIA NO ENFRENTAMENTO AS VIOLAÇÕES DOS DIREITOS HUMANOS

Nova Iorque:

EM SESSÃO ANUAL DO COMITÊ INTERNACIONAL DE TECNOLOGIAS INCLUSIVAS, O BRASIL CONQUISTOU O PRÊMIO NELSON MANDELA DE DIREITOS HUMANOS, CONCEBIDO A ORGANIZAÇÕES E NAÇÕES QUE DEMONSTREM AVANÇOS E FERRAMENTAS INOVADORAS NO ENFRENTAMENTO AS VIOLAÇÕES DE DIREITOS HUMANOS.

NAS PALAVRAS DO SECRETÁRIO-GERAL DA ONU, ANTONIO GUTERRES, "O AVANÇO DO GOVERNO BRASILEIRO NA CONSTRUÇÃO DE SOLUÇÕES MAIS CÉLERAS PARA A POPULAÇÃO É AÇÃO ADMIRÁVEL E QUE, COM CERTEZA, TEM IMPACTO DETERMINANTE NA MAIOR AGILIDADE PARA A PROTEÇÃO DAS VÍTIMAS, ALÉM DE FORTALECER O DIÁLOGO ENTRE A SOCIEDADE E O PODER PÚBLICO."

O APERFEOAMENTO TECNOLÓGICO PERMITIU O CRESCIMENTO DE 60% NO VOLUME DE ACESSOS AOS CANAIS DE DENÚNCIA NO PERÍODO DE UM ANO APÓS A IMPLANTAÇÃO DAS SOLUÇÕES, PERMITINDO A INTERAÇÃO DO CICLO DE GRAVES VIOLAÇÕES DE DIREITOS HUMANOS REGISTRADAS, TORNANDO O PROGRAMA BRASILEIRO UMA REFERÊNCIA A SER SEGUIDA POR OUTROS PAÍSES.

PROBLEMA

CAPACIDADE DE ATENDIMENTO DO CANAL TELEFÔNICO

Tempo de espera

FALTA DE DIVERSIFICAÇÃO DOS OUTROS CANAIS

Denúncias não ouvidas

FALTA DE UTILIZAÇÃO DAS IDENTIFICAÇÕES

RECONHECIMENTO DOS OUTROS CANAIS DE RECEBIMENTO DE DENÚNCIA

Na ocasião, foram sugeridas duas principais linhas de ação: *i*) criação de identidade única do serviço para todos os meios de comunicação – telefônico, aplicativo e *e-mail*; e *ii*) criação de mais opções na Unidade de Resposta Automática (URA), especialmente para quem desejar acompanhar o andamento de uma denúncia não necessitar de atendimento humano. Os achados do projeto estão auxiliando a equipe do MDH a definir as estratégias para a melhoria do atendimento e alternativas digitais para ampliação e facilitação do acesso ao Disque 100.

4.4 Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)

O PAA possui duas finalidades básicas: promover o acesso à alimentação e incentivar a agricultura familiar. Para o alcance desses dois objetivos, o programa oferece a modalidade de *compra e doação simultânea*, em que são comprados alimentos produzidos pela agricultura familiar, com dispensa de licitação, e destinados às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, bem como àquelas atendidas pela rede socioassistencial e pelos equipamentos públicos de alimentação e nutrição.

O PAA também contribui para a constituição de estoques públicos de alimentos produzidos por agricultores familiares e para a formação de estoques pelas organizações da agricultura familiar. O programa possui dois públicos beneficiários: os fornecedores e os consumidores de alimentos. Os beneficiários fornecedores são os agricultores familiares, assentados da reforma agrária, silvicultores, aquicultores, extrativistas, pescadores artesanais, indígenas, integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais e demais povos e comunidades tradicionais, que atendam aos requisitos previstos no art. 3º da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006. Os beneficiários consumidores são os indivíduos em situação de insegurança alimentar e nutricional e aqueles atendidos pela rede socioassistencial e pelos equipamentos de alimentação e nutrição.

O PAA é operacionalizado por estados, Distrito Federal e municípios e, ainda, pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), empresa pública, vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), responsável por gerir as políticas agrícolas e de abastecimento. Para execução do programa, a Conab firma Termo de Cooperação com o então MDS e o MDA.

Em parceria com o então MP, foi iniciado o projeto para auxiliar a transformação digital do serviço, visando simplificar, aumentar a agilidade em seus procedimentos e democratizar o acesso ao serviço. A estratégia delineada incluiu entrevistas para a contextualização do problema a partir do ponto de vista dos gestores do serviço, além de oficinas para se compreender a jornada do usuário e fomentar ideias para o redesenho juntamente aos seus usuários e *stakeholders*.

Na primeira oficina, participaram 39 pessoas, sendo 16 mulheres e 18 homens, incluindo 9 gestores do então MDS, 6 participantes do Departamento de Modernização de Serviços Públicos e Inovação do MP, 8 colaboradores da UnB, 9 produtores e cooperados e 7 representantes de outros órgãos, como a Conab, a Secretaria de Estado da Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (Seagri-DF) e o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea).

FIGURA 4

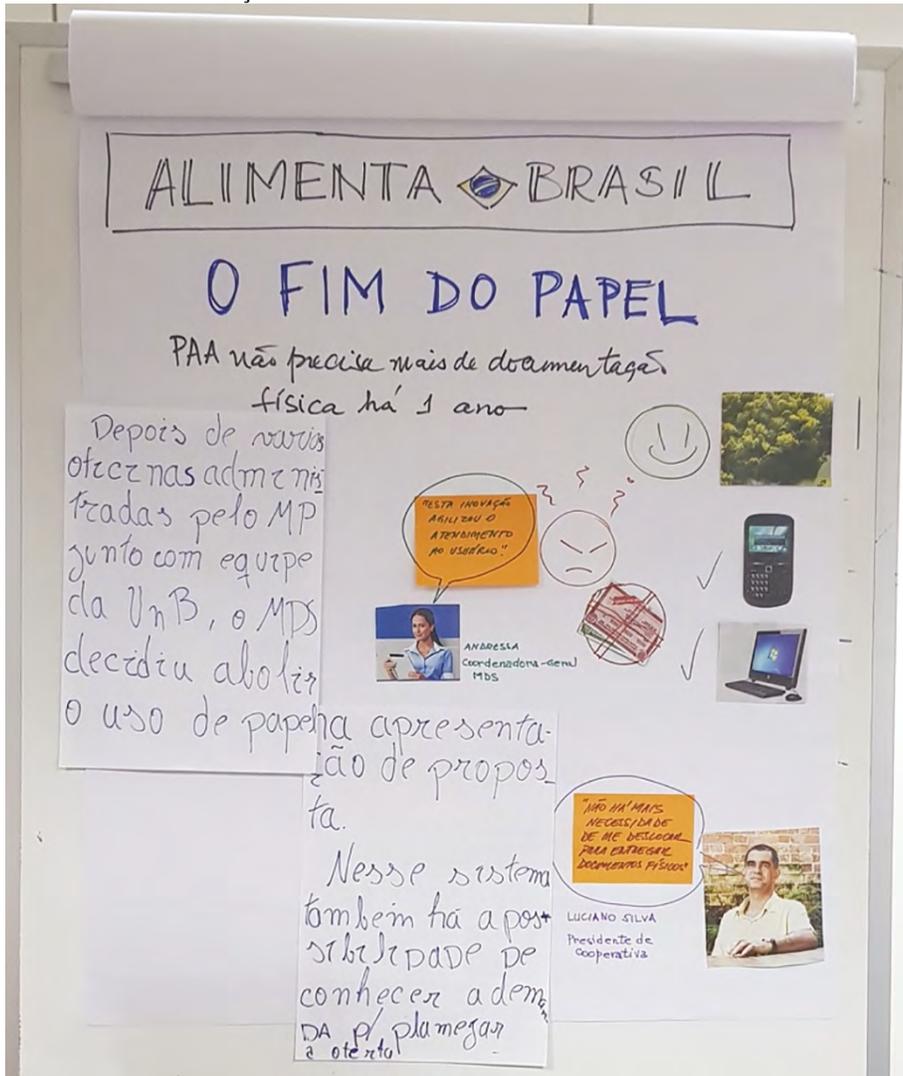
Grupos discutindo ideias propostas com base em atividades lúdicas, reduzindo barreiras e favorecendo a comunicação



Fonte: Acervo dos autores.

FIGURA 5

Resultado de um dos grupos, que apresenta possibilidades plausíveis e viáveis para melhoria do serviço de atendimento ao cidadão



Fonte: Acervo dos autores.

Para o redesenho e digitização do serviço, foram apontados os seguintes pontos como essenciais: acesso simples e fácil ao usuário; comunicação clara, direta e multicanal com o beneficiário (incluindo Whatsapp, SMS, ligação por celular); conciliação da oferta com a demanda (que se constitui em um desafio para digitização); divulgação pelas unidades de atendimento da resposta da chamada pública;

informação ao produtor (de preferência por SMS), comunicando o pagamento em sua conta; sistematização do cadastro de entidades e agricultores; cadastramento de produtos e cronograma de entregas pelo produtor; cadastro de interessados aberto continuamente; possibilidade de geração de relatórios pelos interessados, dentre outros.

O projeto levantou informações relevantes, possibilitando o conhecimento da jornada do usuário, que vem contribuindo para a digitalização do serviço.

5 CONCLUSÕES E LIÇÕES APRENDIDAS

Desde 1997, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) divide a inovação em quatro áreas: de produto, de processo, de *marketing* e de organização. Estes conceitos são bastante familiares no setor privado e ultimamente têm sido mais atentamente discutidos no setor público.

As diferenças básicas entre inovação no setor público e no setor privado dizem respeito aos objetivos. Enquanto as empresas buscam meios para atingir vantagens competitivas no mercado e gerar lucro, no setor público os objetivos são múltiplos e competem entre si, frequentemente exigindo um notável equilíbrio entre distintos valores. Há casos em que o setor público tem motivação altruísta desempenhando um importante papel na inovação (Daglio, Gerson e Kitchen, 2015).

Apesar das motivações mais afastadas das questões de mercado, o impacto da inovação no setor público não deve ser ignorado; nesse caso, não se trata exclusivamente de implementar algo novo, mas de atingir resultados que representem benefícios para a sociedade. A inovação no setor público diz respeito ao desenvolvimento de novas ideias que funcionam criando valor público (Daglio, Gerson e Kitchen, 2015).

O observatório da OCDE (Daglio, Gerson e Kitchen, 2015) identificou que as características da inovação no setor público envolvem os aspectos a seguir.

- 1) **Novidade:** inovações introduzem novas abordagens relativas ao contexto no qual foram inseridas.
- 2) **Implementação:** inovações devem ser implementadas, não se limitando à apresentação de ideias.
- 3) **Impacto:** inovações objetivam melhores resultados públicos, incluindo eficiência, efetividade e satisfação dos usuários ou servidores.

Os projetos descritos neste capítulo compreendem inovações quanto à utilização de métodos e processos para a consideração dos anseios e desejos dos cidadãos e ainda no que se refere a impacto, tendo em vista que as informações levantadas geraram e poderão gerar melhores resultados nos serviços redesenhados. Alguns resultados da

aplicação geral de metodologias e ferramentas, incluindo processos de automação de serviços, já puderam ser calculados, e os autores deste capítulo estimam que a redução de custos para a sociedade possa chegar a mais de R\$ 150 milhões anuais e a mais de R\$ 260 milhões anuais para a administração pública federal.

Ademais, a partir dos projetos desenvolvidos, destacou-se que mudanças qualitativas podem ser promovidas a um baixo custo para o Estado e com melhorias muito significativas para os cidadãos. A aplicação de múltiplos métodos, como metodologias ágeis com ações guiadas pelo cidadão desde o início das atividades, traz um diferencial extremamente importante para se ter o conhecimento aprofundado dos contextos e auxiliar a transformação digital dos serviços, segundo a percepção do usuário, impactando profunda e positivamente a interação entre os cidadãos e o Estado.

Os projetos contribuíram para evidenciar os desafios que o então MP e os diversos órgãos engajados na digitização de serviços públicos estão a enfrentar e, ao mesmo tempo, destacam as oportunidades de criação de impacto sustentável, trazendo o benefício da transformação centrada nos cidadãos ativos, incluindo aqueles provenientes de ambientes sociais complexos ou que estão em situações vulneráveis. Também demonstraram que a articulação entre organizações públicas para solucionar problemas comuns pode favorecer a redução de custos, ensinar a troca de conhecimento e *expertise* e gerar alternativas que seriam impensáveis a partir de uma atuação isolada dos órgãos governamentais.

Além disso, ao conduzir o cidadão para dentro das atividades, que foram cuidadosamente preparadas por equipe interdisciplinar do MP e da UnB, foi possível, por meio do uso de métodos e de conjuntos de habilidades e de competências dessa equipe, trazer à tona as reais necessidades e experiências de cidadãos-chave para os serviços que estão sendo transformados. Levando em conta a posição e experiência do público beneficiário, a aplicação de métodos ágeis permitiu que os pesquisadores e os gestores tivessem diferentes *insights* acerca dos serviços que prestam rotineiramente. As diversas equipes dos ministérios e dos demais órgãos participantes passaram a ter um entendimento mais empático do contexto, das necessidades e das experiências dos cidadãos, contribuindo para uma maior sensibilidade no que concerne às necessidades e problemas do contexto real do usuário de determinado serviço.

Cabe destacar, porém, que alguns aspectos e cuidados foram necessários ao se utilizar essas metodologias no setor público. Ficou claro que o acesso às informações e o modo de aplicação do método devem ser negociados e acordados previamente com todos os envolvidos. A observação direta dos participantes utilizando câmeras de foto ou vídeo pode gerar constrangimentos, alterar o comportamento dos observados e até mesmo afastar os participantes. Nesta pesquisa, tais problemas não ocorreram, devido ao trabalho de conscientização dos participantes, pois foi esclarecido que os registros eram confidenciais e serviriam apenas para consulta dos pesquisadores, sem a publicação ou identificação dos nomes dos participantes.

Durante a aplicação dos métodos, ficou evidente também que os diferentes perfis de usuários envolvidos colaboraram para um entendimento mais amplo acerca das possibilidades e limitações de uso de plataformas e seus respectivos recursos digitais. Com estas descobertas, torna-se mais premente a necessidade de ajustar as interfaces às necessidades dos usuários, adequando os elementos e facilitando o entendimento e o discernimento sobre as informações.

Ainda que o número de projetos realizados seja reduzido e o período de tempo relativamente curto, a experiência confirma a relevância de se buscar e direcionar as mudanças nos serviços públicos a partir do olhar do público atendido. A experiência também contribuiu para a disseminação de metodologias ágeis, inovadoras e diferenciadas no governo federal, que favorecem a inclusão de usuários e *stakeholders* de serviços públicos, trazendo aprendizados e uma abertura de mentalidade importante para as equipes técnicas dos vários órgãos. E, finalmente, evidencia e enfatiza a relevância da permeabilidade do Estado para a transformação dos seus serviços e do modo de servir à sociedade.

REFERÊNCIAS

- BEKKERS, V.; EDELENBOS, J.; STEIJN, B. (Eds.). **Innovation in the public sector: linking capacity and leadership**. New York: Palgrave Macmillan, 2011. (Governance and Public Management Series).
- BROWN, T. ***Design Thinking***: Uma metodologia poderosa para decretar o fim das velhas ideias. São Paulo: Elsevier Editora, 2010.
- DAGLIO, M.; GERSON, D.; KITCHEN H. Building Organisational Capacity for Public Sector Innovation. *In: INNOVATING THE PUBLIC SECTOR: FROM IDEAS TO IMPACT*, 2014, Paris. **Anais...** Paris: OCDE, 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/h1QgVd>>.
- ENAP – ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Pesquisa sobre Serviços Públicos de Atendimento do Governo Federal, 2018**. Brasília: Enap, 2018. Disponível em: <<https://goo.gl/n57Hge>>. Acesso em: 9 ago. 2018.
- HUGHES, J. A. *et al.* Moving out of the control room: ethnography in system design. *In: ACM 1994 CONFERENCE ON COMPUTER SUPPORTED WORK*, 1994, Chapel Hill, North Carolina. **Anais...** Chapel Hill: Association for Computing Machinery, 1994.
- MATTOS, C. L. G. A abordagem etnográfica na investigação científica. *In: MATTOS, C. L. G.; CASTRO, P. A. (Orgs.). Etnografia e educação: conceitos e usos*. Campina Grande: EDUEPB, 2011. p. 49-83.

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Recommendation of the council on digital government strategies**, 2015a. Disponível em: <<https://goo.gl/GQ3wi8>>.

_____. **The innovation imperative**: Contributing to Productivity, Growth and Well-Being. Paris: OCDE Publishing, 2015b.

OSBORNE, S. P.; BROWN, K. **Managing change and innovation in public service organizations**. London: Psychology Press, 2005.

SBROCCO, J. H. T. C.; MACEDO, P. C. **Metodologias ágeis**: engenharia de software sob medida. 1 ed. São Paulo: Érica, 2012.

STICKDORN, M.; SCHNEIDER, J. (Orgs.). Isto é **Design thinking de serviços**. Porto Alegre: Bookman, 2014.

DESIGN ETNOGRÁFICO E IMERSÃO ÁGIL: EXPERIMENTOS EM PROJETOS DO LABORATÓRIO DE INOVAÇÃO EM GOVERNO

Elisabete Ferrarezi¹

Leticia Koeppel Mendonça²

Daniela Gomes Metello³

Manuel Bonduki⁴

1 INTRODUÇÃO

Unidades de apoio à inovação no setor público têm emergido nos últimos anos com objetivos de exploração de problemas complexos utilizando novas abordagens na busca de soluções para enfrentar desafios colocados à gestão pública. Nesse contexto, emergem os laboratórios de inovação que se diferenciam de outras unidades de apoio à inovação pela utilização de experimentação, execução de protótipos e testes de propostas para solução de problemas. Essas características, por sua vez, possibilitam gerar aprendizado rápido, descartar propostas ineficazes e ineficientes e fortalecer aquelas que apresentam maior impacto.

Fundado em 2016, o Laboratório de Inovação em Governo (GNova), da Escola Nacional de Administração Pública (Enap), tem por objetivo o desenvolvimento de soluções inovadoras para instituições do governo federal com o uso de metodologias multidisciplinares. Sua missão revela esta aspiração: “promover a inovação no setor público para melhor responder às demandas da sociedade”. Entre suas diretrizes, estão a empatia e o foco no usuário, além da experimentação, geração de valor público e colaboração.⁵

1. Pertence à carreira de especialista em políticas públicas e gestão governamental, é mestre em administração pública pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) e doutora em sociologia pela Universidade de Brasília (UnB). Trabalha no GNova/Enap.

2. Pertence à carreira de Especialista em políticas públicas e gestão governamental e é mestranda em políticas públicas e desenvolvimento (Enap). Trabalha no GNova/Enap.

3. Pertence à carreira de Especialista em políticas públicas e gestão governamental, e é mestre em engenharia de produção pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Trabalha no GNova/Enap.

4. Pertence à carreira de especialista em políticas públicas e gestão governamental e é mestre em administração pública (FGV). Trabalha no GNova/Enap.

5. O GNova tem se organizado a partir de quatro eixos de atividades: *i*) experimentação de metodologias voltadas à análise e ao desenho de soluções para problemas públicos; *ii*) prospecção de novas práticas e tecnologias que possam ser internalizadas pelo setor público no Brasil; *iii*) disseminação de conhecimentos, tendências e iniciativas, visando ao desenvolvimento de um ecossistema de inovação; e *iv*) apoio, mentoria e assessoramento a outras unidades de inovação em governo.

Este capítulo⁶ trata da experimentação feita pelo GNova de duas novas metodologias que possuem como principal finalidade obter informações qualificadas diretamente de usuários e atores envolvidos em um desafio público: o *Design etnográfico e a imersão ágil: checagem de realidade em políticas públicas*. Ambas aprofundam a compreensão de um desafio público por meio da identificação das necessidades, de motivações e das lógicas daqueles que vivem um problema público. O conhecimento gerado na aplicação dessas metodologias possibilita a proposição de soluções que têm como referência as oportunidades identificadas por aqueles diretamente envolvidos na situação pesquisada, e não as suposições da realidade. Isso contribui para a geração de políticas públicas mais efetivas e eficientes.

O objetivo do capítulo é compartilhar o aprendizado da aplicação e tecer reflexões sobre as metodologias que têm potencial de apoiar produção de inovação e podem ser utilizadas em várias fases do ciclo de políticas públicas.

2 DESIGN ETNOGRÁFICO: DEFINIÇÃO E CARACTERÍSTICAS

O *design* etnográfico é uma metodologia de pesquisa qualitativa utilizada em processos de *design* que pode ser aplicada em diferentes fases do ciclo de políticas públicas. Por meio de um conjunto de técnicas, promove-se uma imersão em uma determinada realidade a ser transformada, buscando-se uma ampliação do conhecimento e identificação de oportunidades de inovação.

Design é uma abordagem que combina métodos e ferramentas de diversas áreas com o objetivo de gerar ou transformar um serviço ou produto. A etnografia, por sua vez, é uma metodologia de pesquisa desenvolvida pela antropologia que auxilia o pesquisador a imergir numa sociedade para entendê-la profundamente em sua cultura, comportamentos e relações sociais.

Conforme descreve Wasson (2000), antes desse diálogo entre a etnografia e o *design*, as pesquisas de projetos de *design* levantavam as possibilidades de usabilidade de um produto ou serviço tendo como base a psicologia. Outra forma era a pesquisa de mercado, na qual pessoas eram entrevistadas e expressavam seus gostos, percepções e hábitos. A autora destaca que a etnografia passou a ser efetivamente incorporada ao *design* quando se percebeu que o contexto também era capaz de influenciar usos e que o que era pensado poderia não ser igual ao que efetivamente se praticava.

Segundo Brown (2009⁷ *apud* Araújo, 2012), a aplicação da etnografia em projetos de *design*, também conhecida como *design* etnográfico, difere da aplicação da etnografia em projetos acadêmicos. Para esta, a motivação é o desenvolvimento

6. Os autores agradecem pelas contribuições ao texto da consultora Isabela Brandalise, do MindLab.

7. BROWN, T. *Change by design*. Nova Iorque: Harper, 2009.

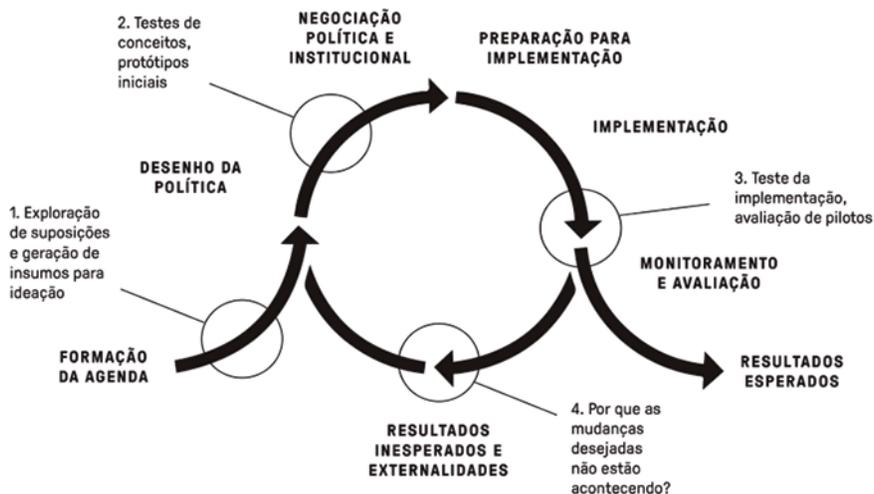
de teorias com validade científica, já para aquela, espera-se identificar, com alguma profundidade contextual e limitação de tempo e escopo, o que, no cotidiano das pessoas, representa uma oportunidade de inovação. Assim, o *design* etnográfico é uma apropriação, feita pelo *design*, da abordagem etnográfica, adaptando-a aos seus processos de imersão e as suas concepções.

A utilização do *design* etnográfico no setor público vem possibilitando avanços na compreensão de questões relacionadas à vivência do cidadão em serviços, a fim de identificar erros e oportunidades para melhorias incrementais ou disruptivas nas políticas públicas num tempo relativamente curto.

2.1 Aplicação do *design* etnográfico no ciclo das políticas públicas

O *design* etnográfico pode ser utilizado em várias fases de uma política pública ou serviço. Na figura 1, é possível perceber o momento e o objetivo de se utilizar esta metodologia em cada uma das etapas elencadas a seguir.

FIGURA 1
Design etnográfico e ciclo de políticas públicas



Fonte: MindLab (s.d.).

- 1) Exploração de suposições e geração de insumos para ideação: o *design* etnográfico pode ser usado quando se tem a intenção de desenhar um programa para intervir num determinado cenário, mas não se conhece muito do contexto que este programa visa afetar.

- 2) Teste de conceito/protótipo inicial: quando a equipe já formulou conceitualmente um programa e necessita saber a opinião dos usuários e atores afetados para diminuir os riscos do projeto.
- 3) Teste da implementação e avaliação de piloto: o *design* etnográfico auxilia a geração de *insights* e correção de percurso.
- 4) Avaliação: o *design* etnográfico possibilita análise em profundidade para identificar resultados obtidos e para corrigir ou mudar os rumos do programa.

2.2 Processo de aplicação

A prática de *design* etnográfico envolve um conjunto de métodos empáticos que permite apreender a realidade por meio de três níveis de experiência: *i*) observação das pessoas e seus comportamentos no contexto das suas vidas; *ii*) interação com pessoas a partir de entrevistas ou encontros (não necessariamente agendados); e *iii*) imersão ou participação ativa em experiências de outras pessoas. Ainda que nem sempre seja possível, dependendo da complexidade do objeto, é desejável que se busque esses três tipos de vivência experiencial durante a aplicação do *design* etnográfico.

Resumidamente, o desenvolvimento de um projeto de *design* etnográfico segue as seguintes fases, conforme descrito a seguir.⁸

- Definição do objeto/escopo que se deseja pesquisar: o que se quer descobrir com a pesquisa?
- Definição do público a ser observado e entrevistado: quem é afetado direta ou indiretamente pelo nosso projeto ou política pública?
- Conhecimento das próprias suposições: é importante conhecer as próprias suposições sobre esses públicos para evitar uma ida a campo apenas para confirmação das suposições.
- Preparação do roteiro para ida a campo: trata-se da construção de um guia que inclua tanto perguntas que estimulem uma conversa como também orientações para os níveis de experiência de observação e participação que se quer experimentar.
- Ida a campo e registro: a ida a campo exige manter uma postura ativa de abertura ao novo, para a qual a consciência das próprias suposições minimiza vieses.

8. No site do GNova, é possível encontrar um guia com orientações mais detalhadas para aplicação do *design* etnográfico.

- Compartilhamento e identificação de padrões: trata-se da socialização dos registros com os demais participantes do projeto e sua reorganização conforme padrões identificados a partir do material levantado.
- Geração de *insights*: o processo de socialização leva à percepção de novos conhecimentos e formas de enxergar uma questão (*insights*) que podem ser utilizados para repensar a abordagem de um problema ou como ponto de partida para idear soluções.
- Apresentação dos resultados: a apresentação dos resultados deve comunicar, de forma clara, visual e empática, os *insights* e os demais achados do projeto.

Ainda que as principais técnicas no *design* etnográfico sejam a entrevista em profundidade e a observação, uma vez entendidos os princípios gerais dessa abordagem, é possível criar uma série de situações e empregos de ferramentas para captar essa experiência, como sondas culturais, imagens ou metáforas, jogos e jornada do usuário.

2.3 Experimentos de *design* etnográfico realizados pelo GNova

A aplicação da metodologia do *design* etnográfico em projetos possibilitou ao GNova apoiar a construção de novo conhecimento e, assim, orientar a prática de instituições parceiras dentro e fora do governo federal. Ao incentivar a participação das equipes das instituições demandantes em todas as fases dos projetos, o laboratório contribuiu também para desenvolver capacidade inovadora e autonomia das equipes para projetos futuros em suas organizações.

Ao todo, o GNova realizou sete projetos de *design* etnográfico com parceiros entre os anos de 2016 e 2018. Com o objetivo de ilustrar o potencial dessa abordagem de pesquisa para uso em maior escala no setor público, apresenta-se, a seguir, um breve relato de duas dessas experiências de *design* etnográfico.

2.3.1 Aplicativo para marcação de consulta na atenção básica SUS

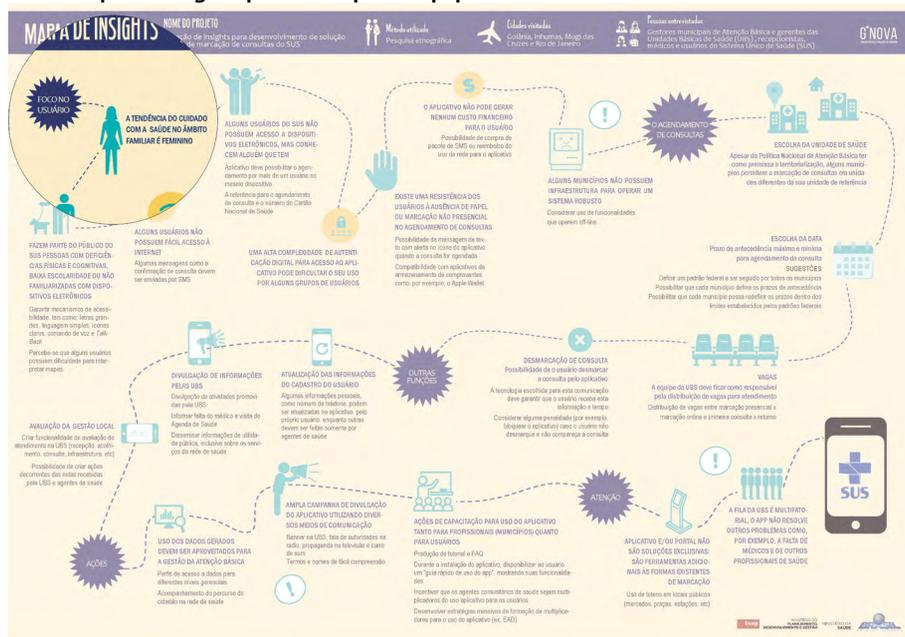
Em novembro de 2016, o Ministério da Saúde buscou o apoio do GNova para o desafio de desenvolver uma solução digital para marcação de consultas na atenção básica. A ideia era desenvolver um aplicativo que possibilitasse aos usuários agendarem consultas sem sair de casa, evitando custos de deslocamento e filas nos postos de saúde. Tal iniciativa se desenvolvia no contexto de implantação de um processo de transformação digital no Sistema Único de Saúde (SUS).

Formou-se uma equipe composta por membros do GNova, do Ministério da Economia e do Ministério da Saúde (MS), a qual foi a campo para entender como funcionavam os aplicativos de marcação de consulta que haviam sido criados

pelos municípios de Goiânia (GO), Inhumas (GO), Mogi das Cruzes (SP) e Rio de Janeiro (RJ). Foram definidos para as entrevistas seis perfis de público distintos: *i)* os gestores municipais da saúde básica; *ii)* os gerentes dos postos de saúde; *iii)* os responsáveis pelos agendamentos das consultas em cada unidade; *iv)* médicos e enfermeiros; *v)* usuários do sistema único de saúde que utilizavam o aplicativo para marcação de consulta; e *vi)* os usuários que não utilizavam o aplicativo.

A partir da ida a campo e da identificação de padrões, foi produzido um mapa de *insights* contendo apontamentos, os quais foram separados em tópicos: foco no usuário, agendamento de consultas, outras funções, ações e pontos de atenção. Entre os *insights* trazidos do campo, destaca-se, por exemplo, que o aplicativo deveria permitir o registro de mais de um usuário, haja vista que, geralmente, uma pessoa realiza o agendamento de consultas para todos os integrantes da família. Além disso, notou-se a dificuldade dos usuários na interpretação de mapas no aplicativo, bem como a percepção da falta de confiança dos usuários em um sistema que não forneceria um comprovante em papel, e, por fim, a centralidade do papel das mulheres da família na organização da agenda de consultas dos demais membros. Os principais *insights* da aplicação do *design* etnográfico foram organizados visualmente na forma de um mapa de *insights* (figura 2).

FIGURA 2

Mapa de *insights* produzido pelas equipes do GNovo e Ministério da Saúde

Fonte: GNovo.

A partir das idas a campo e do mapa de *insights*, o MS pôde identificar novos requisitos a serem incluídos no desenvolvimento do aplicativo de marcação de consultas. Alguns deles visavam eliminar barreiras para determinados públicos que não haviam sido identificados inicialmente como usuários. Outros requisitos identificaram possibilidades de integração com outras ações do governo, como a utilização do aplicativo também para divulgação de ações de promoção à saúde para as famílias.

O projeto teve a duração de três meses. Os gestores do MS relataram que a pesquisa também serviu como referência para tomar decisões em outras fases do projeto.

Os resultados da pesquisa permitiram evitar alguns erros de desenho do aplicativo. Assim, o MS pôde repensar a sua ideia original com mais entendimento das reais necessidades do seu público, o que significa economia de recursos, evitando soluções que não dariam certo.

Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores

O Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (Sicaf) é o sistema criado pelo Ministério da Economia em 1995 com o objetivo de viabilizar o cadastramento de fornecedores de materiais e serviços interessados em participar de licitações e contratações com a administração pública federal. Em 2016, relatório da Controladoria-Geral da União (CGU) apontou fragilidades no funcionamento do sistema, o que motivou o Ministério da Economia a buscar o GNova para entender como o Sicaf facilitaria ou dificultaria as relações comerciais entre fornecedores e o governo federal.

O *design* etnográfico foi aplicado com o objetivo de coletar informações sobre a experiência de uso do Sicaf. De maio a julho de 2017, o Ministério da Economia e o GNova realizaram pesquisa com 25 usuários: servidores públicos operadores do sistema, empresas já contratadas ou interessadas em contratações públicas e instituições parceiras que estimulam pequenos empreendedores e empresas a estabelecerem relações comerciais com o governo e um chamado “usuários extremos”, isso é, uma empresa que havia desistido de se cadastrar no sistema. As entrevistas ocorreram em dois estados (São Paulo e Distrito Federal).

A hipótese era de que o foco das preocupações dos usuários seriam questões relacionadas à tecnologia do sistema. Porém, a pesquisa evidenciou que havia outras questões igualmente importantes ligadas à gestão do sistema, à comunicação com os usuários e à capacitação dos operadores que antes não haviam sido captadas pelo Ministério da Economia. A análise dos achados de pesquisa reforçou pontos já abordados por órgãos de controle, mas revelou também outras necessidades e algumas falhas de simples resolução apontadas pelos usuários. A pesquisa mapeou, por um lado, a diversidade de usuários do Sicaf e o grande distanciamento entre

2.4 Aprendizados da experiência de aplicação do *design* etnográfico

Apesar de o *design* etnográfico em políticas públicas estar ainda em processo de exploração inicial no setor público, a experiência do GNova demonstrou grande potencial de uso da metodologia, com destaque para estes: *i*) geração de empatia e aproximação dos servidores com a realidade do cidadão, o que promove a humanização do processo de desenvolvimento da política pública, gerando motivação, engajamento e senso de propósito dos gestores públicos envolvidos; *ii*) ampliação do entendimento sobre o problema pela perspectiva do usuário, o que melhora a adequação das soluções à realidade e refina o foco de atuação; *iii*) ganho de eficácia e efetividade nas políticas públicas, uma vez que ficam mais focadas nas reais necessidades dos usuários, evitando soluções que não geram melhoria ao cidadão; e *iv*) produção de *insights* em variados níveis, que identificam outras necessidades e oportunidades de soluções inovadoras.

3 IMERSÃO ÁGIL: CHECAGEM DE REALIDADE EM POLÍTICAS PÚBLICAS

Esta seção relata outra metodologia experimentada pelo GNova, a da imersão ágil, e a sua aplicação em dois projetos, destacando os desafios, os resultados obtidos e os aprendizados da equipe a partir dessa aplicação.

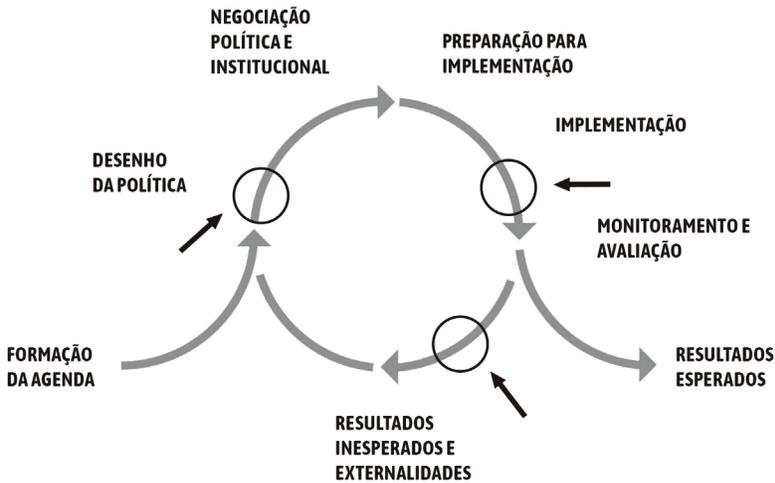
O primeiro experimento com a imersão ágil realizado pelo GNova foi com o projeto *Capacitação para incentivo à inovação na administração pública federal*, da Enap, em 2017. A transferência de conhecimento sobre a metodologia, chamada de *practice check*, foi realizada pelo MindLab, laboratório de inovação dinamarquês e criador do método, numa ação *learning by doing*. O segundo foi realizado em 2018, quando a equipe GNova utilizou a metodologia para o teste de conceito do arranjo institucional de governança para um projeto da Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos (Seplan), do Ministério da Economia.

Após a experiência com o *practice check*, a equipe GNova decidiu denominar a metodologia de imersão ágil: checagem de realidade em políticas públicas (IMA). Trata-se de uma metodologia que envolve rapidamente especialistas, usuários e atores interessados no desafio para gerar entendimento da realidade e criar soluções para um problema ou desafio relacionado a um serviço, a uma prática de gestão ou a uma política pública.

A justificativa para a sua utilização é que pode haver uma distância significativa entre as concepções dos formuladores de políticas, os servidores que têm de fazer isso acontecer na prática e os usuários finais do serviço. Por isso, essa abordagem é indicada para fases específicas do ciclo de políticas públicas (figura 4).

FIGURA 4

Ciclo de políticas públicas e indicação dos momentos em que a metodologia pode ser utilizada

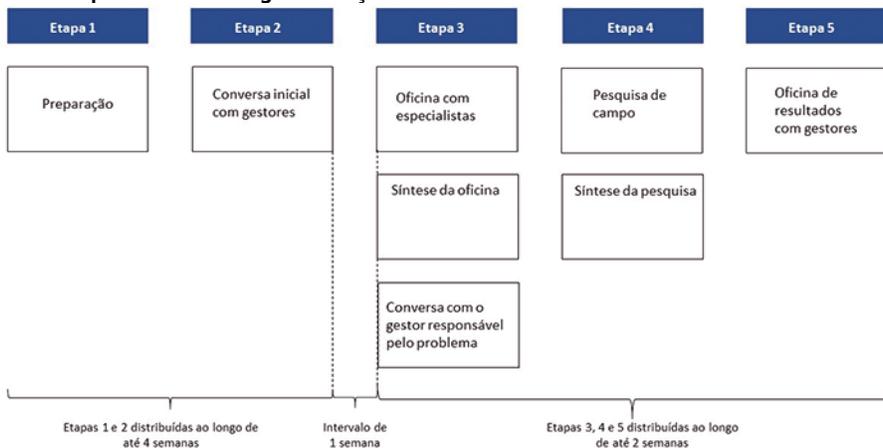


Fonte: MindLab (2017, com adaptação).

A imersão ágil reúne os atores envolvidos com o problema para gerar ideias, testar novos conceitos e práticas de gestão ou explorar a implementação de soluções; para entender como uma iniciativa é interpretada e traduzida na prática, como está funcionando ou como poderia funcionar melhor; e para identificar se os funcionários entenderam as intenções de uma iniciativa ou se ela cria o valor pretendido para os cidadãos. Tem duração curta, de três a sete semanas de trabalho. O quadro 1 lista as etapas com as respectivas estimativas de duração.

QUADRO 1

Etapas da imersão ágil e duração



Fonte: Mindlab (2017, com adaptação).

3.1 Atores que participam do processo

Enquanto um processo ágil, a IMA tem um escopo bem delimitado e não pretende esgotar a complexidade da iniciativa investigada, mas oferecer contribuições de especialistas, de usuários e de responsáveis pelo serviço com o propósito de apoiar os gestores com informações qualificadas em suas decisões. Assim, sugere-se escolher esses atores segundo critérios que garantam diversidade de opiniões e de lócus institucional.

A seguir, uma apresentação sucinta dos atores que participam do processo.

- Equipe principal: é composta, em geral, por dois facilitadores com domínio da metodologia e dois membros da equipe do *gestor responsável pelo problema*, que devem estar engajados em todas as etapas, porque aportam conhecimento específico sobre o desafio, além de estarem incumbidos de trabalhar na questão posteriormente.
- Gestor responsável pelo problema: é o(a) servidor(a) que tem a atribuição de enfrentar o problema ou o desafio e dar continuidade ao projeto pós-imersão ágil. Participa da preparação, da conversa inicial com gestores e da oficina de resultados com gestores.
- Dirigente do gestor responsável pelo problema: trata-se do(a) dirigente comprometido(a) com o problema, provavelmente o superior do gestor responsável pelo problema. A sua presença garante patrocínio e mandato para dar continuidade pós-imersão ágil. Participa da conversa inicial e da oficina de resultados com gestores.
- Gestor interessado no problema: é o(a) dirigente que será favorecido(a) com a solução do problema em questão. A sua presença estabelece comprometimento público da equipe responsável pelo problema em dar continuidade pós-imersão ágil. Participa da conversa inicial e da oficina de resultados com gestores.
- Especialistas e pessoas com experiência no assunto: os especialistas agregam conhecimento sobre a questão, qualificando a discussão; já as pessoas com experiência no assunto trazem entendimentos sobre as dificuldades e as motivações de se lidar com a questão na vida real. Esse público participa da oficina com especialistas e envolve de cinco a dez pessoas.
- Pessoas afetadas diretamente pelo problema (usuárias finais): o tipo de usuário vai depender do desafio em questão. A finalidade das entrevistas com esse público é entender em profundidade as suas necessidades e os seus contextos, a fim de identificar oportunidades de inovação. O ideal é entre quatro e seis entrevistas.

3.2 O processo da imersão ágil e sua aplicação em dois casos

Apresenta-se, nesta seção, as etapas do processo de IMA, acompanhadas de exemplos de sua aplicação em dois casos.⁹

A etapa 1 da metodologia envolve a interação direta dos facilitadores com o gestor responsável pelo problema e é dedicada à logística, à delimitação do problema a ser pesquisado e à elaboração de hipóteses iniciais. É importante discutir o contexto do problema para conhecer suas causas, suas consequências e os atores envolvidos; definir o escopo de atuação do projeto; e definir membros da equipe principal. A definição do problema é etapa-chave para o trabalho e será refinado ao longo do processo. O problema deve ser específico, relevante, oportuno e bem delimitado, e pode ser apresentado sob a forma de pergunta.

Durante a primeira aplicação da metodologia pelo GNova, foi selecionado um desafio comum tanto ao laboratório como à Diretoria de Educação Continuada (DEC) da Enap. Ambos tinham o desafio de apoiar o governo federal no processo de formação de servidores públicos para a inovação, por isso o tema escolhido foi *Capacitação para incentivo à inovação na administração pública federal*. Após conversa com o diretor e o coordenador-geral de Educação Executiva da DEC/Enap, responsáveis pelo desenvolvimento do tema, a equipe realizou pesquisa bibliográfica sobre as competências necessárias para produzir inovação, o que auxiliou a elaboração do documento base do projeto que seria apresentado aos participantes da etapa 2 – Conversa inicial com os gestores.

O problema inicial da primeira aplicação foi assim definido: *Quais competências e quais temas os cursos da Enap devem desenvolver para criar ou aumentar a capacidade de inovar dos servidores públicos federais?*

- Quais cursos oferecidos pela Enap contribuem para gerar ou aumentar a capacidade de inovar dos servidores públicos?
- Quais competências e componentes programáticos estão faltando para cumprir esse objetivo?
- Quais outros(as) cursos/ações poderiam ser desenhados(as) e quais competências podem ser desenvolvidas para criar ou aumentar a capacidade de inovação?

Com base na bibliografia, foi feita uma síntese das competências necessárias para inovação, as quais constituíram cinco hipóteses iniciais para resolução do problema. Os resultados esperados para o trabalho da IMA foram: *i*) amadurecimento das ideias para se alcançar uma espécie de “guia” de cursos de inovação; e *ii*) recomendações para novos cursos (competências, conteúdos programáticos e oferta de novas ações).

9. No site do GNova, é possível encontrar um guia com orientações mais detalhadas para aplicação do processo de imersão ágil.

Já o segundo experimento com a metodologia teve o desafio assim delimitado: *O arranjo institucional proposto assegura a governança efetiva do PPA?* As hipóteses expressavam os componentes do próprio arranjo institucional, que foi desenhado em *canvas* para facilitar a compreensão pelos participantes. Os resultados esperados para essa imersão ágil foram: *i)* proposta de arranjo institucional aprimorada e detalhada; e *ii)* definição de quais atores participam do funcionamento e das responsabilidades.

Na etapa 2 da metodologia, a conversa inicial com os gestores é o momento no qual são alinhados conhecimentos e entendimentos sobre o problema, são revistos e validados o desafio e as hipóteses, assim como os resultados esperados. Participam desta etapa a equipe principal, o gestor responsável pelo problema, o dirigente do gestor responsável pelo problema e o gestor interessado no problema.

No caso do projeto *Capacitação*, da Enap, após a realização dessa oficina, os resultados esperados foram reajustados e passaram a ser: *i)* identificar ideias para elaborar guia de cursos de inovação; e *ii)* levantar ideias e recomendações para novos cursos. O problema foi revisto e delimitado em duas perguntas:

- Quais atividades oferecidas pela Enap para servidores contribuem para gerar ou aumentar a capacidade de inovar com foco na entrega de serviços públicos à sociedade?
- Quais competências e componentes programáticos ainda estão faltando para cumprir esse objetivo, e poderiam estar presentes em futuras ofertas?

As hipóteses, relacionadas a competências para gerar ou aumentar a capacidade de inovar dos servidores públicos, foram sintetizadas e ganharam um título:

- Problemas da vida real: trabalhar com problemas reais com foco nos seus efeitos reais nas aulas.
- Colaboração: mapear e engajar atores relevantes de um problema nos processos de definição, exploração e solução.
- Empatia: foco no entendimento dos atores afetados, seus contextos e suas necessidades com mente aberta.
- Experimentação: especificar objetivos concretos de aprendizado e testar ideias cedo no processo.

Na etapa 3, são reunidos atores com conhecimento e prática sobre o problema, os chamados especialistas, que tenham vivido experiência relevante para o enfrentamento do desafio. O objetivo é identificar outras ideias e testar as hipóteses antes de elaborar o roteiro de entrevistas a ser aplicado na próxima etapa. A oficina com especialistas tem duração de três horas, seguida de cerca de três horas para análise e sistematização dos achados, pelos facilitadores e, ainda, trinta minutos

de conversa com o gestor responsável pelo problema para compartilhamentos dos resultados e ajustes. Participam desta etapa especialistas e equipe principal.

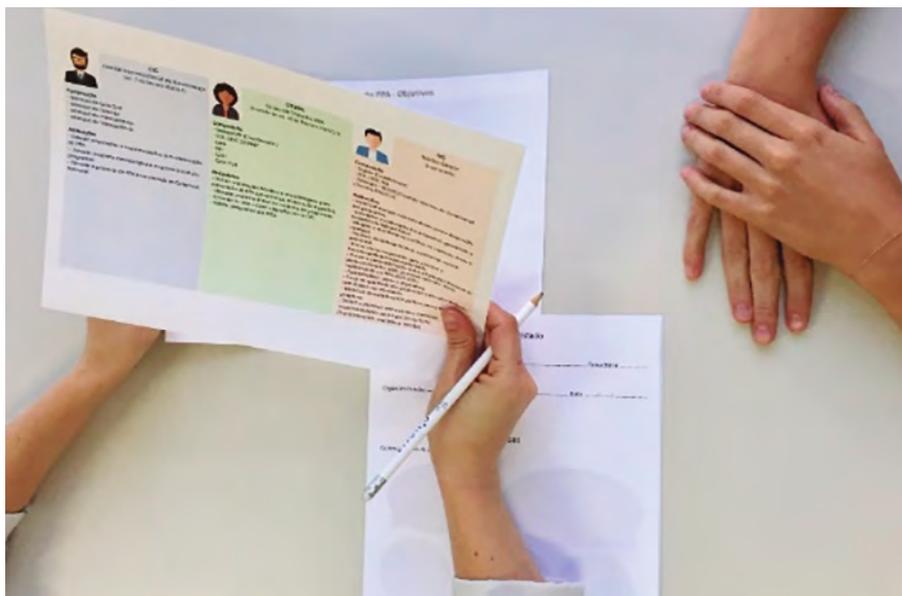
No primeiro caso, a oficina teve dois grupos. Um deles foi composto por professores com conhecimento sobre cursos e o outro, de servidores e dirigentes envolvidos em atividades de inovação. Eles tinham de realizar as seguintes análises.

- Grupo 1: analisar cursos da Enap e identificar em quais deles as competências propostas estavam sendo desenvolvidas. No grupo, havia um facilitador, dois professores e duas pessoas da equipe responsável pelo problema.
- Grupo 2: identificar as atividades desenvolvidas pelos servidores e relacioná-las com as competências propostas. No grupo, havia um facilitador, dois servidores do Ministério da Economia e um servidor do GNova.

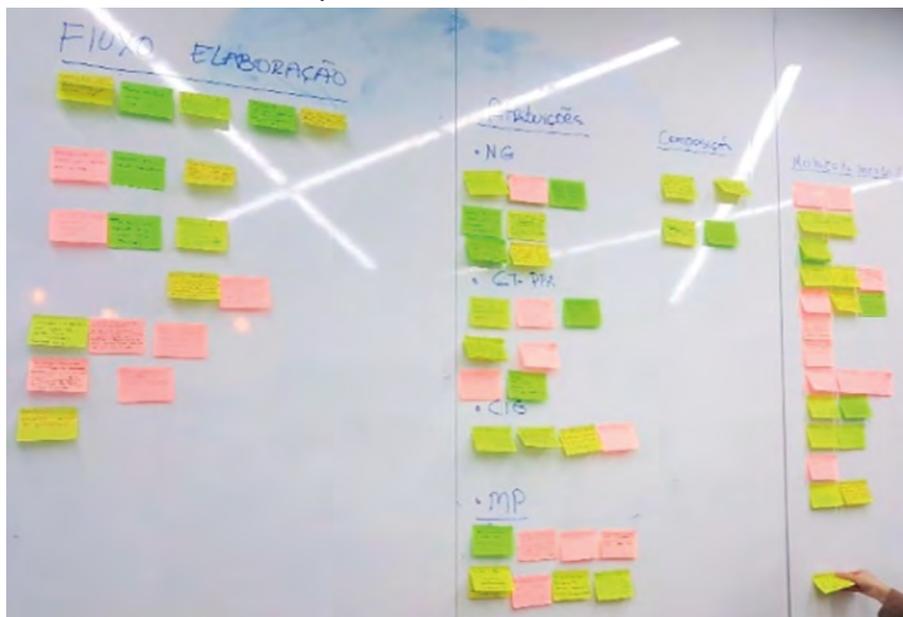
Os grupos registraram suas análises em cartelas, que foram agrupadas ao lado das competências propostas. Em seguida, cada grupo apresentou seus resultados para discussão. Além das alterações nas definições das competências já propostas, os participantes decidiram incluir mais uma relacionada ao tema comunicação. Finalizada a oficina, a equipe principal reuniu os temas afins para identificar os padrões e definir as categorias de análise (fase de reconhecimento de padrões). Criou-se um título, que mais bem definisse a categoria, para cada agrupamento. Com isso, o grupo estava pronto para elaborar o roteiro de entrevistas de campo.

FIGURA 5

5A – Canvas utilizado nas oficinas



5B – Reconhecimento de padrões das entrevistas



Obs.: Figuras reproduzidas em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Nesta etapa 3, desenvolve-se, ainda, uma última atividade: uma conversa com o dirigente para expor os resultados obtidos nessa oficina. Essa é uma oportunidade de fazer ajustes no que foi produzido, para garantir que se alcancem os resultados desejados.

No segundo experimento, o trabalho foi feito também em dois grupos, para os quais foram apresentados protótipos do fluxo de governança, objetivos e atribuições, para facilitar a análise, conforme exposto a seguir.

- 1) Grupo 1 – Como o arranjo proposto pode assegurar os objetivos de governança do Plano Plurianual (PPA)?
 - a) Quais recomendações podem ser feitas para que o processo de elaboração, monitoramento e avaliação do PPA descrito no modelo de governança seja efetivo?
 - b) Esse arranjo pode aproximar a gestão do PPA do centro de decisões de governo? Por quê?
 - c) Como as questões intersetoriais e os conflitos entre ações e programas poderiam ser equacionados nesse arranjo?
 - d) Esse arranjo deveria atuar na provisão de recursos (políticos, humanos, tecnológicos, orçamentários etc.)? Por quê?

- 2) Grupo 2 – Atribuições e funcionamento de instâncias de governança propostas
 - a) Como você avalia os objetivos propostos para o modelo de governança do PPA? Identifique o que acha positivo, o que pode ser risco e o que está faltando.
 - b) Como você avalia as atribuições propostas para cada uma das instâncias de governança propostas? Identifique o que acha positivo, o que pode ser risco e o que está faltando.
 - c) Quais são as recomendações para a proposta de composição das instâncias de governança propostas?
 - d) Qual deveria ser o papel do Ministério da Economia nas instâncias de governança propostas?

Na etapa 4, é feita a pesquisa de campo, com o objetivo de obter informações qualificadas sobre as hipóteses acerca da solução do problema do ponto de vista dos usuários, dos atores envolvidos e afetados pelo problema. No projeto da Enap, foram feitas quatro entrevistas com alunos e, no caso do modelo de governança do PPA, foram entrevistados seis servidores de unidades de planejamento e gestão dos ministérios. Em ambos os casos, foram selecionadas pessoas com diferentes perfis profissionais e funções, e as entrevistas contaram com um entrevistador e um relator da equipe principal.

Há vários tipos de entrevistas, mas, para a imersão ágil, são apropriadas as entrevistas que utilizam elementos concretos – em geral, registros visuais mostrando protótipos, canvas e fotos ao informante – e as entrevistas semiestruturadas, que combinam perguntas abertas e fechadas.

Com a análise dos dados coletados nas entrevistas e aqueles coletados na oficina de especialistas, elabora-se a atividade de reconhecimento de padrões da pesquisa, em *post-its*. O produto dessa seção é obter *insights* e sugestões e preparar a apresentação final para os gestores. Há aspectos que podem necessitar de aprofundamentos ou ideias que merecem ser novamente testadas.

No projeto *Capacitação*, os temas foram agrupados ao lado de cada competência relacionada, e no segundo experimento, o fluxo e as atribuições dos atores no modelo de governança constituíram as categorias iniciais, a estes somaram-se novos tópicos. Foi feita a análise desse material para priorizar as conclusões mais relevantes e ajustaram-se novamente as hipóteses, ou os conceitos, ou criaram-se novos. Em ambos os experimentos, surgiram outros temas, e cada categoria foi acompanhada de citações para exemplificar e ilustrar a força do desafio embutido.

Durante a oficina de apresentação dos resultados, etapa 5, o foco são o debate e a priorização, pelos dirigentes e pelo gestor responsável, de *insights* e sugestões obtidos. Com um entendimento mais claro do desafio, pode ser necessário definir prioridades que orientem a ação dos gestores, assim como analisar os riscos das propostas. Finaliza-se a oficina com a definição dos próximos passos do projeto, que ficará a cargo dos gestores, e também com uma avaliação do processo pela equipe.

Por fim, a equipe principal se reúne para sistematizar as recomendações da última oficina e para elaborar o documento final. Esse documento traz uma síntese do que é a metodologia, apresenta a definição do problema e os resultados alcançados, os quais devem responder às questões identificadas no documento-base e sustentar as hipóteses, além de identificar as prioridades e os próximos passos.

No caso do projeto da Enap, os resultados alcançados pelo processo foram: *i*) mapeamento de competências para gerar ou aumentar a capacidade de inovação; e *ii*) contribuição para formação de lista de cursos existentes na Enap que incluem competências para inovação. O documento final apresentou contribuições para os cursos existentes e recomendações para próximos passos no curto e longo prazo, e foram detalhadas seis competências capazes de gerar ou aumentar a capacidade de inovar de servidores, seguidas das lacunas, dos desafios e dos *insights* apontados pelos participantes. De forma resumida, as competências sugeridas foram: *i*) gestão e liderança para inovação: ser capaz de engajar equipes para o desenvolvimento de projetos com iterações frequentes e resultados eficazes; *ii*) colaboração: ser capaz de mapear e engajar atores relevantes de um problema nos processos de definição, exploração e solução e ser capaz de trabalhar de forma colaborativa em equipes; *iii*) experimentação: ser capaz de testar ideias rapidamente, com objetivos claros de aprendizagem; *iv*) definição do problema: ser capaz de definir problemas públicos considerando sua complexidade; *v*) comunicação: ser capaz de se comunicar com atores relevantes usando mensagem e ferramentas adequadas ao público; e *vi*) empatia: ser capaz de focar nos contextos e nas necessidades dos atores afetados.

Esse material foi essencial para o posterior desenvolvimento de um conjunto de cursos focados em inovação e desburocratização que começaram a ser ofertados pela Enap em 2018.

No caso do teste do conceito do arranjo institucional para o modelo de governança do PPA, o processo trouxe uma série de sugestões para aprimoramento do modelo então proposto, algumas delas não antevistas, outras validadas. A partir disso, os parceiros da Seplan definiram prioridades para a organização de nova versão da proposta, utilizando, inclusive, técnicas da IMA para o trabalho com a sua equipe.

3.3 Aprendizados dos experimentos da imersão ágil

As aplicações da IMA confirmaram a adequação da metodologia, em especial quando o *timing* político é uma variável crítica, o que a torna especialmente atraente para dirigentes que queiram ou precisem testar rapidamente novos conceitos de políticas públicas ou práticas de gestão, criar ou modificar serviços, ou avaliar a implementação com cidadãos e atores envolvidos.

Embora seja ágil, envolve trabalho prévio considerável por parte dos facilitadores, como leituras, caso não tenham familiaridade com o assunto, e vários encontros com a equipe para entender e definir o desafio que será objeto da imersão ágil, que precisa ser bem delimitado para poder gerar soluções em pouco tempo.

No início da transferência da metodologia pelo MindLab, realizada no projeto *Capacitação*, houve dúvidas se o modelo funcionaria, devido ao curto tempo dedicado às atividades e ao formato objetivo das oficinas. Entretanto, com base nos dois experimentos, é razoável afirmar que a objetividade e a concretude requeridas pelo processo funcionaram em ambos. Ou seja, é possível fazer com tempo reduzido e cronograma fechado, desde que os facilitadores controlem a agenda e haja comprometimento da equipe responsável pelo problema, a qual deve participar ativamente. O projeto *Capacitação* levou apenas três semanas, e o segundo foi um pouco mais longo, por conta da complexidade da temática e de agenda, alongando os intervalos entre as fases.

Em relação às competências requeridas, os facilitadores precisam ter capacidade de facilitar oficinas e promover conversações, saber usar ferramentas de *design* e de pesquisa. Usar registros visuais, materiais concretos e protótipos foi um diferencial da segunda aplicação, o que auxiliou tanto a conversa com especialistas como as entrevistas com usuários. Fazer bons roteiros de entrevistas, analisá-las e saber conduzi-las sem influenciar os entrevistados são também exigências para a geração de *insights* e a obtenção de resultados úteis aos gestores.

Uma característica marcante da imersão ágil é o fato de ser ancorada na organização, exigindo o comprometimento direto dos técnicos e o envolvimento de dirigentes da instituição, cujo patrocínio aumenta as chances de implementação das propostas. Um outro elemento relevante é a possibilidade de envolver atores externos interessados em momentos críticos do projeto, apoiando a construção de legitimidade das soluções desenvolvidas.

No primeiro caso, o projeto gerou entendimento sobre o tema pesquisado, uma lista de competências para inovação no setor público, o levantamento de cursos já oferecidos pela Enap que desenvolvem essas competências e lacunas a serem preenchidas em ofertas futuras. O projeto impulsionou o lançamento de uma narrativa da Enap voltada ao ensino de inovação, com o desenho e a oferta de cerca de quarenta cursos focados nas competências relacionadas. No caso do teste do conceito

do arranjo institucional para o modelo de governança do PPA, o processo trouxe uma série de sugestões para o seu aprimoramento, validou algumas das hipóteses e indicou quais poderiam ser revistas. Quanto à equipe parceira, ela passou a utilizar algumas das ferramentas utilizadas na IMA para a continuidade do projeto.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os laboratórios de inovação em governo têm se destacado como espaços de experimentação na administração pública. As metodologias que vêm sendo testadas pelo GNova, apresentadas neste capítulo, podem ser utilizadas por equipes de governo em várias fases de uma política pública, com o objetivo de compreender as necessidades de cidadãos e de atores relevantes do contexto da política e gerar *insights* sobre possibilidades de solução e políticas mais eficazes e eficientes.

O *design* etnográfico acrescenta como principal valor a ampliação da compreensão de gestores sobre aspectos concretos da experiência do cidadão no cotidiano da política pública a partir do contato direto com os usuários. Pode ser utilizado na formulação de uma política pública, no momento de teste de soluções ou conceitos, após a implementação de pilotos ou de uma fase inicial, e, ainda, no processo de avaliação de resultados.

A imersão ágil, por sua vez, é um processo rápido de checagem com usuários e atores relevantes em relação a aspectos de uma política, possibilitando testar conceitos e práticas de gestão ou explorar a implementação de soluções. É especialmente adequada quando o tempo é uma variável crítica e o envolvimento de outros atores é desejado. A metodologia tem como objetivo definir e validar o problema e as hipóteses a serem investigadas, integrar as contribuições de especialistas, gestores e usuários, por meio de oficinas e entrevistas, e apontar recomendações e *insights* para os próximos passos.

Ambas merecem destaque quanto à forma de aplicação implementada pelo GNova, que demanda colaboração com as equipes dos parceiros, o que afirma o caráter formativo das atividades, permitindo o desenvolvimento de competências relevantes para gerar inovação. Desta forma, os resultados aferidos ultrapassaram o próprio projeto.

A experimentação de metodologias em projetos nos laboratórios de inovação no setor público está se consolidando. Essa abordagem gera aprendizado rápido, possibilitando descartar propostas ineficazes e fortalecer aquelas que apresentam maior impacto e valor público. Considerando que a realização de pesquisas aos usuários e a realização de protótipos e testes de conceitos antes da implementação são práticas ainda pouco comuns na administração pública brasileira, espera-se que os experimentos aqui relatados sirvam de inspiração para outras equipes interessadas em adaptar e testar as metodologias em seus contextos, projetos e desafios de inovação.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, E. P. **Um estudo sobre etnografia aplicada ao design**. 2012. Dissertação (Mestrado) – Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

MÉTODOS. **MindLab**, [s.d.]. Disponível em: <<http://mind-lab.dk/en/methods>>. Acesso em: 22 jul. 2017.

SISTEMA de cadastro dos fornecedores de bens e serviços ao governo passa a ser totalmente digital. **Planejamento**, 25 maio 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2Bui3r0>>. Acesso em: 25 jun. 2018.

WASSON, C. Ethnography in the field of design. **Human Organization**, v. 59, n. 4, p. 337-388, 2000.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BROWN, T. **Design thinking**: uma metodologia poderosa para decretar o fim das velhas ideias. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

BROWN, T. **Change by design**. Nova Iorque: Harper, 2009.

FERRAREZI, E.; LEMOS, J. **Imersão ágil**: checagem de realidade em políticas públicas – relato da aplicação da metodologia em um projeto da Enap. Brasília: Enap, 2018.

GEERTZ, C. Thick description: toward an interpretive theory of culture. *In*: GEERTZ, C. **The Interpretation of cultures**. Nova Iorque: Basic Books, 1973.

MADSBJERG, C. **Sensemaking**: the power of the humanities in the age of the algorithm. Nova Iorque: Hacchette Books, 2017.

MELO, A.; ABELHEIRA, R. **Design thinking & thinking design**: metodologia, ferramentas e reflexões sobre o tema. São Paulo: Novatec, 2015.

POLAINE, A.; LØVLIE, L.; REASON, B. **Service design**: from insight to inspiration. Nova Iorque: Rosenfeld Media, 2013.

SANDERS, E.; STAPPERS, P. J. **Convivial toolbox**: generative research for the front end of design. Amsterdã: BIS Publishers, 2013.

TONURIST, P. *et al.* **Discovering innovation labs in the public sector**. Estônia: Tallinn University of Technology; Ragnar Nurkse School of Innovation and Governance, 2015.

TRANSFORMANDO PROCESSOS E GERANDO VALOR PELA INOVAÇÃO NA ANVISA

Rodrigo Lino de Brito¹
Fabiano Ferreira de Araújo²
Wildenildo Oliveira dos Santos³
Jarbas Barbosa da Silva Júnior⁴
Fernando Mendes Garcia Neto⁵
Meiruze Sousa Freitas⁶

1 APRESENTAÇÃO

Neste capítulo, trataremos de uma experiência recente de implementação de métodos e ferramentas da inovação na gestão de processos organizacionais da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), alinhada ao planejamento estratégico da organização.

A primeira parte dedica-se a descrever o contexto de práticas de gestão estratégica da Anvisa, situando historicamente a construção do seu Escritório de Processos – lócus que, na última década, tem se dedicado a liderar melhorias organizacionais, em um caminho que passou pela cultura de mapeamento, modelagem e simplificação de processos, transitando, mais recentemente, para a cultura de transformação de processos voltada a resultados.

A segunda seção detalha conceitos e ferramentas utilizados como referenciais metodológicos para o Escritório de Processos da Anvisa, com ênfase no aparato do Business Process Transformation (BPT) e métodos ágeis de inovação e gestão.

Nessa perspectiva, detalharemos o *framework* de transformação de processos atualmente adotado pela agência, em termos de geração de valor, rotas de transformação de processos, gestão da rotina e inteligência e governança em gestão de processos.

1. Especialista em políticas públicas e gestão governamental do Ministério da Economia (ME).

2. Especialista em regulação e vigilância sanitária da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa).

3. Coordenador substituto de gestão da qualidade em processos organizacionais da Anvisa.

4. Vice-diretor do Escritório da Organização Pan-Americana da Saúde (Opas) da Organização Mundial da Saúde (OMS).

5. Diretor da Anvisa.

6. Especialista em regulação e vigilância sanitária da Anvisa.

Na sequência, os resultados alcançados com a aplicação prática de tal metodologia no âmbito do projeto estratégico de *Aperfeiçoamento dos procedimentos de registro em alinhamento com as melhores práticas regulatórias internacionais* serão apresentados – *case* recente da instituição, em que se conseguiu, por exemplo, por meio de métodos inovadores, reduzir um passivo histórico de petições de registro de medicamentos genéricos e similares em mais de 90%, com previsão de zerar tal fila em breve.

Por fim, abordamos as lições aprendidas com essa experiência e promovemos algumas reflexões, à guisa de conclusão, acerca do valor gerado com a implementação de um *toolkit* de inovação no âmbito de processos-chave da organização.

2 BREVE CONTEXTO DA INICIATIVA

A Anvisa, criada pela Lei nº 9.782/1999, é uma autarquia especial vinculada ao Ministério da Saúde (MS) e compõe o Sistema Único de Saúde (SUS) como entidade coordenadora do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária (SNVS). Presente em todo o território nacional, sua finalidade institucional é proteger e promover a saúde da população, mediante o controle sanitário e a intervenção nos riscos decorrentes da produção e do consumo de produtos e serviços submetidos à regulação sanitária, assim como dos ambientes, dos processos, dos insumos e das tecnologias a eles relacionados, incluindo também o controle de portos, aeroportos, fronteiras e recintos alfandegados (Anvisa, 2018).

Ansoff e McDonnell (1993) definem estratégia como um conjunto sistemático de regras que suportam a tomada de decisão e que servem para orientar o comportamento da organização. Já Kaplan e Norton (2004) defendem que a estratégia de uma organização descreve como ela pretende criar valor para seus *stakeholders*, para seus usuários e para si mesma. Tendo isso em mente, o planejamento estratégico da Anvisa, construído para o ciclo 2010-2020, lançou mão de elementos consagrados, como a metodologia Balanced Scorecard (BSC), adaptada ao setor público, a fim de direcionar o comportamento da agência em uma perspectiva de longo prazo.

No final de 2015 e início de 2016, o planejamento da Anvisa foi submetido a uma revisão, com o objetivo de promover o reposicionamento estratégico frente às alterações de contexto que ocorreram desde a publicação do mapa estratégico definido em 2010. A reformulação da estratégia refletiu o interesse da alta gestão em ajustar rotas, por meio da reprogramação de projetos, processos e metas, a fim de superar desafios e aumentar a racionalidade de recursos e a eficácia da agência.

O ciclo de planejamento 2016-2019 contempla nove objetivos estratégicos, que guiam a atuação da Anvisa e estão diretamente relacionados ao alcance da visão e das diretrizes estratégicas da organização (Anvisa, 2018), conforme ilustra figura 1.

FIGURA 1

Mapa estratégico 2016-2019 da Anvisa



Fonte: Assessoria de Planejamento da Anvisa. Disponível em: <<http://portal.anvisa.gov.br/mapa-estrategico>>.

Um dos grandes desafios das organizações públicas está associado à sua capacidade de viabilizar e operacionalizar suas estratégias de negócio (Usirono, 2015). Neste aspecto, é relevante citar que, em agosto de 2008, iniciou-se na Anvisa uma série de atividades com vistas a possibilitar a implantação de um locus operacional capaz de integrar princípios metodológicos, como a gestão da qualidade e a gestão de processos, além de promover alinhamento organizacional, ciclos de melhoria contínua e inovação dentro da organização.

No ano de 2009, *Ano Nacional da Gestão Pública* (Brasil, 2009), o governo federal deu início a um conjunto de ações voltadas para a temática da melhoria da gestão pública, incluindo maior capilaridade ao Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (Gespública) criado em 2005 (Brasil, 2005a). Nesse contexto, a Anvisa utilizou-se desse mote e instituiu, em 23 de março de 2009, por meio da Portaria nº 341, o seu Programa de Modernização da Gestão. Este programa oficializou a adesão da Anvisa ao Gespública e é considerado o marco de criação do seu Escritório de Processos (Anvisa, 2009).

Escritórios de processos são importantes instrumentos adotados por organizações que visam se manterem permanentemente competitivas e sustentáveis, por meio da otimização contínua de suas operações e da transformação e adição

de valor em seus produtos ou serviços, auxiliando-as a perpetuar os benefícios do Business Process Management – BPM (Usirono, 2015). Neste sentido, o Escritório de Processos da Anvisa, desde os seus primórdios, buscou estar alinhado às melhores práticas de gestão, em consonância com os ditames do Gespública e com o *Guia D Simplificação* do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (Brasil, 2005b). À época, esperava-se promover simplificação administrativa, por intermédio de uma análise sistêmica entre os diversos processos da agência, mapeando e analisando seus fluxos, implantando sistemas de medição de desempenho e modelando o novo processo a partir de novos parâmetros identificados (Brasil, 2005b; 2008).

A criação de um escritório de processos consolidou o interesse e a ação da alta gestão da agência em fornecer uma estrutura de controle e apoio a muitas iniciativas estratégicas em andamento na Anvisa. Aliado a isso, a necessidade iminente de melhorar os serviços prestados aos seus usuários, reduzir custos, eliminar retrabalhos e atrasos, além de assegurar conformidade com normativos, dentre outros critérios, criou a urgência pela estruturação de um “modelo de gestão de processos”, liderado internamente pela Assessoria de Planejamento da Anvisa.

Esclarece-se, no entanto, que a adesão aos modelos e métodos propostos pelo Gespública fomentaram, na Anvisa, uma cultura de simplificação de processo e que, embora a simplificação seja uma boa prática na administração pública, durante a última revisão do planejamento estratégico, entre os anos 2015 e 2016, optou-se por uma alteração no método, a fim de promover a necessária transição da cultura de simplificação para a cultura de transformação de processos, voltada a resultados.

3 O MÉTODO DE TRANSFORMAÇÃO DE PROCESSOS

A transformação de processos envolve a busca de ideias inovadoras dentro ou fora da organização, podendo significar uma nova abordagem de negócio, novos equipamentos, sistemas, novas tecnologias, ou novas capacidades alinhadas às necessidades de cada organização, no que tange às diferenças entre cultura de gerenciamento, infraestruturas, capacidades tecnológicas e ambientes organizacionais (Penhalbel e Codecco, 2016).

Em meados de 2016, a Assessoria de Planejamento da Anvisa propôs uma reformulação no modelo de atuação do seu Escritório de Processos e a customização de uma metodologia sob medida para a agência, a partir de um modelo de gestão sistêmica e coordenada entre a gestão da estratégia, de projetos e de processos.

Assim, em uma ação orquestrada, o Escritório de Processos da Anvisa assimilou e integrou algumas fontes de inspiração clássicas do campo da gestão de processos com importantes pilares de transformação de cultura e valor organizacional,

concebendo uma metodologia focada em BPT,⁷ de modo a permitir à alta gestão examinar cada projeto estratégico – invariavelmente iniciativas totalmente focadas na transformação de processos organizacionais críticos à atuação da Anvisa – dentro da perspectiva global da estratégia, bem como viabilizar e estimular no gestor de projeto um comportamento sistêmico, pela compreensão do papel e da importância de seu projeto no cumprimento dos objetivos estratégicos da agência (Kronmeyer Filho e Kliemann Neto, 2005).

Sua abordagem permite uma visão ponta a ponta do processo, entregas contínuas e orientação para resultados, fundamentando-se em sete fontes de inspiração e três pilares da transformação, referenciados brevemente a seguir.

Fontes de inspiração:

- 1) *BPM*: processo de negócio como eixo articulador de mudanças organizacionais.
- 2) *Change Management*: práticas de gestão da mudança para tirar ideias e proposições do papel.
- 3) *Design Thinking*: abordagem disciplinada para o processo criativo, que permite que soluções fora da caixa possam ser desenvolvidas.
- 4) *Agile*: lógica de sprints curtos de mudança em um escopo restrito de processos. Desta forma, resultados concretos são antecipados.
- 5) *Lean*: análises de atividades que não agregam valor e que comprometem tempo de ciclo e custos do processo são empregadas sempre que necessárias, de modo a otimizar meios e resultados.
- 6) *Six Sigma*: visa à melhoria sistemática das operações em processos repetitivos que demandam maior controle de variabilidade e que necessitam de estratégias minuciosamente desenhadas para obtenção de resultados, de forma planejada e clara.
- 7) *Analytics*: ferramentas e boas práticas de data visualization, além de técnicas estatísticas para processamento dos dados, com o objetivo de extrair o máximo de insights dos dados.

Pilares da transformação:

- 1) Ênfase na *mudança de comportamento* e no maior *engajamento* das pessoas para a transformação.

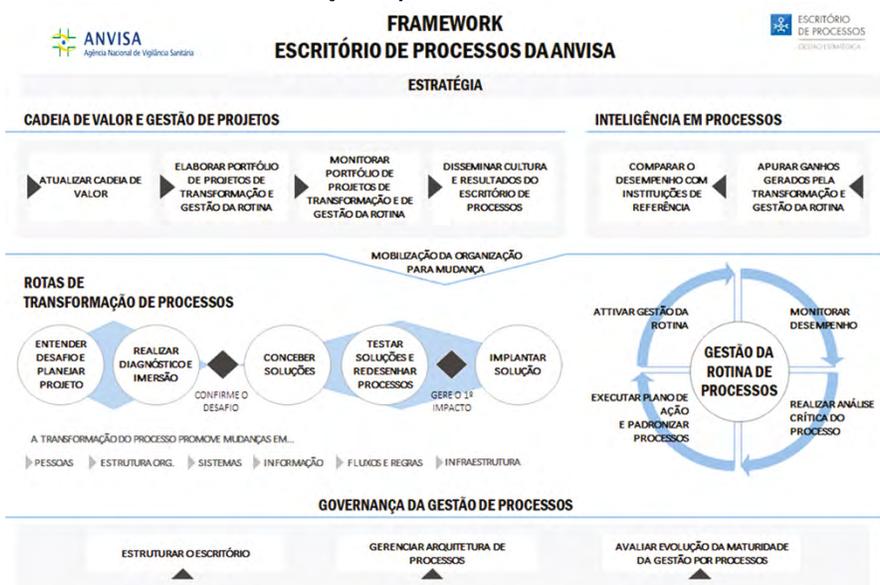
7. Modelo de gestão por processos construído em parceria com a empresa EloGroup Desenvolvimento e Consultoria Ltda., contratada para prestar apoio técnico e metodológico na implantação da transformação de processos da Anvisa.

- 2) Foco em *transformar* a organização e *quantificar* o valor gerado pelas iniciativas de transformação de processos, em vez de focar apenas a modelagem.
- 3) Amadurecimento dos próprios métodos de trabalho, pensando a metodologia de transformação de forma *integrada aos outros instrumentos* de gestão da agência.

O método de transformação de processos desenvolvido e adaptado para a Anvisa foi customizado em um *framework* e se apresenta conforme a figura 2.

FIGURA 2

Framework da transformação de processos da Anvisa



Fonte: Assessoria de Planejamento da Anvisa. Disponível em: <<http://portal.anvisa.gov.br/escritorio-de-processos/responsabilidades>>.

Essa estrutura representa o modelo de gestão sistêmica e coordenada proposto pela unidade de planejamento da Anvisa. Ela contempla cada uma das etapas do método e traduz as ações do Escritório de Processos, a partir do alinhamento com a missão da Anvisa e os processos de trabalho que suportam o cumprimento dos objetivos organizacionais (a cadeia de valor), além do entendimento dos desafios, do diagnóstico e da imersão na situação problema, do engajamento de pessoas na ideação e concepção e na prototipagem de soluções, assim como na execução das iniciativas formuladas, em ondas de implantação, bem como no redesenho e na simplificação ágil de processos, com o propósito de maximizar os resultados e promover inteligência em processos organizacionais.

No momento de conceber soluções, é também trabalhado, no método, o conceito de alavancas, como eventuais oportunidades que devem ser aproveitadas, com o objetivo de viabilizar o alcance dos ganhos definidos – intervenções específicas sobre pontos-chave que podem proporcionar a mobilização da força necessária, de modo a direcionar esforços para importantes resultados, desatando nós críticos ou resolvendo problemas centrais da iniciativa em questão.

Todas essas ações encontram-se sustentadas em um modelo de governança, alicerçadas no próprio Escritório de Processos em si, capaz de gerenciar sua arquitetura de processos e fomentar o aumento da maturidade institucional em gestão de processos.

Essencial destacar que, para a aplicação da nova metodologia, foram considerados dois instrumentos básicos a serem executados: Projetos de Transformação de Processos e Projetos de Gestão da Rotina. Os Projetos de Transformação de Processos visam grandes saltos de desempenho para os processos organizacionais críticos, priorizados no âmbito do planejamento estratégico, que estão apresentando desempenho e resultados abaixo do esperado. Este serviço exige a mobilização de uma equipe dedicada para operacionalizar a mudança. Já os Projetos de Gestão da Rotina visam o acompanhamento de indicadores e planos de ação, além da denominação de um responsável por manter tais mecanismos em funcionamento. A partir daí, demandas complexas podem vir à tona nas reuniões de análise crítica, podendo haver, inclusive, a necessidade de criação de novos projetos de transformação de processos que precisem ser priorizados. A seguir detalhamos cada bloco de etapas do método.

3.1 Cadeia de valor e gestão de projetos

O conceito de cadeia de valor foi criado por Porter (1985) e consiste em uma cadeia de atividades relacionadas e desenvolvidas por uma instituição que busca satisfazer de forma mais completa as necessidades de seus clientes. Ela comporta os macroprocessos da organização e estes estão relacionados de forma hierárquica. Neste sentido, o método pretende um alinhamento com os processos que respondem às grandes entregas organizacionais, com o portfólio de projetos estratégicos e com a disseminação de uma cultura de resultados. Nesse bloco, há as etapas a seguir descritas.

- 1) *Atualizar a cadeia de valor*: visa atender aos anseios estratégicos do período, viabilizar a identificação e a priorização de demandas por transformações em processos críticos e organizar, de forma sistemática e padronizada, os processos da agência, a partir de uma hierarquia em níveis.
- 2) *Elaborar portfólio de projetos de transformação e gestão da rotina*: o portfólio é uma ferramenta que permite organizar todos os projetos propostos de

maneira agregada, considerando a visão *top-down* (diretoria) e a visão *bottom-up* (executores e líderes de projetos), a fim de priorizá-los de acordo com critérios pré-definidos, além de monitorar os resultados do *mix* de projetos selecionados. A gestão de portfólio é não apenas factível como necessária, tendo em vista que a escassez de recursos incorre na necessidade de limitar a quantidade de projetos em andamento.

- 3) *Monitorar projetos e portfólio*: visa monitorar o desempenho e os resultados alcançados pelo portfólio de projetos de transformação em execução, a fim de decidir a respeito da continuidade, da readequação, do congelamento, do encerramento ou da inclusão de projetos de transformação.
- 4) *Disseminação da cultura e resultados*: a cultura da gestão de processos e os resultados alcançados a partir da utilização de práticas de gestão de processos precisam ser disseminadas aos gestores e técnicos da organização, a fim de sensibilizá-los para a importância da aplicação da gestão de processos. Para tanto, utiliza-se de ferramentas como planos de treinamento e planos de comunicação para a metodologia de gestão de processos.

3.2 Rotas de transformação de processos

O gerenciamento de processos de negócio requer uma forma de articular e aplicar abordagens, estruturas de trabalho, práticas e ferramentas para processos em que, muitas vezes, são aplicadas de maneira isolada. Por isso, em muitas organizações, persiste uma diferença entre suas aspirações para a gestão baseada em processos e o que de fato é alcançado. Ou seja, não é tão simples conseguir aderência com as ideias de BPM (Tregear, Jesus e Macieira, 2013). A transformação de processos de negócio (método BPT), por sua vez, vai além da melhoria de uma rotina definida: implica repensar, inovar e mudar paradigmas, exigindo uma mudança de cultura, a implementação de um novo sistema ou mesmo a alteração de funções, impactando em pessoas, sistemas, informações, fluxos e regras de negócio, além da própria infraestrutura e estrutura organizacional, que também podem apresentar necessidades de intervenção, em prol da transformação. No que tange a esse bloco temático, as principais etapas são as descritas a seguir.

- 1) *Entender o desafio e planejar o projeto*: a partir do portfólio de projetos de transformação, cada projeto priorizado deve passar pela etapa de entendimento do desafio e elaboração do planejamento, que consiste no detalhamento da estratégia, definição das regras e do planejamento das ações e dos recursos necessários para alcançar os objetivos projetados.
- 2) *Realizar diagnóstico e imersão*: consiste em entender a situação atual do processo, caracterizando o passo a passo de atividades e problemas

identificados, além de analisar e entender as causas dos problemas, para que os esforços sejam concentrados em pontos que realmente reflitam mudança.

- 3) *Conceber soluções*: visa eliminar a causa dos problemas e aproveitar eventuais oportunidades, com o objetivo de viabilizar o alcance dos ganhos definidos. Cabe aos responsáveis pelas soluções de melhoria definir o método mais apropriado para a implementação destas, tendo em vista que cada solução de melhoria proposta para um projeto possui especificidades, no que tange à sua implementação.
- 4) *Testar soluções e redesenhar processos*: antes das soluções serem de fato implementadas, é importante que um experimento seja conduzido, principalmente para soluções de maior complexidade e investimento. É o momento em que se determinam as hipóteses que precisam ser testadas, antes de implantar as melhorias, e no qual se define qual será o melhor experimento a ser utilizado no caso concreto, bem como as métricas que serão usadas no teste para mensuração dos resultados coletados ao longo da prototipagem. Também é a hora de redesenhar o fluxo do processo, considerando as mudanças propostas a partir das melhorias testadas.
- 5) *Implantar solução*: visa ao desenvolvimento do fluxo de trabalho e das regras de negócio definidas para viabilizar os ganhos projetados. Esta ação pressupõe a elaboração de um plano de implementação, voltado à definição conjunta de atividades com atores-chave, prazos e responsáveis, bem como os produtos que serão gerados ao final da implementação.

3.3 Gestão da rotina de processos

A gestão da rotina, ou gestão da mudança, é um meio para garantir os resultados pactuados pela organização e suas partes interessadas, promovendo, inclusive, o engajamento dos diversos *stakeholders* (Usirone, 2015). Para tanto, é a etapa em que se implementam ações corretivas, preventivas e de melhoria contínua. É necessário promover a transição entre a dinâmica previamente instituída para o clássico gerenciamento de um projeto de transformação – momento com um foco muito mais voltado a dimensionamentos, testagens e redesenhos – e a nova dinâmica imposta pela gestão da rotina. Após implementação das soluções propostas e consequente alcance dos ganhos estabelecidos inicialmente para o projeto, são definidos aspectos importantes que viabilizarão o início da execução do processo e de seu monitoramento dentro da gestão da rotina, sendo eles: novos papéis e responsabilidades, o formato de condução do rito de monitoramento e sua periodicidade, além da promoção do uso das ferramentas da gestão da rotina, como indicadores, metas e planos de ação. A seguir os principais destaques em termos de etapas.

- 1) *Ativar gestão da rotina*: consiste em detalhar as informações do processo, a fim de migrar a atuação de transformação para a gestão da rotina e realizar a operação assistida, visando retirar eventuais dúvidas e garantir que o processo seja executado da forma como foi definido.
- 2) *Monitorar desempenho do processo*: consiste em identificar a conformidade do que foi implementado, observando se as metas estabelecidas foram alcançadas. Para tanto, é necessário mensurar o desempenho e os resultados do processo para viabilizar uma análise crítica a respeito das entregas pactuadas, por parte dos atores envolvidos.
- 3) *Realizar análise crítica do processo*: é a concretização do rito de gestão – algo decisivo para a implantação da cultura de melhoria contínua. Consiste em realizar uma reunião de análise do processo com os diversos atores envolvidos para levantar problemas, melhorias e promoção de ajustes nos planos de ação de modo a sustentar o desempenho e os resultados almejados.
- 4) *Executar planos de ação e padronizar processos*: é a concretização de todas as ações corretivas, ações preventivas e ações de melhoria propostas para o processo, com a determinação de responsáveis e prazos para a implementação destas. Consiste na execução dos planos definidos a partir das melhorias delineadas para sustentar ou otimizar, de maneira incremental, o desempenho e os resultados obtidos durante a gestão da rotina do processo de trabalho. Em seguida, passa-se à etapa mais procedimental, em que ocorre a criação de procedimentos operacionais padrão (POP), por meio dos quais é possível padronizar a forma como os indivíduos devem executar cada atividade do processo de negócio.

3.4 Inteligência em processos

O desempenho de um processo pode ser medido em termos de qualidade, confiabilidade, velocidade e custo; portanto, qualquer agenda de gestão precisa ser fundamentada em informações reais, acessíveis, atualizadas e que contribuam para a melhoria do resultado da operação (Slack *et al.*, 2008). Para isso, o monitoramento do desempenho de processos utiliza três pilares: concepção de indicadores-chave, visualização de dados e rotinas de dados. A esse conjunto denominamos inteligência em processos. O uso de inteligência pressupõe, assim, a mensuração do desempenho e a comparação de resultados. Por isso, a relevância de se instituir indicadores capazes de mensurar o desempenho/resultados de cada processo de negócio.

- 1) *Apurar ganhos gerados pela transformação e gestão da rotina*: o ganho de desempenho é a diferença entre o desempenho atual do processo e o desempenho desejado. Ele direciona todo o planejamento do projeto e é o mecanismo capaz de unir as pessoas em torno de um mesmo propósito. É importante que o ganho seja mensurável e de fácil comunicação.

- 2) *Comparar desempenho com instituições de referência*: a partir do avanço de maturidade da inteligência em processos, partimos para uma abordagem de análise de dados do ambiente externo, e não mais somente do ambiente interno. Assim, deve-se buscar, nesse momento, referenciais comparativos com outras organizações congêneres, a fim de contribuir para a percepção de *gaps* e a identificação de oportunidades de melhorias.

3.5 Governança em gestão de processos

A metodologia de transformação de processos da Anvisa traduz a forma como a agência aplica as disciplinas de gerenciamento de processos de negócio (BPM) e de transformação de processo de negócio (BPT) em seu dia a dia, com o objetivo de promover resultados sustentáveis e alavancar as oportunidades de melhoria, assim como de construir novas formas de geração de valor para os usuários e interessados nos serviços por ela ofertados (Association Of Business Process Management Professionals, 2013). Para tanto, a Assessoria de Planejamento da Anvisa é a unidade organizacional competente para patrocinar a aplicação do método, devendo institucionalizar, atualizar, disseminar e replicar seu conteúdo nas ações estratégicas da instituição. O Escritório de Processos (unidade vinculada à instância de planejamento da organização), por sua vez, é o lócus operacional que promove a prática da gestão por processos em toda a organização, com o objetivo de transformar, padronizar e garantir a melhoria contínua dos processos de negócio. Para tanto, deve ser capaz de gerenciar a arquitetura de processos da agência, mantendo-a alinhada à sua cadeia de valor, além de promover saltos de qualidade, por meio de ciclos de avaliação de maturidade com requisitos pré-definidos.

A fim de instituir uma estrutura de governança para a implantação e o acompanhamento da estratégia da Anvisa, bem como dar vazão e fluidez aos resultados dos projetos de transformação de processos, foi instituído um Comitê Gestor da Estratégia (CGE), pela Portaria nº 847, de 29 de maio de 2017, com as competências de, entre outras atribuições, propor à Diretoria Colegiada: *i*) as diretrizes para execução dos projetos, das metas e das iniciativas estratégicas; *ii*) a revisão da priorização dos projetos, observados os critérios de alinhamento estratégico e urgência; e *iii*) a alteração de escopo, de prazo e de custos dos projetos, das metas e das iniciativas (Anvisa, 2017).

Ao tempo em que as ações do Escritório de Processos amadurecem e novas frentes de atuação vêm se desdobrando, como a maturação de espaços e os ritos de governança estratégica, outras metodologias consagradas são incorporadas ao escopo de atuação da Assessoria de Planejamento da Anvisa, por exemplo, as metodologias de gestão de riscos corporativos (GRC) e de gestão da qualidade (GQ).

No que se refere à gestão de riscos, a Anvisa já possui instituída uma política – Portaria nº 854, de 30 de maio de 2017 –, alinhada aos requisitos da Instrução Normativa Conjunta nº 1, estabelecida por MP e Controladoria Geral da União (CGU), em 2016. Nela, estão definidos objetivos, princípios, conceitos, diretrizes, atribuições e responsabilidades a serem observadas para a execução da GRC na Anvisa e, para garantir a governança desse processo, foi instituído o CGE como Comitê Gestor de Riscos, devido à similaridade de objetos tratados e de modo a potencializar debates estratégicos.

Quanto à gestão da qualidade, foram dados os passos iniciais para a formulação de uma política da qualidade única para a Anvisa e, para tanto, instituído, em 2018, um Subcomitê de Gestão da Qualidade (SCGQ), também subordinado ao Comitê Gestor da Estratégia, responsável por três produtos direcionadores da ação organizacional em termos de gestão da qualidade: a política da qualidade, o manual da qualidade e um plano de implementação do Sistema de Gestão da Qualidade na agência.

4 RESULTADOS

Antes de detalhar os resultados alcançados pela ação do Escritório de Processos da Anvisa, é necessário destacar que, considerando a existência de dois tipos de inovação, uma incremental, linear e contínua, e uma radical, caracterizada pela sua própria descontinuidade (Silveira e Oliveira, 2013), o que se observa na Anvisa é uma ação de inovação incremental, tanto em relação ao método implantado quanto pelas melhorias contínuas nos resultados específicos alcançados na agência.

No que diz respeito aos impactos sobre a produtividade, várias questões são de grande interesse, por exemplo, se as inovações de processo ou as inovações organizacionais conduzem à melhoria da eficiência (OCDE, 2017). Nesse sentido, há, pelo Escritório de Processos da agência, o propósito de que a inovação abarcada pelo método de trabalho de transformação de processos direcione fortemente a melhoria da produtividade da agência, permitindo assim uma melhor entrega de serviços à sociedade.

Isso posto, e a fim de operacionalizar a estratégia da agência, a Assessoria de Planejamento tem ofertado suporte técnico e metodológico às diversas unidades organizacionais responsáveis pela condução dos projetos estratégicos do ciclo de planejamento 2016-2019 – atualmente, há treze projetos desenhados na carteira estratégica, em sua grande maioria focados em melhorias de processos e no redesenho de modelos de intervenção regulatória.

Nesse ponto, destacam-se os resultados alcançados no Projeto nº 1 da carteira estratégica da Anvisa (P1), de “Aperfeiçoamento dos procedimentos de *registro* em alinhamento com as melhores práticas regulatórias internacionais”, o qual tem por objetivo, tomando por base práticas regulatórias adotadas por outras organizações

com objeto de atuação semelhante e práticas já adotadas internamente pela agência, prover maior celeridade e transparência ao processo de registro de produtos, prezando pelos princípios da garantia da qualidade, segurança e eficácia dos produtos sujeitos à vigilância sanitária. Nesse projeto, o Escritório de Processos contou com a liderança da Diretoria de Autorização e Registro Sanitários e a adesão ao projeto das sete áreas de registro da agência: medicamentos, alimentos, cosméticos, saneantes, produtos para saúde, agrotóxicos e tabaco.

Para tanto, na aplicação do método de trabalho, foi definido, em conjunto com as áreas envolvidas com os projetos de transformação, um *roadmap* com diferentes entregas, de acordo com três ondas de implementação, conforme esquematizado na figura 3 a seguir.

FIGURA 3
Roadmap dos projetos de transformação de processos da Anvisa



Elaboração dos autores.

Além do *roadmap* como ferramenta mais geral de direcionamento da implementação de projetos, para cada projeto especificamente também é definido um mapa de entregas (figura 4), caracterizado pelo detalhamento das etapas, do planejamento do projeto à implantação efetiva dos processos redesenhados, em termos de resultados esperados. Trata-se de um recurso visual importante para subsidiar a operação e o monitoramento das iniciativas.

FIGURA 4

Exemplo de mapa de entregas dos projetos de transformação de processos, aplicado ao P1 – Anvisa



Elaboração dos autores.

Como método de monitoramento da implementação das ações, são realizadas reuniões quinzenais com as áreas responsáveis, momento em que ocorre a verificação dos resultados alcançados e a definição de novas ações para que sejam efetivadas as entregas propostas.

Destaca-se aqui que, nesse projeto, a Lei nº 13.411, de 28 de dezembro de 2016, a qual alterou as leis basilares da atuação da vigilância sanitária no Brasil (Lei nº 6.360/1976 e Lei nº 9.782/1999), foi uma importante alavanca de transformação de processos (mais especificamente processos ligados ao registro sanitário de produtos e tecnologias, notadamente medicamentos), servindo como mecanismo de *enforcement* para o P1 da carteira estratégica 2016-2019: o projeto de melhorias no processo de registro, citado anteriormente.

É relevante destacar que até objetos que não compuseram o foco da Lei nº 13.411/2016, como alimentos, agrotóxicos e produtos derivados ou não do tabaco, acabaram por compor frentes de atuação específicas no P1, com o desenho de planos de tratamento e a elaboração de soluções específicas para aperfeiçoamento de procedimentos e fluxos e alinhamento a melhores práticas identificadas por meio de *benchmarking*.

Nesse ponto, apresentam-se entregas relacionadas à execução das ações que visaram a transformação dos processos de trabalho das unidades organizacionais responsáveis pelo registro de produtos (tabaco, saneantes, cosméticos, medicamentos, produtos para saúde, alimentos e agrotóxicos), trazendo resultados expressivos, na direção da eliminação de filas de petições de registro e o cumprimento dos prazos

de análise estabelecidos pela nova normativa de 2016 – efetivamente implantada em final de março de 2017.

As áreas de alimentos, tabaco e agrotóxico trabalharam ao longo de 2017 e 2018 em iniciativas e estratégias que visaram à redefinição e melhoria de seus processos de trabalho, já com obtenção de alguns resultados concretos.

No que tange à categoria alimentos, esses resultados para alimentos foram possíveis por meio da:

- implementação de um sistema de gestão da qualidade na área, com foco na padronização de análise;
- revisão dos *checklists* das petições de registro de fórmulas infantis e de fórmulas para nutrição enteral; e
- implementação de formatos flexíveis de jornada de trabalho, com assunção de metas de produtividade superiores à meta ordinária: dispensa do controle de assiduidade (flexibilidade no ponto) e teletrabalho – com média superior a 20% de incremento de produtividade, em termos tempo e volume de análises processuais.

Parte da estratégia definida na rota de transformação desse processo foi o desmembramento da fila de petições de alimentos em três grupos: categorias destinadas a populações vulneráveis (alimentos infantis e nutrição enteral); embalagens de alimentos obtidas por processo de reciclagem; e suplementos alimentares, compreendidos como aqueles que possuem ingredientes alimentares não tradicionais na alimentação ou cujo consumo extrapola o habitual.

A área de tabaco, por sua vez, trabalhou com a revisão e a elaboração de três Resoluções da Diretoria Colegiada (RDC), nas quais o foco foi a elaboração e a implementação do peticionamento eletrônico, a fim de reduzir o volume da documentação física e o tempo de tramitação.

Já a unidade organizacional responsável pela regularização de agrotóxicos implementou um novo sistema para o registro simplificado, o Sistema de Peticionamento da Toxicologia (SIPTOX), a fim de otimizar as análises, com foco no risco sanitário e, conseqüentemente, na redução do tempo para avaliação toxicológica, por parte da Anvisa.

Quanto ao registro de medicamentos genéricos e similares, foi adotado, por volta de junho de 2017, um conjunto de ações com o foco no aumento da eficiência, destacadas a seguir.

- 1) Aumento da produtividade: implantação do teletrabalho e dispensa do controle de assiduidade, com aumento de 20% de produtividade.

- 2) Aumento de pessoal: possibilidade de exercício temporário na área de registro para servidores lotados em outras áreas da agência, assim como ampliação de consultores *ad hoc*.
- 3) Ações de redução da demanda e melhoria de processos: edital de chamamento para desistência de petições de registro de genéricos e similares, por parte das empresas – permitindo realocação de petições na fila;⁸ revisão de *checklist* de análise de processo; ampliação da lista de medicamentos de referência; e publicação de orientações de serviços para subsidiar tanto a submissão de petições pelo setor regulado quanto a análise técnica, por parte dos especialistas da agência.

Além desse conjunto de ações, vale ainda dar destaque, na perspectiva de aumento de produtividade e eficiência, à reorganização da fila de análise de medicamentos genéricos e similares (possibilidade também aventada pela edição da Lei nº 13.411/2016), que se encontrava com 763 petições, em julho de 2017. Após uma consulta dirigida às associações do setor regulado e a prospecção de diversos cenários, com diferentes variáveis, foram definidos quatro lotes de petições de registro, para essas duas categorias de medicamentos, agrupados segundo os seguintes critérios:

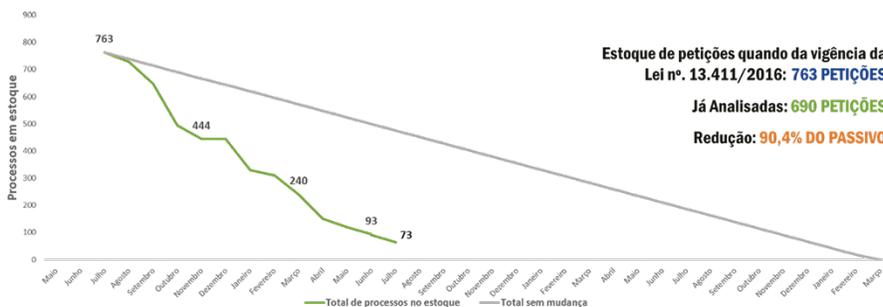
- horizonte temporal de peticionamento: petições mais recentes (após a vigência da lei supracitada, ou seja, após 29 de março de 2017) – 31 petições;
- formas farmacêuticas semelhantes – 237 petições (de modo a facilitar análises conjugadas pelos mesmos especialistas em regulação);
- pedidos de registro provenientes daquelas empresas com apenas uma ou duas petições – 39 petições (de modo a balancear possíveis assimetrias de mercado); e
- demais petições de genéricos e similares – 456 petições.

Esse tipo de estratégia de tratamento da fila, que definiu também um prazo para entrada no *status* de “em análise” para cada um dos grupos, acabou por promover, em um ano (entre agosto de 2017 e julho de 2018), a redução de mais de 90% do passivo de petições de registro de medicamentos genéricos e similares, as quais se encontravam aguardando para o início de seus processos de análise – muitas delas, há anos.

8. Duzentas e dezesseis empresas se manifestaram pela desistência de, pelo menos, uma petição, na vigência do edital.

GRÁFICO 1

Estoque de petições de registro de medicamentos genéricos e similares, após a vigência da Lei nº 13.411/2016



Elaboração dos autores.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Do gráfico 1 deduz-se que, caso nenhuma inovação gerencial tivesse sido pensada e implementada, no âmbito da redução da fila de petições de registro de medicamentos genéricos e similares, em uma perspectiva inercial que considerasse a tendência de entradas e saídas e por mês, em termos de processos de registro desses medicamentos, apenas em março de 2020 essa fila seria zerada – um intervalo de mais de dezoito meses que certamente traria importantes impactos sanitários e econômicos negativos.

5 LIÇÕES APRENDIDAS

A experiência recente da Anvisa de aplicação de métodos ágeis de transformação de processos organizacionais críticos, por meio da gestão do seu atual portfólio de projetos estratégicos, vem demonstrando vantagens inequívocas do incrementalismo de iniciativas, de melhorias e de resultados que tais métodos favorecem, com ciclos de ideação, prototipagem e implementação de soluções, propiciando maior patrocínio e adesão.

Isso tem sido de importância vital à sustentabilidade e à consistência da estratégia organizacional delineada para o quadriênio 2016-2019: além dos resultados colhidos, há hoje um capital simbólico bem mais robusto em torno da ideia de que planejamento estratégico e gestão de processos de fato colaboram para a geração de valor e para a transformação de procedimentos, práticas e modelos – o que cria clima positivo para a disseminação e perfusão dessa ideia.

O *link* da atuação do Escritório de Processos com a estratégia em si foi fator decisivo para o fortalecimento da governança corporativa pois, por meio desse escritório operando projetos de transformação de processos-chave da agência desde

2016, conseguiu-se rodar ciclos de monitoramento de resultados que geram *inputs* para a reunião mensal do Comitê Gestor da Estratégia, instituído em 2017, o qual discute e delibera também sobre gestão da qualidade e gestão de riscos corporativos, favorecendo um debate centrado no aperfeiçoamento da gestão da instituição e considerando a estratégia organizacional como algo vivo, dinâmico – para além do que ditam os referenciais de mapas e cadeias de valor e para além da mera documentação de metas e projetos.

É, inclusive, o desenvolvimento de iniciativas conjugadas de fortalecimento da gestão – implementação da política de GRC, definição da política da qualidade, estruturação de instâncias e ritos de governança estratégica, capacitações voltadas à liderança e à gestão de projetos – que tem assegurado maior robustez à transformação de processos, na medida em que são temas basilares e complementares para a boa governança.

Por fim, outro aprendizado que cerca essa experiência é o potencial do *enforcement* externo na produção de resultados: a edição da Lei nº 13.411/2016 foi fator decisivo para que a Anvisa conseguisse rever o modo de tratamento de suas filas de análise de registro, podendo, a partir de tal normativa, reagrupar petições segundo critérios mais inteligentes e eficientes. Uma inovação no arcabouço legal veio a favorecer inovações gerenciais que, por sua vez, produziram resultados jamais experimentados no âmbito da estratégia da organização, permitindo à agência aproximar-se de sua missão de intervir em riscos sanitários para proteção e promoção da saúde da população.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em uma organização complexa como a Anvisa, reguladora de múltiplos produtos, serviços e tecnologias, inovação entra na agenda de gestão estratégica como um componente diferencial, ocupando um espaço privilegiado na pauta corrente dos entes reguladores, em que se aborda constantemente externalidade de riscos, assimetria de informação, proteção à saúde e acesso a novas tecnologias.

Nesse cenário, os principais ganhos, em termos de valor gerado, com a incorporação de métodos e ferramentas inovadores na gestão pública têm se mostrado relacionados à:

- criação de um ambiente corporativo que favorece a inovação e a toma, instrumentalmente, na sua variada gama de métodos e estruturas, como principal meio para o atingimento de resultados declarados na sua carteira estratégica; e
- ampliação do acesso seguro da população a produtos e serviços sujeitos à vigilância sanitária, por meio do uso de métodos mais efetivos de ges-

tão de processos organizacionais, focados em entregas intermediárias e incrementais, testadas e, portanto, implementadas com maior margem de certeza em termos de geração de valor, de impacto para a sociedade e para o setor regulado.

Com base em tais ganhos potenciais, é relevante salientar a importância da comunicação de resultados de um órgão regulador frente à sociedade e aos setores do mercado regulado, promovendo geração de confiança em um trabalho regulatório que, muitas vezes, é confundido com atividade burocrática.

Essa perspectiva de geração de confiança é reforçada por Cavalcante e Cunha (2017), ao discorrerem sobre os efeitos da introdução, pelos governos, de práticas inovadoras nos processos e serviços públicos como forma de melhorar eficiência e ampliar a legitimidade e a confiança da sociedade, haja vista os cenários de crise a que o Estado está sujeito: a crise fiscal e a de representatividade.

Comunicar pequenos avanços, melhorias incrementais, resultados finalísticos em termos de tempos, custos, novos produtos acessíveis, população coberta, entre outras tantas variáveis, pode significar, a médio e longo prazo, a transformação da própria imagem institucional – migrando do paradigma cartorial para o paradigma do serviço de qualidade, da proteção sanitária e da promoção de saúde, cidadania e desenvolvimento, como externalizado na própria visão de futuro da Anvisa (Anvisa, 2018).

Por fim, dadas as potencialidades do atual modelo de transformação de processos organizacionais em implementação, viabilizado pelo arcabouço teórico e metodológico da inovação no serviço público, a perspectiva que se coloca perante a gestão estratégica da Anvisa é a de se ampliar o escopo de trabalho para outros projetos do portfólio estratégico da organização, dotando tais iniciativas de mais celeridade na entrega de resultados institucionais, em outras frentes de atuação características de uma autoridade regulatória da natureza da Anvisa, a exemplo da inspeção e da fiscalização sanitária, da regulamentação, do controle sanitário em comércio exterior e ambientes alfandegados e do monitoramento de produtos e serviços pós-comercialização.

REFERÊNCIAS

ANSOFF, H. I.; MCDONNELL, E. J. **Implantando a administração estratégica**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1993.

ANVISA – AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA. **Portaria nº 341, de 23 de março de 2009**. Institui o Programa de Modernização da Gestão da Anvisa, o qual substitui o Programa de Implementação e Aperfeiçoamento da Gestão da Qualidade (PIMAQ), no âmbito da Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Brasília: Anvisa, 2009.

_____. **Portaria nº 847, de 29 de maio de 2017.** Dispõe sobre a estrutura de governança para a implantação e o acompanhamento da estratégia da Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Brasília: Anvisa, 2017.

_____. **Relatório de Atividades 2017.** Brasília, Anvisa, 2018.

ASSOCIATION OF BUSINESS PROCESS MANAGEMENT PROFESSIONALS. **Guia para o gerenciamento de negócio:** corpo comum de conhecimento. 1. ed. BPM CBOK, v. 3, 2013.

BRASIL. Decreto nº 5.378, de 23 de fevereiro de 2005. Institui o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (Gespública) e o Comitê Gestor do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2005a.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. **Guia D simplificação.** Brasília: MP/Seges, 2005b.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (Gespública). Prêmio Nacional da Gestão Pública (PQGF). **Instruções para avaliação da gestão pública 2008/2009.** Brasília: Seges, 2008.

_____. **Decreto de 17 de março de 2009.** Institui o ano de 2009 como “Ano Nacional da Gestão Pública”. 2009.

CAVALCANTE, P.; CUNHA, B. Q. É preciso inovar no governo, mas por quê? *In:* CAVALCANTE, P. *et al.* (Orgs.). **Inovação no setor público:** teoria, tendências e casos no Brasil. Brasília: Enap; Ipea, 2017.

KAPLAN, R.; NORTON, D. **Mapas estratégicos:** convertendo ativos intangíveis em resultados tangíveis. 8. ed. Rio de Janeiro: Campus. 2004.

KRONMEYER FILHO, O. R.; KLIEMANN NETO, F. J. **Estratégia, projetos e processos:** uma gestão orquestrada. *In:* ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO, 25., 2005, Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre, 2005.

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO; EUROSTAT. Gabinete de Estatísticas da União Europeia. **Manual de Oslo:** diretrizes para coleta e interpretação de dados sobre inovação. 3. ed. 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2Rbb7c1>>. Acesso em: 25 jul. 2018.

PENHALBEL, V. B. M.; CODECCO, M. H. A transformação por processos centrada nas pessoas e absorvida pela cultura organizacional: um estudo de caso. **Revista Inovação, Projetos e Tencologias** – IPTEC, v. 4, n. 2, 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/2CpMQXv>>. Acesso em: 25 jul. 2018.

PORTER, M. E. **Competitive Advantage**: creating and sustaining superior performance. New York: Free Press. 1985.

SILVEIRA, J. D. C. A.; OLIVEIRA, M. A. Inovação e desempenho organizacional: um estudo com empresas brasileiras inovadoras. **Sociedade, Contabilidade e Gestão**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, maio/ago. 2013. Disponível em: <<https://bit.ly/2CpdRdA>>. Acesso em: 25 jul. 2018.

SLACK, N. *et al.* **Gerenciamento de operações e de processos**: princípios e práticas de impacto estratégico. Porto Alegre: Bookman, 2008.

TREGGAR, R.; JESUS, L.; MACIEIRA, A. **Estabelecendo o escritório de processos**. Tradução de EloGroup. Rio de Janeiro, 2013.

USIRONO, C. H. **Escritório de processos**: BPMP – Business Process Management Office. Rio de Janeiro: Brasport, 2015.

ACREDITAÇÃO COMO UM CAMINHO PARA A INOVAÇÃO NOS SERVIÇOS DE SAÚDE: A EXPERIÊNCIA DO CENTRO DE ESPECIALIDADES ODONTOLÓGICAS REGIONAL DE JUAZEIRO DO NORTE-CE

Edlane Martins de Andrade¹

Janini Filgueira Rosas²

Sammará Viviane Alves de Matos Rodrigues³

Jairo Soares da Silva⁴

Flavianne Santos Soares Oliveira⁵

1 INTRODUÇÃO

Na década compreendida entre 1970 e 1980, o Brasil esteve inserido em um processo de reforma sanitária, num cenário de crise econômica e política, demonstrando o dilema do financiamento dos serviços de saúde (Paiva e Teixeira, 2014). O resultado desse processo culminou com a criação do Sistema Único de Saúde (SUS) pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988), e, até os dias atuais, ainda há lacunas na forma de como se dá e se mantém o seu financiamento (Carvalho, 2013).

Há uma dificuldade em se definir uma forma ideal de financiamento do SUS. Essa problemática é tamanha que, entre 1990 e 2000, este tema se tornou um dos mais debatidos e delicados para a efetiva implementação do SUS. Atualmente, essa temática tem tido quase a mesma frequência de pesquisa quanto a dos estudos de modelos de atenção. Pode-se dizer que grande parte dos problemas estruturais que hoje assolam o SUS tem relação com o financiamento insuficiente (Baptista, Machado e Lima, 2009).

Embora se reconheça que há problemas de gestão dos recursos disponíveis, é evidente que o sistema que pretende ser “universal” e “integral” funciona com um financiamento muito aquém do necessário. E, diante da escassez de recursos novos e da limitação dos já existentes, as instituições de saúde precisam se reinventar diariamente, para manter seu pleno funcionamento (Baptista, Machado e Lima, 2009).

1. Centro de Especialidades Odontológicas Regional de Juazeiro do Norte.

2. Centro de Especialidades Odontológicas Regional de Juazeiro do Norte.

3. Consórcio Público de Saúde da Microrregião de Juazeiro do Norte.

4. Consórcio Público de Saúde da Microrregião de Juazeiro do Norte.

5. Secretária de Saúde do Estado do Ceará.

Em meio a esse cenário de recursos limitados e da crescente demanda por serviços, a prestação de serviços públicos na saúde é repleta de desafios aos gestores, tornando a busca para alcance da eficiência uma missão constante.

Este capítulo se propõe a apresentar a experiência do Centro de Especialidades Odontológicas (CEO) Regional de Juazeiro do Norte na aplicação do processo de acreditação, com uma ferramenta de gestão para melhorar o desempenho de seus processos internos, tornando-a mais eficiente e, por consequência, alcançando os padrões de qualidade internacionais para a prestação de serviços de saúde.

Na busca por ampliar as ações de saúde, mesmo em meio a um cenário árido, de escassez de recursos financeiros para o financiamento da saúde, o governo do estado do Ceará desenvolveu, entre 2009 e 2016, o Programa de Expansão e Melhoria da Assistência Especializada do Estado do Ceará (PROEXMAES), que objetivou a ampliação do acesso e o incremento da qualidade dos serviços especializados de saúde, além da integração entre os distintos níveis de atenção para o fortalecimento da regionalização dos serviços de saúde. Para tanto, firmou um contrato de empréstimo com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Por meio do PROEXMAES, foi possível a ampliação da oferta de serviços de saúde especializados para 21 regiões de saúde do estado.

No âmbito do programa, foram construídos 21 policlínicas regionais, dezesseis CEOs e dois Hospitais Regionais. Além do financiamento de obras para expansão da rede, o programa contemplou o fortalecimento institucional da gestão da Secretaria da Saúde do Estado do Ceará (Sesa) e propôs a melhoria contínua da qualidade dos serviços em saúde, envolvendo investimentos em tecnologia da informação (TI), formação e treinamento de gestores e técnicos e a acreditação dessas unidades.

O escopo inicial do projeto previa a acreditação de todas as unidades do programa; no entanto, este escopo foi reduzido devido à complexidade técnica e à *expertise* que o produto requeria. Sendo assim, em 2015, foi delimitado um projeto-piloto para a acreditação das unidades que apresentassem uma maior maturidade institucional, para serem submetidas ao processo no prazo de até doze meses. Na época, foram selecionadas nove unidades, sendo cinco CEOs e quatro policlínicas.

Das nove unidades que participaram do projeto-piloto, oito concluíram o processo e foram acreditadas. Duas delas (um CEO e uma policlínica) alcançaram o selo de acreditado pleno, o que significa que a instituição, além de atender aos critérios de segurança, apresenta uma gestão integrada, com processos integrados.

Atualmente, a região Nordeste contribui apenas com 11% das instituições acreditadoras de todo o país na metodologia do Sistema Brasileiro de Acreditação (SBA) da Organização Nacional de Acreditação (ONA). A acreditação das unidades

do PROEXMAES representou um avanço no padrão de qualidade e fortalecimento das boas práticas de gestão para as unidades da rede. A acreditação dos CEOs consta como um produto inovador do PROEXMAES, tendo em vista que até 2016 não havia serviços odontológicos certificados no país.

Nesse cenário, o CEO regional de Juazeiro do Norte participou desse projeto-piloto para acreditação, em uma iniciativa pioneira para o cenário nacional. Como resultados preliminares do processo, podem-se destacar a disseminação da cultura da qualidade entre as unidades, o estabelecimento de uma rede de cooperação entre diretores e funcionários dos serviços, bem como a promoção da cultura do autodiagnóstico para a identificação das oportunidades de melhoria.

O CEO é uma unidade ambulatorial com nove consultórios odontológicos integrados para o atendimento de média complexidade em endodontia, prótese, periodontia e ortodontia. Dois outros consultórios são exclusivos: um para cirurgia oral menor e outro para odontologia para pacientes com necessidades especiais.

Dispõe ainda dos seguintes serviços de apoio diagnóstico e terapêutico: radiologia periapical, interproximal e panorâmica – com captação digital –, biópsias e próteses dentárias. A estrutura conta ainda com recepção unificada, uma sala para a diretoria, uma sala de arquivamento, uma sala de recuperação pós-sedação, copa e vestiários para funcionários, banheiros para usuários, central de esterilização simplificada e sala de radiologia.

Os CEOs possuem um modelo de gestão consorciada, em que o custeio da unidade é rateado entre os municípios da região de saúde e o estado. Além disso, as unidades contam com recurso federal por participarem do Programa Brasil Sorridente. Esse modelo de gestão favorece a divisão das responsabilidades entre gestores municipais e possibilita ofertar serviços de saúde especializados à população do interior do estado, racionalizando custos e otimizando resultados.

2 MÉTODO

2.1 Metodologia ONA de certificação

A avaliação da qualidade dos serviços é essencial na área da saúde, principalmente como referência para os pacientes, que estão sempre em busca das melhores opções de tratamento e cuidados. E, em relação a isso, a metodologia ONA de acreditação nacional tem respaldo no país, sendo uma entidade não governamental e sem fins lucrativos que certifica a qualidade de serviços de saúde no Brasil.

A metodologia de acreditação da ONA iniciou-se em 1999, tomando por base de referência métodos de certificação regionais e dos manuais da América Latina e de outros países, como Estados Unidos, Canadá, Espanha e Inglaterra.

A acreditação trata-se de um processo de avaliação para a certificação da qualidade, aplicável a diversos tipos de organizações prestadoras de serviços de saúde (OPSS), como: hospitais, clínicas, ambulatórios, consultórios odontológicos ou mesmo laboratórios de exames.

A ONA coordena o SBA desde seu início. Este sistema reúne organizações e serviços de saúde, entidades e instituições acreditadoras em benefício do cuidado do paciente e da qualidade no atendimento prestado. Para entender a acreditação ONA, deve-se compreender que esta é de caráter educativo, sempre com foco na melhoria contínua e sem objetivo de fiscalização ou controle oficial ou governamental.

O processo de acreditação é pautado em três pilares fundamentais:

- é de caráter voluntário, solicitado pela própria instituição de saúde;
- é periódico, pois o certificado tem prazo de validade, necessitando nova avaliação após o vencimento, conhecido como recertificação; e
- é totalmente sigiloso; isto quer dizer que as informações obtidas em cada instituição de saúde durante a avaliação não são divulgadas.

A Organização Nacional de Acreditação tem por objetivo geral promover o fomento e a implementação de um processo permanente de avaliação e de certificação, que confere a qualidade dos serviços de saúde por todo o país. Permite ainda que as OPSS do Brasil vivenciem processos de melhoria contínua, garantindo assim a qualidade na assistência aos pacientes.

Entre as principais vantagens da acreditação ONA, podemos enumerar:

- segurança para os pacientes e os profissionais;
- busca voluntária da qualidade dos serviços prestados;
- educação continuada dos profissionais;
- maior qualidade da assistência;
- processo de construção de equipe e melhoria contínua; e
- melhoria do gerenciamento da unidade.

O processo de avaliação para a acreditação ONA é realizado pelas instituições acreditadoras credenciadas (IACs), que tomam por referências as normas do Sistema Brasileiro de Acreditação e o *Manual Brasileiro de Acreditação* da ONA específico.

Na ONA, há três manuais específicos que podem ser adquiridos através de seu *site*:

- *Manual Brasileiro de Acreditação: organizações prestadoras de serviços de saúde – versão 2018* (ONA, 2018);
- *Manual Brasileiro de Acreditação: serviços odontológicos – versão 2012*; e
- *Manual Brasileiro de Acreditação: serviços para a saúde – selo de qualificação ONA – versão 2016*.

Realizada a visita de certificação, a instituição poderá alcançar os seguintes resultados:

- Acreditação ONA Nível 1 – Acreditado: Para instituições que atendem aos critérios de segurança do paciente em todas as áreas de atividade, incluindo aspectos estruturais e assistenciais. Válido por dois anos.
- Acreditação ONA Nível 2 – Acreditado pleno: Para instituições que, além de atender aos critérios de segurança, apresentam gestão integrada, com processos ocorrendo de maneira fluida e plena comunicação entre as atividades. Válido por dois anos.
- Acreditação ONA Nível 3 – Acreditado com excelência: O princípio deste nível é a “excelência em gestão”. Uma organização ou programa da saúde acreditado com excelência atende aos níveis 1 e 2, além dos requisitos específicos de nível 3. A instituição já deve demonstrar uma cultura organizacional de melhoria contínua com maturidade institucional. Válido por três anos.

Ressalta-se que, para poder alcançar um nível superior na acreditação, todos os requisitos do nível anterior deverão estar previamente atendidos, devendo ainda a instituição alcançar o percentual de requisitos em conformidade.

Para manter esses padrões, a instituição acreditada fica subordinada a um mecanismo de monitoramento do padrão conquistado em sua certificação, por meio de visitas ordinárias e extraordinárias que ocorrerão conforme cronograma e situações previstas nas normas orientadoras da ONA.

A proposta dessa avaliação é a promoção da qualidade e da segurança para os pacientes atendidos, por meio de implantação e desenvolvimento de processos seguros e eficientes.

Para garantir essa qualidade, é demandado muito esforço para identificar e resolver problemas com eficiência. Para isso, é preciso considerar o ponto de vista das partes interessadas e envolvidas na avaliação, envolvendo os colaboradores, os prestadores de serviço, o governo e os pacientes.

2.2 Acreditação do CEO Regional Juazeiro do Norte

O processo de acreditação, ao qual o CEO Regional de Juazeiro do Norte foi submetido, realizou-se em três etapas, descritas a seguir.

- 1) Diagnóstico organizacional, realizado por instituição acreditadora credenciada (IAC), no qual foi realizada uma avaliação *in loco*, a luz dos requisitos do manual.
- 2) Preparação para a acreditação e a certificação, com duração de doze meses, em que a unidade foi avaliada pelos requisitos distribuídos em cinco seções do *Manual Brasileiro de Odontologia* da ONA, sendo elas:
 - a) gestão e liderança;
 - b) atenção ao paciente;
 - c) diagnóstico e terapêutica; e
 - d) serviços de apoio.

Nessas temáticas, foram trabalhados e ajustados os processos e os trabalhos, de forma a atender aos requisitos.

- 3) Visita de certificação, após dez meses da visita de diagnóstico.

Na etapa de diagnóstico organizacional, a unidade recebeu a visita de instituição acreditadora credenciada, que realizou a avaliação conforme os requisitos do manual e, ao final, emitiu relatório de visita relatando os pontos fortes, as conformidades, as não conformidades e as observações com oportunidades de melhoria.

Em posse desse relatório, o CEO Regional de Juazeiro do Norte iniciou a sua preparação, com a elaboração de um plano de ação fundamentado nas não conformidades e observações descritas no relatório de diagnóstico. Estas não conformidades foram divididas em projetos, a fim de melhor organizar o monitoramento da execução destes projetos, que aconteciam por meio das auditorias internas da qualidade.

Dando continuidade às atividades de preparação, foi estabelecida a identidade organizacional para a unidade, com a construção da missão, da visão e dos valores, alinhada às demais unidades de saúde participantes do projeto. Essa decisão de construir uma identidade organizacional comum ocorreu devido a estas unidades estarem inseridas em uma rede de atenção à saúde; nesse caso, com caráter corporativo. Essa atividade se deu através de um treinamento oferecido pela Secretaria de Saúde do Estado do Ceará, com o intuito de formar multiplicadores internos da qualidade em cada unidade, ofertados para todas as unidades do projeto-piloto.

Logo em seguida, foi construído, também em conjunto com as demais unidades, um planejamento estratégico com vistas à sustentabilidade da instituição, iniciando-se por uma análise de cenário, utilizando como ferramenta de análise SWOT *strengths* (forças), *weaknesses* (fraquezas), *opportunities* (oportunidades) e *threats* (ameaças).

A matriz SWOT identifica os fatores internos, bem como as oportunidades e as ameaças do macroambiente – ou seja, os fatores externos. Muito utilizada em empresas durante o planejamento estratégico e para novos projetos, ela consiste em uma análise detalhada da situação do negócio no cenário econômico, o que ajuda o gestor na orientação da tomada de decisão. Seu principal objetivo é dar um diagnóstico estratégico que deve prever e prevenir condições negativas, além de firmar diretrizes que façam o empreendimento se diferenciar.

Para a aplicação dessa ferramenta, o primeiro passo foi definir quais eram os pontos fracos e fortes do ambiente interno das instituições – ou seja, o que era controlado pela organização.

Os pontos fracos ou as fraquezas consistem em identificar pontos e analisar o que pode ser feito para melhorar o negócio. Alguns pontos levantados foram: se os funcionários possuíam as capacidades exigidas pelo cargo; quais as deficiências da estrutura física; quais os entraves financeiros e burocráticos que impactavam no desempenho na instituição; qualidade dos serviços ofertados; porque seus clientes ficam insatisfeitos; entre outros.

Na sequência, definiram-se os pontos fortes, sendo elencadas características positivas da instituição, como: o que a unidade faz de melhor; de quais recursos – tanto financeiros quanto tecnológicos – a unidade dispõe; o que as unidades possuem de melhor em relação aos serviços similares no mesmo ramo – ou seja, serviço público; e o que faz seus pacientes elogiarem e indicarem a instituição para outras pessoas.

Por fim, foi analisado o ambiente externo das unidades de saúde do projeto-piloto – ou seja, o que não se conseguia controlar. Nesse quesito, foram observadas as oportunidades que existem no cenário, como as parcerias que poderiam ser feitas com a iniciativa privada, o aumento da carteira de serviços com possibilidade de novos financiamentos e a própria acreditação – isto é, o que poderia gerar nova receita e valor.

Também foram exploradas as ameaças que as instituições poderiam sofrer, como perdas de recursos financeiros, prazo de vigência dos contratos com os municípios e ausência de previsão de verbas extras complementares – ou seja, questões que pudessem afetar negativamente a receita ou a imagem do negócio.

Finalizada a análise SWOT, essa matriz foi cruzada, classificando os tipos de estratégias que deveriam ser traçadas para a tomada de decisão diante dos fatores identificados (figura 1).

FIGURA 1
Cruzamento da SWOT

MATRIZ SWOT	O QUE MELHORAR (FRAQUEZAS)								O QUE SOU BOM (FORÇAS)							
	Referência para PNE – CEO Centro	Estrutura física insuficiente para público atual e setores (almoxarifado, Sme, sala de reunião e sala de PNE)	Maquinas informática datadas/ link do circuito lento/quantidade insuficiente de equipamentos de informática + software	Linha telefônica (1 e sem celular).	TSBs, ASG, <i>officeboys</i> insuficientes e falta de reconhecimento e valorização do profissional (todas as categorias)	Gestão de fornecedor/comissão de licitação e setor de compras saída do LRPD interno	Demora de início e finalização dos tratamentos no CEO. Demora no dia da consulta.	Qualidade técnica da equipe/comissões estruturadas	Parque tecnológico/odontológico/material de qualidade	Registro em prontuário/protocolos gerenciados	Satisfação do usuário/CEO time-rante CPSMIN e CEO e Cres	União da equipe/implantação da equipe	3 links de dados, máquinas padronizadas, usuários criados	Implantação da ouvidoria/transporte sanitário	Oferta de serviços	Cipa
AMBIENTE EXTERNO	AMEAÇAS								OPORTUNIDADES							
	Ausência de política de incentivo com remuneração diferenciada															
	Custeio congelado/verba complementar															
	Desconhecimento do perfil epidemiológico das necessidades dos municípios para adequar oferta															
	Não ter 100% municípios da Cres consorciados															
	Prazo de mudança de gestão consorcial de dois em dois anos															
	Renovação anual do contrato de rateio															
	Contrato temporário de pessoal (dois anos)															
	Aumentar portfólio de serviços															
	100% municípios da Cres consorciados															
Parceria com instituições de ensino																
Concurso público																
PMAQ – programas de incentivo financeiro às federais																
Acreditação																
Outras certificações																

Elaboração dos autores.

O próximo passo foi a priorização das variáveis mais significativas, considerando apenas os fatores que estavam sob a governabilidade da gestão da unidade. Para essa etapa, foi utilizada a matriz de priorização, considerando os critérios de gravidade, urgência e tendência (GUT).

Ressalta-se que, para os critérios do GUT, se entendia a gravidade como representante do impacto do problema analisado, caso ele venha a acontecer sobre alguns aspectos, como: tarefas, pessoas, resultados, processos e organizações. A urgência pelo prazo, o tempo disponível ou necessário para resolver determinado problema. Quanto maior a urgência, menor será o tempo disponível para solucioná-lo. Sendo recomendado questionar: “a resolução deste problema pode esperar ou deve ser realizada imediatamente?”. E, por fim, a tendência que vislumbra o potencial e a tendência de crescimento, redução ou desaparecimento do problema. Para este, orienta-se questionar: “se eu não resolver esse problema agora, ele vai piorar pouco a pouco ou vai piorar bruscamente?”.

Nessa ferramenta, os fatores analisados ganham uma pontuação, multiplicando as pontuações uma pela outra. Quanto maior ela for, maior será o impacto desse problema para a instituição (tabela 2). A matriz deve ser analisada de forma decrescente, orientando qual prioridade se deve ter em relação à resolução das situações identificadas (tabela 1).

TABELA 1
Priorização dos problemas elencados

GUT				
Problemas	Gravidade	Urgência	Tendência	Prioridade
Transporte sanitário	4	4	3	48
Maquinas de informática defasadas	4	3	3	36
Acreditação	2	2	3	12
Parceria com instituição de ensino	1	2	1	2
Aumento do portfólio de serviços	1	1	1	1

Elaboração dos autores.

TABELA 2
Score GUT

Score		
Gravidade	Urgência	Tendência
1 = sem gravidade	1 = não tem pressa	1 = não vai piorar
2 = pouco grave	2 = pode esperar um pouco	2 = vai piorar em longo prazo
3 = grave	3 = o mais cedo possível	3 = vai piorar em médio prazo
4 = muito grave	4 = com alguma urgência	4 = vai piorar em pouco tempo
5 = extremamente grave	5 = ação imediata	5 = vai piorar rapidamente

Elaboração dos autores.

Conforme o *score* apresentado pela matriz de priorização, a ordenação de atenção deu-se por: burocracia do processo de compras; transporte sanitário; maquinário de informática defasado; acreditação; e, por fim, o aumento do portfólio de serviços.

Todos esses passos culminaram em vários fatores a serem trabalhados como estratégicos para a sustentabilidade da instituição, consoante à identidade organizacional da unidade. A partir desse ponto, a metodologia *balanced scorecard* (BSC) foi utilizada para instrumentalização do planejamento estratégico da gestão, na qual se observa esse método como facilitador e orientador das atividades, do controle fiscal e do aprimoramento das atividades.

O BSC é uma metodologia para elaboração do planejamento estratégico de uma organização, baseado em quatro perspectivas que, segundo Kaplan e Norton (2004), refletem a estratégia organizacional.

Uma das vantagens trazidas pela implantação do método BSC é a possibilidade de se observar a organização como um todo, de uma forma abrangente e sistêmica, tendo a possibilidade de avaliar de uma forma global o desempenho institucional, através da identificação dos objetivos estratégicos.

É recomendado que seja elaborado um mapa estratégico, utilizando as perspectivas financeiras, do cliente, de processos internos e de aprendizado de crescimento; todas interligadas em uma relação de causa e efeito. No caso do piloto, o mapa estratégico foi adaptado e formulado em quatro perspectivas: financeiro, pessoas e tecnologia, processos e sociedade. Todas com objetivos estratégicos para o alcance da visão da identidade organizacional.

Após definidas as quatro perspectivas de avaliação e monitoramento da instituição, foi possível estabelecer um direcionamento sobre os principais pontos a serem observados no momento da definição de estratégias e, com isso, diminuir o desgaste no momento do planejamento estratégico.

A utilização do mapa estratégico como forma de divulgação dos objetivos é outra vantagem, pois ele sintetiza as diversas realidades identificadas num documento de leitura simples e de fácil monitoração.

Os fatores identificados e priorizados foram organizados em um mapa estratégico (figura 2), construído em cima de quatro perspectivas já citadas. Cada uma dessas perspectivas carrega os projetos estratégicos para trabalhar os problemas identificados. Este foi o ponto disparador para mudança da gestão organizacional, ampliando a visão do gestor e orientando a tomada de decisões, na busca do alcance visão estabelecida.

FIGURA 2
Mapa estratégico



Elaboração dos autores.

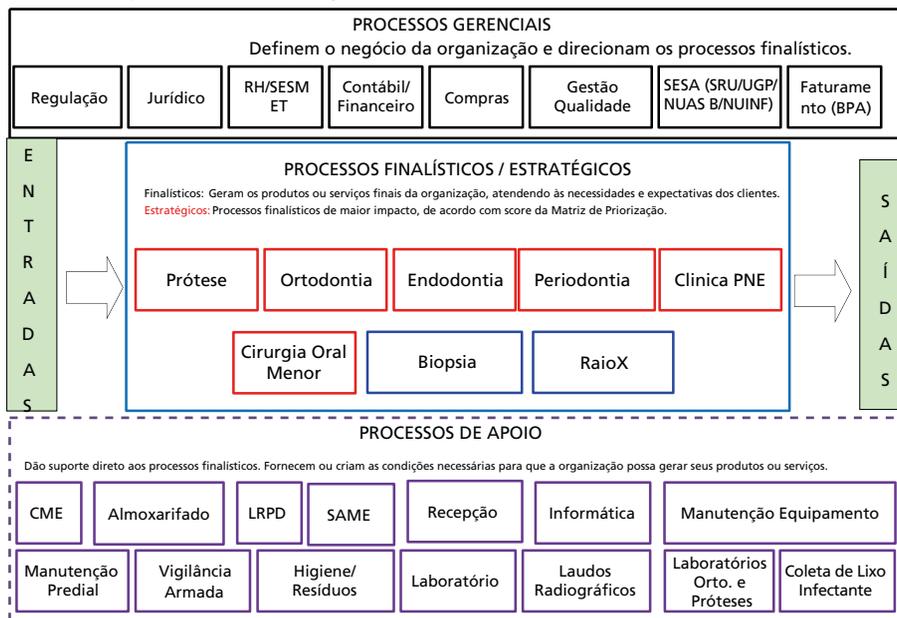
A partir de então, planos de ação, indicadores e metas foram definidos e disseminados para os colaboradores envolvidos em cada objetivo estratégico, com acompanhamento e monitoramento periódico das ações.

Os passos seguintes se deram com desdobramento das atividades nas unidades com identificação do macroprocesso de trabalho (figura 2), bem como sua estratificação em processos gerenciais, de apoio e estratégicos. Além disso, mapearam-se os riscos e as barreiras de cada processo.

A partir de então, políticas institucionais direcionaram os processos de trabalho. Foram definidas onze políticas, não somente as obrigatórias pelos requisitos do manual da ONA para serviços odontológicos, bem como outras que consideramos necessárias; entre elas: política de segurança do paciente, política de segurança patrimonial, política de qualidade, política de gestão e qualificação de fornecedores, política de gestão de pessoas etc.

FIGURA 3

Macroprocesso do CEO Regional Juazeiro do Norte



Elaboração dos autores.

A gestão por processos teve início ao mesmo tempo em que estes foram mapeados, através da ferramenta Healthcare Failure Mode and Effect Analysis (HFMEA). A aplicação da HFMEA nos processos do CEO Regional de Juazeiro do Norte se baseia nas etapas propostas por DeRosier *et al.* (2002) e tem como diferencial a utilização simultânea de algumas ferramentas de análise de processos, como o modelo proposto por Gonçalves (2000), o perfil proposto por Main (2004) e o diagrama de Ishikawa.

As cinco etapas da HFMEA ocorreram por meio das seguintes ações:

- definir o escopo (no caso, o CEO);
- montar uma equipe (escritório da qualidade);
- realizar identificação e análise de riscos e perigos do processo; e
- propor ações e medidas para mitigar os riscos e os perigos identificados, bem como medidas de resultado dessas ações.

O passo seguinte foi construção de um sistema de notificação interno para acompanhamento das não conformidades e eventos adversos através do monitoramento e análise crítica de indicadores.

Foi instituído o Escritório da Qualidade, para controle e acompanhamento dessas notificações, bem como controle de todos os documentos institucionais, desde sua elaboração e aprovação, até sua codificação e distribuição para os setores pertinentes.

Concomitante a todo esse processo, houve adequação a toda legislação pertinente aos serviços de saúde e odontológico, bem como trabalhista, ambiental, entre outras.

3 RESULTADOS

Como fruto disso tudo, podemos citar o aumento na produtividade, o cuidado mais seguro e a maior satisfação de profissionais e usuários. O CEO Regional de Juazeiro do Norte recebeu a acreditação ONA 1 – acreditado em julho de 2016, sendo um dos pioneiros o Brasil. Desde então, vem amadurecendo os processos de trabalho e entendendo como a metodologia contribui para a organização e a sustentabilidade da instituição, se mostrando como ferramenta de gestão eficaz.

Os gestores desses equipamentos carecem de um método que possibilite atuar de forma eficaz e eficiente, trazendo bons resultados de desempenho sob sua gestão. Nesse sentido, a acreditação se mostrou uma real possibilidade de se alcançar tais objetivos, pois trouxe a necessidade do gestor ter uma visão sistêmica do negócio. Despertou também o potencial criativo e inovador dos trabalhadores das instituições de saúde, transformando um cenário desfavorável em ambiente de sucesso com resultados bem satisfatórios. Os resultados são inegáveis. A cultura organizacional foi modificada, e o ambiente de trabalho foi direcionado para garantir a segurança e a satisfação dos clientes internos (colaboradores) e externos (pacientes), com envolvimento de toda a equipe, culminando na acreditação do CEO Regional de Juazeiro do Norte pela ONA, em 2016.

No cenário desfavorável da saúde pública atual no nosso país, podemos dizer que a acreditação tem o intuito de inovar e garantir qualidade e segurança no serviço prestado por esses equipamentos públicos. Toda unidade de saúde busca realizar suas atividades da melhor forma possível, com menor risco calculado, objetivando maior eficácia no serviço prestado.

A acreditação avalia serviços a partir de padrões e requisitos de qualidade e segurança, mas essa metodologia não limita o avanço das melhorias nos serviços de saúde, pois estimula os constantes ciclos de melhoria nas unidades. Em épocas de crise, não se pode ter uma atitude retraída, mas esperam-se ações inovadoras, que garantam sustentabilidade dos serviços no mercado, que, com criatividade e baixo custo, se diferenciam dos demais similares no mesmo ramo.

REFERÊNCIAS

BAPTISTA, T. W. F.; MACHADO, C. V.; LIMA, L. D. **Responsabilidade do Estado e direito à saúde no Brasil**: um balanço da atuação dos poderes. Rio de Janeiro: DAPS/ENSP/Fiocruz, 2009.

CARVALHO, G. A saúde pública no Brasil. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 27, n. 78, p. 7-26, 2013. Disponível em: <goo.gl/KDbuXz>.

DEROSIER, J. *et al.* Using health care failure mode and effect analysis: the VA National Center for Patient Safety's prospective risk analysis system. **The Joint Commission Journal on Quality Improvement**, v. 28, n. 5, p. 248-267, 2002.

GONÇALVES, J. E. L. Processo, que processo? **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 40, n. 4, p. 8-19, out./dez. 2000.

KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P. **Kaplan e Norton na prática**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

MAIN, B. W. Risk assessment: a review of the fundamental principles. **Professional Safety Journal**, v. 49, n. 12, p. 37-47, 2004.

ONA – ORGANIZAÇÃO NACIONAL DE ACREDITAÇÃO. **Manual brasileiro de acreditação**: organizações prestadoras de serviços de saúde – versão 2018. [s.l.]: ONA, 2018.

PAIVA, C. H. A.; TEIXEIRA, L. A. Reforma sanitária e a criação do Sistema Único de Saúde: notas sobre contextos e autores. **História, Ciências, Saúde**: Manguinhos, Rio de Janeiro, v. 21, n. 1, p. 15-35, jan./mar. 2014.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BENEVIDES, R. P. S. **Financiamento do SUS na região metropolitana do Rio de Janeiro nos anos 2000**. 2010. Dissertação (Mestrado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

GONÇALVES, R. F. *et al.* Confiabilidade dos dados relativos ao cumprimento da Emenda Constitucional nº 29 declarados ao Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde pelos municípios de Pernambuco, Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 12, p. 2612-2620, 2009.

MARQUES, R. M.; MENDES, A. A problemática do financiamento da saúde pública brasileira: de 1985 a 2008. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, n. 2, p. 345-362, 2012.

MENDES, A. A longa batalha pelo financiamento do SUS. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 22, n. 4, p. 987-993, out./dez. 2013.

MENDES, A.; LEITE, M. G.; MARQUES, R. M. Discutindo uma metodologia para a alocação equitativa de recursos federais para o Sistema Único de Saúde. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 20, n. 3, p. 673-690, 2011.

MENDES A.; MARQUES, R. M. O financiamento do SUS sob os “ventos” da financeirização. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p. 841-850, 2009.

MENDES, E. V. 25 anos do Sistema Único de Saúde: resultados e desafios. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 27, n. 78, p. 27-34, 2013.

NETO, J. A. S. *et al.* Análise do financiamento e gasto do Sistema Único de Saúde dos municípios da região de saúde Rota dos Bandeirantes do estado de São Paulo, Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 22, n. 4, p. 1269-1280, 2017.

PINHEIRO FILHO, F. P.; SARTI, F. M. Falhas de mercado e redes em políticas públicas: desafios e possibilidades ao Sistema Único de Saúde. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 11, p. 2981-2990, 2012.

ROSA, M. R. R.; COELHO, T. C. B. O que dizem os gastos com o Programa Saúde da Família em um município da Bahia? **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 3, p. 1863-1873, 2011.

SANTO, A. C. G.; FERNANDO, V. C. N.; BEZERRA, A. F. B. Despesa pública municipal com saúde em Pernambuco, Brasil, de 2000 a 2007. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 4, p. 861-871, 2012.

SANTO, A. C. G.; TANAKA, O. Y. Financiamento, gasto e oferta de serviços de saúde em grandes centros urbanos do estado de São Paulo (Brasil). **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 3, p. 1875-1885, 2011.

SANTOS, N. R. SUS, política pública de Estado: seu desenvolvimento instituído e instituinte e a busca de saídas. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 1, p. 273-280, 2013.

DIMENSIONAMENTO DE FORÇA DE TRABALHO: A EXPERIÊNCIA INOVADORA DO MINISTÉRIO DA SAÚDE

Carolina Diniz Ventin¹
Delciene Aparecida Oliveira Pereira²
Israel Silva de Moraes³

1 PLANEJAMENTO E DIMENSIONAMENTO DE FORÇA DE TRABALHO NAS ORGANIZAÇÕES

O objetivo deste capítulo é apresentar a experiência inovadora do Ministério da Saúde (MS) na construção de sua metodologia de dimensionamento de força de trabalho. Esta metodologia foi estruturada, por meio de coprodução, a partir da necessidade desse órgão, gestor federal do Sistema Único de Saúde (SUS), de possuir uma ferramenta de gestão capaz de produzir os subsídios necessários para que o MS possa planejar seus quadros de profissionais necessários ao cumprimento de sua missão e seus objetivos prioritários relativos à condução das políticas públicas de saúde.

Antes de seguirmos para a apresentação dessa experiência, é importante realizarmos um breve contexto sobre o dimensionamento de força de trabalho para possibilitar uma melhor compreensão do tema.

A preocupação com o planejamento e a gestão relacionados às necessidades de pessoal dentro das organizações abriu espaço para o início de estudos sobre composição e recomposição de força de trabalho. Segundo o *Referencial para avaliação de governança em políticas públicas*, publicado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em 2014, a disponibilidade de pessoal em número e perfil adequados tornou-se fundamental para que os serviços públicos sejam prestados adequadamente (Brasil, 2014). Nesse contexto, Vianna *et al.* (2013) argumentam que conhecer a necessidade de pessoal é pré-requisito para o planejamento da força de trabalho.

A primeira questão a ser enfrentada no planejamento da força de trabalho está relacionada à quantidade de trabalhadores necessários para compor ou recompor determinada unidade organizacional. Como prova dessa preocupação inicial, vários estudos e métodos quantitativos foram elaborados. Vianna *et al.* (2013),

1. Administradora atuando na área de gestão de pessoas do Ministério da Saúde (MS). *E-mails*: <carola.diniz@gmail.com> e <carolina.diniz@saude.gov.br>.

2. Coordenadora de desenvolvimento de pessoas do MS. *E-mails*: <delpereira.bsb@gmail.com> e <delciene.pereira@saude.gov.br>.

3. Administrador atuando na área de judicialização da saúde e gestão de pessoas do MS. *E-mail*: <israel.moraes@saude.gov.br>.

por exemplo, realizaram um estudo que buscou levantar os principais métodos econométricos de estimativa da força de trabalho no Brasil, conforme o quadro A.1 do apêndice A.

Os métodos de dimensionamento identificados por esses autores (método Gaidzinski, teoria de filas, modelo de programação inteira, método das componentes demográficas e método Goic, modelo de Marinho e Vasconcelos e modelos hospitalares) procuraram prever qual seria a melhor forma de composição da força de trabalho nas organizações, baseando-se em índices, modelagens paramétricas e não paramétricas e modelos algébricos. Todavia, apesar das diversas variáveis utilizadas, não foi possível apontar qual o melhor modelo para a realização da composição da força de trabalho, sobretudo por serem aplicados levando em consideração determinado tipo de categoria profissional e de ambiente de trabalho (Vianna *et al.*, 2013).

No entendimento de Marinho e Vasconcelos (2007), a complexidade do dimensionamento de mão de obra advém da variabilidade de profissionais polivalentes, cargos multifuncionais e outros avanços na área da administração e gestão de recursos humanos que têm dominado as estruturas organizacionais. Por essa razão, e sem deixar de considerar a relevância dos métodos quantitativos de dimensionamento da força de trabalho, há de se ponderar que a polivalência e a multifuncionalidade, citadas por Marinho e Vasconcelos (2007), trazem implicações para além de questões estritamente numéricas.

Segundo Li, Chen e Cai (2007⁴ *apud* Pereira, 2016, p. 13), “um questionamento frequente nas organizações prestadoras de serviço é se a força de trabalho existente é qualificada e suficiente para o atendimento das demandas dos usuários”. Nesse sentido, percebe-se que o problema não está centrado apenas em questões meramente quantitativas, mas também em questões de cunho qualitativo, sobretudo no que se refere à identificação de trabalhadores com perfil adequado para a realização de determinada tarefa. Portanto, apesar do enfoque destinado aos aspectos econométricos e matemáticos, o planejamento da composição da força de trabalho nas organizações pode ser feito, também, considerando aspectos qualitativos.

De acordo com Cardoso Júnior e Nogueira (2011), do ponto de vista qualitativo, a recomposição de pessoal no setor público deve trazer melhorias gradativas ao desempenho institucional, uma vez que os servidores são selecionados com base em critérios meritocráticos. Contudo, os referidos autores trazem uma perspectiva macro da recomposição de pessoal, ou seja, aquela proveniente da realização de concursos públicos. Mas como fica a análise do perfil dos profissionais no tocante às lotações nos mais diversos setores e unidades de trabalho existentes no serviço

4. Li, Y.; Chen, J.; Cai, X. An integrated staff-sizing approach considering feasibility of scheduling decision. *Annals of Operations Research*, v. 155, n. 1, p. 361-390, jul. 2007.

público após o ingresso na administração pública? Talvez, essa indagação seja o ponto nevrálgico atinente ao aspecto qualitativo, pois deseja-se a desconstrução da lógica de lotar o profissional onde há uma maior carência quantitativa, promovendo uma análise direcionada à identificação do perfil adequado aos diversos contextos encontrados no âmbito do trabalho.

No que tange ao aspecto quantitativo, de acordo com o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), todos os anos diversos órgãos da administração pública federal encaminham solicitações e propostas para recomposição de pessoal por meio de concursos públicos.⁵ O MP, por sua vez, analisa esses pedidos considerando as necessidades apresentadas pelos órgãos solicitantes frente à disponibilidade orçamentário-financeira. Dessa maneira, diante das restrições e do cotejamento de gastos públicos, tais solicitações têm sido cada vez menos atendidas, gerando frustrações aos órgãos solicitantes.

Portanto, em um contexto de restrição de recursos e crescentes demandas sociais, é necessário ser efetivo nos processos de contratação de força de trabalho. Nesse sentido, o processo de dimensionamento de força de trabalho se apresenta como uma importante ferramenta para geração de indicadores, não só quantitativos, mas também qualitativos acerca dos trabalhadores existentes e necessários em uma dada organização, e essas informações são essenciais para uma tomada de decisão gerencial acertada (Pereira, 2016).

2 DIMENSIONAMENTO DE FORÇA DE TRABALHO NO MS: RELATO DE UMA EXPERIÊNCIA INOVADORA

A despeito da importância do planejamento de pessoal, o MS não dispunha de ferramentas validadas institucionalmente para mensurar e recompor o *deficit* de seus quadros de trabalhadores de áreas administrativas. As necessidades de pessoal das unidades eram baseadas na experiência e na intuição dos tomadores de decisão, e, se valendo destes critérios, os gestores do órgão formulavam seus pedidos de recomposição da força de trabalho de forma similar ao apontado no estudo desenvolvido por Marconi (2004). Os métodos de dimensionamento já difundidos na literatura, a exemplo dos já citados neste capítulo, apresentam elementos conceituais, porém aplicados em contextos organizacionais bem distintos dos encontrados no MS.

Em razão desse cenário, surgiu a necessidade desse órgão de construir uma metodologia própria capaz de produzir informações confiáveis para:

- qualificar o planejamento de pessoal do MS, gerando informações que permitissem decisões fundamentadas acerca da composição e recomposição do quadro de trabalhadores;

5. Mais informações disponíveis no *link*: <<https://bit.ly/2Bg0lmc>>.

- dar subsídios para ações estratégicas em gestão de pessoas, tais como: capacitação, desenvolvimento de competências, definição de perfil para concurso público, movimentação, alocação e ações de saúde do trabalhador;
- adequar devidamente as competências profissionais aos processos de trabalho da organização;
- fornecer um diagnóstico de gestão organizacional, visto que a análise de informações relacionadas ao dimensionamento permite identificar lacunas e possibilidades de melhoria na gestão;
- otimizar a utilização de espaço físico, pela alocação correta de pessoas para executar as atividades da organização; e
- prover a organização de informações gerenciais relacionadas à gestão de pessoas.

Em 2014, o MS buscou desenvolver uma metodologia de dimensionamento em parceria com a Universidade de Brasília (UnB). Para tanto, foi formalizado um termo de execução descentralizada (TED) nº 52/2014, com o objetivo de produzir informações essenciais para subsidiar os processos decisórios tocantes à composição e recomposição de pessoal e à adequação dos perfis dos trabalhadores aos processos organizacionais. Buscava-se, ainda, produzir um conjunto de argumentos fundamentados que pudessem sustentar as solicitações de recomposição de pessoal demandadas pelo MS, substituindo o caráter subjetivo, perceptual e intuitivo, até então prevalentes na instituição, fornecendo também elementos para a realização do melhor arranjo e a alocação de profissionais na organização.

Assim, trata-se de uma inovação categorizada por Gallouj e Weinstein (1997) como inovação *ad hoc*, tendo em vista que foi realizado o desenvolvimento de uma solução para um problema específico existente no MS (cliente), em conjunto com outros atores.

Além dos patrocinadores, foram três os grupos de atores envolvidos na coprodução: *i*) professores e discentes da UnB; *ii*) profissionais da área técnica de gestão de pessoas e de gestão administrativa do MS (formada por cinco servidores especialistas nas áreas de gestão de projetos, gestão de processos e gestão de pessoas); e *iii*) gestores e pontos focais das unidades onde ocorrem o projeto-piloto e a aplicação da metodologia em forma de teste.

Para atuar no desenvolvimento desse trabalho, o MS formou um comitê técnico de acompanhamento do projeto, composto por servidores do órgão, com o objetivo de monitorar as ações do projeto, realizar análises técnicas de progresso das atividades e reportar aos patrocinadores as informações para subsidiar a tomada de decisão.

Com o andamento do projeto, a complexidade e as dificuldades enfrentadas, a necessidade de conferir maior celeridade às ações e formar capacidades no órgão, os membros do comitê passaram a participar do desenvolvimento da metodologia em si, além de fazer as interlocuções com as áreas dimensionadas, a fim de diminuir os ruídos de comunicação, e promover a comunicação do projeto.

Após a formação das equipes técnicas, em 2015, definiu-se o Fundo Nacional de Saúde (FNS) como projeto-piloto, ou seja, a primeira unidade no âmbito do MS que passaria pelo ciclo de dimensionamento. Essa unidade exerce papel essencial na implementação das políticas de saúde, uma vez que sua missão é realizar a operação financeira de todos os recursos alocados no SUS pelo governo federal. Foi nesse *locus* que se deu a prototipação, os testes, os ajustes e a validação da metodologia.

Inicialmente, foram realizadas reuniões com os gestores da área para o alinhamento e a discussão da condução dos trabalhos. Desse alinhamento, surgiram duas macroações que orientaram as demais ações. A primeira consistiu-se na revisão de literatura sobre as metodologias de dimensionamento da força de trabalho em organizações públicas no Brasil. A segunda destinou-se à identificação de macroprocessos da instituição. As macroações foram desdobradas em outras diversas ações e organizadas em fases. A primeira fase foi voltada à construção do arcabouço teórico, e a segunda fase foi destinada às definições dos parâmetros e dos modelos, além da realização de eventuais ajustes e análise de resultados encontrados, conforme observa-se no quadro 1 a seguir.

QUADRO 1
Desdobramentos das ações para realização do dimensionamento

Fase 1	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pesquisa de metodologias de dimensionamento da força de trabalho em organizações públicas do Brasil e do exterior. 2. Revisão da literatura de dimensionamento da força de trabalho. 3. Busca por experiências práticas de realização de dimensionamento nas organizações. 4. Identificação de modelos matemáticos e qualitativos que suportassem o dimensionamento. 5. Análise e seleção dos melhores parâmetros, indicadores e métricas para a criação do modelo.
Fase 2	<ol style="list-style-type: none"> 1. Elaboração de cronograma e estratégias de coletas de dados junto à unidade do projeto-piloto. 2. Pesquisa e análise documental da unidade-piloto, tais como: regimento interno, mapas estratégicos, planejamentos, relatórios de gestão, publicações, fluxogramas de processos já mapeado; e realização de reuniões com equipes do órgão a fim de identificar: os macroprocessos, os processos e as competências profissionais. 3. Criação do protótipo da metodologia de dimensionamento da força de trabalho do MS. 4. Definição conceitual dos indicadores de dimensionamento. 5. Definição dos parâmetros, dos indicadores e das métricas para o modelo. 6. Elaboração de testes e aplicação do modelo matemático/estatístico de dimensionamento na unidade definida para a realização do projeto-piloto. 7. Avaliação e ajuste do modelo matemático/estatístico de dimensionamento aplicado. 8. Elaboração dos instrumentos de coleta de dados. 9. Mapeamento e desenho do processo de dimensionamento de força de trabalho pelo Escritório de Processos do MS. 10. Análise dos resultados e apresentação do relatório de dimensionamento para a unidade do projeto-piloto.

Fonte: Brasil (2016a; 2016b; 2016c; 2017).
Elaboração dos autores.

A partir da experiência piloto, embora a metodologia e os instrumentos desenvolvidos tenham considerado a realidade da unidade, houve necessidade de preservação de elementos definidos como estruturantes na metodologia (informações

de processos e seus resultados e informações de pessoal), sem os quais não seria possível a geração dos resultados quantitativos e qualitativos.

Alguns pontos críticos foram identificados durante a realização do piloto. O primeiro aspecto é relativo à abordagem de processo usada na metodologia que dificultou a compreensão e o estabelecimento de parâmetros homogêneos em todas as áreas. O segundo aspecto foi que a unidade apresentou ausência de métodos de controle mais rígidos em relação às atividades realizadas. A ausência de controle e registro sistemático de resultados dos processos, da forma requerida pela metodologia, foi o terceiro ponto crítico enfrentado.

Com o objetivo de aplicar os ajustes oriundos do projeto-piloto, em 2016, a metodologia foi aplicada em outras duas unidades do MS. No Núcleo Estadual do Ministério da Saúde no Estado do Ceará (NEMS/CE) e na Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas (CGESP). O NEMS/CE era composto por quatro áreas, na época de realização desse trabalho: o serviço de convênio, serviço de auditoria, serviço de gestão administrativa e uma área de fomento.

Os resultados alcançados foram positivos, uma vez que as informações provenientes desses resultados foram compreendidas e utilizadas para a melhoria da gestão e do planejamento das atividades desenvolvidas nesse núcleo. Já a CGESP, era composta por seis coordenações. Assim como no NEMS/CE, foi possível, por meio dos resultados, apontar o quantitativo de pessoas necessárias para cada coordenação, bem como a indicação do perfil profissional desejado para cada coordenação. Além disso, pôde-se indicar os processos de trabalho que deveriam ser priorizados para a implementação de melhorias das áreas, de acordo com sua vinculação à estratégia institucional.

Em 2017, iniciou-se a aplicação da metodologia na Secretaria de Atenção à Saúde (SAS), mostrando-se um grande desafio para a equipe responsável pela condução do dimensionamento da força de trabalho, não somente pelo número de unidades administrativas que compõem essa secretaria (7 departamentos e 25 coordenações), mas também pelas especificidades de cada departamento. Os resultados apresentados até então têm subsidiado, por exemplo, a reorganização de processos e equipes e a definição de prioridades de formação dos trabalhadores. Nesse mesmo ano, foram capacitadas, para aplicar a metodologia de dimensionamento, as equipes do NEMS no Rio de Janeiro, das unidades hospitalares e do Departamento de Gestão Hospitalar (DGH).

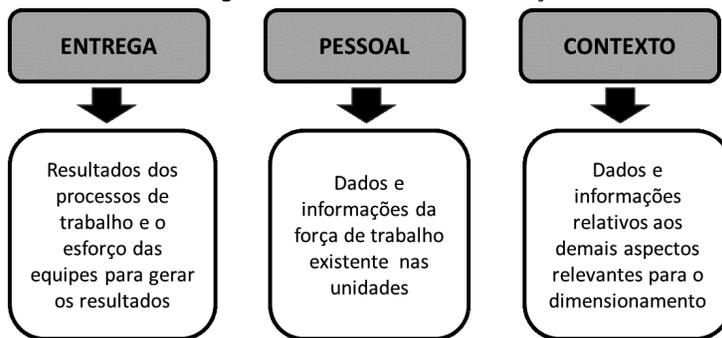
Após a aplicação da metodologia em diversas áreas do MS, foi necessário ajustá-la e aprimorá-la frente às nuances e às especificidades encontradas, tornando-a, assim, um instrumento com características únicas por diferenciar-se dos demais métodos de dimensionamento, sobretudo, no que se refere ao aspecto qualitativo, aos instrumentos de suporte à aplicação do método e à formação dos trabalhadores envolvidos no processo.

3 METODOLOGIA DE DIMENSIONAMENTO DA FORÇA DE TRABALHO – PRINCIPAIS CONCEITOS

De acordo com o *Relatório metodológico de dimensionamento* (Brasil, 2017), produzido no âmbito do projeto entre o MS e a UnB (TED nº 52/2014), a metodologia de dimensionamento da força de trabalho se apoia em três dimensões, nas quais as variáveis constituintes das fórmulas de análise estão alocadas. A primeira delas é a *entrega*. Esta dimensão refere-se aos resultados dos processos de trabalho e ao esforço realizado pelas equipes para gerar sua produção. Os resultados devem ser mensuráveis e representar o que de fato se gera ao final da execução de um processo de trabalho. O esforço, outro conceito-chave, constitui-se da medida perceptual e percentual de dedicação do tempo produtivo às atividades desenvolvidas pelos trabalhadores no contexto laboral.

A segunda dimensão é a de *peçoal*, que se refere aos dados inerentes à força de trabalho existente nas unidades organizacionais. Nesta dimensão, são coletadas informações sobre a quantidade de trabalhadores da área dimensionada, de afastamentos e outras variáveis relacionadas a pessoal. A terceira e última dimensão refere-se a dados e informações relativos aos demais aspectos relevantes para o dimensionamento, considerando o contexto no qual a unidade está inserida, a complexidade para a realização do trabalho e o nível de informatização das atividades desenvolvidas na unidade dimensionada, por exemplo. Essas dimensões foram ilustradas e apresentadas conforme a figura 1, a seguir.

FIGURA 1
Dimensões da metodologia de dimensionamento da força de trabalho



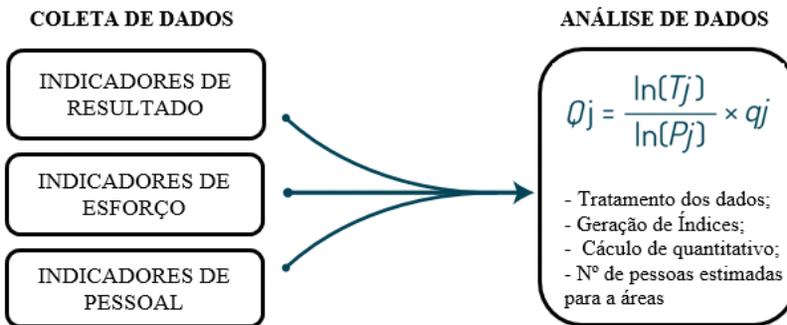
Fonte: Brasil (2017).

Elaboração dos autores.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

O dimensionamento é realizado em duas principais etapas: a quantitativa e a qualitativa. A primeira (quantitativa) envolve a coleta e a análise das informações dos indicadores de resultado, esforço e pessoal e a aplicação dessas informações no modelo matemático que gera os resultados de trabalhadores ideal ou estimado para a unidade dimensionada, conforme apresentado na figura 2, a seguir.

FIGURA 2

Etapa quantitativa da metodologia de dimensionamento

Fonte: Brasil (2017).

Elaboração dos autores.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

A etapa qualitativa, conforme a figura 3, abrange a coleta e a análise de informações para identificar: *i)* o perfil profissional requerido pela unidade, considerando a formação, os conhecimentos e as características comportamentais relevantes; e *ii)* o nível de informatização, a complexidade e o valor agregado dos processos de trabalho, que indicarão aos gestores as ações de melhorias para a área, apontando os focos de atuação prioritários. A coleta dessas informações considera três fontes: a pesquisa documental, as entrevistas com os gestores e as oficinas com os trabalhadores das unidades, permitindo maior confiabilidade às informações utilizadas.

FIGURA 3

Etapa qualitativa da metodologia de dimensionamento

Fonte: Brasil (2017).

Elaboração dos autores.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

O aprimoramento do processo de dimensionamento, a partir das lições aprendidas, também possibilitou estabelecer um fluxo de trabalho mais coerente com as necessidades do órgão e definir com clareza os principais atores e papéis, o que permite melhorar a cogestão e corresponsabilização desses atores. Para a realização do dimensionamento nas unidades, estão sendo adotadas algumas práticas da metodologia de gestão de projetos do Project Management Institute (PMI), sendo utilizado como fonte o Project Management Body of Knowledge (PMBOK).

Para tanto, buscou-se na metodologia de gestão de projetos o suporte necessário para apoiar o processo de realização do dimensionamento. Nesse sentido, a aplicação da metodologia nas áreas passou a ter como primeiro passo a abertura formal de um projeto, com pactuação de cronograma entre os atores envolvidos. No termo de abertura pactuado, fica explícito qual é o papel e a responsabilidade dos envolvidos no projeto, desde os patrocinadores até a equipe técnica, conforme quadro B.1, constante no apêndice B. Fica claro, também, como o trabalho será realizado, o que será feito, qual é o escopo do projeto, quais são os riscos e as premissas identificados e qual é o cronograma.

4 RESULTADOS E IMPACTOS DA INOVAÇÃO NO MS

Os principais resultados alcançados foram o desenvolvimento e a validação da metodologia de dimensionamento da força de trabalho para áreas administrativas do MS, que é utilizada pelo órgão atualmente. Outros resultados intermediários foram obtidos no decorrer da execução do projeto, tais como os descritos a seguir.

- 1) Aplicação da metodologia no FNS: primeira área em que a metodologia de dimensionamento foi aplicada, constituindo-se o projeto-piloto no âmbito do MS. Os resultados do dimensionamento nessa área evidenciaram que todas as áreas dimensionadas apresentaram um *deficit* de pessoal, indicando em primeira análise a necessidade de recomposição. Contudo, as recomendações propostas foram no sentido de realizar uma análise dos perfis profissionais para melhor atender as demandas da área, a fim de evitar o subaproveitamento dos trabalhadores. Foram sugeridas, ainda, a identificação e a realização de ações de aprendizagem para o desenvolvimento de competências profissionais.
- 2) Aplicação da metodologia na CGESP: segunda área do ministério a passar pelo dimensionamento da força de trabalho. A CGESP possuía, à época, seis coordenações e o gabinete com função de assessoria. Os resultados quantitativos de todas as coordenações apresentaram *deficits* de pessoal, no entanto, a exemplo do que ocorreu no FNS, as ações sugeridas para a recomposição do *deficit* não foram voltadas essencialmente para

necessidade de pessoal, mas para outras ações, tal como o investimento em pessoal e tecnologia. Os resultados, bem como as ações de melhoria posteriores, fomentaram a inclusão do dimensionamento da força de trabalho no planejamento estratégico da CGESP.

- 3) Aplicação da metodologia no NEMS/CE: esta unidade estava estruturada em quatro áreas quando o trabalho foi realizado, sendo elas: administrativa (SEGAD); de auditoria (SEAUD); convênio (DICON); e fomento (SFCT). Foi verificado que havia *deficit* de pessoal nas áreas administrativa, de auditoria e de convênio e que esta carência evoluiu ao longo do período dimensionado; além disso, verificou-se uma variação no quantitativo de pessoal em razão da sazonalidade das atividades desenvolvidas pelas áreas, fato que trouxe certa complexidade ao planejamento de pessoal do NEMS. Foi traçado o perfil profissional desejado para a execução das atividades. Foram também identificadas as ações de processos de trabalho que deveriam ser priorizados, conforme seu valor agregado para a organização.

Essa experiência também proporcionou à instituição uma reflexão sobre vários pontos críticos e à adoção de medidas para mitigar fragilidades identificadas no decorrer do projeto, como as seguintes:

- organização dos fluxos de trabalho das áreas;
- investimento em capacitação de pessoal;
- mudança de percepção em relação aos métodos de composição e recomposição de pessoal;
- reflexão sobre a necessidade de investimento em sistemas informacionais; e
- inclusão do dimensionamento na estratégia de determinados setores no MS.

Outro importante impacto da inovação na instituição foi a transformação da experiência em processo de trabalho no órgão. Após a conclusão dos primeiros ciclos de aplicação da metodologia, foi possível identificar as potencialidades do método como instrumento indutor de discussão e proposição de melhorias nos processos de trabalho das áreas dimensionadas. Com o encerramento do projeto com a entidade parceira, foi verificada também, pela gestão e pela equipe técnica envolvidas na experiência, que era necessária a adoção de medidas capazes de transformar a experiência do projeto em um processo de trabalho perene, que pudesse ser implantado em todas unidades da instituição, se transformando, então, em uma ferramenta de gestão potente e acessível. Com essa finalidade, foram realizadas as seguintes ações estruturantes:

- inserção do processo de dimensionamento de força de trabalho nas atribuições regimentais do órgão;
- elaboração e publicação de manual técnico para a aplicação da metodologia de dimensionamento;
- revisão, redesenho do processo de dimensionamento pelo escritório de processos e elaboração do manual do processo pela equipe técnica responsável pelo dimensionamento;
- reestruturação da capacitação no processo, que passou adotar a educação permanente como norteador do processo de formação;
- realização de capacitações de servidores, que passaram a atuar como multiplicadores do dimensionamento, possibilitando a aplicação da metodologia em outras unidades MS; e
- aprimoramento de instrumentos utilizados para aplicação da metodologia de modo a facilitar o entendimento conceitual e prático de todo o processo.

Com a finalidade de conferir maior agilidade à aplicação da metodologia, foi desenvolvido um sistema informatizado. Por meio dessa ferramenta, é possível otimizar tanto a coleta de dados quanto as respectivas análises e geração dos resultados, reduzindo consideravelmente o prazo para a conclusão dos ciclos de dimensionamento. Outra iniciativa recente é o desenvolvimento de uma cesta de indicadores de resultado para áreas que desempenham atividades comuns, ou seja, que possam ser padronizadas, ou ainda que possuam condições de se enquadrarem nos mesmos critérios de mensuração. Tal medida também reduz o tempo de aplicação da metodologia, na medida em que otimiza a realização de uma das principais etapas do processo.

Além disso, a adoção de boas práticas da metodologia de gestão de projetos para a realização do dimensionamento contribuiu, inclusive, para a melhoria desse processo no órgão, uma vez que viabiliza e formaliza a realização do trabalho nas unidades. A aplicação da metodologia de dimensionamento em novas áreas do órgão passou a contar com os novos ferramentais, o que evidenciou melhorias na realização do trabalho.

5 FATORES FACILITADORES, BARREIRAS E LIÇÕES APRENDIDAS COM A EXPERIÊNCIA

A experiência do MS com o projeto foi pioneira na administração pública federal. Até 2014, ano de início do projeto, não havia nos órgãos federais uma metodologia para dimensionamento de força de trabalho em áreas administrativas. Esse pioneirismo do órgão se deu, principalmente, em função do perfil gerencial inovador da

gestão estratégica e tática do órgão na época e da sua experiência com metodologias de dimensionamento de força de trabalho em serviços assistências. A crítica dessa gestão sobre a forma como a identificação de necessidade de força trabalho estava sendo realizada foi fundamental para evidenciar a urgência da mudança de práticas. Além do patrocínio, outro fator que impulsionou o projeto e facilitou o acesso às áreas e o engajamento das equipes foi a inserção desse projeto no planejamento estratégico do MS como uma das ações prioritárias para aprimorar as políticas e práticas de gestão de pessoas desse órgão.

No entanto, algumas barreiras foram enfrentadas no decorrer desse trabalho. As sucessivas mudanças de gestão ocorridas a partir do primeiro ano do projeto geraram dificuldades, exigindo da equipe técnica grande esforço de sensibilização dos novos gestores quanto à importância do trabalho. As alterações de membros da equipe técnica, dos bolsistas da instituição parceira, da não dedicação exclusiva dessas equipes, também influenciaram na tempestividade de execução do projeto.

A ausência de uma etapa de diagnóstico que propiciasse a equipe da instituição parceira conhecer o contexto do órgão e a falta de conhecimento prévio das equipes envolvidas sobre o tema dimensionamento, considerando que a apropriação do conhecimento se deu durante o desenvolvimento da experiência, também foram fatores que impactaram no cumprimento do cronograma previsto. Dessa forma, geraram retrabalho, atrasos e ruídos de comunicação com os trabalhadores e gestores das unidades dimensionadas.

A baixa maturidade do órgão em gestão de processos e da informação gerou algumas dificuldades para a identificação dos processos das áreas, suas principais atividades e seus resultados. A coleta dos indicadores de resultados foi um ponto crítico, considerando que as bases de informação muitas vezes não possibilitavam uma extração rápida, confiável e de forma organizada. Essa etapa exigia o tratamento de diversas informações e conferência por mais de um profissional. Isso também se repetiu na geração dos dados de pessoal, essencial para a realização dos cálculos quantitativos. A não viabilização pelo órgão, no início do projeto, de uma ferramenta específica de tecnologia da informação para processamento e análise de dados gerou também retrabalho e necessidade de dispensar muito tempo para alimentar manualmente planilhas eletrônicas, devido ao grande volume de dados produzidos no processo.

Algumas lições aprendidas foram identificadas com o projeto. A primeira é relativa ao patrocínio, pois ações inovadoras requerem patrocínio em toda sua execução. Nesse sentido, o envolvimento de atores-chave é fundamental. A necessidade de gestão de riscos é o segundo ponto identificado. A ausência de uma gestão efetiva de riscos dificultou a ação proativa dos envolvidos para dirimir impactos na execução do projeto.

A terceira lição é sobre a composição da equipe do projeto, pois é fundamental que sejam observados alguns critérios mínimos, como: conhecimento prévio do tema-objeto da inovação, apropriação do contexto do órgão, capacidade de facilitar a aprendizagem de novas equipes do órgão e disponibilidade para o projeto. Isso reduz o tempo do projeto, facilita a comunicação, desenvolve capacidades no órgão (necessárias à continuidade) e não fragiliza o projeto. Por fim, a comunicação adequada e constante das ações do projeto é essencial para promover a socialização e o engajamento da gestão e das equipes.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A metodologia de dimensionamento da força de trabalho em áreas administrativas é uma ferramenta inovadora que possibilita identificar objetivamente as necessidades de força de trabalho, subsidiando os gestores públicos com informações confiáveis para a tomada de decisão acerca dos pedidos de composição e reposição de pessoal. Essa ferramenta possibilitou a gestão romper o caráter subjetivo, perceptual e intuitivo, até então prevalentes na instituição, fornecendo também elementos para a realização de melhor arranjo e alocação de profissionais na organização.

Nessa perspectiva, em estudo de caso realizado no órgão, Pereira (2016) concluiu que o dimensionamento da força de trabalho representou uma inovação, pois se configurou como uma quebra de paradigmas quanto às escolhas na formação dos quadros de pessoal no MS, até então, baseados em critérios intuitivos e subjetivos. A visão bifocal – quantitativa e qualitativa – proposta pela metodologia permite não só que se conheça a real necessidade de pessoal como também aponta para outras soluções que visem mitigar o eventual *deficit* de pessoal encontrado. Entre essas soluções, podem-se destacar: investimento em ações de educação, remanejamentos internos, investimento em tecnologia e melhoria de processos. Sendo assim, o principal diferencial do método de dimensionamento desenvolvido está na produção de elementos objetivos, sustentados por métodos e técnicas rigorosos e, portanto, fundamentados, sob os quais serão embasadas as decisões dos gestores em matéria de gestão de pessoas.

Outro ponto inovador da metodologia consiste no próprio processo por meio do qual se deu sua construção e seu aprimoramento: *i*) coprodução – envolvimento de vários atores (da unidade parceira e da unidade cliente) para desenvolver uma solução; *ii*) *design thinking* – a partir da realidade, buscar embasamento teórico em várias áreas do conhecimento, prototipar uma solução, testar essa solução, realizar ajustes e replicar para outras unidades; *iii*) rede – adoção de estratégia de disseminação de conhecimento e transferência de tecnologia com a estruturação de uma rede de profissionais (multiplicadores) a cada aplicação da metodologia nas

unidades; e *iv*) cogestão e corresponsabilização – adoção de ferramentas de gestão de projetos para formalizar, explicitar atores, papéis, responsabilidades e riscos nas experiência de dimensionamento de cada unidade.

O método apresenta ainda vantagens em relação aos demais modelos de dimensionamento existentes na literatura, pois não se concentra somente nos aspectos quantitativos, possibilitando que a análise organizacional seja feita, também, com o objetivo de encontrar e alocar os perfis de trabalhadores mais adequados aos diversos contextos organizacionais. O envolvimento dos trabalhadores, do nível operacional ao estratégico, por meio do estabelecimento de papéis de atuação claros e bem definidos, permite, por sua vez, que haja forte comprometimento com a eficiência e a qualidade dos resultados produzidos com a aplicação da metodologia de dimensionamento no MS.

No que se refere à aplicação, a metodologia também se destaca por, a princípio, poder ser aplicada em qualquer organização, pública ou privada, que possua processos de trabalho e resultados mensuráveis. Quanto aos aspectos quantitativos, o método fornece, com base em um conjunto de variáveis desenvolvidas com rigor metodológico, informações objetivas sobre o número adequado de trabalhadores para determinado contexto, além de fornecer outras informações relacionadas à dimensão de pessoal, que servem de parâmetro para a tomada de decisão gerencial sobre as ações estratégicas a serem implementadas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial para avaliação de governança em políticas públicas**. Brasília: TCU, 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/2ViKcJW>>. Acesso em: 18 de fev. 2019.

_____. Ministério da Saúde; Universidade de Brasília. **Dimensionamento de força de trabalho**: relatório de resultados do Fundo Nacional de Saúde. Brasília: MS; UnB, 2016a.

_____. Ministério da Saúde; Universidade de Brasília. **Dimensionamento de força de trabalho**: relatório de resultados do Núcleo Estadual do Ministério da Saúde no Ceará. Brasília: MS; UnB, 2016b.

_____. Ministério da Saúde; Universidade de Brasília. **Dimensionamento de força de trabalho**: relatório de resultados Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas. Brasília: MS; UnB, 2016c.

_____. Ministério da Saúde; Universidade de Brasília. **Dimensionamento da força de trabalho**: relatório metodológico. Brasília: MS; UnB, 2017.

_____. Ministério da Saúde. **Manual técnico de dimensionamento da força de trabalho em áreas administrativas**. Brasília: MS, 2018.

GALLOUJ, F.; WEINSTEIN. Innovation in services. **Research Policy**, v. 26, p. 537-556, 1997.

CARDOSO JÚNIOR, J. C.; NOGUEIRA, R. P. Ocupação no setor público brasileiro: tendências recentes e questões em aberto. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 62, n. 3, p. 237-260, 2011.

MARINHO, B. L.; VASCONCELOS, E. P. G. Dimensionamento de recursos humanos: desenvolvimento de um modelo conceitual e sua aplicação. **Revista de Gestão USP**, v. 14, n. 2, p. 61-76, 2007.

MARCONI, N. Gestão de Recursos Humanos nas organizações sociais. *In*: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA, 9., 2004, Madrid, Espanha. **Anais...** Madrid: CLAD, 2004.

PEREIRA, D. A. O. **Gestão da informação associada ao processo de dimensionamento de força de trabalho**: estudo de caso no Ministério da Saúde. 2016. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

VIANNA, C. M. M. *et al.* Modelos econométricos de estimativa da força de trabalho: uma revisão integrativa da literatura. **Revista de Saúde Coletiva**, v. 23, n. 3, p. 925-950, jul. 2013.

APÊNDICE A

QUADRO A.1

Estudo sobre métodos de dimensionamento e variáveis utilizadas

Método de dimensionamento	Ano	Variáveis utilizadas
Método Gaidzinski	1998	Quantidade total de pessoas; categoria profissional; quantidade média de pacientes; tipo de cuidado requerido; tempo médio de cuidado; tempo diário de trabalho; produtividade média; número de folgas semanais; feriados; dias de férias; média das ausências não previstas; e dias de funcionamento e dias de trabalho no ano.
O método da teoria de filas	1975	Ritmo médio de chegada de usuários; quantidade de profissionais; ritmo médio de atendimento no sistema; e quantidade média de clientes no sistema.
Modelo de programação inteira	2007	Variável de decisão; número máximo de horas trabalhadas; e tempo de realização da tarefa.
Método das componentes demográficas e método Goic	2008	População fechada; população de profissionais ativos; e razão de sobrevivência por sexo e por período quinquenal.
Modelo de Marinho e Vasconcelos	2007	Duração da tarefa em minuto; produção por dia em quantidade; e total de dias trabalhados no mês.
Modelos hospitalares	2000	Quantidade de pessoal necessário; número de leitos; taxa de ocupação; horas exigidas por profissional por leito; índice de segurança técnico; e jornada de trabalho semanal.

Fonte: Vianna *et al.* (2013).
Elaboração dos autores.

REFERÊNCIA

VIANNA, C. M. M. *et al.* Modelos econométricos de estimativa da força de trabalho: uma revisão integrativa da literatura. **Revista de Saúde Coletiva**, v. 23, n. 3, p. 925-950, jul. 2013.

APÊNDICE B

QUADRO B.1

Principais atores do projeto de dimensionamento da força de trabalho

Ator	Papéis
Setorial de gestão de pessoas	Unidade pertencente ao Sistema de Pessoal Civil da Administração Pública Federal (Sipec) e responsável pela gestão do processo de dimensionamento no Ministério da Saúde (MS).
Coordenação técnica	Responsável técnica pela metodologia de dimensionamento, por capacitar as unidades demandantes e apoiar tecnicamente as áreas que estão realizando o dimensionamento.
Patrocinadores do projeto	Gestores responsáveis por fornecer os recursos necessários para que o projeto de dimensionamento seja realizado na área.
Gestor da área dimensionada	Responsável por realizar o dimensionamento em sua área, validando todas as informações relativas à sua área.
Multiplicadores	Profissionais designados pelos gestores de cada unidade para participar da formação e da aplicação do dimensionamento na respectiva área.

Fonte: Brasil (2018).
Elaboração dos autores.

REFERÊNCIA

BRASIL. Ministério da Saúde. **Manual técnico de dimensionamento da força de trabalho em áreas administrativas.** Brasília: MS, 2018.

PROGRAMA NACIONAL CONEXÃO *STARTUP* INDÚSTRIA: UM NOVO JEITO DE FAZER POLÍTICA PÚBLICA

Lanna Christina Pinheiro Dioum¹
Isabela Gaya²

1 INTRODUÇÃO

O Brasil enfrenta hoje grandes desafios relacionados à inovação, à produtividade e à competitividade da indústria nacional. O ritmo acelerado da revolução tecnológica intensifica ainda mais essa busca pela competitividade da indústria no país. Assim, a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), instituição vinculada ao Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC), está em uma constante busca por soluções eficazes e inovadoras capazes de enfrentar esse cenário.

Nesse contexto, o desenvolvimento de inovações via *startups* tem se mostrado como uma das alternativas para alavancar a inovação e a produtividade da indústria. Como empresas inovadoras, as *startups* estão em um processo de aprendizado constante na busca de um modelo de negócios que possa ser viável, repetível e escalável. Tais empresas, além de lidar com as incertezas comuns no mercado – a exemplo da existência de clientes para o produto, bem como da lucratividade do modelo de negócios e também se é possível implementá-lo –, têm ainda de lidar com um cenário de total inexistência de um referencial, de um *benchmark* de suporte e inspiração que possa guiá-las rumo a um caminho de sucesso. Por essas razões, toda *startup* é um empreendimento de alto risco.

Assim, tem-se verificado que esses empreendedores têm sido capazes de implementar uma estratégia acelerada de aprendizado, em ambientes de risco e com mudanças rápidas. Isso é necessário, pois o ciclo de vida dos produtos tem sido cada vez menor. Entretanto, o grande desafio para essas empresas nascentes é o *market fit* – ou seja, o desenvolvimento de um produto que atenda a uma necessidade do mercado. Por outro lado, as mudanças na indústria demandam tempo, grandes investimentos e têm baixa tolerância a riscos.

1. Analista sênior da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI).
2. Analista sênior da ABDI.

A ABDI passa a atuar na conexão entre *startups* e indústrias como uma alternativa para alavancar a inovação no Brasil. *Startups* podem ser a ponte para ajudar as indústrias a buscarem novos negócios e a criar novos produtos e resolver problemas de forma mais inovadora. Por sua vez, a indústria oferece às *startups* o que elas mais precisam: acesso ao mercado e codesenvolvimento. Considerando o processo de digitalização da economia e seu impacto na competitividade da indústria, a ABDI constatou que a interação entre *startups* e indústrias pode ser estratégica para o desenvolvimento da inovação na indústria.

A ABDI então se transforma em uma fábrica de prototipação de políticas públicas e elabora o Programa Nacional Conexão *Startup* Indústria (PNCSI), uma alternativa para enfrentar os desafios da inovação no Brasil. E é criada uma célula na agência para atuar como uma *startup*, a Gerência de Inovação (GERIN), com o objetivo de trabalhar com o máximo de eficiência de recursos financeiros, econômicos e humanos, no menor tempo possível, com grande nível de incerteza, adotando metodologias ágeis para a formulação da nova política, a gestão de projetos e a organização do trabalho, em um ritmo acelerado de aprendizado.

O resultado foi que a concepção do PNCSI em tempo recorde, cinco meses, com a validação de hipóteses de problemas e soluções com mais de 1 mil *players*, com escassos recursos de *marketing*, obteve adesão massiva de indústrias estratégicas para o Brasil, *startups* e entes do ambiente de capital de risco, aceleradoras e incubadoras. Registraram-se no total 49 indústrias, 325 *startups* e 20 instituições de apoio ao desenvolvimento de negócios inscritas na iniciativa.

Neste capítulo, apresentamos os bastidores e as principais ações utilizadas para o desenvolvimento das ações da Gerência de Inovação, dando enfoque nas metodologias *customer development*, *lean startup* e metodologias ágeis, todas utilizadas para a realização do PNCSI.

2 ELABORAÇÃO DO PROGRAMA CONEXÃO *STARTUP* INDÚSTRIA

Inicialmente, foi montada a equipe do programa, que contou com a participação de todos os integrantes da GERIN/ABDI. Foi realizada a horizontalização da equipe de trabalho: gerência e coordenação abriram mão de suas salas para se juntar à equipe em um mesmo ambiente e cederam suas salas para a criação de um ambiente propício para a criação e a discussão de ideias, chamado de *creative LAB*.

Após a formação da equipe, o time realizou estudos sobre as metodologias de *startups*, para que pudessem ser aplicadas na formulação do programa. Foram realizados *workshops* internos semanais, em que cada um da equipe realizava a leitura de um assunto e depois compartilhava com os demais.

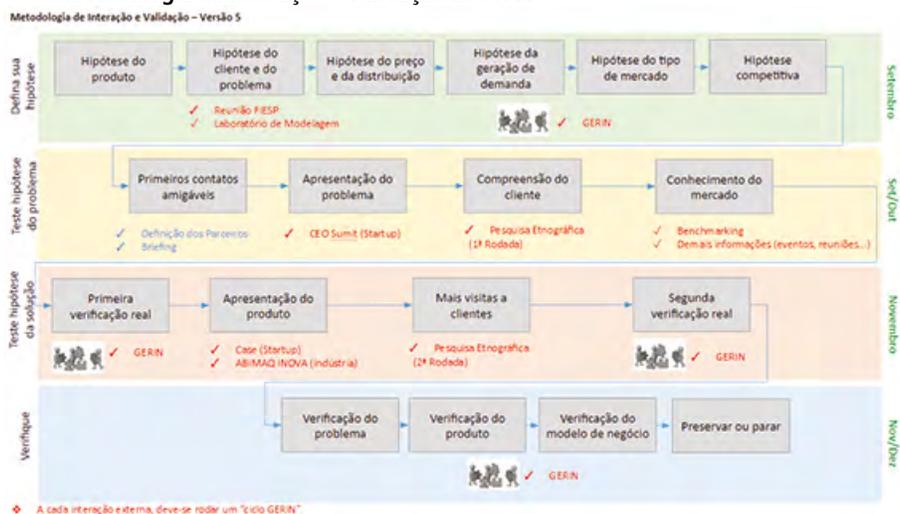
Assim, foi possível elaborar uma proposta de metodologia para a elaboração do PNCSI, baseada no *customer development* e no *lean startup* (*startup enxuta*).

O *customer development*, desenvolvido pelo empreendedor e acadêmico Steven Blank (2006), preconiza a elaboração de modelos de negócios voltados à necessidade real do cliente, diminuindo o risco do produto não ser aceito no mercado. O autor define a metodologia como um processo para uma *startup* encontrar o *product/market fit* (alinhamento entre produto e mercado).

O processo de *customer development* se divide em quatro etapas: descoberta de clientes, validação pelo cliente, geração de demanda e estruturação do negócio.

A partir dos conceitos preconizados por Steve Blank (2013), a GERIN se aprofundou nos estudos da etapa de “descoberta de clientes” e elaborou uma proposta de ações para desenho do programa, conforme a figura 1. A Gerin sempre se pautou no princípio de “a verdade está lá fora!”, privilegiando a identificação de problemas e propostas de soluções com os clientes; neste caso, indústrias e *startups*.

FIGURA 1
Metodologia da interação e validação do PNCSI



Elaboração das autoras.

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

A seguir, uma descrição mais detalhada do que ocorreu em cada uma das etapas da metodologia de interação e validação do programa.

2.1 Definição da hipótese

A equipe da GERIN elaborou um conjunto de hipóteses, conforme as categorias predefinidas na metodologia. Foram realizadas reuniões na equipe para consolidação das sugestões iniciais e validação das hipóteses preliminares. Nesta etapa, também foram realizadas duas importantes interações: uma reunião na Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) e a realização do Laboratório de Modelagem, na ABDI, ambos com o propósito de levantar hipóteses de problemas, conforme a seguir:

- a primeira rodada de interação ocorreu em julho de 2016. A abordagem realizada foi junto à Fiesp e à Associação Brasileira de *Startups* (AB*Startups*). Seguindo o conceito de *leap of faith* (levantamento das hipóteses), de Mullins (2009), identificou-se a primeira hipótese, cuja invalidação resultaria na não necessidade do desenvolvimento de um programa. Foi questionada a necessidade de existência de um programa nacional para conectar *startups* e indústrias. O resultado que validou esse questionamento foi a inexistência de comunicação eficaz entre os dois entes, que se apresentou ineficiente ou truncada e sem evolução posterior; e
- a segunda interação ocorreu em agosto de 2016. Foi realizado o evento denominado Laboratório de Modelagem, com o objetivo de identificar os problemas da conexão. Houve a participação de 25 *players*, sendo doze representantes de *startups* e treze da indústria. Para essa interação, foi utilizada uma metodologia aquário (*fishbowl*). As informações obtidas foram categorizadas em grupos de problemas semelhantes (figura 3).

2.2 Teste de hipótese de problema

Nesse processo, foram realizadas mais duas sessões: no evento CEO Summit (figura 4), para interagir com as *startups*, e visitas etnográficas, para interagir com a indústria. Com base na hipótese de que a adesão da indústria ao programa seria mais difícil, foram realizadas visitas etnográficas mais aprofundadas em indústrias de diferentes estados, portes e segmentos. O objetivo foi validar ou invalidar as hipóteses de problemas levantados na etapa anterior. A confiança da indústria em relação a *startups* e o acesso das *startups* à indústria foram duas hipóteses validadas nesta rodada.

Seguindo os princípios do *design research*, com dados primários suficientes que validam o caminho, foram iniciados estudos de dados secundários, a fim de suportar as ações seguintes. A partir desta etapa, teve início o estudo comparativo de teorias e *benchmarks* para a modelagem de uma versão piloto do programa.

2.3 Teste de hipóteses de solução

Na terceira etapa do processo, foram realizados dois eventos (CASE e Abimaq Inova), para mais uma rodada de interação com *startups* e indústria, agora no sentido de validar listagem de soluções possíveis. Os modelos do programa refletem a evolução das validações de hipóteses de soluções. A cada interação, ocorria o aprendizado e o ajuste ou mudança do rumo (pivotagem). Dessa maneira, a modelagem do programa pivotou três vezes até o seu lançamento.

No evento do CASE, em 2016, a ABDI montou um *stand* em que os visitantes puderam dar sua opinião acerca de hipóteses de solução. No Abimaq Inova, além do evento servir para sensibilização dos participantes sobre o tema, a ABDI realizou uma pesquisa interativa com o público também para validação de hipóteses de soluções para o programa (figura 2).

FIGURA 2
Dinâmica de validação de hipóteses de solução no CASE 2016



Fonte: Relatórios ABDI.

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

2.4 Verificação

Por fim, em relação ao processo de *verificação*, a equipe se reuniu para fazer uma avaliação dos resultados obtidos, a partir das questões propostas pelo processo do *customer development*.

2.5 Ciclo GERIN

A cada interação realizada, seguiu-se um ciclo desenvolvido pela equipe da GERIN. A abordagem do ciclo foi elaborada a partir da ideia do *lean startup*.

O método *lean startup*, protagonizado por Eric Ries (2012), propõe um ciclo de construir-medir-aprender, em que o objetivo não é lançar de cara um produto final, nem mesmo construir um protótipo, mas maximizar os aprendizados desse processo por meio de uma engenharia incremental e iterativa.

Arelado ao *lean startup*, está o conceito do mínimo produto viável (MVP – em inglês, *minimum viable product*),³ que é um conjunto de testes primários feitos para validar a viabilidade do negócio. O MVP se constitui em diversas experimentações práticas que devem ser desenvolvidas levando o produto a um seletivo grupo de clientes, com o mínimo de recursos possíveis, desde que – em sua totalidade – este mantenha sua função de solução ao problema para o qual foi criado.

Com base nesses conceitos, o ciclo GERIN (figura 7) foi formado por quatro etapas: *i*) análise/revisão das hipóteses – antes de uma nova interação; *ii*) revisão do modelo de interação (MVP do programa) e criação de um modelo de validação (dinâmica) customizado para cada evento; *iii*) preparação da apresentação e do material para o evento, realização do evento; e, por fim, *iv*) avaliação do evento. Ou seja, para cada interação realizada, se fazia uma avaliação, um replanejamento das próximas ações e uma elaboração de um MVP da arquitetura do programa.

2.6 Metodologias ágeis

Para gerenciar internamente as ações na equipe, a GERIN utilizou-se do Scrum, um *framework* (arquitetura) para o desenvolvimento iterativo e incremental utilizado no gerenciamento de projetos diversos (Cruz, 2018). Toda segunda-feira, a equipe se reúne para definir a *sprint* (ciclo rápido de entregas) da semana – com as ações a serem realizadas –, baseada no planejamento geral das ações representadas no *backlog* (biblioteca de ideias). Ao longo da semana, é realizado o

3. O mínimo produto viável (MVP – em inglês, *minimum viable product*) pode ser explicado pela decomposição dos termos. *Minimum*: o menor tamanho possível, que possa ser entregue no menor tempo possível. *Viable*: uma proposição de valor importante o suficiente para que seu principal cliente adote esse produto, se possível gerando receita. *Product*: funcionalidades encaixadas em uma entrega que se assemelhe a um produto coeso e útil. Disponível em: <goo.gl/H1tE4>.

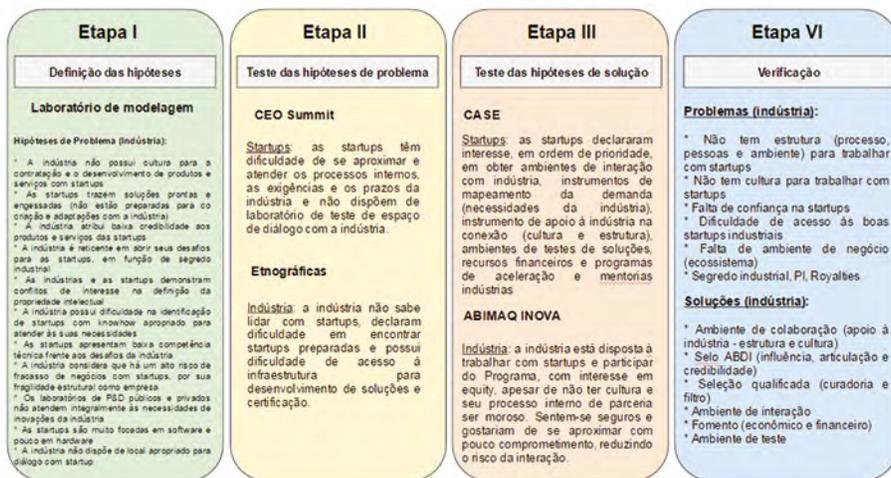
acompanhamento das ações, sendo que às sextas-feiras a equipe faz um balanço das atividades e registra toda a documentação. Tudo é feito de forma automatizada, pelo uso de um *software*, o Asana.

2.7 Resultados das interações

2.7.1 Problemas e soluções

A partir de cada interação realizada, foi elaborado um *dashboard* com dados e informações extraídas dos eventos, de forma a consolidar o aprendizado obtido com os testes de hipóteses. A figura 8 apresenta um resumo dos principais resultados obtidos em cada interação realizada no programa, conforme as fases do processo de *descoberta de clientes*.

FIGURA 3
Resumo dos principais resultados das interações



Elaboração das autoras.

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Esses dados demonstram o resultado da aplicação da metodologia do *customer development* e *lean startup*, que foram o alicerce na elaboração da proposta do PNCSI.

2.7.2 Evolução dos MVPs do programa

Conforme descrito anteriormente, a partir do ciclo GERIN, a cada nova iteração, era realizada uma revisão do modelo de conexão entre *startups* e indústria. A seguir, apresenta-se a evolução desse modelo.

A primeira versão do modelo, elaborada antes da primeira interação, descreveu as fases de maturidade da *startup*, os tipos de conexão possíveis com a indústria em cada fase e o perfil da indústria. Acreditava-se haver uma ferramenta exclusiva da ABDI e poucos parceiros para a conexão, que a indústria demandava laboratórios e que a definição da demanda para as *startups* seria dada pela ABDI, por meio de uma análise de cenários futuros.

No segundo modelo, refutou-se a ideia de uso exclusivo de ferramenta da ABDI, e ficou clara a necessidade de mais parceiros para a descoberta e a sustentabilidade do programa. A insegurança da indústria em abrir seus dados e problemas para as *startups* fortaleceu a ideia da ABDI em colaborar na identificação da demanda da indústria. A falta de informação entre ambientes deixou clara a necessidade de mais interações e comunicação.

O modelo a seguir mostra os pilares necessários para realizar/ampliar a quantidade e a qualidade das conexões, sem levar em consideração os perfis de *startups* e o grau de maturidade da indústria em relação à conexão. Os três principais elementos identificados foram: *i*) os laboratórios indústrias – para desenvolvimento e testes das novas soluções advindas das possíveis conexões; *ii*) o ambiente criativo – que se trata de espaços de interação e ferramentas de apoio tanto a *startups* quanto a indústrias na conexão; e *iii*) os fomentadores – com recursos financeiros e econômicos de apoio à integração.

Na terceira versão do modelo, ficou clara a necessidade de espaços de comunicação neutros em que indústrias e *startups* poderiam interagir. Mais uma vez, ficou evidente a necessidade de demais parceiros que possibilitem a implementação do programa. O desenho do modelo passou a ser desenhado com base na indústria, tendo em vista os propósitos da ABDI.

Na alternativa de *imersão*, a indústria estaria interessada em obter conhecimento e familiaridade com as *startups*, e isso poderia ser realizado por meio de *roadshows*, seguidos de eventos de interação qualificada. Na alternativa de *aproximação*, a indústria estaria interessada em mudança cultural ou *marketing*, e tal objetivo poderia ser atingido por intermédio de mentorias, pré-acelerações e eventos (*hackathons*, *demoday* e *startups weekend*). Na alternativa de *negócio*, a indústria estaria interessada em construir em conjunto uma solução, e isso poderia ser realizado por meio de investimentos com aceleradoras, laboratórios e fomentadores. Na alternativa chamada de *radar*, a indústria estaria interessada em novos modelos de negócios, radar tecnológico e tendências, e tal meta poderia ser concretizada mediante investimento em *startups* e em programas de pós-aceleração.

Essas versões indicam a evolução do conhecimento da equipe ao longo da criação do PNCSI. Como o processo de aprendizado é contínuo, espera-se que novas distinções sejam agregadas e melhores modelos sejam desenvolvidos ao longo do ciclo de vida do programa.

Por fim, após todas as rodadas de aprendizagem e de interação com os principais *players* do ecossistema e, principalmente, dos clientes do programa, foi possível a elaboração da arquitetura utilizada no primeiro edital do programa, lançado em março de 2017, demonstrado na próxima seção.

3 ARQUITETURA DO PROGRAMA NACIONAL CONEXÃO *STARTUP* INDÚSTRIA E ALGUNS RESULTADOS

Conforme descrito anteriormente, apresenta-se a seguir a arquitetura no primeiro edital do programa (figura 4):

FIGURA 4
Arquitetura do primeiro edital do PNCSI



Elaboração das autoras.

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

O primeiro edital previu a realização de conexões entre *startups* e indústrias em seis etapas. A primeira é a de cadastro e seleção, em que a ABDI disponibilizou um formulário para que indústrias pudessem cadastrar seus dados e demandas por inovação, inexistentes no mercado, para o desenvolvimento com *startups* e para

que *startups* pudessem cadastrar seus dados e competências capazes de desenvolver soluções para indústrias. Ao fim desta etapa, foram obtidos 325 cadastros de *startups* e 49 indústrias. Após a fase de seleção, foram classificadas dez indústrias e cem *startups*.

Na etapa seguinte, a de *matchmaking*, as indústrias e *startups* tiveram oportunidade de se conhecerem e identificarem sinergias. As indústrias poderiam escolher até quatro *startups* para o desenvolvimento de soluções. A formalização se deu por meio de elaboração e apresentação de um plano de trabalho, que foi submetido à ABDI. Ao final desta etapa, as dez indústrias selecionadas escolheram 27 *startups* para o desenvolvimento de soluções. Cada *startup* escolhida recebeu então uma premiação de R\$ 80 mil, com recursos não reembolsáveis da ABDI, e se comprometeu a entregar uma prova de conceito à demanda da indústria. A indústria se comprometeu a subsidiar as *startups* com todas as informações necessárias para apresentação de uma solução otimizada, em um movimento de codesenvolvimento, e a abrir sua linha de produção para testes, indicando um coordenador para o projeto, além de fornecer à ABDI todas as informações necessárias para a produção de relatórios de inteligência, que servem de referência para todas as cadeias produtivas setoriais envolvidas.

As áreas de atuação das indústrias cadastradas foram: a metalomecânica; a de alimentos; a de bens de capital; a de mineração; a aeronáutica; a química; a de telecomunicações; a de construção civil; a de higiene pessoal e cosméticos; a de metalurgia; a de fabricação de produtos têxteis; a de fabricação de produtos farmacológicos; a de fabricação de produtos minerais não metálicos; a de fabricação de produtos de madeira; a de fabricação de outros equipamentos de transporte; a de fabricação de máquinas e equipamentos; e a de fabricação de bebidas. Os tipos das demandas registradas pelas indústrias cadastradas foram em torno de novas tecnologias, eficiência produtiva, novos mercados, novos produtos, novos modelos de negócios e serviços.

Na prova de conceito, as empresas tiveram seis meses para codesenvolvimento dessa prova. Na etapa seguinte, de rodada de negócios, as indústrias puderam escolher uma *startup* para continuar no programa. Assim, as dez indústrias escolheram as dez *startups* que iriam desenvolver um piloto. Cada *startup* escolhida recebeu então uma premiação de R\$ 200 mil, com recursos exclusivos da ABDI.

Na etapa-piloto (atual), as empresas têm nove meses para desenvolverem as soluções e planejarem sua escala. Ao longo de todas as ações do edital, a ABDI realizou visitas de acompanhamento das ações e projetos, levantando informações e elaborando relatórios que foram disponibilizados na página do programa. A última etapa irá consolidar todos os aprendizados e propor agendas para novas estratégias de desenvolvimento da inovação para a indústria no país.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme descrito ao longo de todo o capítulo, diante do cenário de incertezas e da necessidade de enfrentamento dos desafios de inovação do país, foram adotadas metodologias ágeis na agência, com os seguintes objetivos:

- trazer para a ABDI uma nova abordagem de gestão de projetos, para a concepção de programas de inovação, tendo em vista a velocidade de mudanças conjunturais, políticas e tecnológicas e de mercado;
- buscar ferramentas de formulação de políticas públicas que sejam adequadas a ambientes de incertezas;
- implantar metodologias ágeis e eficientes de gestão no processo de formulação de políticas públicas; e
- incorporar de forma estruturada as demandas dos beneficiários finais do programa.

Foram utilizadas as seguintes metodologias para a construção do PNCSI:

- 1) *Gerenciamento ágil de projetos* – Permite a produção de resultados menores com mais frequência e eficiência, com decisões colaborativas, contínua integração e incorporação de alterações, tornando-se uma opção para equipes que trabalham em desenvolvimento de produtos, programação, análise de negócios e outras áreas de colaboração. O uso de conceitos e princípios da mentalidade ágil direcionou o processo de formulação do programa, caracterizando o processo, assim, como *agile policy making*. Esse gerenciamento foi utilizado na gestão do projeto ao longo de todo o seu desenvolvimento.
- 2) *Customer development*, de Steve Blank (2006) – É o modelo de desenvolvimento de clientes; trata-se de uma ferramenta adequada à realidade de iniciativas inovadoras, porque dá especial atenção ao processo de busca do encaixe entre produto e mercado, de maneira interativa e dinâmica. Antes de executar um plano detalhado, o objetivo é encontrar um problema relevante e verificar a validade das soluções propostas. O *customer* serviu de base para a elaboração da arquitetura do programa, por meio da validação de hipóteses de problemas e soluções com os clientes.
- 3) *Lean startup*, de Eric Ries (2012) – Introduziu o conceito de *lean startup* como uma metodologia de aprendizado contínuo. Por meio de ciclos de interação iterativos entre cliente e empreendedor, descobrem-se mais rapidamente modelos de negócio eficazes, que realmente geram valor ao mercado. A metodologia apresenta ao empreendedor alguns novos conceitos, como o MVP, a ideia de “pivotar” e métodos mais ágeis de

interação com clientes. No programa, o *lean startup* foi a essência para o desenvolvimento do ciclo construir-medir-aprender e para a elaboração progressiva do modelo do programa em MVP.

O uso dessas metodologias para a formulação do PNCSI trouxe grandes ganhos para o processo interno da ABDI e o *branding* externo da agência. A seguir, estão listadas as principais vantagens diretas mapeadas:

- maior eficiência na formulação de políticas públicas;
- redução de, pelo menos, 40% do uso de recursos financeiros, tecnológicos, humanos e econômicos na construção da iniciativa;
- uso intensivo de métodos colaborativos;
- uso de metodologias mais eficientes para a entrega de soluções, como o MVP;
- uso do ciclo de validação (construir-medir-aprender);
- incorporação e adaptação das novas metodologias de gestão à metodologia de projetos da ABDI;
- foco nos problemas/demandas reais dos beneficiários finais do programa;
- interações preliminares e constantes com os beneficiários finais;
- concepção de um programa inovador, com qualidade de dados, em um tempo exíguo de cinco meses;
- capacitação e engajamento da equipe em metodologias modernas ágeis de formulação de políticas e de gestão;
- peça complementar em ações, programas e políticas da administração pública, pois conecta a necessidade da indústria em manter-se competitiva com a agilidade e a alta capacidade de buscar soluções inovadoras por meio das *startups*;
- seguindo os princípios do *lean startup*, a execução do trabalho foi realizada com base na premissa de executar somente o essencial e com a maior geração de valor possível para o cliente;
- a adoção da mentalidade ágil para o processo de formulação de política pública constitui uma nova competência da agência. Mais que isso, as metodologias de interação com os atores oriundas desse novo modelo organizacional também são incorporadas às práticas e aos processos de articulação da agência;
- a economia no tempo, um dos recursos mais escassos, foi otimizada, em função de uma abordagem estruturada de aprendizado e de formulação,

permitindo uma construção de um programa de forma ágil, com coleta de dados junto ao beneficiário final, evitando ajustes futuros. Essa economia é acompanhada pela redução na utilização de recursos econômicos (pessoal envolvido e custo fixo) e financeiros. O impacto também é notado na simplificação dos processos, que evita o retrabalho e a otimização dos esforços, haja vista que as ferramentas colaborativas permitem a interação e a operação da equipe em tempo real;

- transparência: todas as informações sobre a evolução do programa podem ser acompanhadas na página do PNCSI na internet, disponível em: <www.startupindustria.com.br>. Para cada estágio de desenvolvimento do programa, foi gerado um relatório com todos os envolvidos e as metodologias utilizadas, a partir da coleta de dados em diários de bordo;
- em todo o processo de criação do programa, conforme explorado anteriormente, foram utilizadas metodologias e ferramentas colaborativas de gestão, como o Scrum e o Asana. Na ferramenta *on-line*, Asana é possível um acompanhamento minucioso de todas as atividades necessárias para alcançar os marcos semanais de evolução do programa. De fato, é um dos meios mais transparentes de acompanhamento da utilização dos recursos públicos;
- o modelo do programa resulta em um produto replicável e escalável. Para tornar todo o processo replicável, a Gerência de Inovação tem adotado metodologias de registro, como diários de bordo, cadernos de referências e a ferramenta Asana. Toda documentação é pública e está disponível para consulta; e
- é possível trabalhar de um jeito diferente, mais moderno, mais eficiente, mais eficaz, impactando positivamente os beneficiários de políticas e o uso dos recursos públicos, e a ABDI está provando isso.

O PNCSI possui outras frentes de atuações não representadas neste capítulo. O primeiro edital do programa ainda está em andamento, e a GERIN encontra-se a todo vapor para o lançamento de novas iniciativas e de um novo edital. Certamente, considerando todo o aprendizado obtido ao longo de todo esse processo.

A inovação nunca é simples, linear. Nossa ascensão rumo à era da informação vai invariavelmente nos levar a desvios e escorregões. Por esse motivo, precisamos de coragem. Da coragem de mentes destemidas e conectadas com as necessidades da sociedade em constante ebulição e evolução. A avaliação de dados precisa ser objetiva, racional e audaciosa. Precisamos de ciclos de crescimento mais ágeis com mais eficiência e inovações disruptivas, com o objetivo de potencializar o desenvolvimento tecnológico. *Startup* é um novo jeito de encarar e resolver os problemas. É um caminho sem volta, e é preciso acompanhar esse processo.

REFERÊNCIAS

- BLANK, S. **Four steps to the epiphany**. 2. ed. Cafepress, 2006.
- . Why the lean start-up changes everything. **Harvard Business Review**, May 2013.
- CRUZ, F. **Scrum e Agile em projetos: guia completo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Brasport, 2018.
- RIES, E. **A startup enxuta**. 1. ed. São Paulo: Leya, 2012.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

- GITAHY, Y. Entenda o que é *lean startup*. **Sebrae**. [s.d.]. Disponível em: <goo.gl/H1dE4>.
- PROJECT BUILDER. **Gestão de projetos: ágil ou tradicional?** Entenda as diferenças. 30 maio 2017. Disponível em: <https://tinyurl.com/y7qfu5ht>.
- SCHWABER, K.; SUTHERLAND, J. **Guia do Scrum**. [s.l.]: Scrum.Org; ScrumInc, jul. 2016. Disponível em: <https://tinyurl.com/ycgfw8pl>.
- STARTUP INDÚSTRIA. **Relatórios de Inteligência**. [s.d.]. Disponível em: <goo.gl/CpQR8p>.
- STEFFEN, J. B. O que são essas tais de metodologias ágeis? **IBM**, 23 jan. 2012. Disponível em: <https://goo.gl/qH8Rzi>.

SITES

- ABDI – AGÊNCIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL. **Sondagem**. Disponível em: <goo.gl/MPkLaf>.
- KANBAN. Wikipedia. Disponível em: <https://goo.gl/WWVinQ>.

AUDITORIA INTERNA: COLABORADORES SÃO LÍDERES DA INOVAÇÃO

Carlos Roberto Gonçalves Selva¹
Luciano Soares Pinto²

1 INTRODUÇÃO

O cenário do mercado empresarial, atualmente, está passando por várias transformações decorrentes de movimentos naturais de ciclos econômicos, novos modelos de negócio e participantes – a exemplo das *startups* –, novos segmentos de mercado e avanço tecnológico ao alcance de todos. Existem fatores que direcionam o caminho para que um negócio prospere nesse contexto: adaptabilidade; agilidade; planejamento com foco em tendências; e estratégias de gestão de projetos para viabilizar as metas estipuladas. Em resposta às exigências do mercado, essa realidade aumenta a cada dia a importância da eficácia, da disseminação de conhecimentos e, na mesma proporção, do resultado.

O dinamismo do mercado é crescente, obrigando as organizações a desenvolverem sua flexibilidade e agilidade para enfrentar as transformações sociais, culturais, econômicas e tecnológicas. Com isso, as organizações sólidas (empresas reconhecidas pela sua marca e seus produtos) e as empresas encubadas (*startups*) possuem em comum a necessidade de realização de suas atividades com qualidade e, por conseguinte, o ganho de valor com esse resultado devido à eficiência operacional.

Um dos grandes desafios para as organizações é entender o papel que desempenham e o ambiente em que atuam, com o objetivo de possibilitar o desenvolvimento de práticas sistêmicas que conduzam à autotransformação, aplicando a inovação de forma constante em seus processos, produtos e serviços. A inovação requer agilidade, eficiência e eficácia, para promover a competitividade e a rentabilidade do negócio.

A auditoria interna, à semelhança de outras áreas das organizações, enfrenta dificuldades no tratamento de fardos organizacionais, que, de acordo com Mankins e Garton (2017, p. 23), representam a “somatória de práticas, procedimentos e

1. Mestrando em computação aplicada pela Universidade de Brasília (UnB). *E-mail*: <carlos.selva@gmail.com>.
2. Especialista em estatística aplicada pela Universidade Cruzeiro do Sul. *E-mail*: <soarespinto@gmail.com>.

estruturas que consomem tempo indevidamente e limitam a produção”. Observa-se isso em atividades que não agregam valor a empresa e que, na maioria das vezes, inviabilizam o atingimento dos objetivos estratégicos:

O fardo organizacional é uma força inevitável e, às vezes, invisível que desacelera o metabolismo da empresa e afeta sua saúde. É uma doença crônica que como a pressão alta: se não for controlada, vai causar estragos. Devido ao fardo organizacional, a maioria das empresas tem um *déficit* de produtividade. Ou seja, produz bem menos do que poderia ou deveria (Mankins e Garton, 2017, p. 23).

Todo processo de inovação demanda a incorporação de novos conhecimentos. Cabe à organização como um todo ser a facilitadora dessa ação. Em síntese, o resultado esperado de um processo de inovação é primordial para o comprometimento das pessoas e a geração do conhecimento. Com o intuito de identificar as fraquezas da organização que inviabilizam a efetividade e transformá-las em oportunidades, optou-se por utilizar uma forma de pensar negócios criativos que estimulam a geração de novas ideias e soluções, a partir de atitudinais como empatia, colaboração e experimentação.

Justifica-se este estudo pela contribuição tanto para o meio acadêmico e os colaboradores, no que diz respeito ao enriquecimento do conhecimento, como, principalmente, para os líderes, no que se refere às melhorias que podem ser encontradas no processo de inovação e nos sistemas de controles internos por intermédio da auditoria interna.

Os modelos de inovação têm sido estudados por vários autores. As diferentes propostas dos modelos de inovação sugeridos por Kline e Rosenberg (1986), Rothwell (1992) e Clark e Wheelwright (1993) constituem temas de grande interesse nos meios empresariais e acadêmicos. Interessa conhecer esses modelos e suas interpretações, até mesmo porque as inovações podem se transformar em diferencial que conduza à criação de valor e riqueza para a organização.

Segundo Magalhães (2007), os gestores de inovação devem conhecer e mapear profundamente os processos, as pessoas, as tecnologias, os agentes e atores do mercado, bem como todas as redes e conexões ao seu redor, com o objetivo de transformá-los em vantagens competitivas. Para isso, o êxito nos resultados de qualquer modelo de inovação está no envolvimento dessas premissas. A competitividade e a sobrevivência, para se perpetuar, exigem aceleração nos processos de inovação em busca de resultados.

Capra (2002), corroborando com essa ideia, afirma que as organizações de hoje precisam passar por transformações fundamentais. As empresas estão vivendo situações de grande competitividade – em uma economia globalizada e em mercados desregulamentados – e, para permanecerem no mercado, precisam desenvolver novos modelos de gestão que favoreçam a inovação.

O objetivo deste estudo é apresentar brevemente um caso da aplicação de métodos e técnicas de inovações e, basicamente, o desenvolvimento cognitivo relacionado com a solução de problemas por meio da resolução criativa de problemas (CPS – em inglês, *creative problem solving*), na vivência com líderes da auditoria interna de uma instituição financeira pública.

Este trabalho está estruturado em seis seções, incluindo-se esta introdução. Em seguida, a segunda seção destina-se à contextualização e à apresentação da auditoria. Na terceira seção, discute-se o processo de inovação. Na quarta seção, abordam-se os pressupostos metodológicos e a descrição da trajetória percorrida para realização deste estudo de caso. Na quinta seção, são apresentados e discutidos os resultados obtidos. A última etapa é dedicada às considerações finais, a suas limitações e a estudos futuros.

Pretende-se que os resultados sejam úteis para adequação e atualização de planejamento e métodos de trabalhos de auditoria interna, no sentido de aplicar colaborativamente as ações em meio à realidade e às especificidades da organização.

2 AUDITORIA

A auditoria pode ser definida como uma forma simples de levantamento, estudo e avaliação dos processos corporativos, ou também como uma revisão de demonstrações contábeis, registros e operações de uma entidade, a fim de que esta se enquadre às normas internas e à legislação pertinente.

A definição do Instituto dos Auditores Internos (IIA) estabelece o propósito fundamental, natureza e escopo da auditoria interna:

A auditoria interna é uma atividade independente e objetiva de avaliação (*assurance*) e de consultoria, desenhada para adicionar valor e melhorar as operações de uma organização. Ela auxilia uma organização a realizar seus objetivos a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de gerenciamento de riscos, controle e governança (IIA, 2009, p. 2).

As empresas estão investindo em auditoria, buscando cada vez mais seu lugar no mercado econômico. Manter os processos corporativos em ordem e alinhados às estratégias corporativas é, talvez, um dos motivos mais importantes ligados à auditoria, além de evitar as fraudes que estão sendo cada vez mais comuns nas organizações.

A auditoria interna é uma atividade de avaliação interna independente existente dentro de uma organização, destinadas às revisões das operações contábeis, financeiras, fiscais etc. Os resultados de seus trabalhos visam prestar assessoria à administração. A auditoria interna é, portanto, um controle administrativo cuja atribuição é verificar e avaliar a efetividade dos demais controles. Assim, podemos dizer que o objetivo geral do trabalho da auditoria interna consiste em prestar assistência a todos os membros

da administração, no sentido de levar a um cumprimento eficiente de suas responsabilidades, proporcionando-lhes análises, avaliações, recomendações e comentários pertinentes às atividades examinadas (Attie, 1992, p. 72).

Nos dias de hoje, as organizações estão cada vez mais em busca de seu espaço e sucesso no mercado em que atua. Em virtude disso, faz-se necessário melhor compreensão da importância de auditar processos corporativos e sistemas de controles. As operações das empresas estão se tornando cada vez mais complexas, aumentando-se, portanto, a necessidade da utilização de modelos e procedimentos eficientes de gestão.

Diante disso, Attie (1992) enfatiza que a administração passa a necessitar de alguém que lhes afirme que os controles e as rotinas de trabalho estão sendo habitualmente executados e que os dados contábeis, com efetividade, merecem confiança, pois espelham a realidade econômica e financeira da empresa. A auditoria neste momento é concebida, toma forma embrionária como atividade necessária à organização e desenvolve-se a fim de seguir a estratégia corporativa, concedendo-lhe alternativas, como ferramenta de trabalho, controle, assessoria, consultoria e administração.

2.1 Auditoria interna

A auditoria interna pode ser entendida como um departamento subordinado ao Conselho de Administração que tem por premissa a independência na organização, mas que tem por objetivo examinar a integridade, a adequação e a eficácia dos controles internos e das informações, bem como realizar consultorias como um serviço prestado à administração.

Crepaldi afirma que:

A auditoria interna é uma atividade de avaliação independente dentro da empresa, que se destina a revisar as operações, como um serviço prestado à administração. Constitui um controle gerencial que funciona por meio da análise e avaliação da eficiência de outros controles (Crepaldi, 2011, p. 41).

Segundo Silva (2008), a contabilidade utiliza a auditoria interna com o objetivo de avaliar e comunicar se os sistemas gerenciais da empresa estão sendo utilizados com eficiência, bem como verificar se os dados contábeis representam efetivamente a situação econômica e financeira da empresa.

Nesse contexto, deve-se ressaltar a importância da auditoria interna na prevenção, na identificação e na correção de irregularidades em organizações. Com o constante desenvolvimento das empresas e a diversificação de suas atividades econômicas, a auditoria interna vem se tornando recurso indispensável para – em cenário em transformação e inovador – contribuir no aprimoramento da governança, bem como do gerenciamento de riscos e controles das empresas, prestando informações tempestivas de forma independente e objetiva.

De acordo com Paula (1999), a auditoria interna é importante para a entidade, por que: é parte essencial do sistema global do controle interno; leva ao conhecimento da alta administração o retrato fiel do desempenho da empresa, bem como de seus problemas, pontos críticos e necessidades de providências, sugerindo soluções; mostra os desvios organizacionais existentes no processo decisório e no planejamento; é uma atividade abrangente, cobrindo todas as áreas da empresa; é medida pelos resultados alcançados na assessoria à alta administração e à estrutura organizacional, quanto ao cumprimento das políticas traçadas, da legislação aplicável e dos normativos internos; apresenta sugestões para a melhoria dos controles implantados ou em estudos de viabilização; recomenda redução de custos, eliminação de desperdícios, melhoria da qualidade e aumento da produtividade; e assegura que os controles e as rotinas estejam sendo corretamente executados, que os dados contábeis merecem confiança e refletem a realidade da organização e que as diretrizes traçadas estão sendo observadas. Além disso, estimula o funcionamento regular do sistema de custos e do controle interno e o cumprimento da legislação; coordena o relacionamento com os órgãos de controle governamental; avalia, de forma independente, as atividades desenvolvidas pelos diversos órgãos da companhia e por empresas controladas e coligadas; e ajuda a administração na busca de eficiência e do melhor desempenho, nas funções operacionais e na gestão dos negócios.

Dessa forma, pode-se constatar que a auditoria interna é uma ferramenta de controle sobre as informações, os registros, as ações e as funções existentes nas organizações, que serve de auxílio aos administradores e proprietários para a tomada de decisão, identificando áreas problemáticas e sugerindo correções.

Deloitte (2018) apresenta a Auditoria 3.0, que é uma proposta de nova forma de atuação da auditoria interna. Esta forma visa auxiliar as organizações a enfrentarem os novos desafios e riscos advindos pelas disrupções nos negócios, bem como auxilia as novas tecnologias e os novos modelos organizacionais a delinear o cenário atual.

Essa nova forma de atuar está baseada na tríade de valor: assegurar, aconselhar e antecipar. O modelo proposto mescla o principal valor gerado pela auditoria interna (asseguração cada vez mais tempestiva, com foco nos processos essenciais da organização e em seus principais riscos) com os anseios e as expectativas dos *stakeholders* (aconselhamento, reforçando seu papel consultivo e orientativo na disponibilização de informações relevantes e no tempo adequado; e antecipação aos fatos, com uma visão prospectiva, auxiliando as áreas de negócio a elaborarem ações preventivas antes que os riscos se materializem).

Assim, a atuação da auditoria interna nas empresas é considerada cada vez mais relevante e necessária para as organizações, ao contribuir para o alcance dos seus objetivos, bem como com o aprimoramento da governança e do gerenciamento de riscos e controles.

3 INOVAÇÃO

O processo de inovação propõe a implantação da diversidade de conceitos e novos conhecimentos. Incita a organização como um todo a ser a facilitadora dessas ações. Assim, o resultado que se espera de um processo de inovação é o comprometimento das pessoas e a geração de conhecimento com valor agregado, contribuindo para o alcance dos resultados da organização.

Barbieri e Álvares (2003) distinguem invenção de inovação. A primeira é uma ideia original elaborada ou uma concepção mental que é apresentada por meio de fórmulas, modelos, protótipos, entre outros exemplos que registram a ideia, e deve referir-se a algo novo, inexistente, podendo ou não ser aceita no mercado. A inovação, por sua vez, é a invenção efetivamente incorporada pelo mercado. Isso significa que nem toda invenção se transforma em inovação – ou seja, em prática aceita e incorporada aos bens e serviços oferecidos ao mercado.

A partir da materialização dos conceitos de inovação, entende-se que todo o conhecimento é perecível e, portanto, admissível de renovações constantes. O mercado é o ambiente de competição das organizações e exige mudanças frequentes. Por sua vez, as empresas necessitam desenvolver e aprimorar habilidades de criação e percepção das causas de um fenômeno ou fardo organizacional, promovendo o capital humano e os processos mais eficientes, pois a tecnologia não gera percepções e as cognições empregadas, disseminadas e difundidas transformam-se na principal fonte de sustentação do ato de inovar.

Nonaka e Takeuchi (1997) enfatizam a necessidade da criação de novos conhecimentos. Os autores afirmam que a característica peculiar das empresas japonesas é o fato de que nenhum departamento ou grupo de especialistas tem responsabilidade exclusiva pela criação do novo conhecimento. Colaboradores da linha de frente, técnicos e gerentes, cada qual fazem sua parte. Porém, isso não quer dizer que não haja diferenciação entre os papéis. Na verdade, a criação do novo conhecimento é produto de interação dinâmica e colaborativa entre eles.

Atualmente, devido às transformações digitais, a tecnologia está inter-relacionada com a geração do conhecimento. Barbieri (2003) classifica a tecnologia como conhecimento aplicado e entende que nem todo conhecimento é tecnologia. Mas, ao se referir à inovação, a palavra tecnologia é agregada como se incorporando a definição da palavra e da ação. A tecnologia no processo de inovação é uma ferramenta auxiliar do homem que emprega o conhecimento.

Possivelmente, a inovação somente acontecerá com o domínio do conhecimento das fases de ideação, criação e prototipação, com foco no objetivo que é o resultado que se espera. Tálamo e Lenzi (2006) ressaltam que a inovação tecnológica – para ocorrer de maneira satisfatória – necessita do reconhecimento do setor produtivo dos termos de domínio da inovação, propiciando uma adequada interpretação na formulação das etapas para a ocorrência efetiva do processo.

4 DESCRIÇÃO DO CASO

O estudo tem como objetivo apresentar os conceitos e discutir as características dos modelos de inovação, realizando uma reflexão sobre a importância da pesquisa e do conhecimento disponível no processo de inovação, tendo como caso situação vivenciada pela auditoria interna de uma instituição financeira pública. O trabalho apresenta, por meio de *design thinking* (DT), o CPS, que é um método para abordar um problema ou um desafio de maneira criativa e inovadora, e o modelo ou processo Dofpisa [desafio – objetivo – fatos – problemas – ideias – solução – aceitação + (plano – ação)], bem como as formas de utilização dos conhecimentos empregados.

Abordar-se-á a metodologia utilizada no estudo de caso, discutindo-se o resultado e as características da abordagem. Além disso, busca-se também avaliar a eficácia do modelo de inovação escolhido e aplicado.

Para introduzir a ideia de *design thinking*, Brown (2010) afirma que é um processo colaborativo, o qual usa a sensibilidade e a técnica criativa para suprir as necessidades das pessoas não apenas com o que é tecnicamente visível, mas também com uma estratégia de negócio viável. Em resumo, o DT converte necessidade em demanda. É uma abordagem centrada no aspecto humano e destinada a resolver problemas, ajudando pessoas e organizações a serem mais inovadoras e criativas.

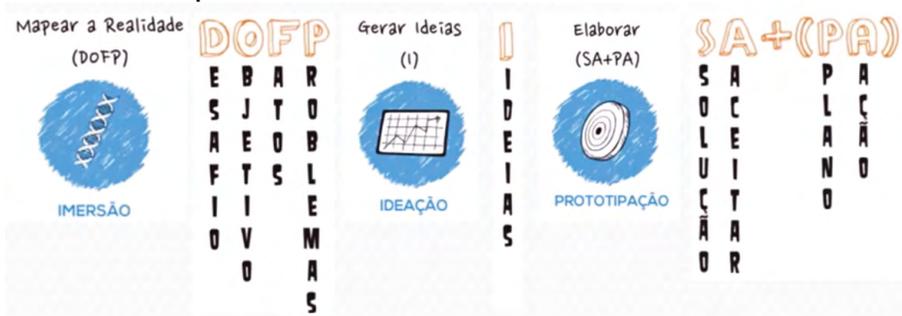
Diante do exposto, a criatividade é considerada como um processo de elaboração e comunicação de novas relações conceituais, de forma a facilitar o aparecimento de múltiplas possibilidades, experiências e perspectivas inovadoras e invulgares, capazes de orientarem a descoberta e a seleção de alternativas (Isaksen e Treffinger, 1985).

A CPS é um referencial metodológico que orienta o processo para a superação de obstáculos e a realização de desempenhos inovadores, mediante a utilização da criatividade (Isaksen, Dorval e Treffinger, 1994). A versão mais utilizada, estudada e validada do modelo CPS foi desenvolvida por Isaksen e Treffinger (1985) e posteriormente revista por Parnes (1992), que combina técnicas criativas com técnicas mais analíticas. A investigação sobre a aplicação do modelo CPS tem mostrado efeitos positivos em termos de adaptação a contextos diversificados de aprendizagem em nível individual e colaborativo, sendo sua eficácia avaliada qualitativamente a partir de indicadores de criatividade, conforme Scott, Leritz e Mumford (2004).

Esses autores abordam que a CPS tem revelado efeitos positivos na promoção de várias dimensões associadas ao conceito de criatividade, com a inclusão de critérios relativos à criatividade na avaliação do processo e do produto final. Nickerson, Perkins e Smith (1985), acrescentam, ainda, a possibilidade de adaptação à realidade.

A metodologia ou processo Dofpisa propõe-se a realizar análises de problemas, geração de ideias e materialização de soluções de forma ágil, consistente e consensuada.

FIGURA 1
Processo Dofpisa



Fonte: Dofpisa – solução de problemas complexos. Disponível em: <goo.gl/18pxwn>.

No processo Dofpisa, a troca de experiência e conhecimento acontece em todas as fases. Caso exista alguma interferência entre as fases de difícil solução, são criados pequenos grupos de trabalho para o completo entendimento das ações.

Com base nesses critérios, métodos e procedimentos, foi atribuída pelos facilitadores uma apreciação comum por parte dos colaboradores para o processo e o produto final. Por sua vez, como os processos e os produtos criativos dependem de variáveis pessoais, conforme afirma Torrance (1988), foram também recolhidas às colaborações e aos *insights* dos participantes, relativamente ao processo de resolução do problema e à sua avaliação do produto final por meio de técnicas utilizando *post-its*. As opiniões foram registadas mediante contribuições com o mesmo peso para cada e buscou-se avaliar o modo como os participantes valorizaram os vários passos do processo de resolução do problema e o produto final.

As questões relativas ao processo incidiram sobre a magnitude do número de ideias avançadas no início para o planejamento do trabalho e do debate entre os membros do grupo para o avanço de soluções alternativas; a relevância do conhecimento e das tecnologias; a importância da elaboração dos produtos; e, ainda, o mérito das orientações dos facilitadores para a realização do trabalho. As questões concernentes aos resultados incluíram a avaliação da adequação ao objetivo, da flexibilidade na aplicação, bem como a percepção da inovação e da originalidade.

4.1 Participantes

Participaram como colaboradores trinta líderes da auditoria interna de uma instituição financeira pública, no encontro de gerentes da unidade. A equipe de facilitadores foi composta por cinco auditores e um coordenador de auditoria que também atuou na facilitação das atividades da vivência, totalizando seis integrantes, organizados em duplas pelas três salas.

Previamente à realização da vivência, os colaboradores da auditoria foram consultados, com o objetivo de identificar os fardos organizacionais que impactavam os processos da unidade, sem indicação de técnica para obter informações. Nesse levantamento inicial, foram apurados 198 fardos organizacionais. Esses dados foram organizados, consolidados e disponibilizados, como subsídio, para os participantes durante a atividade no encontro.

4.2 Procedimento

O processo teve como desafio identificar os fardos organizacionais que impactam o processo produtivo dos trabalhos da auditoria interna, com o objetivo de encontrar soluções para os problemas identificados pelo corpo técnico e para os levantados pelos líderes na atividade desenvolvida no encontro. Foram aplicadas técnicas para atingimento da meta de obter uma proposta para sanar ou minimizar as fragilidades das atividades realizadas pela auditoria interna.

De acordo com Bahia e Trindade (2010), para a atividade desenvolvida no encontro, optou-se pela aplicação do modelo de CPS, por ser próximo da estrutura subjacente ao pensamento e à linguagem visual e também por ser metodologia sistematizada para trabalho em grupo em pouco tempo (Harris, 2006 *apud* Bahia e Trindade, 2010).

A aplicação do processo Dofpisa teve, inicialmente, como resultado, a captação de 198 indicativos de fardos operacionais, conforme a figura 2.

FIGURA 2
Nuvem de palavras de temas dos fardos organizacionais



Elaboração dos autores.

A partir das informações iniciais, foram utilizadas técnicas para convergência de necessidades, duplicidades e prioridades, com vistas a alcançar temáticas alinhadas aos objetivos estratégicos e às atividades específicas da auditoria interna.

Foram reunidos trinta líderes da auditoria interna e divididos em três salas. Cada sala foi conduzida por dois facilitadores e estava organizada com os fardos organizacionais indicados pelo corpo técnico (auditores), que priorizou e segmentou os fardos com viés estratégico e específico da auditoria. A partir da concentração e da geração de novos fardos e fatos, os líderes geraram propostas de soluções desejáveis, factíveis e economicamente viáveis. Cada sala de líderes priorizou três grandes fardos organizacionais e propôs soluções a partir de defesas na forma de *pitch* de aproximadamente três a cinco minutos. Os líderes, em cada sala, elegeram uma solução a ser apresentada, por meio de um protótipo em lego, ao grupo total de líderes, de facilitadores e do comitê de administração da unidade de auditoria interna.

As apresentações finais das soluções eleitas pelas salas foram realizadas por exposições dos protótipos em peças de lego e *flipchart* por um representante escolhido pelos integrantes da sala.

Cada sala apresentou sua proposta do fardo organizacional mais latente e da solução mais viável para os participantes do encontro, e eles elegeram hierarquicamente, por meio do voto, o fardo e sua possível solução, que deverão ser priorizados pela unidade de auditoria interna.

Finalizando a vivência, o representante do grupo de facilitadores demonstrou a utilização de técnicas, métodos e metodologias aplicados nas atividades e apresentou os resultados obtidos diante dos objetivos propostos. Ressaltou que, no processo vivenciado, a importância reside na forma como as atividades são combinadas, provocando uma resposta emocional e colaborativa diferente e de acordo com as experiências de cada um, bem como a relevância da participação e da entrega de líderes e colaboradores para o alcance dos objetivos propostos na atividade.

5 RESULTADOS E LIÇÕES APREENDIDAS

Os três grupos de líderes experimentaram atividades de inovação e novas metodologias, bem como vivenciaram empatia, fluência, colaboração, flexibilidade, trabalho em grupo, originalidade, elaboração, adequação e gratidão.

Relativamente ao processo, os grupos produziram várias ideias flexíveis e adequadas; algumas originais e com características específicas e outras já trabalhadas. Eles conseguiram simplificá-las de forma a manter a estrutura de base e adaptá-las às ações em andamento.

Todos os participantes foram unânimes em reconhecer que a vivência contribuiu para seu desenvolvimento enquanto líder e direcionaram suas ações para sanar os fardos organizacionais, por intermédio de soluções propostas e opiniões dos participantes. Foram também reconhecidas como importantes para a realização dos trabalhos as orientações dadas pelos facilitadores e as opiniões dos colegas de grupo durante os debates.

Além dos resultados apresentados, a aplicação do processo Dofpisa proporcionou a produção exponencial de informações pelos colaboradores e seu uso como subsídios para as salas ágeis (de inovação) e os gestores internos da unidade de auditoria interna no tratamento dos fardos organizacionais.

É inegável a necessidade das organizações gerarem inovações para elevar a competitividade, a rentabilidade e o crescimento sustentável, bem como assegurarem a melhoria contínua. Ressalta-se que a escolha de um modelo de inovação deve contemplar a especificidade de cada organização. A metodologia CPS e o processo Dofpisa podem contribuir, de forma mais acentuada, para melhoria do desempenho organizacional.

6 CONCLUSÃO

A utilização do modelo CPS parece ter tido, em quatro horas de vivência, efeitos positivos na sensibilização do grupo de líderes da auditoria interna, com o objetivo de obter resultados sobre como atuar contra os fardos organizacionais. Tendo-se em conta a pouca vivência dos métodos ágeis por parte dos líderes da unidade de auditoria interna, a estruturação a partir do modelo Dofpisa possibilitou que adquirissem conhecimento sobre algumas técnicas e tecnologias, motivando-os a aplicá-las no dia a dia de suas gerências.

A enunciação do processo de resolução criativa de problemas e do desafio proposto parece ter facilitado o envolvimento dos líderes e foi considerada como determinante para o desempenho final. Essa percepção foi corroborada nas reações dos participantes ao término da atividade.

A criação dos *pitch* e a apresentação dos vencedores de cada sala permitiram potencializar a criatividade dos grupos, na medida em que a contextualização e a construção de uma narrativa permitiram maior flexibilidade. Esse processo foi sistematizado de forma organizada pela metodologia CPS, que possibilitou a construção organizada e encadeada da apresentação de um produto final. Por seu turno, a formação em grupo favoreceu a aprendizagem por parte dos líderes, tendo-se em vista que permitiu a formação de grande número de ideias e sua apreciação crítica em função da adequação ao objetivo proposto.

Em suma, a abordagem utilizada permitiu que os líderes desenvolvessem ideias para solucionar os fardos operacionais e refletissem acerca da importância do trabalho colaborativo, bem como encontrar formas de sensibilizar os colegas de outras áreas e especializações a identificarem os fardos organizacionais com maior necessidade de tratamento.

Um dos aspectos mais interessantes, advindo das opiniões dos participantes, foi o resultado alcançado no curto tempo de realização do processo. Este foi evidenciado pela diversidade de ideias que foram mobilizadas para a produção, a exploração e a seleção das múltiplas possibilidades. Desse modo, o empenho e o envolvimento dos líderes e dos colaboradores na vivência proposta, diante dos resultados positivos do produto final, revelaram que a utilização do modelo CPS e do processo Dofpisa pode constituir uma metodologia de trabalho para a consecução das metas organizacional.

REFERÊNCIAS

ATTIE, W. **Auditoria interna**. São Paulo: Atlas, 1992.

BAHIA, S; TRINDADE, J. P. Contributos da comunicação educacional multimédia na formação de professores de artes visuais. *In: ENCONTRO INTERNACIONAL TIC E EDUCAÇÃO*, 1., 2010, Lisboa. **Anais...** Lisboa: Universidade de Lisboa, 2010. Disponível em: <goo.gl/FnCPj8>.

BARBIERI, J. C. **Organizações inovadoras estudos e casos brasileiros**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

BARBIERI, J. C.; ALVARES, A. C. T. **Inovações nas organizações empresariais**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

BROWN, T. **Design thinking**: uma metodologia poderosa para decretar o fim das velhas ideias. São Paulo: Alta Books, 2010.

CAPRA, F. **As conexões ocultas**: ciência para uma vida sustentável. São Paulo: Cultrix, 2002.

CLARK, K. B.; WHEELWRIGHT, S. C. **Managing new product and process development**: text and cases. New York: The Free Press, 1993.

CREPALDI, S. A. **Auditoria contábil**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2011.

DELOITTE. **Internal audit 3.0**: the future of internal audit is now. New York: Deloitte, Apr. 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2LqYtR3>.

GODOY, A. S. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 3, maio/jun. 1995.

HOOG, W. A. Z. **Filosofia aplicada à contabilidade**. 3. ed. Curitiba: Juruá Editora, 2017.

IIA – THE INSTITUTE OF INTERNAL AUDITORS. **Declaração de posicionamento do IIA**: o papel da auditoria interna no suprimento de recursos para a atividade de auditoria interna. Flórida: IIA, 2009. Disponível em: <<https://bit.ly/2ECmUJX>>.

ISAKSEN, S. G.; DORVAL, K. B.; TREFFINGER, D. J. **Creative approaches to problem solving**. Dubuque: Kendall-Hunt, 1994.

ISAKSEN, S. G.; TREFFINGER, D. J. **Creative problem solving**: the basic course. Buffalo: Bearly Publishing, 1985.

_____. Celebrating 50 years of reflective practice: versions of creative problem solving. **Journal of Creative Behavior**, n. 38, p. 75-101, 2004.

KLINE S. J.; ROSENBERG N. An overview of innovation. *In*: LANDAU, R.; ROSENBERG, N. **The positive sum strategy**. Washington, D. C.: National Academy Press, 1986.

MAGALHÃES, M. F. **Inovando para durar**: inovação quebrando paradigmas para vencer. São Paulo: Saraiva, 2007.

MANKINS, M.; GARTON, E. **Tempo, talento e energia**: supere as amarras organizacionais e alcance todo o potencial produtivo de sua equipe. São Paulo: Novo Século, 2017.

NICKERSON, R. S.; PERKINS, D. N.; SMITH, E. E. **The teaching of thinking**. Hillsdale: Lawrence Erlbaum Associates, 1985.

NONAKA, I.; TAKEUCHI, H. Criação do conhecimento na empresa: como as empresas japonesas geram a dinâmica da inovação. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

PARNES, S. J. **Source book for creative problem solving**. Buffalo: Creative Foundation Press, 1992.

PAULA, M. G. M. A. **Auditoria interna**: embasamento conceitual e suporte tecnológico. São Paulo: Atlas, 1999.

ROTHWELL, R. Successful innovation: critical factors for the 1990s. **R&D Management**, v. 22, n. 3, July 1992.

SCOTT, G.; LERITZ, L.; MUMFORD, M. D.; The effectiveness of creativity training: a quantitative review. **Creativity Research Journal**, v. 16, n. 4, p. 361-388, 2004.

SILVA, E. R. **A importância da auditoria interna na gestão dos recursos**. 2008. Monografia (Especialização) – Departamento de Ciências Contábeis, Centro Socioeconômico, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2008.

TÁLAMO, M. F. G. M.; LENZI, L. A. F. **Inovação tecnológica**: do funcionamento da palavra ao funcionamento do termo. 2006. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006.

TORRANCE, E. P. The nature of creativity as manifest in its testing. *In*: R. J. STERNBERG (Ed.). **The nature of creativity**: contemporary psychological perspectives. New York: Cambridge University Press, 1988.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

KLINE, S. J. Innovation is not a linear process. **Research Management**, v. 28, n. 4, p. 36-45, July/Aug. 1985.

PARTE 3

COCRIAÇÃO E COPRODUÇÃO: CASOS DE INOVAÇÃO ABERTA



COMO HACKEAR UM LEGISLATIVO: O CASO DO LABHACKER DA CÂMARA BRASILEIRA

Pierre Triboli dos Santos¹
Cristiano Ferri Soares de Faria²

1 INTRODUÇÃO

Uma sala no subsolo do anexo 4 da Câmara dos Deputados do Brasil abriga um espaço diferente do que se costuma associar ao trabalho parlamentar: é o Laboratório Hacker (LabHacker), criado em dezembro de 2013 e que, desde então, já realizou uma série de atividades que rompem a lógica normal do Parlamento. Desenvolvimento de ferramentas digitais, realização de maratonas *hacker*, debates ao vivo e por teleconferência com ativistas cívicos, oficinas com crianças: esses são alguns exemplos de ações do LabHacker que visam, como objetivo final, aumentar a interação do cidadão comum com a Casa onde são produzidas as leis brasileiras.

E se a ideia é aprimorar seu próprio trabalho de inovação, por que não fazer um mutirão e, ao longo de um dia inteiro, discutir novas ideias relacionadas ao LabHacker? Foi o que aconteceu na primeira edição do debate *Nós do Lab – todos juntos amarrando as ações do Laboratório Hacker da Câmara dos Deputados*. Em uma quarta-feira, reunidos presencialmente na sala do laboratório (além de algumas participações a distância), representantes de entidades relacionadas à transparência governamental, ativistas *hackers*, professores universitários, funcionários do Parlamento e um pequeno número de deputados responderam a perguntas como “o que as instituições públicas devem fazer para criar um ambiente de estímulo à inovação e à colaboração?” e “o que as instituições públicas devem fazer para atrair e manter a adesão de cidadãos no debate público?”.

Diferentemente do que ocorre em uma audiência pública, em que debatedores sobem à mesa para falar diante de uma plateia, o Nós do Lab utilizou metodologias mais informais, com os participantes organizados em um círculo de debate ou em mesas com pequenos grupos discutindo assuntos específicos (as chamadas metodologias do aquário e *world café*). O debate foi transmitido ao vivo pelo canal do LabHacker no YouTube e lá permanece armazenado para quem quiser assistir.

1. Editor da Agência Câmara de Notícias na Câmara dos Deputados.
2. Gestor de projetos de inovação na Câmara dos Deputados.

Questionamentos sobre estímulo à inovação, participação social no Parlamento e fracasso e experimentação em laboratórios de cidadania resultaram em um amplo número de sugestões e em um diagnóstico com perguntas em aberto sobre os rumos do LabHacker.

Tendo como base principal as discussões que ocorreram no evento Nós do Lab, este estudo analisa a forma de atuação e os principais desafios do LabHacker da Câmara dos Deputados. A partir do olhar sobre uma atividade específica, no entanto, amplia-se a reflexão sobre o contexto geral que envolve o laboratório. Nesse sentido, um contexto que está ligado a valores historicamente associados à cultura *hacker* – como colaboração, experimentação e compartilhamento de informações – e às práticas inspiradas nos laboratórios de inovação que despontam como referência mundial – entre as quais: a atuação em equipe multidisciplinar, a formação de redes de parcerias, a busca por novas metodologias de trabalho, a tolerância ao erro, a realização de testes com usuários e a condução de projetos por meio de protótipos ou testes-piloto.

2 CONTEXTO DE SURGIMENTO DA INICIATIVA

Se olharmos para experiências que vêm ocorrendo fora do Brasil, vamos perceber que os chamados espaços *hacker* ou laboratórios de inovação em cidadania já não são novidade nos Estados Unidos e em países europeus, mas são um fenômeno ainda recente nos países da América Latina, onde estão sendo implementados principalmente para auxiliar no desenvolvimento de agendas de governo aberto e de transparência dos dados públicos.

O primeiro laboratório *hacker* criado no interior de um Parlamento nacional foi no Brasil – o LabHacker da Câmara dos Deputados. Nascido no fim de 2013, ano da primeira maratona *hacker* da Câmara, o laboratório ficou encarregado de gerenciar e aprimorar o já bem-sucedido portal e-Democracia, por meio do qual cidadãos fazem sugestões de mudanças a projetos de lei. Além disso, o LabHacker ficou responsável por apresentar soluções que, inspiradas no universo *hacker*, pudessem ir além daquilo que já está previsto no sistema em vigor.

Ao longo dos anos, diferentes comissões da Casa trataram de temas como transparência nos dados públicos e acesso à informação, seja em audiências públicas ou na discussão de projetos de lei. Já a comunidade *hacker*, cuja atuação está relacionada a essas causas, ganhou espaço no Parlamento a partir do primeiro *hackathon* (maratona *hacker*), realizado entre 29 de outubro e 1º de novembro de 2013. A maratona *hacker* da Câmara dos Deputados foi uma das primeiras experiências desse tipo em um Poder Legislativo.³ Organizada em meio ao contexto de

3. No Brasil, a Câmara Municipal de São Paulo promoveu um *hackathon* nos dias 12 e 13 de maio de 2012. Os chamados *hackathons* (a palavra é uma combinação dos termos *hacker* e maratona, em inglês) surgiram no fim da década de 1990, no Canadá, reunindo programadores e desenvolvedores para elaborar soluções em tecnologia de forma colaborativa.

implantação da Lei de Acesso à Informação e por ocasião das comemorações dos 25 anos da Constituição Federal, a competição reuniu pessoas de fora da estrutura da Câmara para desenvolver ferramentas que facilitassem a divulgação de dados públicos ao cidadão – dados relacionados ao trabalho parlamentar e com potencial de aumentar a compreensão sobre o processo legislativo.

Levando em conta os critérios de interesse público e criatividade, a Câmara selecionou 27 projetos elaborados por cinquenta *hackers* de todas as regiões do país, que tiveram suas despesas de viagem a Brasília pagas pela organização do evento (no total, foram inscritas 99 propostas). Durante o *hackathon*, os participantes desenvolveram protótipos de aplicativos a partir de dados disponíveis no portal da Câmara na internet e em outras bases de dados públicas. No Salão Branco da Câmara, foi montado um espaço com mesas e cadeiras, projetores e conexão com a internet. Esse espaço ficou aberto ao longo das madrugadas, seguindo uma lógica comum das maratonas, em que os participantes precisam fazer um esforço intenso para completar sua missão.

Um dos participantes do *hackathon*, o *hacker* Valéssio Soares lembrou que, até então, era incomum a promoção desse tipo de iniciativa por um órgão público. Ele disse que ficou bastante surpreso em ver a Câmara abrir as portas para trazer as pessoas para dentro dela (Oliveira, 2013). Integrante da comissão julgadora, o deputado federal Paulo Pimenta, do Partido dos Trabalhadores do estado do Rio Grande do Sul, também ressaltou o potencial do *hackathon* de aproximar a sociedade dos parlamentares e, por meio da criação de aplicativos, aprimorar áreas como as de processo legislativo, controle da execução de emendas orçamentárias e mapeamento de discursos (Câmara Notícias, 2013).

A ativista *hacker* Haydée Svab, uma das três mulheres que competiram no *hackathon*,⁴ apontou algumas dificuldades durante o evento, como inconsistências entre diferentes bases de dados da Câmara e o posicionamento comum no serviço público de que “é melhor não liberar dado algum do que liberar dado sem alta qualidade” (Svab, 2013). Esse entendimento, segundo ela, poderia inviabilizar a obtenção de dados pela comunidade *hacker*, já que não há uma definição formal para “dado de alta qualidade”. Por isso, ela ressaltou a necessidade de os competidores pressionarem pelo acesso aos dados:

confesso que pressionamos mesmo os funcionários. Sim, esse é o nosso papel. Estamos em uma maratona, em uma imersão de programação na Casa que felizmente se abriu para a cultura *hacker*. Nosso papel é fazer o máximo possível para que nossa presença aqui deixe alguma marca e abra espaço para alguma mudança. Não é nossa função passar inócuos, pois se assim o fosse, por que estaríamos aqui? Por que voltaríamos aqui?

4. Essa participação aumenta no segundo *hackathon*, que focou especificamente as desigualdades de gênero e a prevenção da violência contra a mulher.

Ainda na saga dos dados é preciso dizer que sabemos que muitas vezes há vontade do corpo técnico em colaborar, há competência para isso. Mas é preciso de autorizações burocráticas cujo fundo é político (Svab, 2013).

Os aplicativos trabalhados durante o *hackathon* trataram de temas variados. A maioria deles tentou divulgar de forma mais clara dados sobre a atuação parlamentar, como assiduidade e proposições apresentadas. Foram premiados os aplicativos Meu Congresso, contendo informações sobre os deputados e as empresas que receberam pagamentos relacionados à cota parlamentar; Monitora, Brasil!, destinado a acompanhar a assiduidade dos deputados e a tramitação de projetos e a organizar *rankings* com informações relativas ao mandato; e Deliberatório, jogo de cartas *off-line* que simula o processo de discussão e votação de projetos de lei.⁵

Além da competição em si, o evento teve bate-papos entre *hackers*, servidores da Câmara e deputados, entre eles o então presidente da Casa, Henrique Eduardo Alves. Foi nessa ocasião que Alves recebeu a sugestão do ativista *hacker* Pedro Markun⁶ de criar um espaço *hacker* permanente na Câmara dos Deputados, o que se concretizou semanas depois, em 17 de dezembro de 2013, com a aprovação em Plenário de um projeto de resolução da Câmara (PRC nº 228/2013).

Durante a discussão e a votação da proposta no Plenário, existia a preocupação por parte de alguns parlamentares em relação à conotação negativa da palavra *hacker* e sua associação ao Parlamento. Deputados que conheciam melhor esse termo explicaram, no entanto, que a palavra *hacker* hoje tem conotação positiva, relacionada a jovens programadores que utilizam a tecnologia e a inovação para fazer com que o Estado seja melhor compreendido (Faria, 2014).

O texto aprovado pelos deputados resultou na Resolução nº 49/2013, que criou o LabHacker vinculado à Diretoria-Geral da Câmara (Brasil, 2013). Segundo a resolução, o laboratório deve funcionar em um espaço físico de acesso livre a qualquer cidadão, que poderá utilizar dados públicos de forma colaborativa para ações de cidadania. Para o ativista Pedro Markun, a criação do LabHacker representou uma maneira de *arejar as formas de fazer política*: “o laboratório é, para gente, a materialização de uma base avançada no meio do território inimigo, do território político mesmo. É o espaço por excelência onde a gente [*hackers*] vai poder dialogar e conversar francamente com todos os lados da equação: com os deputados, os políticos, os servidores públicos e com outros cidadãos”, declarou Markun, em entrevista à Agência Câmara (Canuto, 2014).

5. Os desenvolvedores tiveram prazo de uma semana para concluir as versões finais dos aplicativos, que, depois de prontos, foram disponibilizados no site da Câmara para acesso público. Houve premiação de R\$ 5 mil para cada um dos vencedores, patrocinada pelo Sindicato dos Servidores do Poder Legislativo Federal e do Tribunal de Contas da União – TCU (Sindilegis).

6. Pedro Markun é integrante do grupo Transparência Hacker e criador do projeto Ônibus Hacker.

Problemas apontados pelos participantes do *hackathon* (como inconsistências e dificuldades de acesso aos dados da Câmara) revelaram a necessidade de diversas melhorias na gestão de informações da Casa. Entre elas, o incentivo à colaboração coletiva (*crowdsourcing*); o estímulo maior à experimentação (processos de tentativa e erro); os ciclos menores de planejamento e execução de ações; e o desenvolvimento de soluções por meio da chamada iteração (processo relacionado à repetição de uma ou mais ações até gerar o aperfeiçoamento da solução), que envolve o trabalho com conceitos, protótipos e testes com usuários.⁷

3 DESCRIÇÃO DO CASO

O Laboratório Hacker da Câmara dos Deputados iniciou suas atividades em 8 de janeiro de 2014, com uma reunião entre funcionários da Câmara, deputados e representantes da comunidade *hacker* para debater os desafios de aumentar a interação com a sociedade, por meio de ferramentas digitais, e de formar redes de colaboração entre cidadãos e a Câmara dos Deputados.

No primeiro semestre de 2014, o LabHacker promoveu eventos como oficinas e palestras relacionadas à tecnologia e ao Parlamento. Em maio, uma reunião com *hackers* e a bancada feminina da Câmara foi o pontapé inicial para a organização do segundo *hackathon*, que ocorreu em novembro daquele ano, dessa vez com enfoque em ferramentas digitais de combate à violência contra a mulher e à desigualdade de gênero.

Após sua criação, o LabHacker se tornou gestor do portal e-Democracia, iniciativa implementada alguns anos antes pela Câmara para coleta de sugestões dos cidadãos a projetos de lei. Com o objetivo de aprimorar o e-Democracia, o laboratório desenvolveu o Wikilegis,⁸ uma ferramenta de edição colaborativa das propostas legislativas, por meio da qual os internautas podem sugerir mudanças artigo por artigo. No Wikilegis, também é possível comentar sugestões de outros internautas e curtir essas sugestões. Em junho de 2016, o LabHacker realizou o primeiro teste de usabilidade com uma nova versão do Wikilegis, registrando as percepções de usuários de fora da Câmara dos Deputados. Relatório elaborado pela União Interparlamentar (UIP) considera o Wikilegis um exemplo de como os parlamentos podem quebrar barreiras entre os cidadãos e seus representantes eleitos (IPU, 2016, p. 56).

7. Esses pontos foram apresentados por Daniel Shim, representante do LabHacker em palestra no TCU, em 10/10/2014, sobre o Dia da Segurança da Informação 2014: experiência *hacker*.

8. O Wikilegis é desenvolvido em código aberto e possibilita a internautas com habilidades de programação contribuir com seu aprimoramento. Já o portal e-Democracia, em sua totalidade, teve seu código-fonte liberado em dezembro de 2014, o que permite a outras instituições, como assembleias legislativas e câmaras de vereadores, desenvolver soluções semelhantes, formar redes de colaboração e aprimorar a plataforma.

No âmbito interno da Câmara, o LabHacker passa a desenvolver atividades voltadas ao aprimoramento de processos de gestão e à defesa da transparência. Na interação com o público externo, ganha destaque a realização de debates que apontam novos caminhos para a divulgação de dados abertos e para a formação de redes de colaboração com outros órgãos públicos, instituições de ensino e organizações da sociedade civil.

Para Acevedo e Dassen (2016, p. 23), a articulação de um laboratório de inovação cidadã com diferentes áreas do setor público, atores do setor privado, organizações não governamentais (ONGs) e universidades permite “reconceituar problemas” e cocriar soluções com menos barreiras setoriais, além de mobilizar as redes de colaboração necessárias para a implementação efetiva e sustentável de políticas públicas. Um dos eventos que melhor exemplifica a atuação do LabHacker com seus colaboradores é o debate *Nós do Lab – todos juntos amarrando as ações do Laboratório Hacker da Câmara dos Deputados*.⁹ Realizado ao longo de um dia, em março de 2016, o Nós do Lab reuniu especialistas de diversas instituições do país¹⁰ para sugerir ações de estímulo à inovação e à participação social no Parlamento. No evento, os participantes foram organizados em círculos de debate (metodologia do aquário) ou em mesas com pequenos grupos para discutir assuntos específicos (metodologia *world café*).

9. Os debates ocorridos no Nós do Lab podem ser assistidos na internet. Disponíveis em: <<https://bit.ly/2T5YnAU>> e <<https://bit.ly/2S1UPu4>>. Acessos em: 3 ago. 2018.

10. Participaram como debatedores do Nós do Lab: Livia Ascada (La Fabbrica), Henrique Parra (Instituto Cidade Democrática), Bruno Souza Martin (Hacklab), João Paulo Mehl (Redelivre/Lab CD), Rafael Rezende (Meu Rio/Nossas Cidades), Rafael Sampaio (Universidade Federal do Paraná – UFPR), Carine Roos (Marialab), Pedro Munhg (Liderança do Partido Socialismo e Liberdade – Psol), Antônio Carlos Wosgrau (Secretaria de Governo da Presidência da República – Segov/PR), Paulo Henrique Araújo (Câmara dos Deputados), Marisa Von Bulow (Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília – Ipol/UnB), Sérgio Bueno da Fonseca (Departamento de Gestão do Sistema Único de Assistência Social – Ministério do Desenvolvimento Social), Valéssio Soares de Brito (Secretaria-Executiva do Ministério da Justiça – SE/MJ), Laurêncio Kórbes (Segov/PR), Leonardo Aragão (Segov/PR), Eduardo Aguiar (Secretaria de Estado de Direitos Humanos e Participação Popular do estado do Maranhão – Sedihipop/MA), Mariel Rosauo Zasso (Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia – Ibict/Segov/PR), Joenio Marques da Costa (Ibict), Daniela Soares Feitosa (Ibict), Ricardo Poppi (Segov/PR), Jader Gama (Puraquê), Leon Rabelo (Faculdade de Comunicação da UnB – FAC/UnB), Pedro Lupatin Cavenaghi (Universidade Federal de São Paulo – Unifesp), Katia Nunes (Câmara dos Deputados), Luciana Felicidade Armede (Câmara dos Deputados), Gustavo Magalhães Lordello (Câmara dos Deputados), Ricardo Vendramel (Câmara dos Deputados), Suely Araujo (Câmara dos Deputados), Patrícia Roedel (Câmara dos Deputados), Alexandre Gomes (UnB), Clóvis Henrique (Instituto Federal de Goiás – IFG), Christiane Ramirez (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq/Minc) e Alexandre Abdo (Universidade de São Paulo – USP, a distância).

FIGURA 1
Metodologia do aquário



Fonte: Câmara dos Deputados. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/>>.

4 DETALHAMENTO DOS MÉTODOS UTILIZADOS

Na metodologia do aquário (*fishbowl*, em inglês), um círculo geralmente formado por cinco cadeiras (uma delas vazia) reúne os debatedores que falarão sobre o tema (os chamados “peixes”), como mostra a figura 1. Esse círculo menor é envolvido por, pelo menos, um outro círculo maior de cadeiras, reunindo observadores que eventualmente poderão sentar na cadeira vazia e contribuir com a discussão. Essa metodologia facilita o diálogo entre os participantes porque permite a todos ingressar no debate. No início, um moderador apresenta o tema a ser debatido por aqueles que estão no pequeno círculo, enquanto os observadores do círculo maior ouvem as opiniões que vão sendo expostas pelos “peixes”. Quando algum dos observadores quiser entrar na discussão, ele levanta-se e ocupa a cadeira livre. Nesse momento, um dos quatro participantes deixa voluntariamente a discussão, mantendo sempre uma cadeira livre para que outros participantes entrem no debate. Cada participante pode entrar na discussão quantas vezes quiser ou apenas

manter-se como observador.¹¹ Os principais argumentos apresentados durante o debate podem ser resumidos pelo moderador ou ainda constar de um documento a ser divulgado posteriormente.

Já a metodologia *world café*¹² tem esse nome por causa do modo de organização das mesas, que deve ser similar às de um café, buscando incentivar a aproximação e a troca informal de ideias entre os participantes. Nesse método, a discussão ocorre em várias mesas com grupos geralmente de quatro a cinco pessoas, que compartilham opiniões sobre um determinado tema ou pergunta (figura 2). A cada rodada de debate, os participantes trocam de mesa e são apresentados por um anfitrião aos tópicos já discutidos. O anfitrião de cada mesa permanece no mesmo lugar em todas as rodadas de discussão e coleta novos pontos de vista daqueles que chegam à mesa. Ele poderá anotar as ideias-chave em fichas no centro da mesa. A troca de opiniões entre os participantes gera a chamada polinização cruzada – conexão de ideias que amplia o conhecimento do grupo sobre o tema, podendo gerar propostas inovadoras. Após várias rodadas de debate, em que os participantes trocaram de mesa, essas ideias são apresentadas ao grupo todo, geralmente agrupadas por assuntos em cartazes. Os resultados do debate podem compor um documento a ser elaborado após o evento.

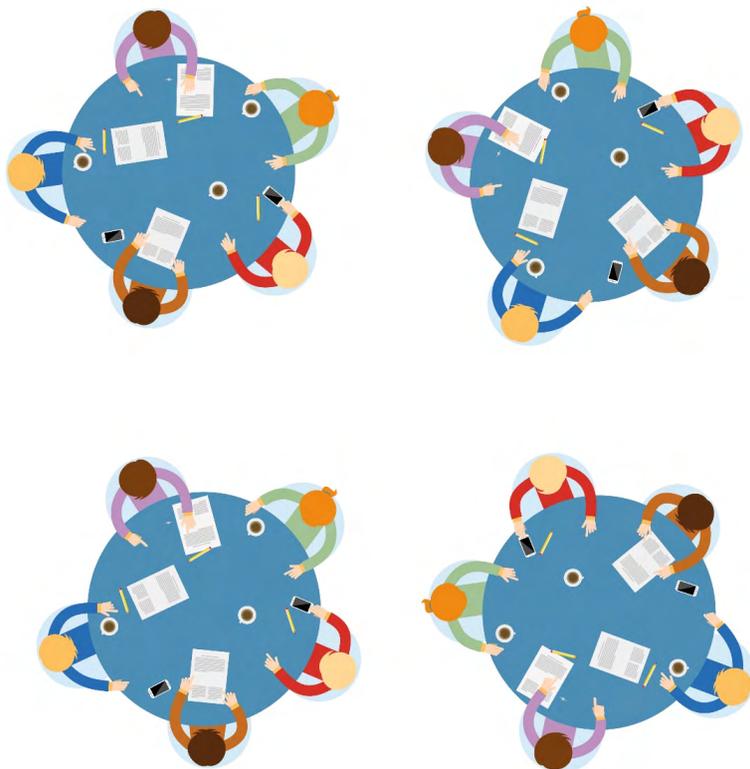
Por meio dessas metodologias, durante o evento Nós do Lab, ativistas de organizações em defesa da transparência propuseram,¹³ por exemplo, a prioridade ao financiamento público de pequenos projetos de desenvolvimento de tecnologia e de equipes autônomas na elaboração de soluções digitais; e a realização de licitações menores e com menos exigências para a aquisição de *softwares*, incentivando a participação de pequenas empresas. Também foram sugeridas iniciativas já associadas a outros laboratórios de inovação em cidadania, como a adoção de metodologias ágeis para a resolução de problemas, envolvendo principalmente testes com usuários; e a execução de projetos no formato de piloto, antes de aplicá-los em grande escala. Algumas dessas recomendações, como os testes com usuários, já fazem parte da rotina do LabHacker da Câmara dos Deputados. Outras sugestões, como novos procedimentos de licitação, dependem de mudanças na legislação para serem levadas adiante.

11. Parâmetros disponíveis em: <<https://bit.ly/2a8okc7>>. Acesso em: 2 ago. 2018.

12. A descrição sobre a metodologia consta do *site*: <www.theworldcafe.com>, mantido por um movimento de apoio a diálogos de relevância em ambientes corporativos, governamentais e comunitários em todo o mundo. Acesso em: 2 ago. 2018.

13. Essas recomendações estão documentadas no *blog* do LabHacker. Para mais informações, acessar o *link*: <<https://bit.ly/2UKncDj>>. Acesso em: 4 nov. 2016.

FIGURA 2
Metodologia *world café*



Fonte: Câmara dos Deputados. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/>>.

5 CONCEITOS ASSOCIADOS À INOVAÇÃO

Os processos de inovação do LabHacker da Câmara dos Deputados envolvem conceitos que costumam estar relacionados aos laboratórios de cidadania. Entre esses conceitos estão os de fracasso e experimentação. Acevedo e Dassen (2016, p. 10) citam a tolerância ao fracasso como uma das características essenciais dos laboratórios públicos, que “têm se posicionado como espaços capazes de internalizar o risco associado às inovações e promover o uso de novas práticas na gestão pública”.

No evento Nós do Lab, um dos fracassos citados foi o projeto Mapa Participativo, criado pelo LabHacker para facilitar o agrupamento dos internautas por temas de discussão no portal e-Democracia. Esse projeto foi levado pelo LabHacker para ser desenvolvido colaborativamente na edição mexicana do Laboratório de Inovação Cidadã (Labicmx), em 2014. O Mapa Participativo foi transformado em protótipo pelos *hackers* que estavam no México e, posteriormente, o LabHacker passou a

promover testes com usuários no Brasil. Esses testes demonstraram, no entanto, que as pessoas consideraram o mapa muito complexo e preferiam uma ferramenta mais simples para classificar os temas em debate no e-Democracia (Santos, 2016, p. 54).

A conclusão de alguns debatedores do Nós do Lab foi de que a solução prevista nem sempre é a solução buscada pelos usuários e, por isso, foi destacada a necessidade de pesquisas de campo antes de se desenvolver uma tecnologia. A própria concepção de fracasso foi objeto de questionamentos entre os participantes do evento, com perguntas que ficaram em aberto: “o objetivo principal de um laboratório de inovação cidadã é construir ferramentas que sejam utilizadas pela população ou incentivar a cultura de colaboração?”; “o processo se sobrepõe ao produto?”; e “o que acontece com os produtos que não são mantidos após seu desenvolvimento?”.

Integrante do LabHacker da Câmara, Diego Cunha afirma que “a experiência do laboratório pode contribuir para uma cultura de menor aversão ao erro no setor público” (Cunha, 2016 *apud* Santos, 2016, p. 55).

O serviço público tem um certo pavor do erro (medo de TCU, de crítica da imprensa... etc.), mas é preciso que todos nós percebamos e aprendamos (inclusive TCU, imprensa etc.) que o erro é componente inevitável de um processo de melhoria, e precisamos explicar isso. Que é preciso arriscar. Que nossos críticos podem ser nossos parceiros, que eles podem se enxergar assim, se tivermos abertura e franqueza a esse respeito, sem ficar sempre na defensiva e fugindo da responsabilidade. Há alguns servidores que se recusam a abraçar essa cultura da experimentação, do erro, do risco, por apego a uma visão tradicional e antiga de que a Casa deve servir ao agente político e aos partidos, manter as mesmas práticas, quando nosso compromisso maior é com um Legislativo melhor que ouça o cidadão. Precisamos explorar novos territórios (Cunha, 2016 *apud* Santos, 2016, p. 55).

De acordo com Cunha, citado na publicação de Santos (2016), “o LabHacker seria, assim, uma alternativa para superar a cultura de rejeição à inovação, de acomodação ou do “isso não vai dar certo””.

O que não dá certo é fazer sempre as coisas da mesma forma, de forma ensimesmada e sem diálogo, ou insistir em serviços e rotinas que não estão tendo o resultado almejado junto aos usuários, aos cidadãos. Participação e transparência são necessidades reais, em que se deve conhecer melhor os problemas e testar as soluções (Cunha, 2016 *apud* Santos, 2016, p. 56).

Santos (2016) informa que o também integrante do LabHacker, Pedro Brandão, “considera a maior tolerância a erros, associada a um espaço de abertura e inovação, como uma das principais contribuições do laboratório para a Câmara dos Deputados, ‘inclusive influenciando alguns outros órgãos com os quais trabalhamos’” (Brandão, 2016 *apud* Santos, 2016, p. 56). Contudo, algumas dificuldades relacionadas às regras de funcionamento do Parlamento são relatadas por Brandão, conforme a seguir.

A própria burocracia é uma dificuldade no dia a dia de operação do laboratório. Um espaço de inovação e experimentação possui necessidades dinâmicas, muitas vezes necessitando aquisições de serviços, *softwares* e *hardwares* muito específicos. Devido à necessidade de realizar licitações, muitas dessas aquisições tornam-se inviáveis devido ao tempo que demorariam (Brandão, 2016 *apud* Santos, 2016, p. 56).

Outro tema relacionado à inovação no LabHacker é a formação das redes de colaboração. Esse assunto também foi debatido no evento Nós do Lab, onde surgiram questionamentos relacionados à ampliação dessas redes: “como evitar que os projetos de colaboração dialoguem sempre com as mesmas pessoas?” ou “como trazer pessoas com saberes diferentes para as parcerias?”. Entre as respostas para essas questões foi citada a realização de debates com metodologias criativas que facilitem a transmissão de conhecimento por pessoas de áreas diversas. O próprio Nós do Lab é um exemplo desse tipo de troca de experiência.

Foi mencionado, porém, que os conceitos relacionados a dados abertos ainda são considerados conhecimento de nicho, restrito a um público específico. Para mudar essa realidade, foi citada a importância de serem realizados *hack days* (eventos de um dia com a temática *hacker*) que tenham enfoque educativo e levem pessoas comuns a aprender sobre dados abertos. Entre as iniciativas do LabHacker desenvolvidas nesse sentido está a oficina Pequenos Hackers, cuja primeira edição, em agosto de 2015, reuniu doze crianças entre 6 e 10 anos de idade que aprenderam de forma lúdica sobre circuitos e conectividade. Promovida em parceria com o Brasília FabLab, a oficina abordou temas como tecnologia, transparência e participação política. A experiência se repetiu em 2016, com outras duas edições (março e abril). A segunda edição teve parceria do Plenarinho, o *site* infanto-juvenil da Câmara, e seu objetivo foi idealizar um jogo *on-line* sobre representatividade e cidadania. Já a terceira edição reuniu estudantes de 10 a 12 anos de idade que desenvolveram um jogo com perguntas simples sobre democracia (temas como diferença entre os três poderes, papel da Câmara, cidadania e transparência).

Diego Cunha enfatiza “que as parcerias do LabHacker ocorrem sem formalidades, com base no interesse em projetos específicos, podendo ser ocasionais ou não” (Cunha, 2016 *apud* Santos, 2016, p. 60). Ele destaca, por exemplo, “a participação de especialistas convidados ou membros da comunidade *hacker* para atividades no laboratório; a colaboração com universidades no desenvolvimento de melhorias para a ferramenta Wikilegis [do portal e-Democracia]; e a inserção do e-Democracia em *websites* de entidades como Avaaz, Change e Vote na Web, [...] ampliando a possibilidade de participação dos cidadãos” (*idem, ibidem*).

O LabHacker tem uma ampla rede de parceiros, que inclui diferentes setores da Câmara dos Deputados (Centro de Informática, Departamento de Taquigrafia, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, Departamento de Comissões,

Secretaria de Comunicação Social e Consultoria Legislativa, entre outros); deputados interessados nos projetos e temas do laboratório; comunidade *hacker* (grupos Transparência Hacker, Calango Hacker, Brasília Fab Lab, Garoa Hackerspace e Tarrafa Hackerspace, entre outros); entidades com perfil de *advocacy* ou ativismo político (Avaaz, Change.org, Vote na Web e Instituto Atuação); laboratórios de inovação do setor público (como o GNova, do Ministério do Planejamento, e o InovaTCU); laboratórios de inovação com foco no setor público (entre os quais o Govlab, de Nova York; e Nesta, no Reino Unido); e academia (instituições como UnB, Universidade Federal de Goiás e Universidade Federal Fluminense).

Para manter uma comunidade ativa de usuários e colaboradores, o LabHacker busca divulgar suas ações por *e-mail* ou pelas redes sociais, além do *website* e do *blog*. O laboratório tem uma lista de contatos por áreas de atuação que é usada para mobilizar o público-alvo de um determinado evento. Cunha (2016) afirma que, para motivar a participação de pessoas nas atividades do laboratório, é preciso divulgar as ações de inovação e, principalmente, mostrar que há um esforço de melhoria dentro da Câmara dos Deputados para mudar as práticas em vigor, a despeito de eventuais limitações e falhas da Casa enquanto instituição ou por parte de seus membros políticos. Brandão (2016) também reforça a ideia de que o incentivo à participação depende essencialmente da capacidade de assegurar aos colaboradores que seus esforços trarão resultados concretos (Santos, 2016, p. 60-61).

Em estudo sobre os laboratórios de inovação cidadã na América Latina, Acevedo e Dassen (2016) afirmam que as redes de colaboração são fundamentais para um ambiente de inovação pública, pois estimulam uma abordagem multisetorial dos temas em análise e geram soluções mais criativas e capazes de combinar enfoques diversos na execução de projetos e na elaboração de políticas públicas. Eles também ressaltam que é necessário apoio político para ajudar a quebrar barreiras à inovação e a introduzir novas formas de resolver problemas de gestão ou de ampliar a participação social nas instituições. No âmbito do LabHacker, o apoio dos parlamentares se revela, por exemplo, em sua maneira de lidar com o portal e-Democracia: alguns decidem priorizar a análise de sugestões encaminhadas pelos cidadãos a proposições legislativas das quais são relatores e, caso concordem com essas sugestões, podem incorporá-las ao texto da proposta.

Além da formação de parcerias e da ampliação da rede de colaboradores, Acevedo e Dassen (2016) ressaltam que um dos principais desafios dos laboratórios de inovação pública na América Latina é dar continuidade às suas inovações, sejam elas ferramentas, produtos, processos ou serviços. Eles afirmam que a aceitação de um projeto está relacionada, entre outros fatores, à capacidade do laboratório de avaliar o impacto desse projeto. No caso do LabHacker, há avaliações sobre participação que levam em conta métricas de acesso fornecidas pelo Google Analytics. Algumas ferramentas têm métricas específicas, como o Wikilegis (quantidade de sugestões e

comentários). Esses dados possibilitam à equipe do laboratório visualizar os projetos de lei mais relevantes nos debates virtuais e que despertam maior interação. Outra forma de avaliação utilizada pelo LabHacker são os testes de usabilidade, que verificam como um determinado aplicativo está sendo recebido pelos usuários. O diálogo constante da equipe do LabHacker com instituições públicas e organizações da sociedade civil também possibilita um retorno (embora não sistematizado) sobre o uso e a aceitação das ferramentas digitais.

Uma das críticas feitas por debatedores no evento Nós do Lab, no entanto, é de que não existe uma avaliação sistemática da qualidade das ferramentas já implementadas. Debatedores presentes no evento levantaram ainda outros questionamentos sobre a continuidade dos projetos: “como viabilizar um modelo de negócios para que aplicativos apresentados no *hackathon* virem iniciativas permanentes?”, “como evitar que uma ferramenta entre em desuso por falta de engajamento do usuário?”.

Segundo Santos (2016, p. 63-64), “Pedro Brandão ressalta que os testes com usuários possibilitam aferir se a tecnologia desenvolvida pelo LabHacker alcança o resultado esperado”.

Sempre que vamos trabalhar em um aplicativo/ferramenta adotamos o ponto de vista do usuário e de suas necessidades. No princípio de um projeto, fazemos frequentes reuniões para definir as interfaces com as quais o usuário interagirá. Adotamos processos e tecnologias que produzam um resultado com eficiência, assim permitindo incluir usuários (frequentemente visitantes do laboratório) para testar as interfaces desde cedo em todo o processo. Utilizamos ferramentas como o Trello e o Slack, que permitem uma agilidade na comunicação da equipe (Brandão, 2016 *apud* Santos, 2016, p. 64).

“O desenvolvimento de protótipos pelo LabHacker, segundo Brandão, também é uma forma de ampliar a visibilidade de um projeto e, eventualmente, contribuir para a sua continuidade”, conforme citado no estudo de Santos (2016, p. 64).

Por ser um espaço de inovação, o laboratório frequentemente desenvolve protótipos. Esses protótipos, aliados a testes com usuários, são usados para testar o conceito de projetos. Com base nessas provas de conceito, conseguimos de maneira mais eficaz mostrar aos outros órgãos o funcionamento dos projetos. Muitos projetos não passam da fase inicial, enquanto outros avançam a ponto de se tornarem importantes para a instituição. Um exemplo é o e-Democracia, que recebeu investimentos tecnológicos para sua completa reformulação devido à sua eficácia para a participação (Brandão, 2016 *apud* Santos, 2016, p. 64).

Santos (2016, p. 64) também destaca que, na opinião de Diego Cunha, “o fomento a uma cultura de experimentação é uma das principais contribuições do LabHacker para o Parlamento, ao ‘fazer acreditar, aqui dentro da Casa e para os cidadãos lá fora, que é possível mesmo fazer uma Câmara diferente’. Essa função se junta ao papel do laboratório de impulsionar os projetos de transparência e participação”.

6 RESULTADOS E LIÇÕES APRENDIDAS

O debate Nós do Lab foi escolhido para ilustrar este estudo de caso por trazer à tona, ao longo de um dia no LabHacker, as principais reflexões relacionadas ao presente e ao futuro do laboratório. Ao ouvir especialistas e ativistas de diversas instituições, o LabHacker da Câmara dos Deputados promove o diálogo e ajuda a manter parcerias que dão fôlego a atividades destinadas a *hackear* o Legislativo brasileiro, com uma interação diferente entre cidadão e Parlamento. Entre essas atividades estão o desenvolvimento de ferramentas digitais, como ocorreu durante a realização das maratonas *hacker* (*hackathons*); a promoção de debates sobre formas de a tecnologia favorecer a participação popular; e o aprimoramento do portal e-Democracia, por meio do qual cidadãos fazem sugestões de mudanças a projetos de lei.

Com a promoção de eventos como o Nós do Lab, pode-se dizer que o LabHacker segue por um caminho como o apontado por Acevedo e Dassen (2016, p. 23) para os laboratórios de inovação cidadã: o da reformulação de problemas e da cocriação de soluções por meio de redes de colaboração com áreas dos setores público e privado. Uma das principais perguntas do evento foi: “o que as instituições públicas devem fazer para atrair e manter a adesão de cidadãos no debate público?”. A resposta a essa questão permanece em aberto, mas é possível ressaltar a criação do LabHacker como fator de inovação na Câmara dos Deputados e de incentivo a essa participação.

A atuação do laboratório foi reconhecida, por exemplo, em relatório sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação nos parlamentos nacionais, divulgado em 2016 pela UIP. O relatório aponta o portal e-Democracia, que tem o LabHacker como gestor, como exemplo de ferramenta digital e cita a criação do laboratório pela Câmara dos Deputados como um projeto inovador, capaz de promover o uso efetivo das tecnologias digitais e de melhorar o relacionamento entre parlamentos e cidadãos. Segundo a UIP, o Legislativo do Brasil é um dos poucos a incentivar o chamado engajamento ativo, que envolve o uso de ferramentas digitais para promover a participação popular (IPU, 2016, p. 60).

Em suma, o LabHacker conseguiu alguns resultados tangíveis: a avaliação rápida de viabilidade de projetos (como foi o caso do Mapa Participativo), por meio de formatos de *design thinking* e testes de usuários com base em protótipo; sugestões dos cidadãos realizadas no âmbito do portal e-Democracia foram de fato levadas em consideração na elaboração de algumas leis, como o Marco Civil da Internet e o Estatuto da Pessoa com Deficiência (Faria e Rehbein, 2016); protótipos e pilotos são construídos com a participação de redes de colaboradores, seja durante a fase de desenho, como foi o caso do Nós do Lab, seja no processo de desenvolvimento tecnológico, a exemplo dos aplicativos elaborados nos *hackathons*.

Ao olhar para o futuro do LabHacker, é importante ressaltar um dos aspectos considerados fundamentais pelos integrantes do laboratório mencionados neste estudo: o cidadão perceber que a sua participação pode gerar resultados concretos no Parlamento (Santos, 2016). Assim como relataram alguns debatedores do evento Nós do Lab, torna-se relevante o esforço permanente em busca de parcerias com pessoas e instituições que compartilhem valores da cultura *hacker*, como colaboração, experimentação e compartilhamento de informações; o engajamento de agentes políticos; e a criação de mecanismos para informar o cidadão sobre o atendimento ou não de suas sugestões.

REFERÊNCIAS

- ACEVEDO, S.; DASSEN, N. **Innovando para una mejor gestión**: la contribución de los laboratorios de innovación pública. [s.l.]: BID, set. 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/2A9ZuIw>>. Acesso em: 8 out. 2016.
- BRASIL. Resolução da Câmara dos Deputados nº 49, de 2013. Estabelece a estrutura temporária da Liderança do Partido Republicano da Ordem Social e da Liderança da Solidariedade; cria o Laboratório Ráquer; e dá outras providências. **Diário da Câmara dos Deputados**, p. 60.173, 18 dez. 2013. Disponível em: <<https://bit.ly/2CrJ281>>. Acesso em: 10 nov. 2016.
- CANUTO, L. C. Câmara inaugura Laboratório Hacker nesta quarta-feira. **Câmara Notícias**, 18 fev. 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/2CsDtq2>>. Acesso em: 3 ago. 2018.
- FARIA, C. F. S. Entrevista ao programa Com a Palavra. **Câmara dos Deputados**, 18 fev. 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/2Elw60e>>. Acesso em: 15 out. 2016.
- FARIA, C.; REHBEIN, M. Open parliament policy applied to the Brazilian Chamber of Deputies. **Journal of Legislative Studies**, v. 22, n. 4, p. 559-578, 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/2rRmFCQ>>.
- IPU – INTER-PARLIAMENTARY UNION. **World e-Parliament Report 2016**. Geneva, 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/291cWCM>>. Acesso em: 4 out. 2016.
- MARATONA *hacker* promovida pela Câmara chega à fase final. **Câmara Notícias**, 29 out. 2013. Disponível em: <<https://bit.ly/2Skupt3>>. Acesso em: 3 ago. 2018.
- OLIVEIRA, J. C. Vencedores da maratona *hacker* da Câmara serão premiados hoje. **Câmara Notícias**, Brasília, dez. 2013. Disponível em: <<https://bit.ly/2EEYEYt>>. Acesso em: 3 ago. 2018.
- SANTOS, P. T. **Laboratórios de inovação cidadã e cultura hacker**: um estudo sobre o laboratório *hacker* da Câmara dos Deputados. 2016. 84 f. Monografia (Especialização) – Curso de Comunicação Política no Legislativo, Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), Brasília, 2016.

SVAB, H. A experiência deste Hackathon na Câmara dos Deputados. **Blog.hsvab.eng.br**, 1º nov. 2013. Disponível em: <<https://bit.ly/2EGE4pR>>. Acesso em: 2 out. 2016.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

XAVIER, L. G. **Laboratório *hacker* para desenvolvedores de *software* inicia atividades na Câmara**. Brasília: Câmara dos Deputados, jan. 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/2R4ulAf>>.

PITCH GOV.SP: APROXIMANDO GOVERNO E *STARTUPS* PARA SOLUÇÃO DE DESAFIOS NA GESTÃO PÚBLICA

Karla Bertocco Trindade¹
Alexandre Moyses Koch Groszmann²
Bruno Berthold Freitas³
Christine Parmezani Munhoz⁴
Eduardo Henrique de Azevedo⁵
Marcos D'Avino Mitidieri⁶
Rafael Hamze Issa⁷
Ricardo Carrion⁸
Theo Frazão Nery⁹

1 CONTEXTO DE SURGIMENTO DA INICIATIVA

O papel do governo é o de estar em constante contato com sua população. Isso significa não somente construir mecanismos para identificar e atender às demandas mais necessárias, mas também compreender com profundidade o impacto de novas tecnologias e modelos de negócios inovadores na sociedade. Parte deste processo significa fomentar um ecossistema de inovações robusto e parte significa absorver estas inovações nos serviços públicos e nas ferramentas de gestão.

Para o desenvolvimento de um ecossistema de inovação, são necessárias políticas públicas sobre modelo regulatório, condições de mercado, acesso a financiamento, criação e difusão do conhecimento, capacidade empreendedora e cultura empreendedora, como analisam Isenberg (2010), Arruda *et al.* (2013), OECD (2010) e Silva (2017).

O Pitch Gov.SP é um programa com o objetivo de aproximar gestores públicos de soluções desenvolvidas por *startups*. Procura-se fomentar modelos de negócios

1. Ex-subsecretária de parcerias e inovação do estado de São Paulo. Especialista em direito administrativo pela Fundação Getúlio Vargas (FGV).

2. Assessor técnico na Secretaria de Governo do Estado de São Paulo (Segov-SP). Especialista em ciência política e história pela University of British Columbia.

3. Assessor responsável pela Unidade de Inovação da Segov-SP. Mestre em *business administration* pela Ohio University.

4. Servidora pública na Segov-SP. Especialista em gestão pública – Escola de Contas (TCM-SP) e mestre em saúde ambiental pela Universidade de São Paulo (USP).

5. Assessor técnico da Unidade de Inovação da Segov-SP. Graduado em engenharia química pela Universidade Federal de São João del-Rei (UFSJ).

6. Assessor técnico na Segov-SP. Mestre em gestão e políticas públicas pela FGV.

7. Professor no Instituto Brasileiro de Direito Público (IDP). Doutorando em direito na USP.

8. Assessor técnico na Unidade de Inovação da Segov-SP. Mestrando em direito e desenvolvimento pela FGV.

9. Assessor técnico na Segov-SP. Graduado em *design* pela Pontifícia Universidade Católica (PUC).

de empresas nascentes e fortalecer iniciativas de melhoria dos serviços públicos, buscando soluções para desafios de relevância pública em diferentes áreas do governo. É uma iniciativa de aproximação de tecnologias nascentes, do ambiente real de governo, para prova de conceito, estimulando a criação e a difusão do conhecimento, bem como a capacidade e a cultura empreendedoras.

O governo, ao expor seus problemas, reconhece a dificuldade que enfrenta ao buscar solucioná-los de maneira isolada, enquanto pela inovação aberta cria novas formas de colaboração com empresas, pesquisadores e cidadãos (Mocker, Bielli e Haley, 2015; Rammer e Müller, 2012; Roncaratti, 2017). No Pitch Gov.SP, a inovação aberta acontece especialmente nas fases de adoção de novas tecnologias, permitindo práticas colaborativas para escalar novas soluções aplicadas aos serviços públicos.

O diagnóstico que motivou o programa Pitch Gov.SP deriva de duas situações-problema: a dificuldade de inovação no setor público e a vontade das *startups* e das empresas de tecnologia de validarem suas soluções em um ambiente real de governo.

Para um gestor que sabe o alto custo de ser responsabilizado pelos seus atos, pode ser preferível evitar ou adiar decisões arriscadas, diante de inúmeros mecanismos regulatórios que podem questionar a aplicação de recursos em soluções cujo retorno público é incerto. Assim, a maioria das soluções do governo são criadas internamente e, muitas vezes, não respondem a todas as demandas e qualidades esperadas pelos cidadãos.

Percebeu-se, entretanto, um desejo latente por parte das empresas nascentes de tecnologia de fornecerem seus produtos e serviços ao governo. Em entrevista com a Associação Brasileira de *Startups* (ABStartups), foi informado que 94% das empresas nascentes do Brasil apresentam dificuldade de realizar projetos com o setor público, mesmo em modelos gratuitos. A grande maioria destas não identifica o governo como um agente do ecossistema de inovação – pelo contrário, muitas vezes, o associam a ineficiências e entraves burocráticos ao desenvolvimento dos seus negócios.

O Estado já possui modelos de parcerias estabelecidos com o setor privado e as organizações da sociedade civil, tais como as concessões, as parcerias público-privadas (PPPs) e os contratos de gestão com as organizações sociais. Com o programa Pitch Gov.SP, buscaram-se novos modelos de parcerias com empresas de tecnologia que pudessem oferecer soluções inovadoras para os gestores públicos.

O Decreto Estadual nº 61.035, de 1º de janeiro de 2015, criou a Secretaria de Governo e a Subsecretaria de Parcerias e Inovação, que atua com projetos de PPPs e concessões, as parcerias com as organizações sociais. Além disso, criou a Unidade de Inovação,¹⁰ cujo objetivo era definir ações estratégicas para inovação em governo, incorporando a inovação na gestão pública.

10. Entre julho de 2015 e junho de 2016, durante a fase de planejamento do programa, passaram pela Unidade de Inovação Roberto Meizi Agune, Alvaro Gregório Santos, Sergio Pinto Bolliger, José Antonio Carlos, Edward Ribeiro Gerth, Alcione de Godoy, Christine Parmezani Munhoz, Helena Pchevuzinske, Lara Barbarian, Maria José Pereira, Raunilda Lima de Santana, Eduardo Henrique de Azevedo, Isabel Bichucher Opice, Rafael Hamze Issa e Marcos D'Avino Mitidieri.

O objetivo dessa equipe de inovação era criar um projeto que trouxesse impacto para os serviços públicos e pudesse, também, ajudar o desenvolvimento do ecossistema de inovação. Iniciativas de apoio ao desenvolvimento de *startups* estavam começando no país, por exemplo, o programa Startups and Entrepreneurship Ecosystem Development (SEED) de Minas Gerais e o programa Startup-Brasil, no entanto, ainda existia uma dificuldade do governo de se aproximar das soluções criadas por tais empresas. Assim, após um diagnóstico das dificuldades para o governo conhecer e testar soluções desenvolvidas por *startups* e de conversas com a ABStartups, foi desenhado o Pitch Gov.SP.

O programa foi lançado em setembro de 2015 pelo Decreto nº 61.492/2015, posteriormente atualizado pelo Decreto Estadual nº 62.711/2017. É um programa pioneiro na aplicação de sua metodologia, que utiliza chamamento público e convênios sem repasse de recursos para permitir testes de soluções e prova de conceito em ambiente real de governo por determinado período. A iniciativa tem alto grau de replicabilidade, uma vez que o custo de implementação é baixo e o potencial de impacto, significativo. A segunda edição foi realizada em 2017, devido ao sucesso na implementação do programa.

FIGURA 1
Primeira edição do Pitch Gov.SP, no Palácio dos Bandeirantes (17 nov. 2015)



Fonte: Pitch Gov.SP. Disponível em: <<https://goo.gl/UzSGeQ>>.

2 DESCRIÇÃO DO CASO

Na primeira edição do Pitch Gov.SP, mais de trezentas *startups* se envolveram no processo, com quinze empresas selecionadas para três áreas do governo (saúde, educação e facilidades aos cidadãos), sendo que nove *startups* realizaram os testes. Na segunda edição, foram recebidas 254 inscrições, sendo selecionadas dezesseis *startups* para oito áreas do governo (saúde, educação, saneamento e energia, finanças públicas, transporte, habitação, transparência e controle interno, estatística e análise de dados). Até outubro de 2018, os testes da segunda edição encontravam-se em execução, por isso este capítulo apresentará apenas os resultados da primeira edição do programa.

Na primeira edição, foram listados 35 desafios corriqueiros na gestão pública, como engajamento dos pais na educação dos filhos, diminuição do número de abstenções nas consultas médicas e aproximação dos formandos nos cursos profissionalizantes do Estado de potenciais clientes.¹¹

Além disso, o edital define condições de participação para pessoas físicas ou jurídicas com registro no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) aberto há, no máximo, cinco anos.¹² Tal critério incorpora o objetivo do governo de se aproximar de empresas nascentes, ainda não consolidadas, que estariam abertas a desenvolver ferramentas compatíveis com o ambiente público, e não apenas oferecer soluções prontas, pensadas para o mercado privado. Importante destacar que não havia exigência para as empresas que estivessem sediadas no estado de São Paulo.

Para realização do programa, foi fundamental o desenvolvimento de parcerias estratégicas, entre as quais com a ABStartups, que atuou como parceira executiva do programa. Organização influente no ecossistema de inovação, entre suas atividades estão a articulação de projetos, de programas de acesso ao mercado e mentorias. A parceria foi contratada pela Companhia de Processamento de Dados do Estado de São Paulo (Prodesp) por inexigibilidade de licitação, tendo como objeto a utilização da conhecida plataforma StartupBase/Arena, da ABStartups, para o recebimento e a avaliação das soluções ofertadas pelas *startups*.

A base da modelagem do programa veio do Pitch Corporate,¹³ programa da ABStartups que conecta *startups* com grandes empresas. A partir de então, o desenho do programa, com suas regras e etapas, foi desenvolvido em conjunto com o segundo marco regulatório do setor público.

11. A lista completa dos desafios pode ser lida no *Edital de chamamento público para apresentação de soluções inovadoras*. Disponível em: <<https://bit.ly/1R8AoMF>>.

12. Na segunda edição, o critério de cadastro do CNPJ foi ampliado para cadastros abertos há, no máximo, sete anos.

13. Mais informações em:<<http://pitchcorporate.com.br/>>. Acesso em: jan. 2018.

A Companhia de Processamento de Dados do Estado de São Paulo (Prodesp) e o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas de São Paulo (Sebrae-SP) figuraram como parceiros operacionais do programa. Enquanto aquela auxiliou na elaboração, na seleção e no acompanhamento dos testes, além de oferecer os recursos que permitiram a contratação da ABStartups, este participou da banca de especialistas do evento e convidou todas as empresas inscritas que estavam em estágios iniciais de maturidade para um programa de capacitação empreendedora e aceleração denominado *speedmentoring*.¹⁴

O Pitch Gov.SP também contou com o apoio de outros parceiros, de forma voluntária, na posição de especialistas, ao longo das apresentações feitas pelas *startups*. Nesta condição, contribuiu para o sucesso do programa o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), bem como diversas organizações do ecossistema de inovação, a saber: Artemisia, Vox Capital, RedPointeVentures, Ebricks, Fundação Lemann, Kaszek Ventures, Wenovate e Dínamo.

3 POR QUE SE CONFIGURA UMA INOVAÇÃO?

O termo inovação aberta foi utilizado por Chesbrough (2003) para definir o intercâmbio de ideias internas e externas, com o objetivo de dinamizar a inovação nas organizações. Segundo Terra (2009), a vantagem competitiva está cada vez mais relacionada ao capital de relacionamento (reputação, confiança e edificação de redes) de uma organização.

A inovação aberta abrange novas práticas colaborativas entre empresas, governos, pesquisadores e cidadãos – e pode ser incorporada em diferentes fases: na identificação dos problemas; na criação e geração de ideias; e na adoção e difusão de novos produtos e serviços (Gabriel, Stanley e Saunders, 2017).

Quando implementada na fase de identificação de problemas, envolve colaboração na coleta de dados, por exemplo, com *crowdsourcing* de dados, ou com cidadãos, em um papel mais participativo na definição da agenda pública. Na fase da invenção ou criação, a inovação aberta envolve grande quantidade de agentes, que participam e geram novas ideias, por exemplo, em *hackathons* para compartilhamento de dados e processos de cocriação e codesenvolvimento de novas soluções. E, por fim, na fase de adoção e difusão de novas tecnologias, a inovação aberta garante maior difusão da prática, reunindo as principais partes interessadas para divulgar inovações promissoras, ampliando a escala e a efetividade da adoção da nova tecnologia ou processo.

14. Programa de capacitação para empreendedores com foco na estruturação ou remodelagem de um negócio com edições temáticas. Traz especialistas em empreendedorismo para auxiliar os empreendedores, visando uma proposta mais sólida e robusta para ir a mercado.

No caso do Pitch Gov.SP, a colaboração acontece especialmente na adoção e difusão de novas tecnologias. A parceria foi direcionada para a fase de testes de soluções desenvolvidas por empresas nascentes que estariam dispostas a testar e desenvolver ferramentas, fazendo ajustes necessários às características do ambiente público. Para evitar aventureiros, a seleção das propostas definiu critérios que consideraram a maior maturidade de operação e desenvolvimento de soluções, ampliando o potencial sucesso na implementação das novas tecnologias.

O benefício do programa para o gestor é a possibilidade de conhecer novas soluções, testá-las em um ambiente real e, caso os testes apresentassem resultados satisfatórios, entender de que maneira seria possível estruturar modelos para continuidade das parcerias. O benefício para o empreendedor é a possibilidade de conhecer o ambiente de governo e atingir escala de maneira mais rápida. Por último, o cidadão se beneficia de um serviço público mais eficiente.

4 DETALHAMENTO DOS MÉTODOS ADOTADOS

Para a definição das secretarias e dos órgãos que participariam da primeira edição do programa, foram considerados a relevância dos desafios e o impacto das novas tecnologias para os cidadãos. Foram selecionados três órgãos – Saúde e Educação e Facilidades ao Cidadão.

Após a definição dos órgãos participantes, foram realizadas reuniões entre a equipe da Secretaria de Governo e as chefias e os técnicos das áreas para seleção dos desafios que seriam incluídos no chamamento público. Neste processo, a equipe da Secretaria do Governo avaliou quais desafios poderiam ser atendidos por empresas nascentes de base tecnológica.

O edital foi publicado em 17 de setembro de 2015,¹⁵ com prazo de trinta dias para inscrições de propostas. A divulgação do programa contou com a elaboração de vídeos institucionais, além de um evento realizado no Palácio dos Bandeirantes. Além disso, foi realizada a divulgação pelos parceiros do programa e para o público da ABStarutps, que foi fundamental para a grande adesão de propostas.

Segundo o decreto, o programa é dividido em cinco etapas: *i*) chamamento público; *ii*) apresentação das soluções inovadoras; *iii*) análise e resultado; *iv*) convocação para testes; e *v*) realização de testes. No âmbito do governo do estado de São Paulo, as três primeiras etapas ficaram a cargo da Secretaria de Governo, enquanto a convocação e a execução do teste ficaram a cargo da secretaria ou do órgão setorial responsável.

15. Ver *Edital de chamamento público para apresentação de soluções inovadoras*. Disponível em: <<https://bit.ly/1R8AoMF>>.

Durante o período das inscrições, as empresas interessadas se cadastraram na plataforma, por meio do *site* da Secretaria de Governo, e submeteram um arquivo contendo descrição detalhada da solução proposta. Foi utilizada a Plataforma Startup Base Arena,¹⁶ produto desenvolvido e mantido pela ABStarutps, que também foi utilizada pelo governo federal no programa Start-Up Brasil.¹⁷

Para a fase de apresentação das soluções (*ii*) e a análise de resultados (*iii*), a Secretaria de Governo instituiu comissões de análise para cada área temática (saúde, educação e facilidades aos cidadãos).¹⁸ Cada comissão contou com cinco membros: dois da Secretaria de Governo, dois do órgão setorial responsável e um da Prodesp.

Inicialmente, foi realizada uma validação da documentação das empresas inscritas. Após a etapa de validação, foi realizada a análise das soluções segundo quatro categorias de avaliação: maturidade, modelo de negócios, equipe e aderência ao modelo proposto (item 5.2 do edital de chamamento público).¹⁹

Foram selecionadas as quinze melhores propostas (cinco para cada área temática), que iriam participar do evento Pitch Gov.SP, para apresentação das soluções. O formato das apresentações foi o *pitch*,²⁰ que dá nome ao programa. Cada empresa teve cinco minutos para expor sua solução, de maneira persuasiva e dinâmica. Durante a realização do evento Pitch Gov.SP, foram convidados especialistas de diversas áreas para avaliar as apresentações e elaborar parecer sobre a solução proposta, sobre a capacidade de responder ao desafio e sobre a viabilidade.²¹ Esse relatório colaborou com as análises realizadas por cada comissão de avaliação.

16. A ferramenta é a única solução brasileira para processos seletivos de *startups*, tais como competições, concursos e programas de educação. Mais informações em: <<https://bit.ly/2Fa41Yr>>. Acesso em: nov. 2017.

17. Diferentemente do Pitch Gov.SP, que busca intermediar a aplicação de tecnologias em serviços públicos, o Start-Up Brasil visa potencializar o ecossistema de empresas nascentes com base em tecnologias no país. Mais informações em: <<https://www.startupbrasil.org.br/>>. Acesso em: nov. 2017.

18. Conforme definido pelo Decreto nº 61.492/2015, a comissão deveria ser composta por dois representantes da Secretaria de Governo e dois representantes de cada secretaria de Estado ou entidade da administração pública indireta afeta à questão de relevância pública e coordenada pela Secretaria de Governo. Além disso, a comissão poderia convidar para participar, sem remuneração, especialistas de notório conhecimento técnico nas áreas envolvidas.

19. O anúncio das quinze *startups* selecionadas foi feito por Karla Bertocco Trindade, subsecretária de Parcerias e Inovação do Estado de São Paulo, em novembro/2015, durante a Conferência Anual de *Startups* e Empreendedorismo de 2015 (Case), o maior evento de *startups* da América Latina.

20. Breve apresentação do projeto, serviço, produto, ideia para uma banca avaliadora, investidores ou clientes.

21. Das organizações do ecossistema de inovação presentes, citam-se Artemisia, Vox Capital, Red Point e Ventures, Ebricks, Fundação Lemann, Kaszek Ventures, Wenovate e Dinamo.

FIGURA 2
Cerimônia com quinze finalistas Pitch Gov.SP, no Palácio dos Bandeirantes (17 nov. 2015)



Fonte: Pitch Gov.SP. Disponível em: <<https://goo.gl/oTz9Uj>>.

Após a realização do Pitch, abriu-se prazo para a elaboração do relatório pela Comissão de Análise de Soluções Inovadoras, recomendando ou não a convocação para teste das soluções apresentadas. As comissões reuniram-se com as secretarias e os órgãos responsáveis, bem como com as *startups* selecionadas, para uma avaliação final da capacidade técnica e de implementação de cada uma das soluções. Em alguns casos, percebeu-se que as soluções estariam prontas para serem aplicadas aos serviços.²² No entanto, em outros casos, notou-se que especificidades do serviço ou ferramenta de gestão impediriam a realização dos testes.

Das quinze propostas selecionadas para apresentação do *pitch*, foram convocadas doze *startups*. Três empresas não conseguiram participar da fase de testes das soluções por diferentes motivos – na área da educação, uma das soluções era direcionada ao ensino médio, entretanto o foco definido pela pasta era o ensino fundamental; na área da saúde, um dos focos de uma das soluções eram os serviços municipais, e não estaduais; e uma das empresas desistiu da participação, pois não conseguiria testar sua solução sem repasse de recursos.

22. Caso da solução de um *marketplace* para profissionais individuais, bastante adequada aos propósitos do Fundo Social de Solidariedade do Estado de São Paulo que, entre os programas de formação ofertados à população, destaca-se como possível ambiente de testes a Escola de Qualificação Profissional, que engloba Escola de Moda, a Escola de Beleza, a de Construção Civil e a Padaria Artesanal.

As comissões formalizaram suas decisões com as doze soluções que foram indicadas para execução dos testes, em relatório encaminhado à Secretaria de Governo. A convocação (*iv*) dos interessados em testar suas soluções é de responsabilidade da(o) secretaria/órgão setorial e deve ser publicada em *Diário oficial*, conforme definido pelo art. 7º do Decreto nº 61.492/2015, com a redação dada pelo Decreto nº 62.711/2017. A convocação deve ser feita no prazo de trinta dias,²³ contados a partir do encaminhamento feito pela Secretaria de Governo. A(o) secretaria/órgão setorial também é responsável por realizar a etapa dos testes (*v*), mediante convênio, sem repasse de recursos.²⁴

Apesar de definido em edital o prazo de trinta dias para convocação das *startups* para realização dos testes, houve mais tempo do que o previamente esperado para a assinatura dos convênios. Essa dificuldade foi resultado de múltiplos fatores: o pioneirismo do programa implicou incerteza quanto aos procedimentos internos de tramitação nos órgãos públicos, assim como levantou dúvidas sobre qual seria o instrumento jurídico adequado para a celebração das parcerias. Após diversas discussões e consultas aos setores jurídicos das entidades, prosseguiu-se com a assinatura dos convênios somente a partir de maio de 2016.

Das doze soluções indicadas, dez assinaram convênios com a administração pública. Apesar de convocadas, não assinaram convênios as *startups* Artificial Intelligence in Medical Epidemiology (Aime), na área da saúde, e Leva Eu, na área da educação. No caso da primeira, verificou-se mudança na representação da empresa no Brasil, e a nova empresa constava no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) há mais de cinco anos, o que era incompatível com as regras previstas no edital. Já no caso da *startup* Leva Eu, houve mudança na gestão no órgão público, que decidiu não continuar com o andamento do convênio.

Por fim, a *startup* iaiNet assinou convênio com a Secretaria de Governo para realizar testes com o AcessaSP, entretanto não concluiu o teste. Foram identificadas incompatibilidades técnicas entre a ferramenta da empresa e a rede do AcessaSP, que levaram, assim, à descontinuidade das atividades e ao encerramento antecipado da parceria.

Na seção 5, estão sintetizados os testes realizados no âmbito da primeira edição do Pitch Gov.SP, com nove *startups*, e os principais resultados obtidos. Está descrito também o encaminhamento dado pelos órgãos com base na solução aplicada.

23. De acordo com o art. 7º do Decreto nº 61.492/2015, com a redação dada pelo Decreto nº 62.711/2017, a "convocação de interessados para terem suas soluções testadas caberá aos Secretários de Estado ou dirigentes máximos das entidades da Administração Pública indireta afetos à questão de relevância pública. § 1º - Da convocação de que trata o 'caput' deste artigo deverão constar local e data de comparecimento dos interessados e demais informações relevantes. § 2º A convocação deverá ser publicada no Diário Oficial do Estado, no prazo de 30 (trinta) dias da divulgação de que trata o item 1 do § 4º do art. 6º deste decreto".

24. No site Pitch Gov.SP (<http://www.pitchgov.sp.gov.br>), podem-se ver os convênios celebrados na primeira edição.

5 RESULTADOS E LIÇÕES APRENDIDAS

5.1 Facilidades ao cidadão

5.1.1 GetNinjas

Objeto: plataforma que conecta ofertas de vagas de emprego com ofertas de serviços técnicos. Foi testado pelos alunos formados nos cursos do Fundo Social de Solidariedade do Estado de São Paulo (Fussesp) e em dez postos do AcessoSP.

Execução dos testes

Fussesp (maio-dez./2016): durante o período de testes, permitiu-se o acesso à plataforma a oitenta alunos do programa Escola de Qualificação Profissional em Moda, Beleza e Construção Civil, o que facilitou sua entrada no mercado de trabalho.

Resultados: segundo a empresa, 20% dos oitenta alunos cadastrados durante os testes conseguiram fechar pedidos.

Encaminhamento: o Fussesp entendeu que um modelo de credenciamento poderia ser utilizado para a continuidade da disponibilização de serviços como o da GetNinjas, tendo em vista que a plataforma não possui custos ao Estado.

AcessoSP (jul./2016-mar./2017): um *hotsite* da GetNinjas foi a página inicial dos navegadores dos computadores de dez postos do programa AcessoSP, convidando interessados para a plataforma que aproxima prestadores de serviço e clientes. Usuários cadastrados no período tiveram acesso gratuito por seis meses.

Resultados: foram envolvidos trezentos profissionais nos testes e geradas 31 mil oportunidades de prestação de serviços. Dos usuários cadastrados, 30% conseguiram fechar pedidos durante o período de teste e 80% se disseram satisfeitos com a plataforma.

Encaminhamento: teste foi considerado um sucesso pelo AcessoSP e pela GetNinjas e mostrou a relevância de firmar parcerias similares para ampliar o impacto do programa em seu objetivo de promover a inclusão digital dos cidadãos.

5.1.2 Nama

Objeto: desenvolvimento de robô de inteligência artificial (*chatbot*) para agendamento de serviços e atendimento no portal do Poupatempo e na página do Facebook.

Execução dos testes (maio/2016-jul./2018) na Prodesp

Resultados: desde o início dos testes, mais de 2,5 milhões de agendamentos foram feitos. Mais de 15 mil pessoas são atendidas todos os dias, o que representa aproximadamente 30% do número total dos agendamentos do Poupatempo no estado de São Paulo.

Encaminhamento: dado o sucesso da iniciativa, a Prodesp optou por disponibilizar de forma permanente o assistente virtual inteligente (AVI). A participação da Nama na primeira edição do Pitch Gov, como empresa de solução inovadora, resultou exclusivamente na apresentação de testes desta solução.

Outras observações: a empresa conseguiu, pela linha Inovacred, um financiamento de R\$ 1,4 milhão da Desenvolve SP em abril de 2017. Em função do sucesso da ferramenta, houve prorrogação do uso da plataforma até o resultado do processo licitatório.

5.1.3 HandTalk

Objeto: tradução digital e automática para língua brasileira de sinais (Libras) por meio de intérprete virtual, que facilita a comunicação da comunidade surda. Foi testado no programa Poupatempo e na Secretaria Estadual do Direito das Pessoas com Deficiência.

Execução dos testes

Poupatempo (maio/2016-fev./2017): os usuários poderiam utilizar o aplicativo para a leitura de códigos de resposta rápida (QR Code), que traduziriam seu conteúdo para a linguagem de Libras.

Resultados: ferramenta utilizada por 179 usuários do Poupatempo, e 70% desses usuários recomendaram seu uso. Parte dos usuários manifestou dificuldade, em função da diversidade de dialetos existentes em Libras.

Encaminhamento: a Prodesp não optou pela adoção da ferramenta, uma vez que a utilização, em termos numéricos, foi aquém do esperado, apesar da boa aprovação do recurso.

Secretaria Estadual do Direito das Pessoas com Deficiência (maio/2016-set./2016)

Objeto: a solução foi aplicada ao *site* da entidade, facilitando o acesso pela comunidade ao seu conteúdo.

Resultados: 1.928 requisições de traduções foram realizadas nos quatro meses, com um total de 22.906 palavras traduzidas.

Encaminhamento: a secretaria está estudando novo termo de parceria.

5.2 Saúde

5.2.1 Memed

Objeto: plataforma para prescrição médica com lista atualizada dos medicamentos disponíveis no Brasil, agilizando e padronizando os atendimentos.

Execução dos testes (jan./2016-jul./2016): a ferramenta foi testada em clínica conveniada ao Instituto de Assistência Médica ao Servidor Público Estadual de São Paulo (Iamspe) de alto volume de atendimentos (média de 2,4 mil/mês).

Resultados: foram feitas 1.268 prescrições por meio da plataforma.

Encaminhamento: verificou-se que a solução apresentada pode fornecer apoio significativo ao médico no momento da prescrição, mas a falta de infraestrutura de impressão e necessidade de capacitação dos médicos para preenchimento do sistema foram obstáculos para a expansão da ferramenta.

5.2.2 Saúde e controle

Objeto: disponibiliza aos médicos prontuários e histórico dos pacientes na rede pública de saúde.

Execução dos testes (maio/2016-dez./2016) nos ambulatórios de endocrinologia, gastroclínica e ginecologia e obstetrícia do Iamspe

Resultados: do total de 2.888 usuários selecionados, 357 aceitaram participar do teste, dos quais 255 baixaram o aplicativo. Ao final do teste, uma pesquisa de satisfação com 81 usuários revelou que 55% desses utilizaram o aplicativo e avaliaram positivamente os serviços oferecidos. Os seis médicos que participaram da pesquisa também aprovaram a ferramenta, apesar de não terem se engajado no uso.

Encaminhamento: está em elaboração o termo de referência para a abertura de licitação, com vistas à contratação de serviços semelhantes ofertados pelo aplicativo objeto dos testes realizados.

5.2.3 Aquarela

Objeto: partindo-se das bases de dados sobre mortalidade e nascimento no estado, a empresa utilizou sua ferramenta de *big data* para fazer análises preditivas de oito variáveis da declaração de óbitos e nove da declaração de nascimentos, criando parte dos insumos necessários para a Premiação SIM e Sinasc²⁵ no estado de São Paulo.

Execução dos testes (jun./2016-ago./2017) na Secretaria de Estado da Saúde

Resultados: foram analisados cerca de 917 mil registros, entre óbitos e nascimentos, e elaborado um *ranking* com os 645 municípios que melhor preencheram os dados no Sistema Nacional de Informações em Saúde (SNIS). Foram entregues 150 prêmios entre os municípios, regionais de saúde e menções honrosas.

Outras observações: o projeto foi indicado ao Prêmio Mário Covas de 2017, na categoria Melhoria da Gestão Governamental.

25. Sistema de Informação sobre Mortalidade (SIM) e Sistema de Informação sobre Nascidos Vivos (Sinasc).

5.3 Educação

5.3.1 DevTecnologia

Objeto: aplicar processos de aumento da eficiência energética por meio de aparelhos de monitoramento e controle de consumo de energia pela internet.

Execução dos testes (jun./2016-out./2017): a solução foi testada em prédio da Escola Técnica Estadual (Etec) Santa Ifigênia, no Centro Paula Souza.

Resultados: embora a tecnologia tenha apresentado grande evolução durante sua implantação, ainda carece de maior maturação para prover maior confiabilidade e robustez às demandas do Centro Paula Souza.

Encaminhamento: não houve interesse, por parte do Centro Paula Souza, na abertura do processo licitatório.

5.3.2 ClassApp

Objeto: fornece plataforma de comunicação entre pais, alunos e comunidade escolar, aumentando a participação dos pais na vida acadêmica de seus filhos e permitindo a troca *online* de conteúdo entre alunos e professores.

Execução dos testes (jun./2016 a dez./2017): foram realizados em oito Etecs na região de Limeira, e envolveram 9.508 alunos do Centro Paula Souza.

Resultados: mais de 8 mil usuários e mais de 1 milhão de trocas de mensagens. Em quatro meses de implantação, 97% dos alunos aderiram e 60% dos pais foram contactados por meio do aplicativo. A participação dos pais aumentou 69% após maior divulgação das informações escolares pelo aplicativo.

Encaminhamento: o ClassApp tornou-se uma ferramenta importante para o cotidiano das escolas que aderiram, e o Centro Paula Souza estuda formas para contratação da solução.

5.3.3 Árvore de livros

Objeto: fornece plataforma *online* gratuita de acessos a livros didáticos e paradidáticos para alunos, permitindo o acesso ao seu conteúdo de maneira digital.

Execução dos testes (mar./2017-dez./2017): na Secretaria de Estado da Educação, foram realizados em quarenta escolas da diretoria de ensino Sul 2 do município de São Paulo.

Resultados: verificou-se a mudança de percepção por parte das escolas no que diz respeito ao uso de livros digitais. Após a fase de testes, ao responder sobre o tema, nenhuma das escolas afirmou ser contrária ao uso de livros digitais (27% ofereceria apenas livros digitais, se possível, enquanto 73% ofereceria livros digitais e

físicos, se possível). Importante ressaltar que o maior entrave ao uso da plataforma, segundo as próprias escolas, foi a infraestrutura.

Encaminhamento: as escolas participantes demonstraram interesse pela continuidade de utilização da plataforma, que está em estudo pela Secretaria de Estado da Educação.

Após a realização dos testes, foi possível definir aprendizados comuns na operação do programa, caso outros governos queiram replicar a experiência.

- 1) Envolver a equipe técnica do órgão público no processo. Dado o tamanho do corpo técnico do governo do estado, é natural que se envolvam com o programa diferentes equipes setoriais. Em outras palavras, não necessariamente os profissionais que elaboraram os desafios das secretarias serão aqueles a conduzir os testes em conjunto com as *startups*. Por este motivo, é extremamente importante engajar os funcionários técnicos na execução dos testes do Pitch Gov.SP, desde o início do programa.
- 2) Decidir entre desafios abertos ou desafios específicos. Quanto mais genéricos forem, maior o número de empresas capaz de resolvê-los, ao passo que quanto mais específicos, mais precisas serão as soluções que forem propostas. Trata-se de uma estratégia que cada órgão público deve ter em mente, cabendo aos executores do programa ressaltar este ponto ao solicitar os desafios.
- 3) Evitar “aventureiros”. Muitas *startups* veem no Pitch Gov.SP uma oportunidade de crescimento – o que de fato é um dos objetivos do programa. Entretanto, é necessário que estas tenham maturidade suficiente para executar os testes até o final sem repasse de recursos.
- 4) Integrar soluções. As soluções para os desafios do governo são complexas, sendo oportuno o estímulo ao oferecimento de soluções que atendam às diversas dimensões de problemas reais do setor público, mesmo que isso signifique unificar duas ou mais propostas. Dada a burocracia de realizar compras públicas, quanto mais completas forem as soluções, mais fácil será sua implementação.
- 5) Estimular o debate sobre o modelo de negócios. A equipe que executar o programa deve vislumbrar as soluções propostas como o ponto de partida para futuros modelos de negócios dos serviços e ferramentas governamentais. Por isso, é fundamental estimular que empresas e entidades públicas reflitam sobre modelos de negócios economicamente sustentáveis e escaláveis.

5.4 Lições aprendidas

O programa Pitch Gov.SP foi um marco na integração entre o governo do estado de São Paulo e o ecossistema de inovação. Por um lado, fomentou a consolidação de novas tecnologias produzidas no país, tornando-as mais robustas, em função da escala gerada com os testes. Por outro, permitiu a aplicação de novas tecnologias em ferramentas e serviços governamentais no estado de São Paulo.

Além dos resultados concretos, observaram-se diversos ganhos pelo programa. A vivência entre gestores e *startups* é frutífera para ambos. Para o gestor, há o contato com empresas e soluções antes desconhecidas e as práticas de trabalho em projetos inovadores. Se os testes forem positivos, é possível viabilizar a solução no futuro com mais conhecimento de causa, entendendo o que funciona ou não. Para as empresas nascentes, há a experiência de trabalhar com a realidade do setor público e a possibilidade de aprimorar seus produtos e atingir escala.

Foram diversos os fatores que contribuíram para o sucesso do Pitch Gov.SP. Em primeiro lugar, foi fundamental a contribuição das parcerias do programa. Em segundo lugar, o fato de o Pitch Gov.SP ter sido coordenado por um órgão transversal – Secretaria de Governo – facilitou a articulação entre as demais entidades da administração pública estadual. Em terceiro lugar, sem a dedicação e o comprometimento das secretarias e órgãos participantes, o programa não teria tido quaisquer resultados, especialmente dado seu caráter inovador.

Ao mesmo tempo, diversos foram os gargalos enfrentados neste processo. Uma primeira complexidade diz respeito à comunicação entre os agentes de governo e os das *startups*, até mesmo em termos técnicos e procedimentos por ambos os lados.

Também merece destaque a complexidade jurídica para a realização do programa. Muito embora contassem com alta experiência na máquina pública, representantes das entidades governamentais demoraram a compreender a viabilidade jurídica da execução dos testes sem a realização de prévia licitação, formalizada em convênio sem repasse de recursos.

Além disso, existe uma grande complexidade na incorporação, pela administração pública, das soluções das *startups* (Oliveira, Barbosa e Marinello, 2018). Após os testes terem se demonstrado um sucesso, menciona-se que, até o momento, nenhuma solução da primeira edição foi objeto de efetiva contratação, nos termos do novo marco regulatório de inovação. Recentes alterações legislativas talvez venham a facilitar esse tipo de contratação. Trata-se, basicamente, da promulgação da Lei Federal nº 13.243/2016, que alterou a Lei Federal nº 10.973/2004, e da correspondente edição de decretos regulamentadores (no estado de São Paulo, Decreto nº 62.917/2017).

De acordo com a nova legislação, os órgãos e as entidades da administração pública podem contratar, com dispensa de licitação, pessoas jurídicas com ou sem fins lucrativos *voltadas às atividades de pesquisa* e de reconhecida capacitação tecnológica para o desenvolvimento de solução inovadora *que envolva risco tecnológico* (conforme art. 20 da Lei Federal nº 10.973/2004 e art. 52 do Decreto nº 62.917/2007). Embora se trate de avanço, tal previsão não contempla boa parte das *startups* e soluções.

Outra disposição interessante da nova legislação é a que trata da formalização de parcerias ou convênios como os previstos no Pitch Gov.SP por Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação (ICTs) públicas (conforme art. 9º da Lei Federal nº 10.973/2004 e art. 39 do Decreto nº 62.917/2007). Agora, reconhece-se que os ajustes poderão dar tratamento à propriedade intelectual e à participação nos resultados da exploração das soluções resultantes da parceria. Isso significa que as ICTs públicas, que têm mais facilidade para serem contratadas diretamente pela própria administração pública (com base, por exemplo, no inciso VIII, do art. 24, da Lei Federal nº 8.666/1993), poderão lhe oferecer a solução desenvolvida, garantida a sua remuneração e a das *startups* parceiras.

REFERÊNCIAS

- ARRUDA, C. *et al.* **O ecossistema empreendedor brasileiro de startups**: uma análise dos determinantes do empreendedorismo no Brasil a partir dos pilares da OCDE. Nova Lima: FDC, 2013. Disponível em: <<https://bit.ly/2OGkE9V>>. Acesso em: 19 set. 2018.
- CHESBROUGH, H. The logic of open innovation: managing intellectual property. **California Management Review**, Berkeley, v. 45, n. 3, p. 33-58, 2003.
- GABRIEL, M.; STANLEY, I; SAUNDERS, T. **Open innovation in health**: a guide to transforming healthcare through collaboration. 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2CLpxrs>>. Acesso em: 6 mar. 2018.
- ISENBERG, D. The big idea: how to start an entrepreneurial revolution. **Harvard Business Review**, v. 88, n. 6, p. 40-50, 2010. Disponível em: <<https://bit.ly/1GjWnHB>>. Acesso em: 5 set. 2018.
- MOCKER, V.; BIELLI, S.; HALEY, C. **Winning together**: a guide to successful corporate-startup collaborations. 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/2BYu6gs>>. Acesso em: 10 abr. 2018.
- OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **High-Growth Enterprises**: what governments can do to make

a difference. Paris: OECD, 2010. Disponível em: <<https://bit.ly/2LMwV8T>>. Acesso em: 30 ago. 2018.

OLIVEIRA, N.; BARBOSA, R. M.; MARINELLO, L. R. (Orgs.). **Guia de boas práticas jurídicas da Rede Inova São Paulo: experiência e reflexões dos NITs do Estado nas relações ICT-Empresa**. São Paulo: Rede Inova São Paulo, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2Rsl19u>>. Acesso em: 14 ago. 2018.

RAMMER, C.; MÜLLER, B. **Start-up promotion instruments in OECD countries and their application to developing countries**. Alemanha: GIZ, 2012. Disponível em: <<https://goo.gl/avqmkw>>. Acesso em: 10 abr. 2018.

RONCARATTI, L. S. Incentivos a Startups no Brasil: os casos do *Startup* Brasil, *InovAtiva* e *InovApps*. In: CAVALCANTE, P. *et al.* (Orgs.). **Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil**. Brasília: Enap; Ipea, 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2HTdpIZ>>. Acesso em: 15 mar. 2018.

SILVA, M. C. **Análise do ecossistema empreendedor brasileiro e dos fatores críticos de sucesso para a gestão de incubadoras de empresa**. 2017. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2TobjCj>>. Acesso em: 19 set. 2018.

TERRA, J. C. **Gestão 2.0: como integrar a colaboração e a participação em massa para o sucesso nos negócios**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

SEED – STARTUPS AND ENTREPRENEURSHIP ECOSYSTEM DEVELOPMENT. Minas Digital. Disponível em: <seed.mg.gov.br>. Acesso em: 19 abr. 2018.

STARTUP BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações. Disponível em: <<https://www.startupbrasil.org.br/>>. Acesso em: 19 abr. 2018.

CONSTRUÇÃO COLABORATIVA DA PLATAFORMA DO CURRÍCULO DA CIDADE DE SÃO PAULO: O CASO DO PÁTIO DIGITAL

Fernanda Campagnucci¹
Carla Link Federizzi²
Eduardo Spanó³

1 INTRODUÇÃO

A Secretaria Municipal de Educação de São Paulo (SME-SP), que atende a cerca de 1 milhão de alunos, com mais de 80 mil profissionais,⁴ adotou o paradigma de governo aberto para buscar soluções aos desafios das políticas educacionais de forma compartilhada com a sociedade. Com o Pátio Digital, política de governo aberto instituída em abril de 2017,⁵ tem promovido a abertura de dados, de tecnologias, de processos e de conhecimentos (Schneider e Campagnucci, 2018). O objetivo deste capítulo é apresentar o processo de cocriação de um dos produtos do Pátio Digital, a Plataforma do Currículo da Cidade. A ferramenta atende a uma demanda premente de todos os municípios e estados brasileiros, que é a implementação de documentos curriculares alinhados à Base Nacional Comum Curricular (BNCC),⁶ instrumento que define um conjunto de aprendizagens a todos os estudantes brasileiros ao longo da educação básica. Em quatro meses, a SME-SP mobilizou professores, técnicos da área pedagógica e de tecnologia e gestores públicos para a construção do protótipo da plataforma, em parceria com a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) no Brasil.⁷

Neste capítulo, sistematizamos as metodologias, as técnicas, os *insights* e os aprendizados decorrentes do processo, organizados em torno de cada uma de suas

1. Analista de políticas públicas e gestão governamental na Prefeitura de São Paulo.

2. Fundadora e *designer* de serviço da Talking City.

3. Analista de políticas públicas e gestão governamental na Prefeitura de São Paulo.

4. Dados sobre a rede municipal de ensino de São Paulo estão no *link* disponível em: <<https://goo.gl/r3hbk7>>. Acesso em: 5 ago. 2018.

5. Política de Governo Aberto da SME-SP, instituída pela Portaria SME nº 3.786/2017, disponível em: <<https://bit.ly/2F6yk8X>>. Acesso em: 5 ago. 2018.

6. Disponível em: <<https://goo.gl/uwvFQr>>. Acesso em: 5 ago. 2018.

7. A parceria foi formalizada por meio do Acordo de Cooperação Técnica entre a SME-SP e a UNESCO no Brasil, denominado Inovações para a Qualidade da Educação: da gestão à sala de aula e identificado como PRODOC 914 BRZ 1147. O termo tem fundamento no Decreto Federal nº 5.151/2004, que trata dos acordos de cooperação técnica internacional, e na sua regulamentação, dada pela Portaria nº 717/2006, do Ministério das Relações Exteriores (MRE).

etapas: ideação, prototipação e desenvolvimento aberto. Partimos da premissa de que todo o conhecimento construído e compartilhado na plataforma deve ser disponibilizado em formato aberto, assim como seu código-fonte. O caráter inovador, porém, não reside apenas no produto desenvolvido: o processo, colaborativo e ágil, envolveu usuários em todas as fases, com entregas rápidas e validação contínua. Ao mesmo tempo que possibilitou a ruptura com a cultura institucional estabelecida e os métodos tradicionais de desenvolvimento de *software*, a experiência também impôs desafios para a incorporação de novas ferramentas e a sustentabilidade do processo em um órgão público. Como se pretende mostrar, a jornada colaborativa, mais complexa, pode ser também mais recompensadora: em um espaço curto de tempo, o que era apenas uma ideia pôde ser traduzido em códigos, resultando em um produto mais aderente à necessidade dos usuários.

2 POR QUE UMA PLATAFORMA DIGITAL?

Antes de seguir com a descrição de cada uma das fases de construção, entretanto, é preciso responder a uma pergunta-chave do projeto: por que, afinal, o currículo de uma cidade demanda uma plataforma digital? Compreender o problema que se pretende solucionar, com o objetivo de confirmar uma ideia de solução – ou mesmo rejeitá-la –, é etapa, muitas vezes, negligenciada em processos de inovação. De forma breve, portanto, passamos a apresentar o contexto em que se desenhou a demanda e a oportunidade de desenvolvimento de uma nova plataforma.

O *Currículo da Cidade de São Paulo* é um documento escrito a muitas mãos e com base nos conhecimentos produzidos e nas práticas realizadas pelas professoras e pelos professores da rede municipal de ensino ao longo dos últimos anos. O movimento de atualização do currículo envolveu mais de 43 mil estudantes e 16 mil professores ao longo de 2017 (São Paulo, 2017), em paralelo às discussões sobre a BNCC que se faziam nacionalmente, de forma a ser a primeira cidade a lançar o documento em sua versão já alinhada às diretrizes nacionais (Primeiro..., 2017). Trata-se, também, do primeiro documento curricular do Brasil a integrar seus objetivos de aprendizagem aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), da Organização das Nações Unidas – ONU (Parceria..., 2018).

Além das diretrizes curriculares, outros materiais foram elaborados para apoio à implementação: as chamadas *orientações didáticas*, apresentando as evoluções do currículo, suas diretrizes e seus objetivos, e os *cadernos da cidade*, para alguns dos componentes curriculares, contendo propostas de sequências de atividades que auxiliem o professor em sala de aula a aplicar os conceitos pedagógicos introduzidos. Começa, assim, a se delinear a necessidade de uma plataforma virtual – por um lado, pelos limites que o processo de produção e distribuição de material impresso apresenta; e, por outro, pelas potencialidades inerentes ao meio digital,

que pode complementar e agregar valor aos processos presenciais de formação e disseminação de conteúdo.

Mais do que superar dificuldades do meio impresso, o meio digital se mostra mais aderente à própria concepção pedagógica das novas diretrizes. Em primeiro lugar, porque ele facilita a integração entre os componentes curriculares, que é uma premissa do modelo. Enquanto no meio impresso um professor, por exemplo, da primeira etapa do ensino fundamental, que é polivalente, deveria se apropriar de cada um dos cadernos e fazer as correspondências necessárias entre os objetivos de aprendizagem dos diferentes componentes e as sinergias entre eles, folheando e buscando ativamente o conteúdo nas mais de mil páginas de material, no meio digital esse mesmo professor poderia escolher diferentes filtros para localizar os materiais necessários para suas práticas e de acordo com diferentes dimensões que ele queira trabalhar – por exemplo: “quais são as referências e as sequências didáticas disponíveis em todos os componentes curriculares (língua portuguesa, matemática, ciências naturais, artes etc.) para trabalhar com o tema da água?”.

Ferramentas como essa também favorecem a realização de projetos interdisciplinares, pois explicitam os vínculos de um componente com o outro em cada sequência didática. Essa é uma das funções da coordenação pedagógica, que também se beneficia com esse aspecto da ferramenta. A plataforma digital transforma, portanto, o currículo em um material vivo, que torna possível a busca e a troca de referências para planejamento, execução e avaliação das aulas em meio virtual.

3 PREMISSAS: PARADIGMA DE ABERTURA NO CONTEÚDO E NA FORMA

Além de sua política de governo aberto, o Pátio Digital, que estabeleceu mais recentemente as diretrizes de transparência e colaboração entre governo e sociedade e tecnologias abertas, a SME-SP também possui, desde 2011, a Política de Recursos Educacionais Abertos (REA),⁸ primeira legislação específica sobre o tema instituída em uma cidade brasileira. O conceito de REA, ou, de forma mais abrangente, educação aberta, integra um movimento histórico no campo da cultura digital, que propõe o compartilhamento e a colaboração entre os sujeitos das práticas educacionais, com a liberdade de usar, alterar, combinar e redistribuir recursos, que “podem ser livros, capítulos de livros, planos de aula, *softwares*, jogos, resenhas, trabalhos escolares, artigos, dissertações, teses, manuais, vídeos, áudios e imagens, dentre outros tipos” (Sebriam, Markun e Gonsales, 2017, p. 33).

8. Instituída pelo Decreto Municipal nº 52.681, de 26 de setembro de 2011, que dispõe sobre o licenciamento obrigatório das obras intelectuais produzidas com objetivos educacionais, pedagógicos e afins, no âmbito da rede pública municipal de ensino. Disponível em: <<https://bit.ly/2BW63Pb>>. Acesso em: 30 jul. 2018.

Tomando como referência outros repositórios de REA disponíveis na educação básica,⁹ tais como o Portal do Professor do Ministério da Educação (MEC), a equipe do Pátio Digital construiu uma proposta de escopo do que seria a solução a ser adotada, customizada ou construída para, assim, determinar um ponto de partida para os trabalhos de articulação dos atores internos, ideação e prototipação com os usuários e desenvolvimento ou customização. Sendo derivada de uma política transversal a toda a secretaria, a equipe do Pátio Digital se coloca como facilitadora do processo de inovação – ou seja, tem o papel de engajar os setores responsáveis pelas políticas e programas da secretaria na resolução de problemas de forma inovadora e colaborativa. A área em questão neste caso é a Coordenadoria Pedagógica (COPEP), e, de forma mais central, duas de suas subdivisões: o Núcleo Técnico do Currículo (NTC) e a Diretoria de Ensino Fundamental e Médio (DIEFEM).

Diante desse esforço inicial de ideação e das diretrizes estabelecidas pelas políticas de governo aberto e de REA, foram adotados como premissas do projeto os itens descritos a seguir.

- Premissa 1: todo o conteúdo deve ser disponibilizado sob licenças livres.
- Premissa 2: o processo de construção deve ser colaborativo e envolver os setores responsáveis pela política de elaboração e implementação do currículo, além dos usuários finais (professores e coordenadores pedagógicos, notadamente).
- Premissa 3: o código-fonte da plataforma deve ser disponibilizado sob licenças livres.
- Premissa 4: diferentemente de outros repositórios existentes, que trazem conteúdos gerais para uso em sala de aula, este deve ser um instrumento focado na implementação do currículo, e cada recurso disponível deve, de alguma maneira, estar vinculado aos documentos curriculares.

Outra premissa importante foi adotada a partir da interlocução inicial com os setores responsáveis:

- Premissa 5: a plataforma deve servir como instrumento para apresentação dos conceitos do currículo, e não apenas de recursos didáticos – isto é, deve ser, ao mesmo tempo, ferramenta de implementação e de formação sobre seu conteúdo.

Uma vez validadas as premissas com os setores responsáveis, algumas decisões foram tomadas ainda na fase inicial. Àquela altura, nenhum dos repositórios existentes e mapeados era suficiente para as necessidades apontadas (apresentar os

9. *Lista de repositórios de recursos educacionais disponíveis online*, em mapeamento realizado pela organização não governamental (ONG) Ação Educativa em parceria com a Wikimedia Foundation, em 2014. Disponível em: <<http://bit.ly/ListaREA>>. Acesso em: 31 jul. 2018.

conceitos e a estrutura do currículo e oferecer conteúdos relacionados a cada um dos objetivos de aprendizagem e ODS). A primeira decisão, portanto, foi que seria necessário desenvolver ou customizar uma plataforma existente ao longo desse processo. A segunda decisão foi a de ter como público prioritário os professores da rede municipal de ensino, para que o conteúdo pudesse ser focado e especializado. Por fim, para refletir adequadamente os conceitos trazidos pelo currículo, a plataforma deveria dispor de *seqüências didáticas*, e não recursos avulsos ou os chamados *planos de aula*, como ocorre nos repositórios tradicionais.

4 METODOLOGIA E ETAPAS DO PROCESSO DE CONSTRUÇÃO

Com algumas adaptações, o processo seguiu as etapas do *ciclo de inovação aberta*, metodologia por meio da qual o Pátio Digital implementou o primeiro *chat bot* da Prefeitura de São Paulo (Robô Edu)¹⁰ e uma plataforma inédita de transparência da alimentação escolar.¹¹ Inspirado em processos de *design thinking* e representado na forma de uma “amarelinha”, que remete ao universo do pátio da escola, o ciclo propõe que o problema público percorra uma trilha que vai da prototipação colaborativa ao desenvolvimento e à disponibilização do código, passando por encontros abertos (*meetups*), imersões e oficinas “mão na massa”.

Presente na experiência de implementação do primeiro ciclo de inovação aberta, a estratégia de utilizar processos ágeis¹² de desenvolvimento também foi uma opção para a execução do ciclo de construção da plataforma. Desta vez, no entanto, houve preocupação em estruturar as etapas com apoio na facilitação de processos¹³ e buscar combinar diferentes metodologias, adaptando-as à realidade da secretaria. Na prática, isso resultou em processos de tomada de decisão baseados em protótipos para validação das etapas, que inicialmente eram mais conceituais e de baixa fidelidade, evoluindo para um modelo funcional, navegável e já com uma proposta de identidade, até a entrega de uma plataforma para uso experimental de professores. Nessa abordagem, o protótipo se torna uma poderosa ferramenta de comunicação e aprendizagem, garantindo o engajamento e a colaboração dos públicos envolvidos ao longo das etapas de ideação, prototipação e desenvolvimento.

10. O processo de construção do Prato Aberto foi objeto de estudo da dissertação de mestrado de Silveira, A. P. S.; Lima, H. S.; Kühn, L. F. *Inovação e participação social digital: a experiência do Pátio Digital na educação*. 2017. Dissertação (Mestrado) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2017.

11. Disponível em: <<https://goo.gl/BgM2kc>>. Acesso em: 5 ago. 2018.

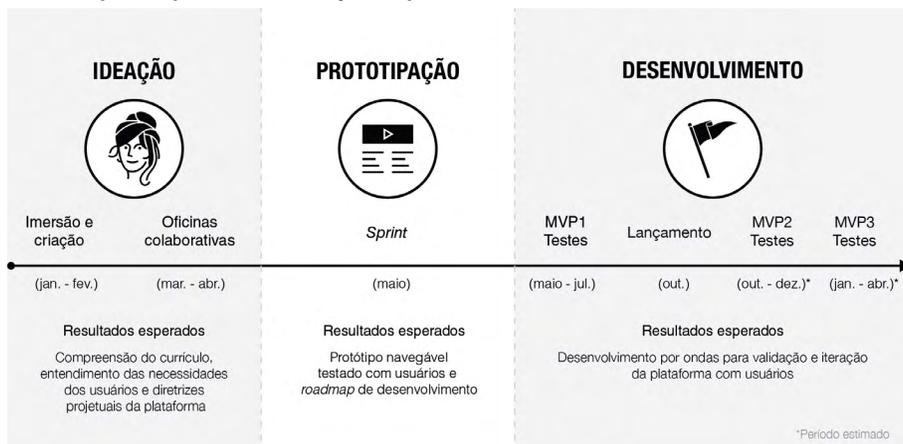
12. São várias as metodologias que se propõem a implementar processos ágeis, mas, de maneira geral, têm-se presentes os quatro valores propostos pelos autores do manifesto ágil: valorização de indivíduos e interações mais que processos e ferramentas; *software* em funcionamento mais que documentação abrangente; colaboração com o cliente mais que negociação de contratos; e responder a mudanças mais que seguir um plano. Disponível em: <<https://goo.gl/pNvaUb>>. Acesso em: 31 jul. 2018.

13. Além da mobilização de equipes intersetoriais internas, esse apoio foi viabilizado pela contratação de uma consultoria de pessoa física, coautora deste capítulo, especializada na facilitação de processos de *design* e inovação. A contratação se deu por meio da já mencionada cooperação com a UNESCO no Brasil, via processo seletivo público, e permitiu adicionar uma visão externa ao processo de inovação.

A figura 1 resume as fases do processo de criação da plataforma e os resultados esperados em cada uma delas. A seguir, detalhamos as etapas, buscando enfatizar a aplicação dos métodos ágeis e de ferramentas do *design*, bem como os ganhos trazidos por essa abordagem para o processo.

FIGURA 1

Etapas do processo da criação da plataforma do currículo



Fonte: Noun Project.

Obs.: Os ícones são provenientes da plataforma Noun Project e têm como autores, respectivamente: Yu Luck, Mikicon e Kangrif. Elaboração dos autores.

4.1 Ideação

A exploração do conteúdo e da forma dos cadernos do *Currículo da Cidade de São Paulo* (São Paulo, 2017) foi o ponto de partida da equipe do Pátio Digital, que realizou um processo interno de imersão e criação, e validação desses resultados com gestores, bem como, posteriormente, promoveu oficinas colaborativas. Os objetivos nesse momento eram compreender e destacar as inovações propostas no currículo, como também levantar as possíveis necessidades dos professores para sua implementação e as funcionalidades desejáveis em uma plataforma digital. A pergunta orientadora do processo de ideação foi: “Como uma plataforma tecnológica pode apoiar a implementação do currículo na prática, de forma a apoiar a mudança para os(as) professores(as)?”. Cabe destacar que, entre os integrantes da equipe, duas possuem experiência na carreira docente da rede municipal de ensino. Como resultado da primeira imersão, criou-se um painel de informações que incluiu o desenho de cinco *personas*, suas jornadas de aplicação do currículo em sala de aula e um levantamento de seis funcionalidades principais para a plataforma, por meio da ferramenta *é/não é/faz/não faz* (Caroli, 2017). A aplicação dessas três ferramentas buscava testar as premissas definidas até este ponto e inspirar a equipe

na criação de um primeiro protótipo, para posterior discussão e validação com a equipe da COPED.

Personas são personagens fictícios criados para representar um grupo em particular de usuários baseados em seus interesses e atitudes em comum. Segundo Schneider e Stickdorn (2014), entre as principais vantagens de usar esse recurso, estão: gerar clareza das necessidades a serem atendidas; e facilitar o engajamento do time, já que as tomadas de decisão passam a ser relacionadas às *personas*.

A *jornada do usuário*, por sua vez, é uma forma visual e estruturada de apresentar a experiência do usuário em relação a um serviço (Schneider e Stickdorn, 2014). A narrativa visual é construída a partir dos seus pontos de contato, apresentando as interações entre o usuário e o prestador do serviço. O objetivo é o mapeamento de melhorias da experiência do usuário, com base em necessidades não atendidas e/ou dificuldades.

Por fim, a ferramenta *é/não é/faz/não faz* ajuda a definir o conceito de um novo produto, experiência ou serviço, partindo da premissa de que, na fase de concepção, pode ser mais fácil descrever uma ideia pelo que ela não é ou deixa de fazer, além de ser ferramenta eficaz para alinhar as expectativas da própria equipe, ao tornar mais clara a visão sobre o projeto a ser desenvolvido.

Sistematizado, o produto dessa fase exploratória foi apresentado às gestoras responsáveis pela área pedagógica e ao secretário municipal de Educação, patrocinador da ideia e demandante do projeto na camada mais estratégica de gestão, para acréscimo de outras ideias ou adequações.

A partir dessa visão do produto, consolidada internamente, foram realizados dois encontros, chamados de *oficinas colaborativas*, com a participação de professores da rede municipal, da equipe do Pátio Digital e da COPED. O convite foi difundido nos canais da SME-SP, em especial entre os professores que haviam participado do processo de elaboração do currículo. A estrutura das oficinas foi pensada de forma a aproveitar ao máximo o esforço criativo dos presentes. Buscando minimizar um risco identificado na fase exploratória da ideiação, tentou-se evitar que as intervenções se restringissem a opiniões sobre o conteúdo do currículo e seu processo de elaboração, ou a soluções de colaboração já conhecidas – e, muitas vezes, rechaçadas –, como fóruns e listas de discussão. Embora sejam importantes, esses tipos de intervenção, se não forem devidamente canalizados, podem ser improdutivos e frustrantes para os demais participantes. Para assegurar que toda a discussão tivesse encaminhamentos produtivos, foram utilizados *templates* para as atividades, dinâmicas de nivelamento de conhecimentos¹⁴ e apresentação de casos

14. Matriz CSD (certezas, suposições e dúvidas), ferramenta criada pela Livework Brasil. Disponível em <<http://bit.ly/MatrizCSD>>. Acesso em: 5 ago. 2018.

análogos, como Netflix, Spotify e Trello, que gerassem conexões inspiradoras para a plataforma do currículo.

Nas oficinas, os professores foram convidados a validar as *personas* e a desenhar a plataforma por meio de “protótipos” de papel – instrumento que, segundo Schneider e Stickdorn (2014), simula o produto ou serviço que será desenvolvido, e pode ter diferentes graus de complexidade e de fidelidade. Nessa etapa, o protótipo funciona como uma ferramenta de diálogo, para compreender a visão do usuário sobre as principais funcionalidades, suas necessidades e a priorização dos conteúdos e formatos. Isso significa que o foco não está no resultado dos desenhos em si, mas, a partir destes, podem ser extraídas as principais diretrizes da plataforma.

A estrutura da oficina foi concebida a partir dos princípios da abordagem do *design thinking*, com dinâmicas que favorecem a empatia, considerando: os desafios e as necessidades dos professores; a colaboração, cocriando as soluções; e a experimentação, testando e prototipando as ideias de forma ágil. Os encontros aconteceram na Casa do Pátio Digital, um ambiente descontraído e acolhedor, e foram estrategicamente realizados em períodos diferentes, para garantir o máximo de participação. No total, cinquenta pessoas compareceram nos dois dias de oficina, com quatro horas de duração cada.

A oficina resultou no aprofundamento das cinco *personas*, na criação de oito protótipos, na identificação de 25 necessidades e em doze indicações do que não fazer. Essas informações foram analisadas e agrupadas em cinco diretrizes projetuais para a plataforma, que são: troca e interatividade; busca inteligente; organização de conteúdo por sequências didáticas; conteúdos inspiradores e formato dinâmico e intuitivo. Com essas diretrizes e a indicação de funcionalidades prioritárias, partiu-se para a fase de prototipação, já contando com a empresa desenvolvedora que, em paralelo ao processo de ideação, havia sido contratada.

4.2 Prototipação

A contratação de uma empresa desenvolvedora foi viabilizada pela cooperação com a UNESCO no Brasil, por meio da modalidade de carta-convite, nos termos das regras internacionais da organização. Diferentemente de outros processos do Pátio Digital, que promovem concurso de equipes de pessoas físicas, optou-se pela modalidade de pessoa jurídica, para que fossem assegurados os prazos e em decorrência da complexidade da solução desejada. A especificação da contratação levava em consideração as ideias já levantadas na fase de ideação, além dos requisitos técnicos mínimos para viabilizar a sustentação e a evolução da plataforma pela SME-SP. Naquele momento, porém, o objeto não foi exaustivamente especificado, porque caberia à empresa escolhida participar do processo de prototipação e apoiar a equipe na definição das ondas de desenvolvimento e dos chamados mínimos produtos

viáveis (MVPs). O horizonte dessa contratação tinha como previsão assegurar o primeiro desses produtos, como uma ferramenta já funcional.

No total, foram convidadas oito empresas de tecnologia de pequeno e médio porte, que, em primeira análise, possuíam experiência com métodos ágeis e tecnologias abertas. Apenas duas delas enviaram propostas, pois, ainda que reconhecessem o propósito da plataforma, alegaram pouco tempo para organização dos documentos necessários (doze dias), alto risco da proposta (escopo muito aberto e incerteza sobre os valores disponíveis) e a não participação em contratações públicas. Contratada a empresa,¹⁵ uma equipe foi rapidamente mobilizada para participação na fase de prototipação – composta por gerente de projetos, programador e especialista em experiência do usuário.

A fase de prototipação foi inspirada nos processos de *design sprint* e teve a seguinte pergunta norteadora, considerando os aprendizados dos processos anteriores: “Como criar uma plataforma inteligente, inspiradora e dinâmica para os professores da rede aplicarem o currículo, considerando o desenho de uma sequência didática de ciências para o ciclo de alfabetização?” Segundo Knapp, Zeratsky e Kowitz (2016), as *sprints* associam prazo impreterível, criação de protótipo e foco no trabalho individual – combinado com momentos colaborativos. O nome *sprint* faz “alusão às corridas de alta velocidade em curto período de tempo” (*op. cit.*, p. 14). O objetivo dessa etapa era *desenvolver um protótipo navegável e um roadmap de funcionalidades para a plataforma, considerando três ondas de desenvolvimento*.

O resultado desejado era o desenho do primeiro MVP, que, segundo Pinheiro (2015, p. 91), “é uma versão simplificada, porém *funcional*, de uma solução que a equipe de projeto está tentando desenvolver”, que pode ser testada pelos usuários, e, assim, seu entendimento e sua usabilidade podem ser validados. Além disso, era necessário desenhar o escopo desejável para a plataforma, incluindo funcionalidades futuras para estimar as demais fases, nomeadas de MVP2 e MVP3.

Para a construção da plataforma do currículo, decidiu-se por adaptar o *design sprint* à realidade do Pátio Digital, a partir de três metodologias diferentes: *Google sprint* (Knapp, Zeratsky e Kowitz, 2016), *inception enxuta* (Caroli, 2017) e *service design sprints* (Pinheiro, 2015). Todas têm em comum o mesmo princípio, porém com número de dias de desenvolvimento, sequências de atividades e resultado de prototipação diferentes. Com a análise comparativa, sobressaíram técnicas que poderiam ser combinadas para atingir os objetivos do projeto. A metodologia do *Google sprint* propõe um número máximo de oito participantes, por exemplo; já as outras metodologias não impõem esse limite, que, neste caso,

15. O valor investido nessa contratação, que tem como escopo o MVP1, foi de R\$ 156 mil.

fez sentido para garantir a visão específica das diferentes áreas da SME-SP e atores envolvidos. Pontos positivos dessa metodologia são os processos de ideação e escolha da solução alternando momentos individuais e coletivos. A inspiração buscada no *service design sprints* baseou-se na compreensão do usuário e de suas necessidades para o desenho da solução. Já as ferramentas da *inception enxuta*, que possui uma ênfase no desenho e desenvolvimento de produtos digitais, auxiliaram no detalhamento das funcionalidades e do desenho dos MVPs.

Embora as metodologias recomendem até cinco dias de duração, optou-se por concentrar o *sprint* em três, buscando garantir o máximo de engajamento da equipe interna da SME, envolvida em outras funções. Participaram desta fase a equipe do Pátio Digital, incluindo a equipe técnica de tecnologia, da área pedagógica da secretaria e a consultora de *design*, o secretário municipal de Educação e a equipe da empresa desenvolvedora. Também foram convidados professores da rede que estiveram na primeira oficina para participar da etapa de testes, assim como outros interessados e membros da Comunidade do Pátio Digital, pela plataforma Meetup.¹⁶ O *sprint* foi organizado da seguinte forma:

- Dia 1: contextualização das necessidades dos usuários e ideação da solução – a partir do que já foi criado.
- Dia 2: priorização para o desenvolvimento, a criação de protótipo navegável e o teste com usuários – em encontro aberto à noite.
- Dia 3: validação do teste e fechamento com a visão do MVP1 e do MVP2, e indicações para o MVP3.

As quatro jornadas de usuários (figura 2) desenhadas na fase de ideação foram importantes para a priorização de três páginas da plataforma que seriam trabalhadas no *sprint*: página inicial (*home*), apresentação do currículo e página das sequências didáticas, com a busca. Os participantes esboçaram propostas individuais e, posteriormente, em grupo, destacaram os tipos de informações e recursos que deveriam conter. Cinco ideias foram geradas, compartilhadas, discutidas e votadas para serem prototipadas no dia seguinte. Um ponto-chave do processo foi reservar um momento para validação das ideias e, principalmente, para pactuação do esforço que seria necessário para a implementação, com a presença do secretário e dos gestores da área pedagógica que serão responsáveis pela plataforma quando a ferramenta estiver em funcionamento.

16. O Pátio Digital utiliza a plataforma Meetup para engajar a comunidade e promover os encontros abertos e gratuitos. Disponível em: <<https://goo.gl/BbUpp9>>. Acesso em: 5 ago. 2018.

FIGURA 2
Fotos do *sprint*



Fonte: Lilian Borges/SME-SP.

No segundo dia, o protótipo (figura 3) foi construído utilizando o aplicativo Invision,¹⁷ que permite criar interatividade nas imagens estáticas, gerando uma “navegação” entre as páginas. Como resultado, obteve-se um protótipo¹⁸ de média fidelidade, que apresentava o conceito e as principais funcionalidades. Participaram do teste doze usuários, entre professores da rede – participantes ou não da primeira oficina, especialistas de educação, desenvolvedores e especialistas de experiência de usuário (*user experience*, ou UX), de forma voluntária, a partir do convite na plataforma Meetup.

FIGURA 3
Telas do protótipo de média fidelidade



Fonte: Invision App.
Obs.: Captura de tela do protótipo no Invision App.

17. Disponível em: <<https://goo.gl/2qySaf>>. Acesso em: 5 ago. 2018.

18. Disponível em: <<https://goo.gl/tNGCZg>>. Acesso em: 5 ago. 2018.

No último dia de *sprint*, as duplas de facilitação, que aplicaram os testes, compartilharam os principais aprendizados, que foram sistematizados e incorporados. O *sprint* foi finalizado com o sequenciamento das funcionalidades validadas e o desenho dos *roadmaps* (MVP1, 2 e 3), que foram utilizados como parâmetro para a fase de desenvolvimento. A divisão das ondas e seus respectivos cronogramas foram combinados entre todos os envolvidos, incluindo as áreas técnicas da secretaria, a empresa desenvolvedora e também os gestores.

4.3 Desenvolvimento aberto

Por fim, a plataforma entrou em processo de desenvolvimento aberto no repositório de códigos abertos da prefeitura.¹⁹ O processo de desenvolvimento iniciou a codificação do MVP1 da plataforma. Ainda que o projeto já tivesse passado por processo de validação do ponto de vista do usuário, a fase de desenvolvimento, que durou três meses, também teve acompanhamento para validação pela equipe gestora do projeto, quinzenalmente, das entregas parciais. Dessa forma, foi possível realizar ajustes finos para que a solução implementada estivesse mais próxima da visão conjunta e da expectativa dos usuários nas primeiras fases do processo.

Além da abordagem iterativa focada em validações pelos usuários, o processo de desenvolvimento da plataforma do currículo também privilegiou a diretriz de abertura presente em todas as fases. Desde a gestão do projeto, passando pela escolha de tecnologias abertas, até a abertura dos códigos desenvolvidos e dos conhecimentos sobre a tecnologia e o produto. Todos esses são elementos essenciais para criar um produto de código aberto sustentável e promover a colaboração. Mesmo que os aprendizados apontem caminhos de melhoria, a plataforma do currículo foi, até este momento, o projeto de tecnologia que mais incorporou o paradigma de abertura na SME-SP, configurando-se como referência interna para o setor e para os futuros projetos de aplicações e os sistemas a serem desenvolvidos no órgão.

As escolhas por tecnologias abertas representam uma mudança de paradigma tecnológico para a secretaria, que até então tem utilizado tecnologias proprietárias em grande parte de seus sistemas de informação. As tecnologias com licenças livres e códigos abertos permitem mais liberdade na colaboração e evitam a necessidade de processos licitatórios, muitas vezes morosos, para a compra de licenças, agilizando a entrega de resultados para os usuários. Além do uso de tecnologias abertas, a publicação dos códigos, desde o início do projeto e ao longo do processo de desenvolvimento, também foi um aprendizado incorporado pelos padrões de inovação aberta introduzidos na SME-SP com o Pátio Digital.²⁰

19. Disponível em: <<https://goo.gl/PVZPfi>>. Acesso em: 5 ago. 2018.

20. Os valores que fundamentam o uso de códigos abertos são declarados em *site* do Pátio Digital específico para esse fim, disponível em: <<https://goo.gl/KKwvQr>>. Esses princípios estão presentes em documentos e iniciativas internacionais sobre o tema, como a campanha promovida na Europa e que tem adesão de diversas organizações e órgãos públicos, como a Prefeitura de Barcelona. Ver o *link* disponível em: <<https://goo.gl/dWBB3r>>. Acesso em: 5 ago. 2018.

Além disso, essa escolha está associada à implementação de novos padrões de trabalho, mais próximos a uma cultura de inovação digital. Bracken *et al.* (2018) narram que, para promover essa transformação, a equipe dos Serviços Digitais do Reino Unido buscou, desde o início, trabalhar de forma *ágil* – focada no usuário, com entregas incrementais e incorporando aprendizados –, *aberta* – utilizando repositórios abertos –, *sem hierarquias* – valorizando os conhecimentos de cada membro da equipe – e de forma *colaborativa*. Esses elementos estão presentes nas fases de ideação e prototipação, e continuaram sendo valorizados na fase de desenvolvimento da plataforma, favorecendo a formação de uma nova cultura de trabalho no setor público, voltada à transformação digital.

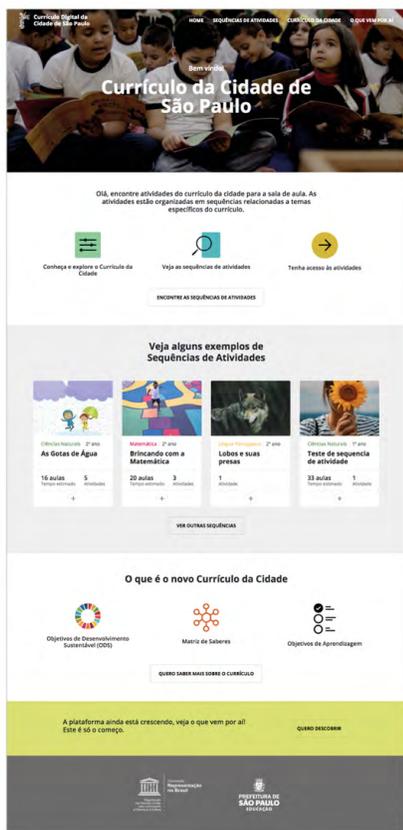
Um desafio relevante nessa fase é a incorporação não apenas das novas tecnologias – será, por exemplo, a primeira vez que a secretaria vai utilizar, sustentar e evoluir uma ferramenta que tem como base a linguagem *ruby* (com o *framework rails*) –, mas também dos novos processos de trabalho e de dinâmicas das metodologias ágeis. A Coordenadoria de Tecnologia da Informação e Comunicação (COTIC) da secretaria é responsável pela infraestrutura que suporta a plataforma, dispondo de *datacenter* próprio, bem como por sua manutenção e suas evoluções. Apesar de representar mais carga de trabalho para uma equipe técnica já reduzida, compreende-se que a decisão traz sustentabilidade à solução e é um caminho necessário para promover transformação no cerne da organização. Também é um ganho o aprendizado da equipe sobre as mudanças necessárias, tanto em processos como na forma de contratar e se relacionar com fornecedores, de maneira a promover entregas constantes.

Por fim, um mecanismo complementar que está sendo testado para a viabilização das próximas ondas de desenvolvimento é a doação de serviços. Um edital de chamamento público²¹ foi publicado, com o objetivo de dar transparência à adesão de parceiros privados às ações do Pátio Digital, seja por intermédio de pessoas físicas, seja por meio de jurídicas. Esse instrumento dá forma a um dos pilares da política de governo aberto da SME-SP, que é a colaboração entre governo e sociedade. Entre os itens listados no edital, está o de “serviços de desenvolvimento e fomento de *software* livre e tecnologias abertas” – o que significa que, a qualquer momento, pessoas e instituições interessadas em doar o serviço, na forma de horas de desenvolvimento, podem apresentar propostas de acordo com o regulamento publicado. Até o momento da elaboração deste capítulo, uma proposta relativa ao desenvolvimento da plataforma foi apresentada para a viabilização do MVP2 e está sendo analisada em processo administrativo.

21. Edital de Chamamento Público nº 01/2018 – SME, publicado no *Diário Oficial da Cidade de São Paulo*, p. 44, 23 fev. 2018. Disponível em: <<https://goo.gl/UJnogR>>. Acesso em: 5 ago. 2018.

Concluído o MVP1 (figura 4), com as funcionalidades previstas para a primeira versão e respeitadas todas as premissas do projeto, o trabalho de adaptação do conteúdo dos materiais do currículo para o meio digital, na forma de sequências didáticas, pôde ser iniciado. Nessa fase, diversas correções ainda foram apontadas para a equipe de desenvolvimento; desta vez, a partir da perspectiva de usuários “internos” – com a função de administrar a plataforma e gerenciar seu conteúdo.

FIGURA 4
Telas da plataforma desenvolvida – MVP1



Fonte: Plataforma do Currículo.

Obs.: Captura de tela da Plataforma do Currículo.

5 LIÇÕES E APRENDIZADOS

Com a conclusão do primeiro ciclo da finalização do primeiro produto, é possível extrair uma série de aprendizados e resultados – estes, mais vinculados ao processo de criação, uma vez que a avaliação de métricas de acesso e utilização da plataforma só poderá ocorrer após o lançamento da plataforma.²²

5.1 Lições aprendidas

- Começar pequeno. Quando são reunidos atores de diversas áreas, é natural que também se complexifique o desafio: são muitos os pontos de vista e as necessidades colocadas, inclusive de demandas reprimidas por soluções tecnológicas. Buscou-se manter um ponto de atenção permanente em relação ao escopo do projeto, negociando o que poderia ficar em próximas ondas ou o que demandaria novo projeto.
- Protótipo é um ótimo aliado para o engajamento. Uma forma de acelerar o processo de aceitação e engajamento das equipes, convergindo para uma mesma visão. Mais propositiva em relação às tradicionais reuniões.
- Acreditar no processo. Houve preocupação de adaptar os formatos de *sprint* à realidade de um órgão público, em que as equipes não podem fazer imersão e se dedicar somente a um projeto por vários dias – sobretudo em posições de coordenação. Mesmo em um formato reduzido de três dias, o envio de diferentes representantes por área gerou ruídos no início, mas, aos poucos, os participantes compreenderam a importância de “mergulhar” no processo.
- Aprimoramento contínuo da cultura de inovação aberta. A abertura do processo para aproximação de parceiros faz surgir novas demandas para a organização do trabalho, de forma transparente. Assim, por exemplo, ao longo do desenvolvimento, percebeu-se que uma melhoria possível seria dar mais transparência sobre o futuro desenvolvimento da plataforma.
- Fortalecer capacidades tecnológicas internas. Além da formação de equipes internas, é necessária a adoção de métodos mais estruturantes de contratação, indo além das formas experimentais que foram utilizadas neste caso (cooperação técnica e doação). As contratações poderiam ser de serviços de desenvolvimento e de operação ágeis e de código aberto; tais contratações também se realizariam por meio de concursos de

22. A plataforma foi lançada em 19 de outubro de 2018, no momento de fechamento deste capítulo. Pode ser acessada em: <<https://goo.gl/fnXcwA>>.

projetos – por intermédio da Lei nº 8.666/1993 – e de parcerias com universidades, entre outras formas.

5.2 Resultados

- Mais um passo para cultura ágil e aberta. Foram definidos e incorporados parâmetros para contratação e relacionamento com fornecedores de serviços de desenvolvimento ágil, que serão referência para próximos projetos.
- Mais autonomia. Incorporação de novas tecnologias abertas na SME, reduzindo sua dependência de licenças e ampliando as possibilidades de fornecimento de sua manutenção.
- Precedente para novos projetos. O atingimento do objetivo inicial em um curto espaço de tempo gerou confiança na metodologia e abriu espaço para o fortalecimento da estratégia de inovação para toda a organização.
- Replicabilidade. Disponível em repositório aberto, o código pode ser adotado por outras prefeituras ou estados. O investimento público, assim, não precisa ser duplicado.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste capítulo, descrevemos o processo colaborativo de desenvolvimento de uma plataforma digital, destacando as metodologias e as técnicas que a viabilizaram em curto espaço de tempo. A Plataforma do Currículo da Cidade de São Paulo, que despontou como uma necessidade, de traços ainda pouco definidos, no início de 2018, passou pelas fases de ideação, prototipação e desenvolvimento aberto em quatro meses, com envolvimento de múltiplos atores e, principalmente, de seus futuros usuários. Destaca-se, ainda, que o produto resultante não é reprodução ou customização de outras soluções existentes, mas uma ferramenta original, concebida em processo de cocriação, com o objetivo de responder à conjuntura e à oportunidade identificada.

Combinando princípios do *design thinking*, dos métodos ágeis de desenvolvimento de *software* e do paradigma de governo aberto, o processo de construção foi além do enfoque centrado no usuário, criando condições para uma *inovação aberta*, em que *usuários de diferentes perspectivas participaram ativamente dessa construção*. Facilitando esse processo, a equipe de inovação da SME-SP buscou promover também o engajamento de atores internos, rompendo com a lógica

de “encomenda” da solução e avançando na institucionalização de uma cultura colaborativa na organização.²³

O fato de o processo de inovação ter sido realizado à luz de uma política de governo aberto potencializou esse aspecto. Conforme buscamos mostrar, cada um dos eixos do Pátio Digital trouxe marcas que reforçam as possibilidades de cocriação: *i) tecnologias abertas*, que permite futuras contribuições ao código, diversificação de fornecedores e replicabilidade da ferramenta; *ii) colaboração* entre governo e sociedade, que engaja usuários e promove parcerias com outros setores; e *iii) transparência*, que, por meio de instrumentos públicos e abertura do código, reforça a confiança dos atores. Ao registrar esse processo, nos limites deste capítulo, esperamos inspirar órgãos públicos a considerarem, em contextos de transformação digital, os valores de abertura e colaboração aqui colocados, para criar soluções aderentes às necessidades dos cidadãos.

REFERÊNCIAS

BRACKEN, M. *et al.* **Digital transformation at scale: why the strategy is delivery.** London: London Publishing Partnership, 2018.

CAROLI, P. **Direto ao ponto: criando produtos de forma enxuta.** São Paulo: Casa do Código, 2017.

KNAPP, J.; ZERATSKY, J.; KOWITZ, B. **Sprint: o método usado no Google para testar e aplicar novas ideias em apenas cinco dias.** Rio de Janeiro: Intrínseca, 2016.

PARCERIA entre Secretaria Municipal de Educação de São Paulo e UNESCO no Brasil é apresentada em reunião de ministros de Educação da América Latina e Caribe. **UNESCO**, 2018. Disponível em: <<https://goo.gl/eKaKyt>>. Acesso em: 5 ago. 2018.

PINHEIRO, T.; **The service startup: inovação e empreendedorismo através do design thinking.** Rio de Janeiro: Alta Books, 2015.

PRIMEIRO currículo da rede municipal de São Paulo terá aulas de programação. **Portal SMESP**, 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2ELZrEa>>. Acesso em: 5 ago. 2018.

23. Esse projeto é fruto do esforço de servidores públicos, consultores e colaboradores de empresas fornecedoras da SME-SP. O engajamento de pessoas de diversas áreas foi determinante, a começar pelo envolvimento do secretário municipal de Educação, Alexandre Schneider, e dos gestores das áreas responsáveis, Minea Fratelli, Carla Francisco e Wagner Palanch. Destaca-se também o envolvimento de Carolina Sciarotta, Lilian Meibach, Priscilla Corrêa, Bernardo Loureiro, Daniela Harumi, Regina Gavassa, Clodoaldo Gomes, Karla Queiroz, Guilherme Noguchi, Ludimila Cruz, Edneia Oliveira, Margarete Gaspar, Lia Lima e de todos os professores que participaram nas fases desse processo.

SCHNEIDER, A.; CAMPAGNUCCI, F. Pátio digital: uma experiência de governo aberto e inovação na educação pública. *In: Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação no setor público brasileiro: TIC Governo Eletrônico* 2017. São Paulo: Cetic, 2018.

SCHNEIDER, J.; STICKDORN, M. *Isto é design thinking de serviços*. Porto Alegre: Bookman, 2014.

SEBRIAM, D.; MARKUN, P.; GONSALES, P. **Como implementar uma política de educação aberta** – e de recursos educacionais Abertos. São Paulo: Cereja, 2017.

SÃO PAULO. **Currículo da cidade: ensino fundamental – arte**. São Paulo: CO-PED/SME, 2017.

INOVANDO NA RELAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COM TECNOLOGIA: O MOBILAB E A CONTRATAÇÃO DE *STARTUPS* PELA PREFEITURA DE SÃO PAULO

Daniela Coimbra Swiatek¹

1 INTRODUÇÃO

A necessidade de inovação em governo é praticamente um consenso, e a recente criação de laboratórios de inovação em governo é uma resposta a essa exigência. Nesse contexto, é importante compreender quais os mecanismos possíveis de prover aos laboratórios formas robustas de atuação e legitimação. O caso do Laboratório de Inovação em Mobilidade da Prefeitura de São Paulo (MobiLab) pode contribuir para o conhecimento dos fatores que influenciam esse processo. Esse é o objetivo deste capítulo: por meio da história do MobiLab, mostrar como se deu a relação com atores políticos e da burocracia, de forma a se obter condições de experimentar e inovar.

O MobiLab surgiu oficialmente em março de 2014, com o objetivo de melhorar a mobilidade na cidade após uma bem-sucedida abertura de dados públicos de mobilidade, que culminou com uma gama de serviços oferecidos por *startups* gratuitamente aos cidadãos. Usou-se isso para um proveitoso convencimento de atores políticos. O fôlego político ganho permitiu não apenas a criação do MobiLab, com recursos para o estabelecimento do primeiro *coworking* público do Brasil, mas também a experimentação no desenho de política de inovação que incluísse empresas nascentes (*startups*). Em 2015, foi lançado um concurso público para projetos com premiação em dinheiro e, na sequência, um programa de residência de *startups*. As iniciativas proporcionaram um diálogo inédito de técnicos do setor público com empresas nascentes e a contratação de *startups* por um governo de forma inédita no país.

Um novo desafio colocou-se durante o desenvolvimento dos projetos contratados: o risco de descontinuidade por conta do processo eleitoral ao final de 2016, que culminou com uma mudança de gestão. Ao final, não houve descontinuidade, o MobiLab acabou fortalecendo-se politicamente com uma

1. Cofundadora e coordenadora do Laboratório de Inovação em Mobilidade da Prefeitura de São Paulo (MobiLab) e doutora em ciências econômicas e sociais pela Wirtschaftsuniversität Wien.

coordenação intersecretarial, que foi um exercício de experimentação institucional, por introduzir uma governança compartilhada por dois secretários municipais com poderes iguais.

Neste capítulo, a história de experimentação do MobiLab é contada em uma narrativa das ações de inovação por meio de *startups* no setor público, com ênfase nos atores envolvidos. São exploradas as metodologias de desenvolvimento de sistemas e de envolvimento dos técnicos nos projetos. Mostramos que não houve um estudo metodológico intencional para a criação do MobiLab, mas que este utilizou métodos comuns a laboratórios de outros países. O pioneirismo na contratação de *startups* pela Prefeitura de São Paulo trouxe grandes avanços na abertura de espaço para inovação em governo. Porém, dedicamos uma sessão para mostrar que o MobiLab possui as mesmas fragilidades de autonomia, liderança e patrocínio político de outros laboratórios de inovação em políticas públicas abordadas na literatura internacional. A despeito disso, muitos ganhos podem ser contabilizados. Ao final, apresentamos as realizações, as lições aprendidas, as dificuldades de mobilização de atores e recursos, bem como os avanços e os dilemas jurídico-institucionais encontrados.

2 DANDO CONCRETUDE AO CONCEITO DE INOVAÇÃO: LEVANTAMENTO DE PROBLEMAS, CONVENCIMENTO DE ATORES POLÍTICOS E CRIAÇÃO DO MOBILAB

O processo que levou à criação do MobiLab foi determinante para a escolha de métodos e formas de trabalho, e seu modelo atual de trabalho reflete esse início.

Havia, em 2013, uma configuração na Secretaria Municipal de Transportes de São Paulo (SMT) que favoreceu a obtenção do apoio político necessário para processos de inovação. Antes da lei das estatais (Lei Federal nº 13.303/2016), o secretário da pasta acumulava sua posição com a presidência da Companhia de Engenharia de Tráfego (CET) e da São Paulo Transporte SA (SPTrans).² Tal modelo apresenta vantagens e desvantagens, limitamo-nos aqui a notar que havia maior possibilidade de integração das políticas de mobilidade no município. A intenção era uma política de inovação tecnológica integrada para a SMT e suas empresas que usasse duas oportunidades: o encerramento do termo da concessão municipal do sistema de ônibus, em julho de 2013, e a realização da Copa do Mundo de 2014,

2. A Companhia de Engenharia de Tráfego (CET) e São Paulo Transporte S/A (SPTrans) são duas empresas de economia mista controladas pela Prefeitura de São Paulo e ligadas à Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes (SMT). Segundo consta em seus *websites*, a primeira é responsável pelo planejamento, pela operação, pela sinalização e pelo desenvolvimento de novas tecnologias para o sistema viário, ao passo que a segunda cuida dos contratos de concessão do sistema de transporte urbano sobre pneus (ônibus) da capital, sendo responsável pelo planejamento, pela programação e pela fiscalização, além do incentivo ao desenvolvimento tecnológico. Para mais informações, ver os *links* disponíveis em: <<https://bit.ly/2Sx9aUN>> e <<https://bit.ly/2TqvTIm>>.

que facilitaria investimentos em mobilidade. Assim, ainda em 2012, foi decidido nomear um especialista em mobilidade e tecnologia, professor Ciro Biderman, para chefe de gabinete da SPTrans, mas com a função de liderar ações conjuntas de inovação tecnológica da SMT.

Contudo, não havia recursos disponíveis. A proposta era solicitar apoio da agência federal Financiadora de Estudos e Projetos (Finep). A metodologia escolhida foi iniciar uma série de conversas com técnicos de diversas áreas da SMT, da CET e da SPTrans, com o objetivo de conjuntamente levantar problemas e oportunidades para mudança e aplicação de novas tecnologias. Usou-se o conhecimento desses técnicos como ponto de partida, e não dos tomadores de decisão, pois entendia-se que os primeiros possuíam a inteligência que se desejava obter para o trabalho em questão.

O projeto foi elaborado e submetido, sem lograr aprovação final. No entanto, as bases do que seria o laboratório de inovação anos depois estavam lançadas. Os seguintes pontos desse período foram fundamentais na construção do MobiLab.

- 1) Levantamento dos problemas de gestão da política de mobilidade: o trabalho compreensivo de levantamento dos principais problemas, desafios e soluções permitiu que uma equipe de recém-chegados à prefeitura – que futuramente seria a equipe do MobiLab – adquirisse conhecimento amplo sobre diversas áreas possíveis para concretização de projetos de inovação, pesquisas realizadas relacionadas a tecnologias e opções de solução, bem como a identificação de uma gama de técnicos da secretaria simpáticos à mudanças.
- 2) Envolvimento dos atores burocráticos: a metodologia centrada na obtenção do conhecimento elaborado ou adquirido pelos técnicos – em especial, os de carreira – provocou seu grande envolvimento, participação e motivação.
- 3) Liderança: a elaboração conjunta da proposta para a Finep, dando voz aos técnicos, e o acesso que Biderman, como diretor, possuía ao secretário provocaram sua aceitação como liderança no processo. De certa forma, ele se tornou referência de legítimo condutor de processos de inovação, apto a levar demandas ao nível político mais alto. Isso ocasionou apoio de muitos técnicos ao MobiLab e aos processos de inovação, até mesmo após a saída da liderança.
- 4) Políticas públicas baseadas em evidência: um ponto bastante frisado nos encontros era a necessidade do uso de dados para o desenho de políticas públicas, projetos e atividades. A proposta da Finep enfatizava a construção de ferramentas para análise e visualização do grande volume

de dados existentes, com o objetivo de melhorar a própria prática dos técnicos, bem como o planejamento e a operação dos serviços públicos de mobilidade urbana. Como tais sistemas facilitariam a vida dos técnicos, houve apoio destes. Essas propostas seriam futuramente retomadas no concurso de projetos do MobiLab.

- 5) Cultura de experimentação: bastante relacionada com o ponto anterior, igualmente se enfatizou na proposta a realização de projetos-pilotos para experimentação e posterior expansão.
- 6) “Fazer mais com menos”: a escassez de recursos e a noção que o financiamento da Finep era limitado a poucos projetos mostraram a necessidade de priorizar aqueles que trouxessem maior ganho por investimento. Pensava-se na opção de uso de jovens desenvolvedores de *software* (*startups* ou bolsistas de universidades), que culminou com forte *advocacy* pela abertura geral dos dados do sistema de posicionamento global (GPS – em inglês, *global positioning system*) dos ônibus. Esse ponto teve grande relevância na formação do MobiLab e é explicado a seguir.

O sistema de ônibus de São Paulo possuía, já em 2012, duas características não comumente encontradas juntas no Brasil: *i*) equipamentos embarcados: toda a frota municipal de quase 15 mil veículos tinha a tecnologia de posicionamento (GPS) e transmissão desses dados (por celular); e *ii*) propriedade pública dos dados: por contrato e de fato, as informações de localização eram de posse da SPTrans. Contudo, a despeito disso, os dados não eram utilizados em sistemas para melhoria do planejamento do transporte público, tampouco para prover ao cidadão a informação de quando seu ônibus chegaria ao ponto. Havia, porém, um técnico da área de planejamento da SPTrans que utilizava parcialmente esses dados, que eram processados por dias em planilhas, e um *website* chamado Olho Vivo, no qual, em tese, o cidadão poderia checar a localização do seu ônibus, mas cuja deficiente usabilidade tornava o serviço quase sem uso.

A sugestão do chefe de gabinete da SPTrans foi abrir os dados para que *startups* ou outras empresas pudessem fornecer serviços para o cidadão, por meio de aplicativos de roteirização e localização dos ônibus. Para tal, realizou-se importante parceria com a recém-criada área de governo aberto da Prefeitura de São Paulo e com a controladoria municipal. Contudo, não foi logrado êxito na abertura dos dados, até que as manifestações populares iniciadas em junho de 2013 e sua pressão por transparência colocassem na mesa a abertura de dados como opção de resposta à população. Todavia, não foi um processo linear, pois – ainda que houvesse a ordem política – existiam disputas burocráticas internas. Finalmente, os dados foram abertos em setembro de 2013.

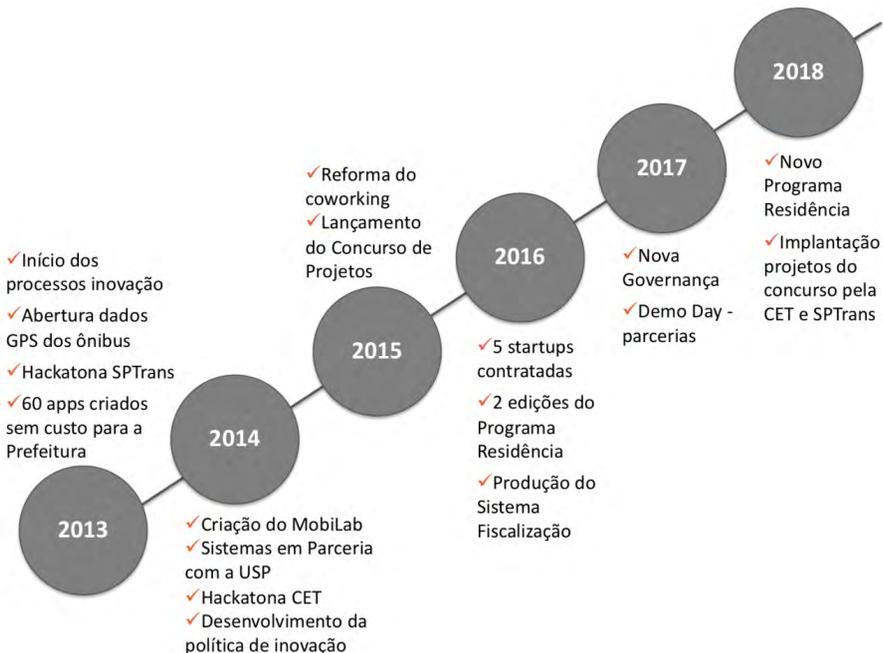
As preocupações viraram-se então para o fomento do uso dos dados. Foram realizados cafés *hackers*, encontros com a comunidade usuária de dados públicos, para apresentar os dados e promover uma maratona *hacker*.³ A “hackatona do busão” foi realizada em outubro de 2013, com formato um pouco distinto das usuais. Previamente, foram disponibilizadas amostras dos dados, não somente os dos GPS, mas também os de linhas, pontos de parada e até uma amostra anonimizada dos dados da bilhetagem, com os quais os candidatos deveriam fazer um pré-projeto. Os critérios de julgamento eram: *i*) interesse público; *ii*) monitoramento participativo; *iii*) criatividade; e *iii*) qualidade técnica. Os participantes eram selecionados com base nos projetos submetidos. A intenção era aumentar a qualidade dos resultados, evitando que gastassem muito tempo durante a hackatona pensando o que fazer, em vez de desenvolverem o produto.

A estratégia provou-se correta, e a qualidade dos produtos foi bastante alta. Havia assim uma oportunidade para o convencimento dos atores políticos. Uma reapresentação dos produtos ao então secretário de transportes e diretores da CET e da SPTrans foi agendada. A intenção era dar concretude ao conceito de inovação por meio de *startups*. Com os grupos apresentando provas de conceito (PoCs) funcionando em telas, o entendimento das possibilidades de uso dos dados com a criatividade das *startups* seria facilitado.

“Contrate todos eles”, disse o secretário, logo após falar com ironia que os grupos do hackathon fizeram em um fim de semana mais do que fizeram as equipes de tecnologia da informação (TI) em seis meses. Com isso, foi dado na frente de todo corpo diretivo o aval político para novas ações de inovação.

3. Maratona Hacker (Hackathon ou Hackatona) é um evento que reúne programadores, *designers* e outros profissionais de desenvolvimento de *software* para uma maratona de programação, cujo objetivo é a criativa produção de ferramentas que atendam a desafios específicos ou projetos livres que sejam inovadores e utilizáveis.

FIGURA 1
Cronologia do MobiLab (2013-2018)



Elaboração da autora.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

3 EXPERIMENTAÇÃO NA POLÍTICA DE INOVAÇÃO EM MOBILIDADE: A TRAJETÓRIA DO MOBILAB

Contratar as equipes do Hackathon com a legislação vigente foi de fato um desafio. A primeira estratégia não focava em *startups*, mas em desenvolvedores remunerados por bolsas de estudo.

Descobriu-se um contrato da SMT com a Fundação Universidade de São Paulo (FUSP), operado por um departamento da Escola Politécnica da Universidade de São Paulo (Poli/USP), cujo escopo era desenvolvimento de novas tecnologias de mobilidade para o desenho de um centro integrado de tecnologia. Por uma série de dificuldades na sua execução, o contrato estava parado. Foi dada a autorização pelo secretário para usar tais recursos. Surgiu a ideia da criação de um laboratório, já apelidado de MobiLab, mas inicialmente denominado Laboratório de Mobilidade Urbana e Protocolos Abertos. Uma nova hackatona, com dados da CET, foi organizada com a equipe da USP. O evento, em março de 2014, transformou-se na inauguração do laboratório. O local de realização das hackatonas foi cedido para sediar o MobiLab.

Um planejamento de projetos de inovação foi iniciado, por meio de grupos de trabalho com técnicos da SMT e da USP, com base nos problemas levantados para a Finep. Aos técnicos da USP, cabia sistematizar o conhecimento dos técnicos, usando-o para desenhar soluções e elaborar documentos técnicos, para, na sequência, contratar bolsistas e iniciar o desenvolvimento dos sistemas. Eram seis grupos de trabalho, mas somente um dos projetos planejados foi iniciado.

Do grupo de trabalho, resultaram dois sistemas de fiscalização em *smartphones*, um para a CET e outro para a SPTrans, desenvolvidos por bolsistas da USP. Ambos substituíam os talonários de papel usados para emissão de multas. A tarefa foi executada de maneira integrada, coordenada por um técnico da SPTrans, com membros da CET e da USP em um grande aprendizado conjunto. A despeito desse sucesso, buscava-se reduzir ainda mais o custo e o tempo necessários ao desenvolvimento do projeto. Além disso, descobrimos que havia formas mais inovadoras de relacionamento de governos com *startups*.

3.1 O concurso de projetos do MobiLab

A inspiração veio do governo federal. A lei brasileira (Brasil, 1993) estabelece o concurso público como modalidade de licitação, quase exclusivamente usado para contratar pessoas. No entanto, em agosto de 2014, o Ministério das Comunicações (MC – atualmente Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações – MCTIC) lançou um concurso para o desenvolvimento de aplicativos de *startups* com essa modalidade de licitação (Brasil, 2014). O InovApps promovia uma competição de aplicativos de interesse público, na qual os vencedores receberiam um prêmio fixo em dinheiro. A aquisição, ademais, baseava-se na lei que privilegiava as licitações públicas para pequenas empresas (Brasil, 2006) e pavimentou o caminho para cidadãos prestarem serviços ao governo sem a necessidade de constituir uma empresa.

No MobiLab, a modalidade de concurso público foi utilizada para comprar sistemas de TI, em vez de promover o desenvolvimento de aplicativos. Isso exigiu adaptações no documento legal, mas, no entanto, as fundações estavam dadas. Foram incluídos requisitos técnicos específicos para cada um dos sistemas a serem comprados em termos de referência (TRs) lançados como anexos do edital de concurso.

O método para elaborar os TRs seguiu uma estratégia voltada para mudar a forma tradicional de aquisição de TIs. O ponto de partida foram os levantamentos de problemas realizados em 2013 e dos grupos de trabalho apoiados pela USP. Da visão do usuário do sistema, evoluiu-se para requisitos de *software* livre em código aberto, com linguagens/tecnologias modernas. Tais habilidades não estavam disponíveis nos departamentos de tecnologia da informação e comunicação (TIC) da

prefeitura, e foram então contratadas na forma de serviços de consultoria. Esse é um conhecimento dispendioso, essencial não somente para a construção dos TRs, mas também para a fase de desenvolvimento dos *softwares*.

Lançar um concurso nesses moldes não é possível sem uma batalha com o departamento jurídico, tradicionalmente conservador. No nosso caso, a vitória foi decidida pelo plano político, por apoio direto do então secretário adjunto de SMT.

O concurso de projetos foi finalmente lançado em novembro de 2015. *Startups* ou pessoas físicas puderam se candidatar para desenvolver algum dos quatorze problemas detalhados nos TRs, e os ganhadores receberiam prêmios que variavam de R\$ 115 mil a R\$ 835 mil – em valores da época –, por meio de um contrato com a SMT. Foram recebidas 58 propostas, abrangendo os quatorze TRs. No entanto, devido a restrições de recursos, apenas cinco destes foram contratados.

Três soluções tinham como cliente a SPTrans e contemplavam dois sistemas de automatização, um para a vistoria dos ônibus da cidade, substituindo formulários em papel por eletrônicos em aparelhos tipo *tablets*, e outro para recursos de multas das operadoras concessionárias do sistema de ônibus. Este último permite recorrer a multa sem papel, com julgamento *on-line* e informação imediata do resultado à operadora. Foi desenvolvido o *portal das empresas*, um módulo de acesso para visualização dos dados (multas e seu julgamento, bem como vistorias) de forma individual e agregada, com relatórios gerenciais e mapas, para melhor compreender seu serviço e assim aprimorar sua qualidade. Um aplicativo de relacionamento da SPTrans com os usuários do transporte coletivo foi contratado, mas não foi finalizado.

Dos projetos para a CET, o principal foi a Central de Operação de Semáforos de Tempo Fixo, sistema extremamente complexo que permitirá a operação centralizada, de um simples computador, de mais de 70% dos 6.500 cruzamentos com semáforos da cidade. A central permitirá à CET “conversar” com qualquer tipo de controlador semaforico que esteja na rua, independentemente do fabricante, usando um protocolo único aberto e sem cabos. O segundo projeto consistia em sistema de matriz de origem-destino (OD) de veículos de carga e sua análise a partir dos dados da pesquisa amostral realizada pela CET.

Os projetos foram contratados na metade de 2016 e concluídos em janeiro de 2017. Atualmente (segundo semestre de 2018), os projetos desenvolvidos estão em fase de implantação, somente o sistema da OD de cargas da CET se encontra operacional. Para os cinco projetos do concurso contratados em 2016, foram investidos, à época, R\$ 1,4 milhão.

3.2 O Programa Residência MobiLab

O foco específico do concurso de projetos era desenvolver soluções para uso da gestão pública. Havia, contudo, necessidade de fomentar soluções de mobilidade criadas pelo mercado. Após as hackatonas, buscávamos uma forma de promover desenvolvimento de aplicativos e outras soluções para os usuários de transportes públicos e cidadãos. Em junho de 2016, foi lançado o Programa Residência MobiLab, relacionado às *startups*, que hoje se encontra em sua terceira edição.

Houve bastante experimentação até chegarmos ao modelo atual. Em 2013, o objetivo era um programa de aceleração gerido por uma das maiores aceleradoras do país, no qual seria fornecido algum capital para as *startups*. No entanto, outra área da prefeitura estava desenvolvendo um programa para as *startups*, e o plano mudou para iniciativa conjunta, que culminou com a política pública municipal de inovação (TechSampa, Decreto Municipal nº 55.461/2014), lançada em agosto de 2014.

FIGURA 2
MobiLab, realização de *workshop* para *startups*



Fonte: MobiLab.

Meses após as conversas iniciais, no entanto, não houve consenso sobre como o programa deveria ser concebido. Todavia, principalmente, os impedimentos jurídicos e financeiros para tal iniciativa mostraram-se impossíveis de transpor.

A equipe do MobiLab buscou assim um programa próprio, que seria – idealmente – gerenciado por uma aceleradora, com vários serviços para as *startups*, como orientação de negócios e produtos, e eventos de fomento ao ecossistema. Mas não havia recursos. Depois de diferentes tentativas de atrair um patrocinador, nada funcionou. Os planos foram revistos, e um formato mais simples foi introduzido em julho de 2016.

O Programa Residência MobiLab não tinha gestão profissional como desejado, mas fornecia espaço de *coworking* e suporte técnico, na forma de mentoria de funcionários da SMT, da CET e da SPTrans, e um acordo com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) forneceu mentoria de negócios aos participantes da primeira edição. Quando possível, dados públicos deveriam ser abertos às *startups*. Nenhum pagamento direto ou suporte financeiro foi fornecido às empresas. Nove *startups* foram selecionadas para o programa, inicialmente de três meses. O intervalo de tempo mostrou-se curto, e uma segunda edição foi iniciada, para período de seis meses. Cinco *startups* participantes permaneceram para o segundo programa, com outras oito recém-chegadas.

Apesar do apoio político obtido para o concurso de projetos, este não foi obtido para o Programa Residência MobiLab. Em janeiro de 2016, houve a mudança do professor Ciro Biderman, da SMT, para a agência municipal São Paulo Negócios (SPN), com o objetivo de coordenar a regulamentação municipal dos serviços de transportes por aplicativo. A ausência de patrocínio político após sua saída manifestou-se claramente, e não foi possível lançar o edital do programa pela SMT. A saída foi lançar um edital pela SPN, operacionalizado pelo MobiLab. Assim foram as duas primeiras edições do programa.

Em janeiro de 2017, com a mudança de prefeito, o MobiLab passou no teste de alternância de governos. Por sua vez, na transição entre gestões, foi afirmada sua manutenção. Discutiu-se a necessidade de buscar uma formalização do MobiLab que permitisse autonomia financeira e menor dependência política. Não houve, contudo, condições para uma institucionalização sólida, mas, com a criação da Secretaria Municipal de Inovação e Tecnologia (SMIT), o MobiLab ganhou uma governança compartilhada, formalizada em agosto de 2016 por uma portaria intersecretarial, um instrumento jurídico frágil. A entrada de uma nova secretaria não resolveu os problemas de autonomia e de recursos, mas deu robustez política ao diminuir a dependência da vontade de somente um secretário municipal. Se, por um lado o MobiLab ganhou mais um secretário, perdemos a antiga liderança. Após a fase de transição, o professor Biderman deixou a diretoria da SPN e não ocupou nenhum outro cargo público municipal, desligando-se do laboratório.

Após um ano de negociações com a nova gestão municipal, em fevereiro de 2018, foi lançado pela SMT o terceiro edital do Programa Residência MobiLab. Houve grande reformulação, transformando-o em programa permanente, no qual

as *startups* podem entrar ou sair a qualquer mês. Um melhor acompanhamento às *startups* foi permitido com mentorias da SMIT. Foi também criado o Programa Hospedagem MobiLab, que viabiliza juridicamente que *startups*, parceiros do terceiro setor ou academia utilizem o *coworking*. Faz-se, assim, a gestão do conhecimento no espaço, podendo-se incluir *startups* ainda em fase de ideia ou já em estágio avançado, que não se qualificariam para o Programa Residência MobiLab. Em 2018, cinco *startups* participavam desse programa e mais de dez organizações e *startups* haviam se credenciado como hóspedes.

Foram consolidadas, desse modo, duas formas de ação do MobiLab: *i*) contratação de *startups* para desenvolver sistemas para uso da administração pública, por meio do concurso de projetos; e *ii*) pelo Programa Residência MobiLab, fomento de soluções para os cidadãos, criadas, desenvolvidas e implementadas por *startups*.

FIGURA 3

Demonstration day (demo day) MobiLab, no espaço para eventos



Fonte: MobiLab.

4 PRODUÇÃO COLABORATIVA DE SOFTWARE: O "MÉTODO" DO MOBILAB

Não houve intencionalidade no uso de métodos no início das ações de inovação do MobiLab. A motivação consciente era o aproveitamento das oportunidades, com fins à modernização e à melhoria dos serviços públicos. Curiosamente, vários métodos foram empregados, ainda que a equipe não utilizasse – ou até desconhecesse – a

nomenclatura científica que “dava nomes à prática”. Comumente, os laboratórios desenhavam uma identidade em torno de seu método específico, que pode ser na verdade um conjunto de métodos (Puttick, Baeck e Colligan, 2014), como ocorreu com o MobiLab. A metodologia usada para desenvolvimento dos *softwares* contratados pelo concurso de projetos utilizava métodos distintos e foi chamada *coprodução*.

A abordagem derivava do aprendizado de 2013, quando se deu concretude aos atores políticos na apresentação nas experiências de inovação e se visava o compartilhamento e a retenção do conhecimento dos contratados com o setor público. Como, em vez de comprar sistemas de TI prontos para uso – de prateleira –, o MobiLab premiava uma ideia de *software* a ser construído, pôde haver desenvolvimento de forma coletiva. O objetivo era que os funcionários públicos se sentissem parte do processo e proprietários dos resultados.

A coprodução baseava-se no aprimoramento contínuo de um protótipo, em rodadas de diálogo com os servidores públicos, com uso de telas do *software* para compartilhamento de conhecimento e facilitação do *feedback* dos envolvidos. Isso era realizado de forma similar aos métodos de ideação, visualização e prototipagem rápida (Mulgan, 2014). A operacionalização era em reuniões regulares, em geral semanais, com: *i*) a equipe de governança (o MobiLab e a consultoria contratada); *ii*) o “cliente” (SMT, CET ou SPTrans, sempre envolvendo pelo menos duas áreas: TIC e usuário final); e *iii*) a *startup* contratada. Isso permitiu a retenção do conhecimento e a capacitação de técnicos de TIC do governo, com o objetivo de operar e manter os sistemas após a implementação.

O método colocava os técnicos da prefeitura no centro da produção do conhecimento, em linha com o *human-centred design* do MindLab (Puttick, Baeck e Colligan, 2014, p. 50). Houve esforço similar ao utilizado no *design thinking* (DT), de tirar as pessoas de suas zonas de conforto para pensar soluções em conjunto, porém sem a aplicação intencional do método, *post-its* coloridos ou *workshops* com *coffee-break*. As pessoas eram tiradas do lugar comum com questionamentos sobre a lógica apresentada, com sugestões de soluções vindas de outras cidades ou países, e com empatia para dar-lhe voz para mapear os problemas, os processos e os *output* desejados.

Os problemas colocados no concurso de projetos nasceram dos técnicos e foram amadurecidos em duas rodadas de agregação de conhecimento (Finep e USP). Esse processo não teve, lamentavelmente, participação da sociedade, mas os desenhos de problemas e soluções tinham foco na experiência do usuário. Esta era abordada pelo que chamávamos de levantamento de processos – com visitas de campo; formato que na prática é muito parecido com o método “jornadas de serviço” (Mulgan, 2014).

Todavia, nem todo método era aplicado de forma inconsciente e ao acaso. Havia clara intenção de fazer inovação aberta no MobiLab. Tanto o concurso de projetos quanto o Programa Residência MobiLab foram processos de *open innovation* (inovação aberta), que visaram trazer soluções criativas de *startups* para problemas públicos. Esses processos foram *crowdsourcings* (processos de obtenção coletiva) de habilidades tecnológicas, pois métodos como *machine learning* e o uso de linguagens de programação mais modernas viriam das *startups* que respondessem aos editais – do concurso ou do programa. Em ambos os casos, o ponto de partida foi um edital de inovação aberta, que na sequência promovia rodadas de diálogo direto entre *startups* e servidores públicos para o desenvolvimento ou aprimoramento de soluções.

Similarmente intencional foi o uso de um espaço de *coworking*. Entre os laboratórios estudados por Puttick, Baeck e Colligan (2014, p. 98), apenas dois relataram o espaço do laboratório como relevante. O MobiLab certamente se juntaria a estes. Possivelmente pelos tradicionais escritórios do setor público serem tão sucateados e sem atrativo, o espaço de *coworking* ajudou a consolidação do MobiLab como uma marca na gestão pública. Além disso, o espaço para a realização de eventos atrai servidores públicos e organizações da sociedade para interagir com frequentadores (*startups* e servidores) e participar de projetos e atividades.

FIGURA 4
MobiLab: estações de *coworking*



Fonte: MobiLab.

Contudo, não foi possível aplicar métodos de desenho de políticas públicas baseadas em evidências e análise de impacto com uso de grupos de controle (*randomized control trials*). O primeiro motivou uma bem-sucedida candidatura a um recurso da Bloomberg Philanthropies, mas a intenção de amplo uso da análise de dados para subsidiar a elaboração de políticas públicas dependia de patrocínio político para mudanças mais estruturais, e não foi alcançada. Tampouco logramos recursos financeiros e políticos para documentar e avaliar os ganhos de produtividade de projetos feitos com a USP ou concurso de projetos.

5 OBSTÁCULOS À CONSOLIDAÇÃO DOS LABORATÓRIOS DE INOVAÇÃO EM GOVERNO

A despeito da recente proliferação de laboratórios de inovação em governo, o que Price (2014 *apud* Williamson 2015, p. 252)⁴ chama de “labificação das políticas públicas” que se acentuou desde 2010, essas iniciativas enfrentam frequentes crises de legitimação. O recente fechamento do emblemático laboratório dinamarquês MindLab⁵ demonstra esse risco claramente. Além do MindLab, outros laboratórios conhecidos internacionalmente tiveram suas atividades encerradas, como é o caso dos laboratórios da Constelação Parsons (Parsons Desis Lab, 2013), The Studio (Irlanda), HDL (Finlândia) e DesignGov (Austrália), conforme Tönurist, Kattel e Lamber (2017, p. 192).

A história aqui relatada mostra que o MobiLab produziu importantes avanços, mas igualmente possui fragilidades em sua trajetória. A literatura aponta várias vulnerabilidades desses laboratórios. Uma análise pode ser realizada à luz de Tönurist, Kattel e Lamber (2017), que fazem amplo retrato analítico dos i-labs, laboratórios de inovação em políticas públicas.

Entre as características comuns aos i-labs do citado estudo, está a autonomia. Esta dependeria do patrocínio político ao laboratório e possui papel principal na obtenção externa de recursos financeiros e humanos, bem como na legitimação interna necessária para a consecução de resultados. Os autores afirmam que os laboratórios dispõem “de ampla autonomia no estabelecimento de seus alvos e métodos de trabalho” e para obtenção de financiamento externo (Tönurist, Kattel e Lamber, 2017, p. 196).

Diferentemente dos i-labs do estudo, o MobiLab não foi estruturado separadamente do resto do setor público, o que permitiria atração de fundos externos. Tampouco houve formalização que permitisse autonomia decisória ou de recursos. Juridicamente frágil por sua instituição por portaria intersecretarial, sequer possuía

4. Price, A. The long walk to the agile sprint: theories, thoughts and tests. *The Long & Short*, season 2, Dec. 2014.

5. Uma mensagem na página da internet do MindLab dispõe sobre seu fechamento ao final de 2018. Disponível em: <<http://mind-lab.dk/en>>. Acesso em: 24 jul. 2018.

o laboratório autonomia de ação para articular atores internos à gestão pública, fortalecer sua capacidade de comunicar e persuadir outras unidades do setor público e, assim, vender suas ideias e soluções na administração municipal.

Na fase inicial, o suporte político permitiu acesso aos servidores públicos. Esse *networking* informal interno ao setor público forneceu autonomia para aprofundar relações e experimentar soluções. Contudo, a mudança de apoio político e a ausência de projetos que provocassem a comunicação fizeram com que esse *networking* de suporte se esvaísse.

No tocante à capacidade de obtenção de recursos externos, um edital de doações, de 2014, possibilitou o recebimento de um *link* de internet dedicado de alta capacidade. Porém, o foco em soluções voltadas “para dentro” (Cavalcante e Cunha, 2017) não parece muito atrativo para financiadores externos. Somente em 2017, com a realização de um *demonstration day (demo day)*⁶ do Programa Residência MobiLab, conseguiu-se novamente um instrumento jurídico que permitisse obtenção de recurso externo, mas de maneira pontual, para as premiações do evento.

Após os resultados obtidos em 2016 (contratação de *startups* e Programa Residência MobiLab), haveria possibilidade de parceiros privados, mas o momento de troca de gestão e mudança de panorama político não proveram condições de obtenção de recursos externos. Isso limitou a ampliação das ações de inovação, pois os *i-labs* “são geralmente organizações fluidas e, portanto, dependentes dos recursos (fundos, recursos humanos) que puderem obter externamente” (Tõnurist, Kattel e Lamber, 2017, p. 196).

Ainda relacionado à autonomia e à legitimação interna, o MobiLab experimentou dificuldades de relacionamento com departamentos tradicionais de TI, assim como os *i-labs* pesquisados por Tõnurist, Kattel e Lamber (2017, p. 191), que relataram: “a cultura da organização era difícil de ser modificada por eles [*i-labs*], ou até mesmo impossível”.

Ainda segundo os autores, quando era preciso uma “mudança política de nível mais alto, a organização [laboratório] não obteve êxito” (Tõnurist, Kattel e Lamber, 2017, p. 195). O MobiLab – apesar do seu papel de agente de mudança no setor público, como os demais *i-labs* – em geral é dependente de direcionamentos políticos e limitado a mudanças menores. Projetos de cunho mais amplo apenas são possíveis com apoio forte e constante de um executivo de alto calibre, como ocorreu no caso do concurso de projetos.

A falta de institucionalização gerou falta de autonomia e maior dependência de patrocínio político. E como notado por Tõnurist, Kattel e Lamber (2017, p. 196) “quando um laboratório perde seus patrocinadores, suas chances de sobrevivência

6. *Demo day (demonstration day)* é o evento final de programas de aceleração ou apoio ao desenvolvimento de *startups*. O objetivo de um *Demo Day* é apresentar o resultado alcançado pelas *startups* a investidores e ao mercado.

diminuem radicalmente”. Ao fim, o MobiLab confirma a semelhança dos i-labs públicos com organizações carismáticas de Max Weber (Tönurist, Kattel e Lember, 2017, p. 180): houve um estrangulamento das capacidades após a saída do fundador, que garantia – mesmo que a duras penas – os recursos estratégicos para a realização da inovação.

6 INOVANDO NA RELAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COM TECNOLOGIA: LIÇÕES E AVANÇOS

A história de fundação do MobiLab mostra que nem sempre os resultados vêm rápido. Para inovar, é preciso montar as fundações. Percebe-se, na trajetória de mais de quatro anos, o grande avanço de conseguir fazer inovação disruptiva em ambiente tradicionalmente não propício, no qual há forte resistência à mudança e dependência de patrocínio político.

Uma fundamental lição aprendida é a relevância de estratégias que permitam angariar legitimidade para garantir condições para inovar. Dos quadros 1 e 2, constam as principais ações que levaram o MobiLab à obtenção de apoio interno e externo à gestão pública.

QUADRO 1

Ações que auxiliaram a obtenção de legitimidade interna

Ação	Resultados principais
Envolvimento dos atores internos (técnicos da SMT)	Resultou na conquista de importantes aliados internos ao funcionalismo – grupo em geral avesso ao risco.
Diálogo centrado nas pessoas (técnicos da SMT) na fundação do MobiLab e na metodologia de coprodução	Além da obtenção de aliados, resultou em melhor definição dos problemas a atacar com projetos de inovação, e em maior qualidade dos sistemas desenvolvidos (do concurso de projetos).
Abertura de dados dos GPS dos ônibus	A bem-sucedida geração de aplicativos após a abertura de dados mostrou de forma concreta as possibilidades de inovação.
Hacktona com dados de ônibus	O formato do evento resultou em produtos de boa qualidade, facilitando o convencimento dos atores políticos.
Estratégia de convencimento dos atores políticos pela apresentação dos resultados da hacktona	A visualização dos produtos em telas mostrou concretamente as possíveis soluções criadas por <i>startups</i> com os dados existentes. A “didática” bem-sucedida resultou no método de coprodução de <i>software</i> .
Criação de espaço de <i>coworking</i> público	O espaço diferenciado atrai a atenção de funcionários públicos, gera curiosidade e funciona como estratégia de comunicação.
Governança intersecretarial	Aumentou o capital político, com maior base de apoio de alto nível hierárquico.
<i>Startups</i> na gestão pública – contratadas pelo concurso de projetos e fomentadas pelo Programa Residência	A abertura de diálogo entre a burocracia e <i>startups</i> oxigenou a gestão, trazendo novas ideias (<i>software</i> livre, código aberto, novos métodos e linguagens como Scrum, Python etc.).

Elaboração da autora.

QUADRO 2

Ações que auxiliaram a obtenção de legitimidade externa

Ação	Resultado
Abertura de dados dos GPS dos ônibus	Provocou o envolvimento da comunidade <i>hacker</i> (programadores) e empreendedores, bem como atraiu boas <i>startups</i> para o Programa Residência.
Contratação de <i>startups</i> por meio do concurso de projetos	A inovação disruptiva deu concretude para o público externo. Fez com que o MobiLab se tornasse conhecido como uma boa prática de governo.
Criação de <i>coworking</i> com espaço de eventos	Permitiu a participação de organizações da sociedade civil realizando ou participando de eventos, tornando o MobiLab conhecido em círculos ligados a dados abertos, inovação e mobilidade.
Comunicação externa	Inúmeras palestras realizadas pela equipe, contatos com empreendedores e grandes empresas amplificaram a rede de contatos e suporte do laboratório.
<i>Demo day</i> MobiLab	A rede construída e a qualidade das <i>startups</i> proporcionaram um evento de grande visibilidade, que contou com prêmios vantajosos. Nova forma de relacionamento jurídico com empresas foi experimentada.

Elaboração da autora

Inovação representa mudança e é da natureza humana objetá-las, em especial quando a mudança é abstrata e desconhecida. Por isso, mostrou-se de suma importância para o avanço do MobiLab dar concretude às ações de inovação e, com isso, reduzir os receios dos atores envolvidos. A apresentação de resultados bastante inovadores e concretos – como a inédita contratação de *startups* pelo setor público e uma abertura deste à inovação por *startups*, pelo concurso de projetos e pelo Programa Residência MobiLab – provocou uma mudança cultural interna à gestão e na forma como a administração pública é vista pelos atores da sociedade.

A principal limitação do MobiLab, no entanto, foi não ter alcançado condições institucionais que permitissem maiores avanços. A maior lacuna deveu-se à fragilidade do apoio político para inovação em governo no contexto brasileiro, bastante dependente da vontade de um ou poucos agentes. A falta de institucionalização gerou falta de autonomia e grande dependência de patrocínio político.

O *timing* político interferiu. Para um laboratório de inovação, a obtenção de resultados é essencial para sua própria manutenção. O MobiLab conseguiu seus principais resultados ao final de uma gestão. Não houve chance de conseguir autonomia jurídico-financeira que o apoiasse em uma substituição de governo, quando os atores públicos – tradicionalmente avessos ao risco – tendem a não priorizar iniciativas da gestão anterior. Essa quebra de ritmo e *networking* quando o MobiLab começava a ganhar velocidade prejudicou a continuidade das ações.

Ainda assim, são claros os avanços conseguidos na mudança de relacionamento da administração pública com a TI e na abertura do setor público à inovação por *startups*. Ainda há, todavia, um longo caminho a percorrer. O MobiLab continua atuante, e cada dia representa uma possibilidade de alteração política que pode representar risco; no entanto, também pode significar uma grande oportunidade de um novo ciclo virtuoso de legitimidade e boas inovações.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da administração pública e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, p. 8269, 22 jun. 1993. Seção 1.

_____. Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis nºs 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, da Lei nº 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis nºs 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999. **Diário Oficial**, Brasília, p. 1, 15 dez. 2006.

_____. Ministério das Comunicações. **Edital nº 11/2014/SEI-MC**: regulamento de concurso de seleção de projetos de aplicativos e jogos sérios de interesse público – INOVApps. Brasília: MC, 2014.

CAVALCANTE P.; CUNHA, B. Q. É preciso inovar no governo, mas por quê? *In*: CAVALCANTE, P. *et al.* (Eds.). **Inovação no setor público**: teoria, tendências e casos no Brasil. Brasília: Enap; Ipea, p. 15-32, 2017.

MULGAN, G. **Design in public and social innovation**. London: Nesta, 2014.

PARSONS DESIS LAB – PARSONS DESIGN FOR SOCIAL INNOVATION AND SUSTAINABILITY LAB. **Government Innovation Lab Constellation 1.0**. New York: Parsons Desis Lab, 2013.

PUTTICK, R.; BAECK, P.; COLLIGAN, P. **I-teams**: the teams and funds making innovation happen in governments around the world. London: Nesta; New York: Bloomberg Philanthropies, 2014.

TÓNURIST, P.; KATTEL, R.; LEMBER, V. Descobrimos laboratórios de inovação no setor público. *In*: CAVALCANTE, P. *et al.* (Eds.). **Inovação no setor público**: teoria, tendências e casos no Brasil. Brasília: Enap; Ipea, 2017. p. 179-204.

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, n. 3, p. 251-271, 2015.

PARTE 4

LABORATÓRIOS DE INOVAÇÃO: É TESTANDO QUE SE INOVA



PERFIS E CARACTERÍSTICAS DAS EQUIPES E DOS LABORATÓRIOS DE INOVAÇÃO NO BRASIL

Pedro Cavalcante¹
Isabella de Araujo Goellner²
Amanda Gomes Magalhães³

1 INTRODUÇÃO

É notório que, nos últimos anos, o debate e a prática da inovação vem ganhando cada vez mais destaque nas agendas governamentais no Brasil e no mundo (Cavalcante *et al.*, 2017; OCDE, 2018; Osborne e Brown, 2011; Walker, 2014). As funções exercidas pelo setor público, nesse contexto, são diversas, incluindo papéis que restringem, condicionam, catalisam e também lideram o processo inovador. Obviamente, eles não são excludentes, uma vez que todos podem coexistir e se somar na prática, sobretudo, em se tratando de sistemas de inovação complexos (Cunha, 2017).

O exercício dessas funções se materializa em diferentes formas e práticas de inovar. Uma delas, que tem sido cada vez mais adotada pelos Estados (Tõnurist, Kattel e Lember, 2017), é a inovação organizacional, cujo modelo baseia-se na criação de organizações ou alteração de processos decisórios ou de gestão, inclusive mediante a utilização de laboratórios de inovação, voltados a processos de aprendizagem e experimentação (Cavalcante e Cunha, 2017).

Essa proliferação de inovações organizacionais, no formato de equipes e, principalmente, laboratórios de inovação nascem imbuídos de promover a cultura de inovação de dentro ou de fora para dentro do setor público. Teoricamente, seus objetivos envolvem: *i*) aprimoramento de projetos em andamento para ampliar o impacto das ações; *ii*) adaptação de uma ideia já testada para um novo contexto; e *iii*) desenvolvimento de algo inteiramente novo para atingir ou superar as metas organizacionais. Seu foco, portanto, é inovar e apoiar soluções criativas de problemas com espaço para improvisação, experimentação, tentativa-erro e assunção de riscos dentro das organizações públicas (Cavalcante e Cunha, 2017).

1. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest/Ipea).

2. Assistente de pesquisa na Diest/Ipea.

3. Assistente de pesquisa na Diest/Ipea.

Em perspectiva geral, as estratégias governamentais que enfatizam os *micro-improvements* ou as inovações graduais e constantes na administração pública se justificam pelas seguintes razões: *i)* abandono de grandes reformas administrativas com alto custo e resultados aquém do planejado; *ii)* respostas mais plausíveis para lidar com problemas complexos, incertos e sem solução clara, os conhecidos *wicked problems*; e *iii)* novas e crescentes demandas sociais por melhores entregas no curto e médio prazo.

A despeito de toda essa discussão e de sua relevância, as informações sistemáticas acerca da institucionalização e do funcionamento de laboratórios de inovação no setor público brasileiro são escassas e/ou desorganizadas. No sentido de minimizar essa lacuna, uma pesquisa do Ipea, em parceria com a Rede InovaGov,⁴ mapeou aspectos organizacionais relacionados a laboratórios e equipes de inovação (ou semelhantes) que atuem na resolução de problemas públicos. Para esta pesquisa, consideramos laboratórios/equipes de inovação as organizações/unidades/equipes, formalizadas ou não, voltadas ao emprego de técnicas de inovação para melhoria de processos, serviços organizacionais e políticas públicas. Esse conceito é alinhado à terminologia empregada pela Fundação Britânica de Inovação para Ciência, Tecnologia e Artes (Nesta, na sigla em inglês), cujo conceito enfoca os métodos experimentais no tratamento de questões sociais e políticas (Nesta, 2014).⁵

O objetivo deste capítulo, portanto, é apresentar o mapeamento dessas inovações organizacionais no Brasil, de forma descritiva e exploratória. Para tanto, a pesquisa baseou-se na aplicação de um *survey* aplicado *on-line*,⁶ um questionário estruturado com perguntas abertas e fechadas de distintas dimensões, detalhado no apêndice A. O primeiro bloco de questões direciona-se às informações de cunho institucional, como a vinculação setorial da instituição, os objetivos, o público-alvo, o tamanho do grupo etc. A segunda dimensão inclui informações sobre as atividades desempenhadas, o número de inovações empreendidas, os principais métodos e parcerias. Por fim, a última foca nos fatores facilitadores da criação do laboratório/da equipe, as barreiras que dificultam seus processos internos e os componentes da cultura de inovação nos órgãos.

As estratégias de acesso aos respondentes envolveram o envio de mensagens aos integrantes da Rede InovaGov,⁷ divulgação via mídias sociais, além do método *snowball*⁸ – utilizado por meio de uma pergunta no fim do questionário, em que

4. 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/>>.

5. Para a Nesta, o sistema operacional básico de qualquer laboratório/equipe de inovação geralmente inclui: identificação dos principais problemas, das prioridades e das tarefas; desenvolvimento de ideias que impactem as áreas identificadas; soluções de testes e prototipagem; criação de rotas para impacto de grande escala ou mudança de sistemas (Nesta, 2014, p. 6).

6. Plataforma de *surveys on-line* disponível em: <<https://www.limesurvey.org/>>.

7. A Rede InovaGov conta, atualmente, com 66 órgãos/entidades do setor público, dezoito do setor privado, nove do terceiro setor e cinco do setor acadêmico. Disponível em: <<http://inova.gov.br/quem-somos/>>.

8. O método consiste na indicação, pelos participantes da pesquisa, de outros potenciais participantes, até a obtenção de um número satisfatório de respondentes para os objetivos do *survey*.

cada participante poderia indicar outros laboratórios para participar da pesquisa. O questionário foi disparado inicialmente em uma versão pré-teste, para integrantes da Rede InovaGov, e, após ajustes, foi disponibilizado na plataforma *on-line*, no modo de acesso aberto, ficando acessível para respostas por cerca de um mês (agosto de 2018). No total foram obtidas 56 respostas, com 37 respostas válidas,⁹ que serão objeto de exposição e análise nas próximas seções deste capítulo.

Cabe mencionar que o escopo das instituições alcançadas pelo *survey* não se limitou à esfera federal, tendo respondentes de outros níveis governamentais espalhados nas cinco regiões brasileiras, conforme será explorado adiante. A Rede InovaGov, apesar de ser organizada pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), não se limita ao âmbito federal nem tampouco ao Poder Executivo.

2 OS LABORATÓRIOS E AS EQUIPES DE INOVAÇÃO NO BRASIL

Esta seção se dedica a apresentar os resultados das respostas do *survey* em suas três dimensões: *i*) institucional; *ii*) desempenho; e *iii*) indutores e barreiras. Considerando o caráter descritivo do trabalho, optou-se por análise exploratória de dados (AED), usando frequências, nuvem de palavras e mediana.

2.1 Dimensão institucional¹⁰

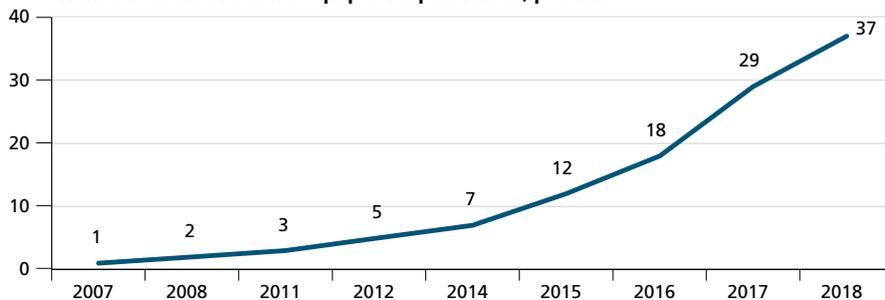
O gráfico 1 demonstra a evolução no número de laboratórios/equipes entre 2007 e 2018, com dados cumulativos de ano para ano, de acordo com as respostas obtidas no *survey* à pergunta do ano de criação de cada um. Apesar da amostra da pesquisa não ser censitária, nota-se uma evidente tendência de crescimento, intensificado, principalmente, nos últimos quatro anos. Conforme esperado e discutido pela literatura, o tema de inovação vem ganhando cada vez mais espaço na agenda estratégica dos governos, o que também ocorre no Brasil (Cavalcante *et al.*, 2017; OCDE, 2015; 2018).

Não obstante, percebe-se que esse movimento é mais recente no Brasil se comparado aos países anglo-saxões e escandinavos, que iniciaram o processo de criação de laboratórios/equipes de inovação no começo deste século (Tönurist, Kattel e Lember, 2017). A literatura explica a ascensão dos laboratórios no setor público a partir de uma série de variáveis, como desenvolvimento tecnológico na administração pública, necessidade de respostas rápidas à crescente demanda de serviços personalizados em tempos de austeridade, imitação e difusão de práticas, entre outros.

9. Foram desconsiderados os questionários incompletos, repetidos e aqueles que não declararam o nome do laboratório/da equipe.

10. A listagem de laboratórios/equipes participantes do *survey* está disponível no apêndice B.

GRÁFICO 1
Número de laboratórios/equipes respondentes, por ano

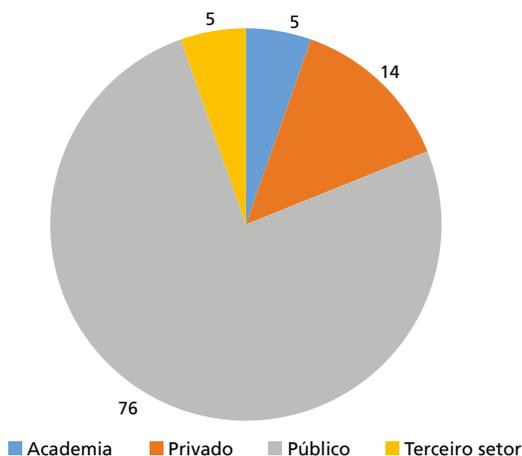


Elaboração dos autores.

Quanto ao aspecto regional, o resultado do survey indica uma disparidade entre as regiões do país. A despeito das limitações de alcance da pesquisa, os respondentes do Sudeste são quinze em todos os seus quatro estados; bem superior que do Norte (1), Nordeste (2) e Sul (4). Chama atenção também a forte presença de laboratórios/equipes na capital federal, com treze unidades, o que nos leva a considerar o protagonismo da administração pública federal no terreno da inovação.

Em relação à vinculação dessas inovações organizacionais, os dados expostos no gráfico 2 mostram que a maioria encontra-se no setor público, ou seja, como parte da estrutura das instituições estatais (76%). Os laboratórios/as equipes do terceiro setor – entidades sem fins lucrativos que atuam em parceria com a administração pública em projetos de melhorias de políticas e serviços públicos – aparecem em seguida (14%). Unidades oriundas do meio acadêmico e da iniciativa privada parecem ainda ser residuais (5% cada).

GRÁFICO 2
Laboratórios/equipes, por setor
(Em %)

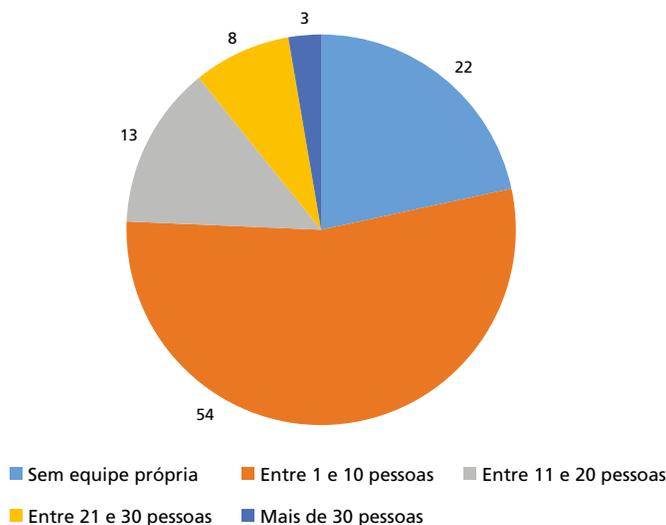


Elaboração dos autores.

Quanto aos seus recursos, o *survey* também questionou acerca da estrutura física e do quadro funcional. Aproximadamente 70% possuem espaço físico próprio para o desenvolvimento de suas atividades e quase 80% contam com recursos humanos exclusivos. Este resultado sinaliza positivamente para a visão de que não apenas os laboratórios/as equipes estão ganhando relevância dentro da máquina pública, como também estão conseguindo adquirir condições mínimas para desempenhar suas funções.

As respostas sobre o quantitativo das equipes, no entanto, indicam que, de modo geral, elas costumam ser pequenas, uma vez que 54% são compostas por menos de dez integrantes, conforme retratado no gráfico 3. Isso não necessariamente é negativo, inclusive, é convergente com os achados do *survey* de laboratórios pelo mundo realizado por Tónurist, Kattel e Lember (2017).

GRÁFICO 3
Tamanho das equipes
(Em %)



Elaboração dos autores.

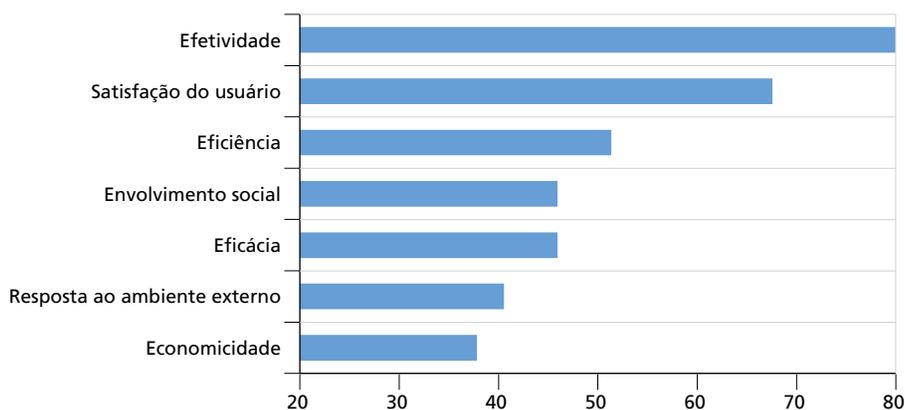
O número de integrantes é um bom indicador sobre o arranjo das equipes e foi complementado por uma pergunta aberta sobre as suas composições. As respostas revelam que as equipes são diversificadas, tanto nos vínculos empregatícios quanto na formação acadêmica. Quanto ao primeiro item, as composições das equipes incluem servidores de diferentes carreiras, como técnicos, analistas, gestores e procuradores, pessoas em cargos comissionados, além de estagiários, terceirizados e consultores externos.

Quanto à formação, as equipes possuem perfis interdisciplinares, com profissionais de origens nos cursos de ciência política, direito, *design*, engenharia, entre outros com menor frequência. Apareceram também áreas de especialização, como arquitetura de solução e projetos, negócio, processos, projeto e tecnologia de informação e comunicação (TIC), gestão de comunidades e relacionamento, políticas públicas e gestão governamental.

As duas últimas variáveis apresentadas nesse bloco envolvem a finalidade do laboratório/da equipe de inovação. No que tange aos objetivos, o rol de opções se fundamentou na abrangente revisão de literatura sobre diferentes perspectivas de inovação, elaborado por De Vries, Bekkers e Tummers (2016).

O gráfico 4 expõe esses objetivos, que podem ter sido citados de forma cumulativa. A melhoria da qualidade nos processos e serviços (efetividade), a satisfação do usuário e a eficiência (otimizar recursos) foram as respostas mais frequentes, nessa ordem. Enquanto o envolvimento social, a eficácia (atingir os resultados planejados), a resposta a ambientes externos e a economicidade (redução de custos) aparecem com menos de 50% das respostas dos objetivos. Chama a atenção a variedade e a complementariedade dos enfoques dos laboratórios/das equipes, haja vista que nenhum deles indicou apenas um objetivo.

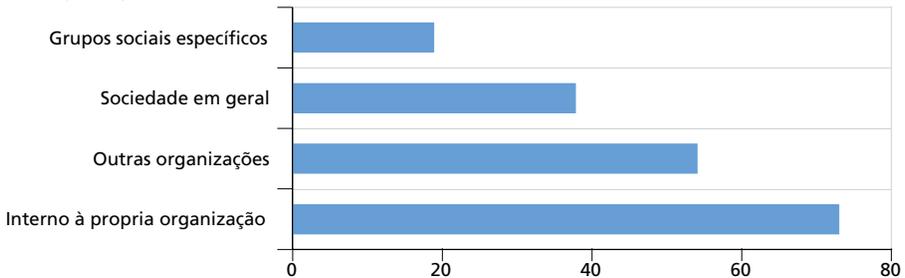
GRÁFICO 4
Objetivos dos laboratórios/das equipes
(Em %)



Elaboração dos autores.

O questionário perguntou ainda se a unidade possuía missão definida. Quase 70% afirmaram possuir, sendo o principal foco voltado à gestão em rede, disseminação de práticas, eficiência e eficácia de processos. A partir da análise

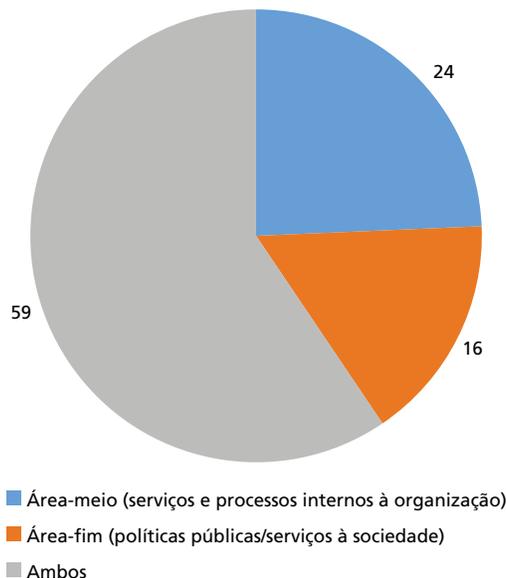
GRÁFICO 5
Público-alvo dos laboratórios/das equipes
 (Em %)



Elaboração dos autores.

Esse resultado converge com as atividades que essas unidades desempenham, na medida em que aproximadamente 75% delas incluem serviços e processos internos à organização, mesmo que não exclusivos. De modo geral, são poucos os laboratórios/as equipes que 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, uma vez que muitas ações voltadas à melhoria e ao aperfeiçoamento de processos e práticas internas tendem a afetar positivamente a atividade-fim das organizações.

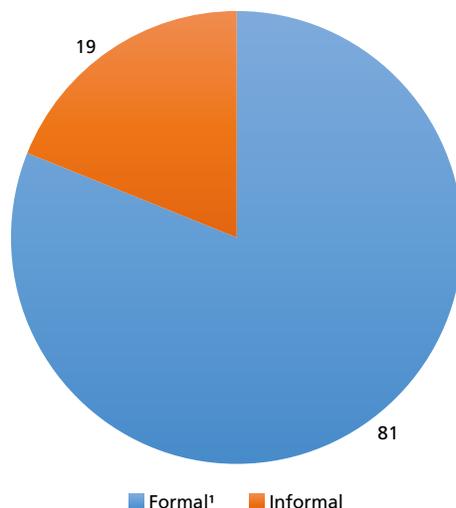
GRÁFICO 6
Tipos de atividades desenvolvidas
 (Em %)



Elaboração dos autores.

Assim como identificado na pesquisa de Tõnurist, Kattel e Lember (2017), o estágio de implementação dos laboratórios/das equipes (gráfico 7) mostra que mais de 80% deles está formalizado por diferentes instrumentos normativos – por meio de lei, regimento interno, portaria etc. –, o que indica maior estabilidade de suas atividades e o compromisso das instituições em ampará-los legalmente.

GRÁFICO 7
Estágio de implementação
(Em %)



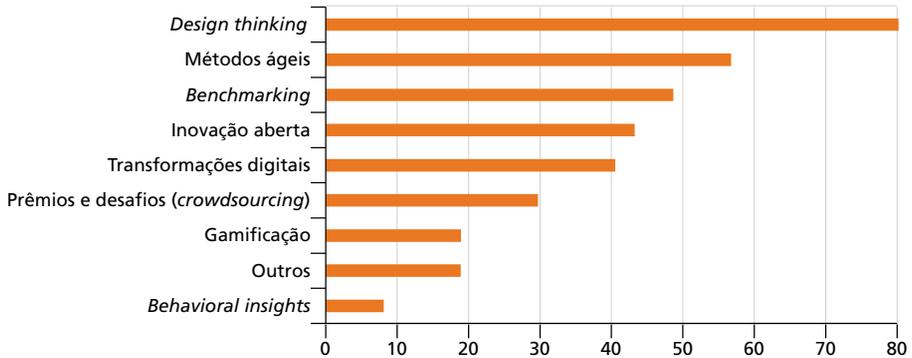
Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Possui referência em lei, regimento interno, portaria etc.

Quando perguntados quantas inovações foram efetivamente desenvolvidas com a participação do laboratório/da equipe, a maioria (81%) respondeu de uma a dez inovações. Esse resultado é esperado, considerando o curto tempo de existência de boa parte deles (retratado na figura 1).

Sobre as principais metodologias utilizadas, os dados também vão ao encontro dos achados da literatura (Cavalcante *et al.*, 2017) e de Tõnurist, Kattel e Lember (2017), ao mostrar a diversidade de métodos escolhidos pelos laboratório e pelas equipes nos projetos de inovação. Se, por um lado, nota-se uma propagação no uso do *design thinking*, seguido de métodos ágeis e *benchmarking*, por outro, ferramentas de inovação como gamificação e *behavioral insights*, a partir de ciências comportamentais, são menos difundidos.

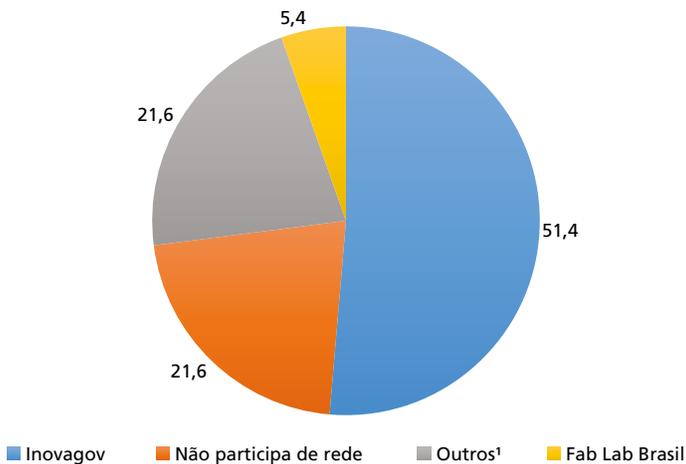
GRÁFICO 8
Metodologias utilizadas
(Em %)



Elaboração dos autores.

A participação em redes é notoriamente conhecida como um fator indutor de processos de inovação (De Vries, Bekkers e Tummers, 2016; Cavalcante e Camões, 2017). Diante disso, o *survey* procurou questionar se os laboratórios/as equipes desenvolvem seus projetos de inovação de forma compartilhada, seja participando de redes, seja de outras formas de parcerias. Conforme esperado, grande parte das equipes e dos laboratórios participam da Rede InovaGov, cuja parceria alcança mais da metade dos respondentes.

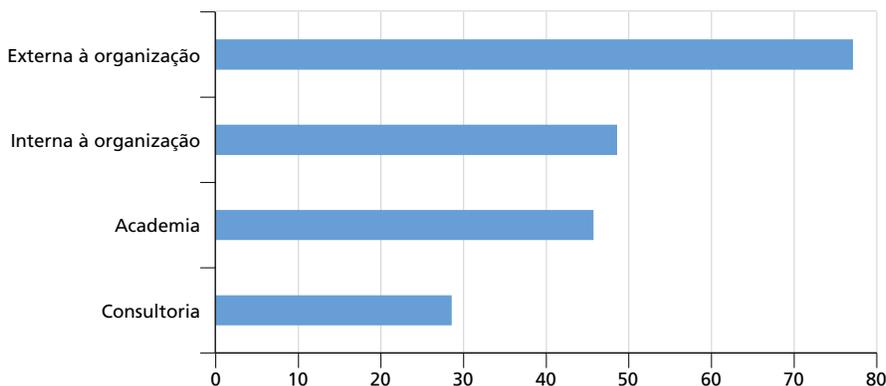
GRÁFICO 9
Participação em redes
(Em %)



Elaboração dos autores.

Não obstante, o fato de não participarem de redes não significa que estão inovando sozinhos, pois as unidades também desenvolvem parcerias internamente nas organizações, conforme relatado por aproximadamente 50% dos respondentes (gráfico 10).

GRÁFICO 10
Formas de parcerias
(Em %)



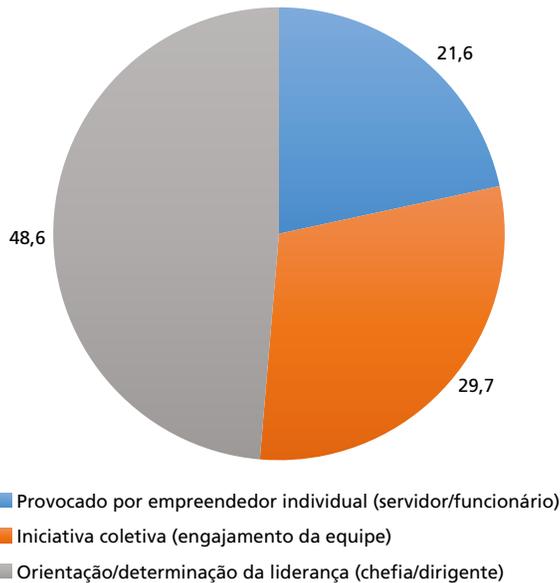
Elaboração dos autores.
Nota: ¹ Ainda que dentro do setor público.

2.3 Indutores e barreiras

Para medir os aspectos que facilitaram e dificultaram a criação dos laboratórios/das equipes, perguntou-se a partir de quais fatores os laboratórios foram criados. No que tange aos fatores que influenciaram a criação, as opções de respostas buscaram inspiração em Rogers (1983), em sua obra sobre difusão de inovação. Assim, buscou-se descobrir se a decisão foi tomada de forma individual por algum funcionário (empreendedor público), pela equipe de maneira conjunta ou por indivíduos com autoridade e poder de influência na instituição (líderes ou dirigentes).

Os dados, retratados no gráfico 11, mostram que quase metade das equipes foram formadas por orientação da liderança, o que converge com a informação de alto índice de formalização desses espaços, mencionado anteriormente. A despeito da literatura afirmar que aspectos organizacionais, tais como hierarquia, estruturas em silos e processos fechados *top-down*, influenciam negativamente o ciclo de inovação (Bommert, 2010), a lógica da criação dos laboratórios e das equipes parece seguir na direção contrária.

GRÁFICO 11
Fatores de criação
(Em %)



Elaboração dos autores.

Além do processo decisório, o *survey* incluiu três questões sobre fatores indutores ou facilitadores, envolvendo as respectivas dimensões: *i*) individuais; *ii*) organizacionais; e *iii*) ambientais (De Vries, Bekkers e Tummers, 2016; Cavalcante e Camões, 2017). Vale ressaltar que a dimensão de característica da inovação não foi incluída, pois o foco não é na inovação em si, mas sim nos determinantes da criação do laboratório/das equipes.

No nível individual, os resultados apontam para um perfil empreendedor dos funcionários: mais de 80% responderam que o conhecimento e/ou a criatividade da equipe foi o principal fator que contribuiu para o surgimento do laboratório, seguido da autonomia funcional da equipe. Em outro extremo, chama atenção a baixa referência às condições profissionais, o que pode ser um bom indicativo para se discutir melhorias dessas questões.

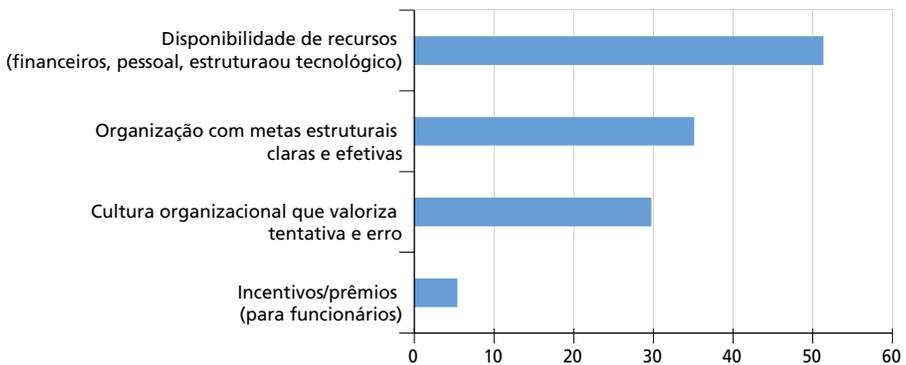
GRÁFICO 12
Indutores individuais
(Em %)



Elaboração dos autores.

Os principais indutores organizacionais coletados na pesquisa expõem um cenário intrigante: em um contexto de crise econômica, laboratórios e equipes tiveram seu maior *boom*, especialmente a partir de 2015 (gráfico 1), induzidos essencialmente por disponibilidade de recursos (gráfico 13). Apesar de curiosos, os dados corroboram a visão hegemônica da literatura de que tamanho e recursos importam (Cavalcante e Camões, 2017). Os dados também são convergentes com as pesquisas sobre inovação no governo federal, em que se observa baixa frequência a menções sobre a cultura de experimentalismo (tentativa e erro) e, principalmente, aos incentivos/prêmios.

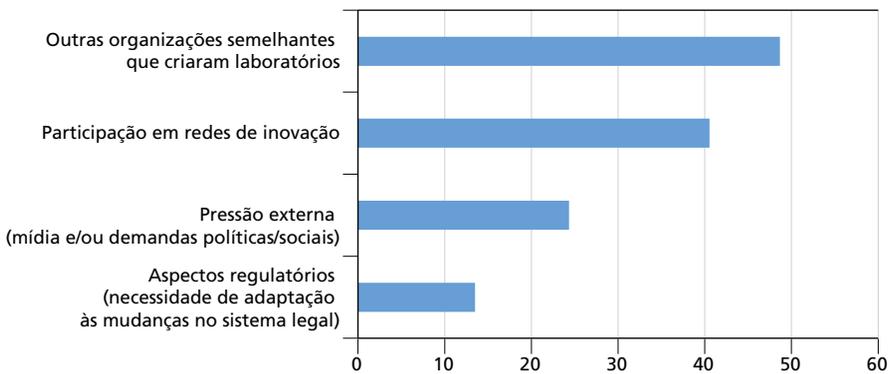
GRÁFICO 13
Indutores organizacionais
(Em %)



Elaboração dos autores.

Em relação à dimensão ambiental, ou seja, de caráter externo, o fato de outras organizações semelhantes criarem laboratórios foi o principal indutor ambiental mensurado pela pesquisa, seguido pela participação em redes. De certa maneira, o dado reforça a relevância das estratégias de compartilhamento, não apenas como motores para o surgimento das equipes, mas também para as atividades realizadas – a figura 1 mostra a palavra rede em destaque nas missões dos laboratórios e das equipes.

GRÁFICO 14
Indutores ambientais
(Em %)



Elaboração dos autores.

No que tange às barreiras que dificultaram o processo de constiuição dos laboratórios/das equipes, as perguntas se basearam no debate de Brandão e Bruno-Faria (2017) para compreender, na visão dos envolvidos, o que mais atrapalhou esse processo. A resistência e aversão ao risco despontam como principal barreira (70%), alinhando-se aos estudos internacionais que evidenciam esse fator cultural (Bloch, 2011; Mulgan, 2007). Além disso, a escassez de recursos e a estrutura verticalizada nas organizações públicas também são recorrentes dificultadores. Surpreendentemente, capacidade técnica e restrições legais são pouco mencionadas, de modo geral.

GRÁFICO 15

Barreiras

(Em %)

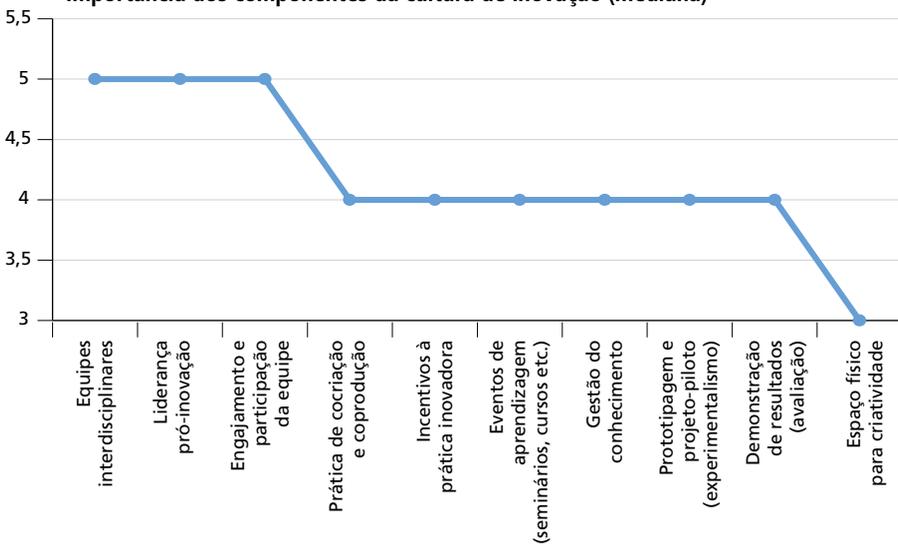


Elaboração dos autores.

Finalmente, a última questão do *survey* almejou mapear quais componentes da cultura de inovação (Cavalcante e Camões, 2017) são mais importantes nas organizações respondentes. Os aspectos que mais se destacaram foram relativos à gestão de pessoas – equipes interdisciplinares, liderança pró-inovação e engajamento e participação. Em outro extremo, o componente menos mencionado foi o do espaço físico para criatividade, o que surpreende, na medida em que se esperava que os laboratórios fizessem jus ao nome e, logo, sempre tivessem espaço para desenvolver suas atividades.

GRÁFICO 16

Importância dos componentes da cultura de inovação (mediana)



Elaboração dos autores.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo teve o objetivo de descrever, de forma direta, as características das equipes e dos laboratórios de inovação que atuam no setor público ou em interface com este no Brasil. Para tanto, três dimensões principais foram alvo da pesquisa: *i*) institucional; *ii*) desempenho; e *iii*) 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. O foco deste estudo não é o aprofundamento das discussões, mas sim a demonstração do panorama dessas inovações organizacionais no país.

Do ponto de vista da produção de conhecimento, a finalidade deste levantamento converge para uma percepção generalizada de uma tendência de incorporação da agenda de inovação na gestão pública brasileira. No caso de laboratórios e equipes de inovação pelo mundo, essa visão já está comprovada na literatura (Tönurist, Kattel e Lember, 2017; OCDE, 2018).

Os resultados desta pesquisa não apenas corroboram com essa percepção, como também trazem outras informações interessantes para qualificar a compreensão do fenômeno e da tendência de incremento da cultura de inovação na administração pública nacional. Primeiro, de fato, houve um crescimento significativo nos últimos quatro anos que, apesar de distribuído de maneira desigual entre os estados, possui alto grau de formalização em suas criações. Segundo, a maioria é de dentro do governo, com espaço físico próprio e composto de pequenas equipes, embora interdisciplinares.

Os principais objetivos envolvem melhorias na gestão (processos e serviços), predominantemente com ênfase interna às organizações, e as práticas se fundamentam em uma variedade de métodos ou ferramentas, com destaque para o *design thinking* e os métodos ágeis. Os laboratórios/as equipes também pautam suas atividades na construção de redes e parcerias, tanto internas quanto externas às organizações. Por fim, os indutores e as barreiras mais mencionados na pesquisa reforçam a perspectiva de múltipla causalidade na instituição dessas unidades, no entanto, chamam atenção os aspectos relacionados à dimensão de gestão de pessoas como determinante e a disponibilidade de recursos como principal indutor organizacional, em um cenário de crescimento desses laboratórios/equipes e de crise econômica, ao mesmo tempo.

Em síntese, o capítulo com seu propósito exploratório confirma uma visão cada vez mais disseminada de mudança na forma como as inovações vêm sendo incorporadas nas estruturas da administração pública e/ou de organizações parceiras. Nesse sentido, esse mapeamento de laboratórios e equipes de inovação no Brasil abre um fértil campo para pesquisas futuras que procurem avançar ainda mais na compreensão de seus perfis, indutores e barreiras, bem como nos seus desempenhos e resultados em termos de aperfeiçoamento da gestão e das políticas públicas, suas contribuições para o desenvolvimento interno e externo da gestão pública brasileira.

REFERÊNCIAS

BLOCH, C. **Measuring public innovation in the Nordic countries (MEPIN)**. Oslo: Nordic Innovation, 2011.

BOMMERT, B. Collaborative innovation in the public service. **International Public Management Review**, v. 11, n. 1, p. 15-33, 2010.

BRANDÃO, S. M.; BRUNO-FARIA, M. F. Barreiras à inovação em gestão em organizações públicas do governo federal brasileiro: análise da percepção de dirigentes. *In*: CAVALCANTE, P. *et al.* **Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil**. Brasília: Enap; Ipea, 2017.

CAVALCANTE, P.; CAMÕES, M. Inovação pública no Brasil: uma visão geral de seus tipos, resultados e indutores. *In*: CAVALCANTE, P. *et al.* **Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil**. Brasília: Enap; Ipea, 2017.

CAVALCANTE, P.; CUNHA, B. É preciso inovar, mas por quê? *In*: CAVALCANTE, P. *et al.* **Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil**. Brasília: Enap; Ipea, 2017.

CAVALCANTE, P. *et al.* **Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil**. Brasília: Enap; Ipea, 2017.

CUNHA, B. Uma análise da construção da agenda de inovação no setor público a partir de experiências internacionais precursoras. *In*: CAVALCANTE, P. *et al.* **Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil**. Brasília: Enap; Ipea, 2017.

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

EGGERS, W. D.; SINGH, S. K. **The public innovator's playbook: nurturing bold ideas in government**. London: Deloitte; Cambridge: Harvard Kennedy School, 2009.

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

NESTA – NATIONAL ENDOWMENT FOR SCIENCE, TECHNOLOGY AND THE ARTS. **Innovation teams and labs: a practice guide**. London: Nesta, 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/mdhLDo>>.

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **The innovation imperative in the public sector: setting an agenda for action**. Paris: OECD Publishing, 2015.

_____. **Embracing innovation in government, global trends.** Paris: OECD Publishing, 2018.

OSBORNE, S. P.; BROWN, L. Innovation, public policy and public services delivery in the uk: the word that would be king? **Public Administration**, v. 89, n. 4, 2011.

ROGERS, E. **Diffusion of innovations.** 3. ed. New York: Free Press of Glencoe, 1983.

TÓNURIST, P.; KATTEL, R.; LEMBER, V. Descobrendo laboratórios de inovação no setor público. *In: CAVALCANTE, P. et al. Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil.* Brasília: Enap; Ipea, 2017.

WALKER, R. M. Internal and external antecedents of process innovation: a review and extension. **Public Management Review**, v. 16, n. 1, p. 21-44, 2014.

APÊNDICE A

QUESTIONÁRIO

Bloco I – informações institucionais

Qual o nome do laboratório/equipe?

Por favor, coloque sua resposta aqui:

A qual instituição está vinculado(a)?

Por favor, coloque sua resposta aqui

Qual(is) o(s) objetivo(s) do laboratório/da equipe?

Por favor, escolha as opções que se aplicam:

- Efetividade (melhorar a qualidade nos processos e serviços)
- Eficácia (atingir os resultados planejados)
- Eficiência (otimizar recursos)
- Economicidade (reduzir custos)
- Envolvimento social (aumentar a participação da sociedade)
- Satisfação do usuário
- Resposta ao ambiente externo (atender as demandas/pressões de fora da organização)
- Outros:

O laboratório/a equipe possui uma missão definida?

Favor escolher apenas uma das opções a seguir

- Sim
- Não

Qual?

Só responder essa pergunta sob as seguintes condições:

A resposta foi 'Sim' na questão: O laboratório/a equipe possui uma missão definida?

Por favor, coloque sua resposta aqui:

O laboratório/equipe possui *site/blog* ou algum meio de divulgação por meio de rede social?

Por favor, coloque sua resposta aqui:

Caso possua, por favor coloque o endereço/*link* na caixa de texto.

Qual o telefone para contato?

Apenas números podem ser usados nesse campo.

Por favor, coloque sua resposta aqui:

EX. (DD) 1111.11.11

Qual e-mail para contato?

Por favor, coloque sua resposta aqui:

Em qual ano foi criado o laboratório/a equipe?

Qual é o público-alvo do laboratório/a equipe?

Por favor, escolha as opções que se aplicam:

- Interno à própria organização
- Outras organizações
- Sociedade em geral
- Grupos sociais específicos

A qual setor está vinculado o laboratório/equipe?

Se você escolher "Outros", por favor, especifique a sua escolha no campo de texto.

Por favor, escolher apenas uma das opções a seguir:

- Público
- Privado

- Academia
- Terceiro setor
- Outros

O laboratório/a equipe possui equipe própria que atua predominantemente em suas atividades?

Favor escolher apenas uma das opções a seguir:

- Sim
- Não

A equipe é formada por quantas pessoas? Especifique a composição.

Só responder essa pergunta sob as seguintes condições:

A resposta foi 'Sim' na questão: O laboratório/a equipe possui equipe própria que atua predominantemente em suas atividades?

Por favor, coloque sua resposta aqui:

O laboratório/equipe utiliza espaço físico próprio?

Favor escolher apenas uma das opções a seguir:

- Sim
- Não

Bloco II – atividades desempenhadas

Quais as atividades desenvolvidas pelo laboratório/pela equipe?

Favor escolher apenas uma das opções a seguir:

- Área-meio (serviços e processos internos à organização)
- Área-fim (políticas públicas/serviços à sociedade)
- Ambos

Em que estágio de implementação está o laboratório/a equipe?

Favor escolher apenas uma das opções a seguir:

- Formalizado (possui referência em lei, regimento interno, portaria etc.)
- Informal

Quantas inovações foram efetivamente desenvolvidas com a participação do laboratório/da equipe?

Apenas números podem ser usados nesse campo.

Por favor, coloque sua resposta aqui:

Quais são os principais métodos utilizados?

Por favor, escolha as opções que se aplicam:

- *Design thinking*
- *Benchmarking*
- Gamificação
- Prêmios e desafios (*crowdsourcing*)
- Inovação aberta
- *Behavioral insights*
- Transformações digitais
- Métodos ágeis
- Outros

Caso selecione a opção “outros”, favor especificar.

Foram feitas parcerias durante o processo de inovação?

Favor escolher apenas uma das opções a seguir:

- Sim
- Não

Qual foi o tipo de parceria?

Só responder essa pergunta sob as seguintes condições:

A resposta foi ‘Sim’ na questão: Foram feitas parcerias durante o processo de inovação?

Por favor, escolha as opções que se aplicam:

- Interna à organização
- Externa à organização/dentro do setor público
- Academia
- Consultoria

O laboratório/equipe participa de alguma rede?

Só responder essa pergunta sob as seguintes condições:

A resposta foi 'Sim' na questão: Foram feitas parcerias durante o processo de inovação?

Favor escolher apenas uma das opções a seguir:

- Sim
- Não

Qual rede?

Só responder essa pergunta sob as seguintes condições:

A resposta foi 'Sim' na questão: O laboratório/a equipe participa de alguma rede?

Por favor, coloque sua resposta aqui:

Bloco III – indutores/barreiras

O laboratório/a equipe foi criado a partir de qual desses fatores?

Favor escolher apenas uma das opções a seguir:

- Provocado por empreendedor individual (servidor/funcionário)
- Iniciativa coletiva (engajamento da equipe)
- Orientação/determinação da liderança (chefia/dirigente)

Quais desses fatores organizacionais foram indutores para o surgimento do laboratório/equipe?

Por favor, escolha as opções que se aplicam:

- Disponibilidade de recursos (financeiros, pessoal, estrutura ou tecnológico)
- Cultura organizacional que valoriza tentativa e erro
- Incentivos/prêmios (para funcionários)
- Organização com metas estruturais claras e efetivas

Quais desses fatores ambientais foram indutores para o surgimento do laboratório/equipe?

Por favor, escolha as opções que se aplicam:

- Pressão externa (mídia e/ou demandas políticas/sociais)
- Participação em redes de inovação
- Outras organizações semelhantes que criaram laboratórios

- Aspectos regulatórios (necessidade de adaptação às mudanças no sistema legal)

Quais desses fatores individuais foram indutores para o surgimento do laboratório/equipe?

Por favor, escolha as opções que se aplicam:

- Autonomia funcional (empoderamento e influência da equipe)
- Condições profissionais (estabilidade, mobilidade e flexibilidade no trabalho)
- Conhecimento e/ou criatividade da equipe
- Compromisso/satisfação (comprometimento e satisfação do pessoal no local de trabalho)

Quais desses fatores foram barreiras para o surgimento do laboratório/equipe?

Por favor, escolha as opções que se aplicam:

- Dificuldade de articulação intersetorial
- Restrições legais/normativas
- Estrutura organizacional verticalizada
- Resistência a inovação e aversão ao risco
- Baixa capacidade técnica
- Rotatividade dos dirigentes
- Recursos orçamentários limitados
- Falta de incentivo à inovação

Classifique por ordem de importância os seguintes componentes da cultura de inovação em sua organização, sendo 1 sem importância e 5 extremamente importante:

- Equipes interdisciplinares
- Espaço de criatividade
- Liderança pró-inovação
- Engajamento e participação da equipe
- Prática de cocriação e coprodução
- Incentivos à prática inovadora

- Eventos de aprendizagem (seminários, cursos etc.)
- Gestão do conhecimento
- Prototipagem e projeto-piloto (experimentalismo)
- Demonstração de resultados (avaliação)

Você teria indicação de laboratório/equipe de inovação para participar desta pesquisa?

Por favor, coloque sua resposta aqui:

Possui algum comentário adicional (lições aprendidas, desafios enfrentados etc.)?

Por favor, coloque sua resposta aqui:

APÊNDICE B

QUADRO A.1

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 (Segeer/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	Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ)
#CAIXALab	Caixa Econômica Federal (Caixa)
iJusLab	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)
iJusLab	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	

Elaboração dos autores.

DA INICIATIVA AO LABORATÓRIO DE INOVAÇÃO: A JORNADA INOVANAC

Marília Nunes Fernandes¹
Rodrigo Mota Narcizo²

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo tem por objetivo apresentar 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.

2 CONTEXTO DO SURGIMENTO DA INICIATIVA

Em novembro de 2012, a ANAC publicou a Instrução Normativa nº 66, que instituiu o Programa de Fortalecimento Institucional (PFI), com o objetivo de aprimorar continuamente os processos organizacionais, assegurar a modernização da instituição e direcionar a implantação das diretrizes estratégicas da agência. O PFI foi o ponto de partida para o que viria a ser o laboratório de inovação da ANAC, uma vez que, entre suas diretrizes, está o:

Aprimoramento das metodologias de gestão: utilização de técnicas de gestão que agreguem valor aos processos da agência, com vistas à *precisão no diagnóstico dos problemas e encaminhamento de soluções estruturantes*, considerando, em sua aplicação, o estágio de maturidade institucional da ANAC (ANAC, 2012, p. 2, grifos nossos).

Sob a égide do PFI, foi construído o Plano Estratégico da ANAC para o período de 2015 até 2019, sendo o incentivo à inovação um dos sete valores institucionais da agência. No entanto, pesquisa interna realizada com os servidores, no final de 2015, constatou que eles não percebiam a instituição como inovadora.

Como forma de mudar esse quadro, e considerando-se que a inovação possui um caráter humano muito forte, na alteração do Regimento Interno da ANAC foi

1. Coordenadora do Laboratório de Inovação da Agência Nacional de Aviação Civil (Lab InovANAC).

2. Gerente técnico da Superintendência de Gestão de Pessoas (SGP) na Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC).

incluída a seguinte competência para a SGP/ANAC: “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, 2016, p. 38).

3 DESCRIÇÃO DO CASO

Para o cumprimento dessa competência regimental, foi criada a Gerência Técnica de Gestão do Conhecimento (GTGC), que, além de se ocupar da inovação, era também responsável pela gestão do conhecimento e pesquisa da agência. 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.

A GTGC concebeu a iniciativa InovANAC, lançada em fevereiro de 2017, cujo objetivo era a promoção da inovação por meio de diversas ações na disseminação de cultura da inovação e também na criação de soluções com participação dos servidores da agência, uma vez que uma barreira inicial era o desconhecimento, por parte da organização, de abordagens como o *design thinking*. Dessa forma, a linha de atuação adotada na iniciativa InovANAC tinha três elementos importantes: conscientização, capacitação e projetos.

A conscientização foi estimulada por meio da publicação na intranet de notícias e eventos, bem como da realização de palestras sobre assuntos relacionados à inovação. Outra ação importante foi a criação do 1º Prêmio InovANAC de Práticas de Inovação. Este prêmio emulou a estrutura e os critérios do concurso Inovação no Setor Público, promovido pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), com o objetivo de valorizar servidores que tenham criado soluções inovadoras. Como fomento à participação dos servidores, a avaliação das ações inscritas teve uma análise técnica, tendo sido formada uma banca de servidores da agência escolhida por meio de edital, e também realizada votação aberta entre os próprios servidores.

Em relação à capacitação, foram criados o Programa Específico de Capacitação em Inovação e Gestão do Conhecimento³ (que já possui uma revisão⁴ com base nos aprendizados do Desafio Mobilizador de Formação para Inovação da Rede InovaGov⁵) e um grupo de estudos com servidores da ANAC específico sobre *design thinking* e aprendizagem prática nas oficinas de trabalho. Uma outra vertente foi a realização de treinamentos com turmas fechadas sobre *design thinking* para outros órgãos públicos.

Na perspectiva de projetos, a iniciativa InovANAC utilizou a abordagem do *design thinking* em diversos deles para atender a demandas de várias unidades

3. Disponível em: <<https://tinyurl.com/y7tg8bdn>>.

4. Disponível em: <<https://tinyurl.com/y946pj48>>.

5. Para mais informações sobre a jornada desse desafio, acessar: <<https://bit.ly/2ABEef7>>.

organizacionais da instituição. Além disso, foram promovidas oficinas para a Rede InovaGov, incluindo uma com o método do *design sprint*, e para o Fórum de RH das Agências Reguladoras.

A partir da avaliação das ações efetuadas e dos resultados obtidos, a iniciativa foi convertida – por meio da Portaria nº 3.791, de 14 de novembro de 2017 – no Lab InovANAC, o qual possui os seguintes objetivos:

- 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 da inovação, com foco na valorização das pessoas, no capital intelectual e no compromisso com resultados (ANAC, 2017, p. 23).

As três linhas de ação da iniciativa foram mantidas no laboratório; porém, com a maior visibilidade do laboratório, tanto interna quanto externamente, outras demandas surgiram. Também foi criada uma nova frente de atuação do laboratório relacionada à produção técnica, com o desenvolvimento de caixas de ferramentas para planejamento e execução de oficinas de *design thinking*, bem como com a criação de um grande repositório (atualmente com mais de seiscentos itens entre artigos, ferramentas, vídeos, livros e trabalhos acadêmicos) sobre *design thinking*. Nesta linha de atuação, também está sendo desenvolvida uma metodologia de gamificação baseada em *design thinking*, que está em fase de testes.

4 POR QUE SE CONFIGURA INOVAÇÃO

Uma das formas de caracterizar a existência de uma inovação é identificar quais as novas práticas que foram adotadas em relação às ações anteriormente empregadas em contextos similares. Nesse sentido, a trajetória do Lab InovANAC se caracteriza como uma inovação, pois reforça que não existe um único modelo possível de laboratório de inovação no setor público.

Em primeiro lugar, destaca-se que o laboratório está localizado dentro da SGP/ANAC, o que não é usual para estruturas deste tipo, uma vez que laboratórios de inovação normalmente estão ligados diretamente às áreas de gestão, de estratégia ou de tecnologia. Cabe observar que a agência possui escritórios de projetos e de processos e uma área específica de tecnologia da informação, permitindo, assim, que o Lab InovANAC tenha um foco muito claro no aspecto humano.

A segunda inovação é que tanto a iniciativa quanto o laboratório foram implementados sem o dispêndio de recursos financeiros na forma de contratações de consultorias privadas ou Termos de Execução Descentralizada com outros órgãos públicos para desenho do laboratório, construção de espaços físicos para inovação,

aceleração de projetos e construção de caixas de ferramentas. A InovANAC foi criada tão somente com base em *benchmarking* feito com outras organizações públicas, sendo investido recurso público apenas na capacitação da equipe em sua formação inicial. O próprio laboratório ainda não conta com um espaço físico específico para as suas atividades.

O terceiro ponto a ser destacado foi a opção por uma abordagem mais enxuta e ágil para a execução das ações, gerando valor mais rapidamente por meio de iniciativas simples, mesmo com impacto limitado, mas acelerando o aprendizado da equipe e a construção do portfólio da InovANAC. Esta decisão permitiu que o laboratório ganhasse maturidade e visibilidade mais rapidamente, pois projetos pequenos tendem a ser menos complexos e seus resultados aparecem mais rapidamente, criando um círculo virtuoso. Este ponto também está relacionado ao baixo custo das ações do laboratório. Por exemplo, o Prêmio InovANAC de Práticas de Inovação contemplou, como prêmio principal, a publicação de uma portaria de elogio aos servidores. O laboratório sofre com limitações orçamentárias, tal como outras áreas da agência, mas tem usado esta restrição para encontrar formas criativas de realizar suas ações.

O último destaque é a definição do propósito do laboratório e de seu papel institucional: ser uma estrutura temporária para acelerar o processo de criação de uma cultura de inovação em toda a agência. Um laboratório de inovação não pode ser um fim nele mesmo. Ele deve ser uma ponte que ajude as pessoas a cruzarem o abismo entre os problemas do setor público e as suas soluções, bem como permitir que os servidores e colaboradores construam suas próprias pontes, até que o laboratório não seja mais necessário. Este propósito está explícito no ato de constituição do Lab InovANAC, segundo o qual o laboratório “será desmobilizado quando a agência obtiver resultados que permitam atestar que a cultura da inovação está disseminada em toda a ANAC” (ANAC, 2017, p. 22). Este tipo de propósito não costuma ser encontrado em outros laboratórios de inovação.

5 DETALHAMENTO DOS MÉTODOS ADOTADOS

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. Para se entender a escolha pelo *design thinking*, é preciso voltar à questão do que se entende como inovação no setor público.

A inovação, na concepção de Mulgan e Albury (2003), deveria ser vista como uma atividade central dos governos e não como algo supérfluo ou como “trabalho adicional”. Segundo estes mesmos autores, governos e serviços públicos efetivos dependem de inovação bem-sucedida para desenvolverem melhores meios de atender às necessidades dos cidadãos e resolverem problemas.

O fomento à inovação no setor público, tanto em processos internos quanto em serviços públicos para o cidadão, visando à obtenção de melhores resultados para a sociedade, também é uma preocupação da Comissão Europeia:

Além do papel do setor público em catalisar a inovação na economia, há uma urgente necessidade de gerar inovação dentro do próprio serviço público, com o objetivo de destravar aprimoramentos radicais de produtividade e ganhos de eficiência, de fomentar a criação de maior valor público e uma melhor resposta para desafios da sociedade. Inovação no setor público (...) pode ser definida como o processo de gerar novas ideias e implementá-las para a criação de valor para a sociedade, englobando processos novos ou aprimorados (foco interno) e serviços (foco externo) (European Commission, 2013, p. 5, tradução nossa).⁶

De acordo com o Design Council (2013, p. 6, tradução nossa), “as sociedades atuais enfrentam desafios comuns, como entregar a melhor qualidade de vida possível de uma forma economicamente sustentável”.⁷ Além disso, o contexto contemporâneo é marcado por uma crise de confiança dos cidadãos em relação aos governos, uma vez que a população passa a acreditar cada vez mais que os governantes não conseguem entender as reais necessidades da coletividade (Ideo, Design for Europe e Nesta, 2017). Nesse sentido, o *design thinking*, por ser uma abordagem centrada no ser humano, tem sido cada vez mais utilizado – ou pelo menos citado – como uma forma de se chegar a soluções mais efetivas, tendo em vista que o foco é a preocupação de entender primeiramente, por meio da empatia, as necessidades e problemas das pessoas, para só então ocorrer a criação de ideias que se transformarão em protótipos.

Para Tim Brown (2010, p. 3), o *design thinking* “coloca nas mãos de pessoas que talvez nunca tenham pensado em si mesmas como *designers*” ferramentas (processos, técnicas, competências) que são utilizadas para “estabelecer a correspondência entre as necessidades humanas com os recursos técnicos disponíveis considerando as restrições práticas dos negócios”. Um aspecto crucial é a premissa de que a inovação, de fato, é a interseção de três subconjuntos: ser desejável para as pessoas, tecnicamente possível e economicamente viável (*op. cit.*, p. 19).

O *design thinking* tem como foco entender necessidades e desejos das pessoas, a fim de que as eventuais soluções criadas sejam capazes de gerar valor para seu público-alvo. Valor, neste contexto, é aquilo que a pessoa entende (percebe) que resolva algum problema seu ou possibilite algum ganho ou vantagem (Osterwalder *et al.*, 2014). É preciso recorrer à empatia e à observação das pessoas para entender

6. Texto original: “In addition to the public sector’s role in catalysing innovation in the wider economy, there is an urgent need to power innovation within the public sector itself in order to unlock radical productivity improvements and efficiency gains, to foster the creation of more public value and a better response to societal challenges. Innovation in the public sector (...) can be defined as the process of generating new ideas and implementing them to create value for society, covering new or improved processes (internal focus) and services (external focus)”.

7. Texto original: “Societies today face common challenges in delivering the best possible quality of life in a way that is economically sustainable”.

suas necessidades, sendo também necessário um exercício de compreensão mais profundo do problema inicial e do seu contexto. A premissa de que o *design thinking* deve ter foco nos problemas reais das pessoas e que estes problemas devem passar por um estágio de investigação e redefinição com foco em empatia faz com que alguns autores, como Buchanan (1992), observem que o uso da abordagem pode ser utilizado para a resolução de *wicked problems*.⁸

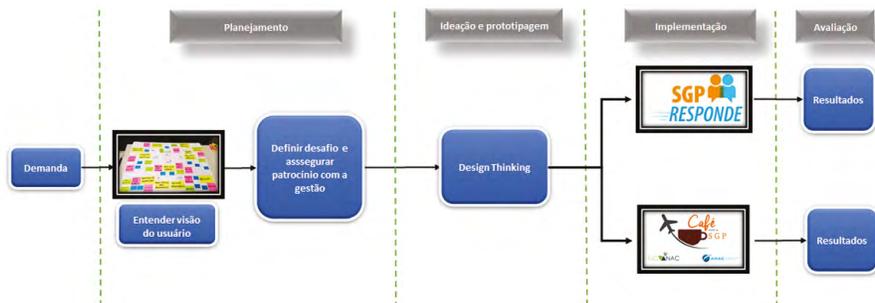
6 ESTUDO DE CASOS: SGP RESPONDE E CAFÉ COM A SGP

Uma vez que a iniciativa/laboratório InovANAC está dentro da estrutura da SGP, é compreensível que o primeiro projeto tenha sido concebido e executado para a própria área de gestão de pessoas, a despeito de o laboratório atender também às demais áreas da agência, assim como a outros parceiros do setor público.

Uma das principais características das áreas de gestão de pessoas é o seu contato intenso, por vezes conflituoso, com os servidores que são os usuários dos serviços providos pela área (de concessão de auxílios a capacitação). A SGP havia realizado, em 2014, uma pesquisa de satisfação com os servidores sobre os serviços da área, mas as ações adotadas a partir do diagnóstico não tiveram grande efetividade. Com a mudança ocorrida em 2016, a nova gestão da área adotou como uma de suas prioridades melhorar o relacionamento com seus clientes, os servidores. Nesse contexto, surgiu o projeto-piloto em gestão de pessoas, que foi a primeira ação da iniciativa InovANAC. As etapas principais desse projeto encontram-se na figura 1.

FIGURA 1

Estrutura do projeto-piloto em gestão de pessoas da iniciativa InovANAC



Elaboração: Equipe do InovANAC.

8. *Wicked problem* é "uma classe de problemas do sistema social que é mal-formulada, em que a informação é confusa, há muitos clientes, existem tomadores de decisão com valores conflitantes e no qual as ramificações do sistema inteiro são bastante confusas" (Rittel *apud* Buchanan, 1992, p. 15, tradução nossa). Texto original: "*Wicked problems are a class of social system problems which are ill-formulated, where the information is confusing, where there are many clients and decision makers with conflicting values, and where the ramifications in the whole system are thoroughly confusing*".

O planejamento do projeto-piloto contou com duas etapas, sendo a primeira uma pesquisa com os servidores da agência sobre o relacionamento destes com a área de gestão de pessoas. O instrumento utilizado foi um questionário *on-line* com seis perguntas abertas da ferramenta “mapa de empatia” relacionadas à gestão de pessoas da ANAC: *i*) o que eu sinto e penso; *ii*) o que eu digo e faço; *iii*) o que eu escuto; *iv*) o que eu vejo; *v*) quais são as minhas dores; e *vii*) quais são os meus ganhos. As respostas foram compiladas, e assim foi criada uma *persona* – uma representação fictícia, mas com base em dados reais – representando a visão geral dos servidores sobre a gestão de pessoas.

Em seguida, foi realizada uma oficina com todos os gestores da área de gestão de pessoas para definição do desafio inicial, que seria trabalhado em uma oficina de *design thinking* com os próprios servidores. Nesta oficina também se fez o uso da abordagem do *design thinking*, mas limitada à discussão de problemas. Como resultado, foi escolhido o seguinte desafio: *como podemos mudar a experiência da interação do servidor com a gestão de pessoas?* Na mesma oficina, também foi estabelecido um contrato com a gestão: os gestores avaliariam os protótipos criados, e um deles teria que ser patrocinado e implementado pela SGP.

A oficina de *design thinking* teve ampla divulgação na intranet da agência e foi aberta à participação de qualquer interessado. 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, criada por quatro servidores, sendo dois da área finalística e dois da área-meio. Destaca-se que um dos servidores havia ingressado na ANAC no primeiro concurso, enquanto outro atuava na agência havia cerca de seis meses. A proposta consistia na realização de eventos presenciais em que os gestores da SGP deveriam responder a perguntas dos servidores. Ainda que esse formato de evento não seja novo, tal tipo de ação nunca havia sido feito em toda a história da agência.

Depois da prototipagem na própria oficina, o projeto foi para a fase de implementação pela própria equipe InovANAC. Em maio de 2017, dois meses após a oficina, foi promovido o primeiro evento Café com a SGP (o nome foi alterado durante o refinamento do protótipo). 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. Todas as perguntas foram transcritas, compiladas e publicadas na intranet. A avaliação geral do evento mostrou uma grande aprovação entre os servidores, destacando que, para muitos, o Café com a SGP foi a primeira iniciativa da gestão de pessoas para um diálogo direto com eles.

A partir do mesmo diagnóstico inicial, surgiu um segundo projeto: a reformulação do Serviço de Atendimento ao Usuário da Superintendência de Gestão de Pessoas (SAU-SGP), alvo de muitas críticas dos servidores. O serviço começou a funcionar em janeiro de 2016 e apresentava muitos problemas, como a grande demora no atendimento, sendo o prazo médio de resposta de catorze dias – observe-se que a portaria que criou o serviço⁹ estabelece que as demandas devem ser respondidas imediatamente ou, quando não for possível, em até cinco dias. Este problema incentivava os servidores a procurarem diretamente os seus colegas da área de gestão de pessoas, que precisavam interromper outras atividades para o atendimento – e este tipo de atendimento não era padronizado. Isso provocava mais reclamações, devido às respostas conflitantes que às vezes surgiam, o que também ocasionava a subutilização do próprio SAU-SGP.

Realizou-se, então, uma oficina de *design thinking* com servidores de todas as áreas da SGP, com o desafio inicial “*como podemos repensar a experiência dos clientes do Serviço de Atendimento ao Usuário da Superintendência de Gestão de Pessoas (SAU-SGP)?*”, a fim de se discutirem os problemas e serem encontradas soluções para a melhoria do serviço. À época, a SGP havia decidido pela utilização de um novo sistema informatizado para atendimento ao usuário, mas a oficina foi responsável pelo redesenho do serviço, incluindo a necessidade de ações de comunicação com perguntas frequentes e cartilhas para orientação dos servidores, assim como uma reformulação completa dos princípios e critérios norteadores do serviço, que também foi rebatizado na oficina como SGP Responde. Dessa forma, uma inovação desta oficina foi incluir toda uma parte de *branding*, criação da marca e dos valores associados a ela, além do aspecto *redesenho de serviços*.

Como resultado dessa oficina e da implementação do redesenho de serviços, o SGP Responde foi instituído pela Portaria nº 825, de 9 de março de 2018,¹⁰ adotando uma nova sistemática de atendimento (tanto em ações de comunicação quanto de atendimento direto ao servidor) e um novo *Manual de procedimento*, mas mantendo a equipe que já atuava no antigo SAU-SGP. 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.

9. Portaria nº 3.351, de 18 de dezembro de 2015, disponível em: <<https://tinyurl.com/y9uhhfdm>>.

10. O documento está disponível em: <<https://tinyurl.com/y6wqk8m9>>.

Os grandes diferenciais do projeto foram: *i)* adotar o *design thinking* como abordagem em todas as suas fases; *ii)* realizar pesquisa mais aprofundada com os servidores para identificar dores e ganhos dos usuários sobre a gestão de pessoas, e não apenas medir a satisfação com os serviços; *iii)* definir um desafio inicial, utilizando-se a abordagem do *design thinking* com a participação dos gestores; *iv)* obter o compromisso dos gestores da área demandante para avaliar e patrocinar protótipos criados nas oficinas; *v)* trazer servidores que não trabalhavam na área de gestão de pessoas para participar das oficinas de ideação e prototipagem, reforçando assim o aspecto de foco nas pessoas impactadas pelo problema; *vi)* implementar rapidamente as soluções, mesmo com impacto inicial baixo, para gerar valor rápida e continuamente; e *vii)* avaliar os resultados para iterações futuras.

Os resultados e as lições aprendidas demonstram que a abordagem do *design thinking* pode ser bastante efetiva no enfrentamento de desafios na gestão de pessoas das organizações públicas, permitindo ações de ganho rápido, de baixo custo e de alto impacto para os servidores. Ademais, a abordagem ajudou a trazer os servidores para uma participação efetiva na construção da solução. Por fim, a experiência contribuiu com valiosos aprendizados que fizeram parte do processo de criação do Lab InovANAC e do posicionamento da agência como destaque, tanto em inovação quanto em gestão de pessoas.

7 RESULTADOS DA JORNADA INOVANAC

Desde o início das ações da iniciativa InovANAC, em fevereiro de 2017, até meados de outubro de 2018, já com o laboratório implantado, foram obtidos diversos resultados, não só do ponto de vista quantitativo, mas também qualitativo. A iniciativa envolve um escopo amplo de ações; não se limita à realização de oficinas de *design thinking* para a área de gestão de pessoas, mas inclui a atuação em diversas frentes e em parceria com outros órgãos públicos.

O Lab InovANAC promoveu 36 oficinas de *design thinking*, três oficinas de *design sprint* e uma oficina de gamificação. Das oficinas realizadas para a própria ANAC, alguns dos resultados foram: parte do Plano de Comunicação da Superintendência de Tecnologia da Informação;¹¹ a revisão do normativo interno sobre o Programa de Incentivo Educacional para graduação e pós-graduação; a proposta de Política Estratégica de Gestão de Pessoas; a série de eventos Café com a SGP; a reformulação do serviço de atendimento aos servidores da ANAC (SGP Responde); e a aceleração de entregas de projetos prioritários da agência. Do ponto de vista externo, o laboratório promoveu 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),

11. Disponível em: <<http://tinyurl.com/y4zylexn>>.

incluindo projetos para construção de políticas públicas (combate ao tabaco e fomento à aviação civil), assim como para a Rede de Inovação no Setor Público e para a Rede Nacional de Compras Públicas.

No que concerne à disseminação de assuntos relacionados à inovação, o Lab InovANAC tem promovido, de forma regular, palestras sobre temas atinentes à inovação, como tendências de tecnologia, *blockchain* e transformação digital, que atendem tanto aos servidores da agência quanto aos de outros órgãos públicos. Nesse aspecto, também são divulgados, por meio da intranet, notícias, eventos e capacitação sobre inovação.

Em relação à aprendizagem sobre a abordagem do *design thinking*, promoveu um grupo de estudos e tem realizado treinamentos, com enfoque prático sobre abordagem, incluindo, além do uso das ferramentas principais, tópicos como facilitação de grupos e planejamento de oficinas. As ações de aprendizagem abrangem servidores da própria agência e de outros órgãos públicos.

Outra linha de atuação é a valorização das inovações realizadas pelos servidores da agência por meio da criação do Prêmio InovANAC de Práticas de Inovação. A primeira edição do prêmio, em 2017, teve um total de 23 ações inscritas, desde soluções tecnológicas, passando por novas regulamentações, até eventos que proporcionaram a integração de servidores, colaboradores e seus filhos. Todas as ações inscritas foram registradas na Wiki institucional¹² da agência e disponibilizadas, de forma aberta, para todos os colaboradores.

A experiência do Prêmio InovaANAC foi tão exitosa dentro da agência que, em 2018, foi criado o Prêmio InovANAC Safety, desta vez destinado ao público externo e com abrangência nacional, para premiar inovações implementadas e novas ideias nas áreas de aeródromos, operações aéreas e aeronavegabilidade, com mais de quarenta inscrições de todo o país.¹³

No total, cerca de 1.800 pessoas, de dentro ou de fora da ANAC, participaram diretamente das ações promovidas pela InovANAC (palestras, cursos, oficinas de trabalho, grupo de estudos e prêmio de inovação). Nestes números, destacam-se as participações em oficinas de *design thinking*, *design sprint* e gamificação (600 participantes); grupo de estudos e cursos sobre *design thinking* (190); palestras (350); e concurso de inovação (660, entre inscritos, votantes e comissões organizadoras).

12. Trata-se de uma espécie de Wikipédia corporativa destinada às atividades das áreas de apoio e das áreas finalísticas da ANAC, além de se constituir em um repositório de conhecimentos sobre aviação, cuja coordenação é feita pela equipe InovANAC.

13. Mais detalhes sobre o Prêmio InovANAC Safety podem ser encontrados no seguinte endereço eletrônico: <<http://www.anac.gov.br/inovanac>>.

Em termos de produção técnica, o Lab InovANAC foi responsável pela elaboração¹⁴ e revisão¹⁵ do Programa Específico de Capacitação em Inovação, atuou na revisão técnica do *Guia para inovação na gestão pública* do governo do estado de Minas Gerais¹⁶ e deve publicar, até abril de 2019, as suas primeiras caixas de ferramentas (que já estão sendo usadas): uma para planejamento de oficinas de *design thinking*¹⁷ e outra para uso nesses eventos, com dezenas de ferramentas/técnicas, a maioria adaptada ou criada especificamente pela equipe do laboratório a partir das lições aprendidas durante as oficinas anteriores.¹⁸

A disseminação das ações do Lab InovANAC também é importante, tanto como forma de incrementar a rede de parcerias externas como para aumentar a visibilidade interna das ações e a jornada InovANAC, e seus resultados foram apresentados 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 e duas edições do Agile Trends. Ademais, a agência foi uma das organizações públicas entrevistadas pelo Observatório da Inovação no Setor Público da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OPSI/OCDE), que está realizando um estudo sobre os sistemas de inovação no setor público brasileiro.

Em termos qualitativos, o Lab InovANAC também conseguiu avanços mensurados em relação à disseminação da cultura de inovação na agência. O primeiro indicador foi o aumento da percepção dos servidores em relação ao valor institucional “incentivamos a inovação”. No final de 2017, foi realizada uma nova avaliação da percepção deste valor, com o mesmo instrumento e critérios utilizados em 2015, e se apurou um aumento de 23% na percepção dos servidores em relação à medição anterior. Em meados de 2018, a WeGov¹⁹ procedeu a uma pesquisa sobre maturidade em inovação organizacional e, de acordo com a metodologia aplicada, a agência obteve 96 pontos de 130 possíveis, colocando-a no segundo maior nível (*consciente*) e muito próxima do nível máximo (*avançado*), o que significa que a inovação já faz parte da cultura da organização.

14. O documento publicado pode ser acessado neste endereço: <<https://tinyurl.com/ybl96xeu>>.

15. A versão preliminar do documento pode ser acessada neste endereço: <<https://tinyurl.com/ydyvswb7>>.

16. O guia pode ser acessado neste endereço: <<https://tinyurl.com/y9rxwzlx>>.

17. Uma versão preliminar do documento pode ser acessada neste endereço: <<https://tinyurl.com/yb2tootk>>.

18. Uma versão preliminar do documento pode ser acessada neste endereço: <<https://tinyurl.com/yb4vrkqv>>.

19. A WeGov é uma *startup* especializada em aprendizagem e disseminação de cultura da inovação no setor público. Para mais informações, consultar: <<https://www.wegov.net.br>>.

8 LIÇÕES APRENDIDAS

Conforme observado, apesar de ainda curta em termos de tempo de vida, a jornada InovANAC tem sido bastante intensa, o que resultou em diversas lições. A principal delas, que se tornou o lema do laboratório, é: “Se for possível, faça. Se for impossível, tente”. O espírito empreendedor da equipe foi essencial para encontrar soluções que superassem as limitações de recursos humanos e financeiros, bem como o desconhecimento inicial sobre inovação no setor público e metodologias para criação e gestão de inovações.

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 públicas. Por outro lado, a existência da chamada *hipermetropia organizacional* – quando a organização, especialmente a alta gestão, enxerga ações realizadas em outros lugares, mas ignora que as mesmas ações já ocorrem na própria instituição – se impôs como uma forte barreira para o conhecimento das atividades de inovação promovidas pelo Lab InovANAC, o que é agravado pelo fato de que a agência possui representações em diversas Unidades da Federação (UFs) e existe a dificuldade na participação de servidores lotados em outras localidades em certas ações promovidas pelo laboratório. Neste ponto, o uso de recursos tecnológicos – como transmissões ao vivo (no caso de palestras) e a promoção de oficinas de *design thinking* fora de Brasília – traz formas de mitigar o problema.

O estabelecimento de parcerias, mesmo informais, com outros órgãos públicos, bem como a participação em eventos sobre inovação, também são lições positivas: fortalecem relações institucionais, fomentam a troca de experiências e ajudam na maior visibilidade institucional das ações do laboratório. Internamente, o gerenciamento das partes interessadas (*stakeholders*) também é fundamental: o laboratório de inovação deve ser visto como um aliado e servir de suporte às ações realizadas por outras áreas – a construção e a manutenção de um bom relacionamento com áreas como comunicação social, capacitação, tecnologia da informação, escritório de processos, escritório de projetos e planejamento institucional também são elementos importantes, dado que diversas ações do laboratório precisam, em alguma medida, de articulação com essas áreas.

Outro diferencial é o foco no cliente: todas as oficinas do Lab InovANAC são precedidas de reuniões com os gestores das áreas demandantes para construção das atividades e alinhamento de expectativas – medida essencial para que os resultados das oficinas sejam, de fato, utilizados na solução de problemas. O escopo, a duração das oficinas, a data e os participantes são definidos junto com o demandante, de acordo com as suas necessidades. O fato de a abordagem do *design thinking* ser bastante flexível é uma vantagem, pois permite que haja oficinas

com durações que podem variar de meio período até vários dias seguidos. Mesmo que haja necessidade de se promover uma oficina em curto período de tempo – o que pode não produzir resultados tão impactantes quanto uma oficina com uma duração maior (especialmente quando tratar de problemas mais complexos) –, é melhor realizá-la, e obter algum resultado útil para o demandante, em vez de nada ser feito, devido à inexistência de condições ideais.

Outra lição aprendida é a importância do perfil da equipe do laboratório: ela precisa ser multidisciplinar tanto quanto possível, capacitada nas metodologias e abordagens escolhidas, dispor de autonomia e liberdade para propor ações, mas, ao mesmo tempo, ter visão sistêmica e capacidade de negociação, a fim de não se criarem atritos com outras áreas ou mesmo outros órgãos. Além disso, empatia, para entender as necessidades das pessoas, espírito de equipe, para trabalhar em conjunto, e resiliência, para suportar os muitos “não”, “não pode”, “desista” que são ouvidos em toda a organização, constituem habilidades e atitudes essenciais no rol de competências do inovador no setor público.

9 CONCLUSÕES

A jornada InovANAC, com suas peculiaridades e diferenciais, demonstra que não existe um único modelo para a promoção da inovação no setor público. Ademais, os resultados obtidos pelo Lab InovANAC mostram a necessidade da demolição de alguns mitos relacionados à inovação: o primeiro é que haveria dependência de espaços físicos “diferentes” para a realização da inovação. O Lab InovANAC ainda não tem um espaço próprio, como acontece com outros laboratórios, mas tal limitação não impediu o alcance de resultados significativos. Por outro lado, a clareza de objetivos e domínio da(s) metodologia(s) escolhida(s) é fundamental para a consecução de resultados.

O segundo mito é em relação à percepção de que só há valor na inovação disruptiva. Na verdade, inovação é um resultado que cria valor para as pessoas, e ela muitas vezes é incremental. Ignorar que pequenos aprimoramentos são inovações é um erro que acaba por sepultar o desenvolvimento de uma cultura inovadora. Embora grandes projetos tenham alto impacto, eles são mais complexos e podem demorar a entregar resultados. Abraçar projetos de menor escopo, mas com entregas mais rápidas, é uma das maneiras de se impulsionar uma cultura inovadora de forma mais ampla na organização. Ações como o Café com a SGP, o SGP Responde e o Prêmio InovANAC de Práticas de Inovação possibilitaram à equipe InovANAC a entrega de resultados rápidos, aceleraram o aprendizado e o uso de técnicas, ferramentas e abordagens, geraram portfólios e abriram novas oportunidades para o enfrentamento de problemas mais complexos.

O terceiro mito quebrado pela experiência InovANAC é que inovação se restringiria à tecnologia. A inovação está nas pessoas, portanto, é essencial conscientizar, capacitar, valorizar e engajar as pessoas (da alta gestão aos estagiários) em ações de inovação. Conforme visto neste trabalho, as ações do Lab InovANAC não têm foco em tecnologia, mas sim nas pessoas, e este enfoque é um diferencial capaz de acelerar a disseminação de uma cultura da inovação.

No entendimento da equipe InovANAC, um laboratório de inovação nada mais é do que algo que pode ser necessário para promover a inovação institucional por um determinado tempo, mas que jamais deve ser um fim em si mesmo, pois a própria inovação visa proporcionar soluções para problemas, sejam estes relacionados às atividades finalísticas ou de gestão do órgão. Assim, um laboratório dessa natureza, em nossa concepção, deve ser capaz de formar, qualificar e valorizar inovadores, tornando os integrantes da organização cada vez menos dependentes de sua atuação.

A jornada InovANAC começou com uma iniciativa e sua continuidade hoje necessita de um laboratório de inovação. Porém, temos clareza de que toda iniciativa deve ter uma – por assim dizer – “acabativa”: o laboratório se tornará obsoleto quando obtivermos “resultados que permitam atestar que a cultura da inovação está disseminada em toda a agência” (ANAC, 2017, p. 23), e ele então deixará de existir, o que simbolizará o fim bem-sucedido da nossa jornada. Todavia, a inovação nunca terá fim, pois é uma necessidade cada vez maior para a ANAC e para todo o setor público brasileiro.

REFERÊNCIAS

ANAC – AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL. Instrução Normativa nº 66, de 13 de novembro de 2012. Institui o Programa de Fortalecimento Institucional da ANAC. **Boletim de Pessoa e Serviço**, v. 7, n. 46, 21 nov. 2012. Disponível em <<https://tinyurl.com/y8ke7yk5>>. Acesso em: 5 ago. 2018.

_____. Resolução nº 381, de 14 de junho de 2016. Altera o Regimento Interno da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC. **Diário Oficial**, p. 57, 15 jun. 2016. Seção 1. Disponível em <<https://tinyurl.com/yctmwagz>>. Acesso em: 5 ago. 2018.

_____. Portaria nº 3.791, de 14 de novembro de 2017. Institui o Lab InovANAC. **Boletim de Pessoal e Serviço**, v. 12, n. 46, 17 nov. 2017. Disponível em <<https://tinyurl.com/y7p7nm2l>>. Acesso em: 5 ago. 2018.

BROWN, T. **Design thinking**: uma metodologia poderosa para decretar o fim das velhas ideias. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

BUCHANAN, R. Wicked problems in design thinking. **Design Issues**, v. 8, n. 2, 1992. Disponível em: <<https://goo.gl/xStspC>>. Acesso em: 9 out. 2017.

DESIGN COUNCIL. **Design for public good**. London: See Platform, 2013. Disponível em <<https://goo.gl/VUgHZL>>. Acesso em: 9 out. 2017.

EUROPEAN COMMISSION. **Powering European public sector innovation: towards a new architecture – report of the expert group on public sector innovation**. Luxembourg, 2013. Disponível em <<https://bit.ly/1L8DDAP>>. Acesso em: 9 out. 2017.

IDEO; DESIGN FOR EUROPE; NESTA. **Designing for public services**. 2017. Disponível em <<https://goo.gl/o9NT5a>>. Acesso em: 9 out. 2017.

MULGAN, G.; ALBURY, D. **Innovation in the public sector**. London, 2003. Disponível em <<https://goo.gl/wR8SHB>>. Acesso em: 9 out. 2017.

OSTERWALDER, A. *et al.* **Value proposition design: como construir propostas de valor inovadoras**. São Paulo: HSM do Brasil, 2014.

LABORATÓRIO DE INOVAÇÃO NA GESTÃO DO GOVERNO DO ESPÍRITO SANTO: RESULTADOS E APRENDIZADOS

Nara Falqueto Caliman¹
Marília Câmara de Assis²

1 INTRODUÇÃO

O LAB.ges é uma iniciativa da Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos (Seger) do governo do Espírito Santo que tem o objetivo de promover a inovação na gestão, transformar a cultura e desenvolver soluções para resolver desafios do governo. É um ambiente criado para estimular e desenvolver atitudes empreendedoras, bem como fomentar a utilização de métodos inovadores.

A implantação do LAB.ges corresponde ao momento de reestruturação da Subsecretaria de Inovação na Gestão (Subges), realizada com o objetivo de potencializar sua capacidade de fomentar e promover a inovação na gestão para o governo do Espírito Santo como um todo. Nesse processo, o primeiro passo foi a realização de um diagnóstico com vistas a identificar os principais problemas e entraves para a inovação no governo. Os principais pontos levantados foram: *i*) ausência de uma cultura de inovação; *ii*) inovação fora da pauta estratégica; *iii*) pouca integração e colaboração entre os setores; *iv*) pouco espaço para a experimentação; *v*) cultura do papel; *vi*) tomada de decisão centralizada; *vii*) adoção de caminhos tradicionais para solucionar problemas; *viii*) inércia e medo de mudança; e *ix*) baixo orçamento para a inovação, agravado pelo ajuste fiscal.

Para reverter esse cenário, foi realizada uma reflexão sobre o papel da Subges na Seger e no governo como um todo, sobre quais poderiam ser seus modos de atuação de forma a dialogar mais diretamente com tendências e modelos mais modernos de gestão. Em pesquisa realizada sobre iniciativas inovadoras no Brasil e no mundo, chamaram atenção os laboratórios de inovação em governo, sobretudo por terem enorme potencial para agregar diferentes temáticas e atores, além de introduzirem metodologias experimentais e colaborativas para a solução de problemas no setor público. Com inspiração em visitas virtuais a laboratórios de governo (Reino Unido,

1. Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental e gerente do projeto de implantação do Laboratório de Inovação na Gestão do governo do estado do Espírito Santo (LAB.ges).

2. Subsecretária de Inovação na Gestão da Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos do Espírito Santo (Seger).

Dinamarca, França, Chile, Estados Unidos, Austrália, Holanda e Brasil)³ e presenciais ao laboratório de inovação pioneiro do governo federal brasileiro (GNova), à Rede Paulista de Inovação em Governo (iGovSP), ao Laboratório de Inovação em Mobilidade da Prefeitura de São Paulo (MobiLab) e ao Laboratório de Inovação e Tecnologia da Cidade de São Paulo (LabProdam), foi criado o LAB.ges.

A partir dessa iniciativa, o estado capixaba se alinhou à tendência de estruturação de laboratórios de inovação em governo, com exemplos consolidados pelo mundo, passando a compor o grupo formado pelos primeiros laboratórios do país. Este capítulo descreve a trajetória do LAB.ges em seu primeiro ano de existência, desde a concepção e a estruturação de suas iniciativas até os resultados alcançados e lições aprendidas.

2 A IMPLEMENTAÇÃO DO LAB.GES

Do ponto de vista conceitual, a principal referência para a construção do LAB.ges foi o guia do Nesta,⁴ elaborado com base em pesquisa sobre inovação social com equipes e laboratórios de inovação ao redor do mundo (Nesta, 2014). Nele, são apresentadas quatro formas de atuação, que podem ou não ser combinadas entre si. São elas:

- transformar processos, habilidades e cultura do governo;
- criar soluções para resolver desafios específicos;
- engajar cidadãos, negócios com e sem fins lucrativos a encontrarem novas ideias; e
- atingir uma política mais ampla em um sistema de mudança.

Diante dessas possibilidades e analisando as necessidades mais prementes do governo e da sociedade capixaba, o LAB.ges foi estruturado com base na combinação das duas primeiras formas de atuação, tendo seu foco direcionado para duas frentes: *i*) promoção de uma *cultura de inovação*; e *ii*) viabilização de *soluções inovadoras* para a gestão. Cada uma das frentes é composta por iniciativas que foram amadurecendo ao longo do primeiro ano de atuação do LAB.ges, em um processo iterativo contínuo.

2.1 A estruturação do ambiente de inovação

Com o *benchmarking* realizado, ficou claro que, nesse primeiro momento, criar um ambiente físico específico para a inovação, diferente dos ambientes existentes no governo, seria fundamental para atrair os servidores e fomentar a colaboração,

3. As referências pesquisadas estão apresentadas no mapa interativo Laboratórios de inovação em governo pelo mundo, no site do LAB.ges. Disponível em: <<http://labges.es.gov.br/laboratoriospelomundo>>.

4. Nesta é uma fundação global de inovação localizada no Reino Unido que, dentre outras ações, apoia novas ideias para ajudar governos a melhorar serviços públicos e engajar cidadãos por meio de pessoas, dados e tecnologia. Para saber mais, acesse: <<https://www.nesta.org.uk/>>.

propiciando um clima de estímulo à criatividade e ao uso de abordagens inovadoras. Diante da falta de recursos em decorrência do ajuste fiscal promovido desde 2015 no estado, teria sido impossível reformar um espaço nos moldes das referências pesquisadas. Sendo assim, o caminho possível para viabilizar o ambiente foi a criatividade para adaptar, apenas com elementos de comunicação visual, uma sala de reunião padrão. A figura 1 mostra o ambiente antes e depois da intervenção.

FIGURA 1

LAB.ges – ambiente antes e depois da intervenção com comunicação visual



Fonte: *site* do LAB.ges. Disponível em: <<https://labges.es.gov.br/album-1>>.

Outra preocupação foi levar para o ambiente virtual esse novo conceito. Diferentemente dos *sites* tradicionais do governo, os ambientes virtuais do LAB.ges⁵ se assemelham mais aos portais de iniciativas inovadoras, caracterizando-se por cores e padrões arrojados e linguagem mais informal e dinâmica. Nesses canais são divulgados os eventos e as iniciativas do LAB.ges, além de conteúdos sobre inovação (vídeos, caixas de ferramentas, artigos, depoimentos, entre outros), dialogando com premissas fundamentais do laboratório, tais como transparência, inovação aberta e participação social.

2.2 As frentes de atuação e as iniciativas do LAB.ges

Conforme mencionado anteriormente, o LAB.ges foi estruturado com foco em duas frentes de ação: *i*) promoção de uma *cultura de inovação*; e *ii*) viabilização de *soluções inovadoras* para a gestão. O conjunto de iniciativas que compõe cada frente não é fixo e resulta de uma dinâmica iterativa, segundo a qual as ações são propostas, desenvolvidas, testadas e, conforme seu resultado, mantidas, adaptadas ou descontinuadas.

5. Sites: <www.labges.es.gov.br>, <www.inoves.es.gov.br> e <www.escriitoriodeprocessos.es.gov.br>. Perfis no Facebook: <<https://www.facebook.com/labges/>> e <<https://www.facebook.com/Inoves.ES/>>. Canal no YouTube: <<https://goo.gl/EBfzWR>>.

A figura 2 apresenta o conjunto de iniciativas do LAB.ges após um ano de atuação. Importante destacar que elas se encontram em diferentes estágios de maturidade, estando algumas ainda em fase de formulação e outras em plena execução.

FIGURA 2
Mapa das iniciativas do LAB.ges



Fonte: site do LAB.ges. Disponível em: <<https://labges.es.gov.br/iniciativas>>.

A seguir, todas as iniciativas serão apresentadas e, na seção 3 deste capítulo, aquelas mais consolidadas serão descritas de forma mais detalhada, com resultados e aprendizados gerados.

Na frente de ação *soluções inovadoras*, há seis iniciativas, descritas a seguir.

- 1) Epicentro – *hub* de inovação do governo do Espírito Santo: parceria do LAB.ges com o Banco de Desenvolvimento do Estado do Espírito Santo (Bandes); as secretarias de Ciência, Tecnologia, Inovação e Educação Profissional (Secti) e de Cultura (Secult); o Instituto de Tecnologia da Informação e Comunicação do Estado do Espírito Santo (Prodest); e a Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Espírito Santo (Fapes). O Epicentro nasce para conectar atores e iniciativas do ecossistema de inovação capixaba, a partir da aproximação de investidores e empreendedores, do apoio e desenvolvimento de *startups*, do estímulo à economia criativa e à criação de soluções para desafios do governo.
- 2) Plataforma de Talentos: plataforma *on-line* para conexão e trabalho em rede entre os servidores do estado. O objetivo é apresentar perfis e trajetórias dos talentos a serviço do governo em seus diversos órgãos, identificando suas competências e possibilitando intercâmbio de ideias, participação em projetos e melhor alocação de servidores.
- 3) Escritório de Processos: atua na disseminação da cultura do gerenciamento de processos no governo e no incentivo à adoção de boas práticas de gestão, sempre com vistas a entregar melhores serviços à sociedade capixaba.

- 4) Solucionática: oficina de solução de problemas que utiliza métodos colaborativos e inovadores, definidos conforme o tipo de problema a ser resolvido. Alguns exemplos de métodos utilizados: *design thinking*, *design sprint*, pensamento sistêmico, *design* centrado no ser humano (*human-centered design* – HCD), entre outros.
- 5) Caixa de Ferramentas: organização, em repositório virtual, de ferramentas e metodologias disponíveis na *web* para utilização no cotidiano do trabalho, com o objetivo de proporcionar autonomia aos servidores para expandir sua capacidade de resolver problemas.
- 6) Avaliação de Políticas Públicas: Sistema de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (SiMAPP),⁶ cujo objetivo é mensurar impacto, dar transparência e subsidiar a tomada de decisão para aprimoramento das ações. A Seger faz parte da comissão estratégica que seleciona anualmente as políticas públicas a serem avaliadas, e o LAB.ges teve papel fundamental juntamente ao instituto no desenho da governança, tendo assento permanente no Núcleo de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas, que coordena e executa o monitoramento e a avaliação das políticas selecionadas.

Na frente de ação *cultura de inovação*, há outras seis iniciativas estruturadas, descritas a seguir.

- 1) LAB.esesp: trilha de aprendizagem em inovação cuja abordagem criativa e multidisciplinar visa a desenvolver nos servidores as competências necessárias para impulsionar a inovação.
- 2) Tsunami de *Design Thinking*: capacitação de todos os servidores da Seger na abordagem do *design thinking*⁷ com o principal objetivo de promover um alinhamento do conhecimento sobre a abordagem no órgão como um todo.
- 3) Cinedebate.gov: iniciativa de capacitação de servidores a partir da apresentação de conteúdo audiovisual de temática relacionada à inovação, seguida de oficina para discussão sobre o tema.

6. Implantado em 2018, está realizando seu primeiro ciclo de avaliação, com sete políticas públicas e programas sendo avaliados. É coordenado pelo instituto de pesquisa aplicada do estado – Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN). Mais informações sobre o SiMAPP em: <<http://www.ijsn.es.gov.br/cma/guia>>.

7. Há várias conceituações para o termo *design thinking*. Tim Brown (2010, p. 3) traz um conceito fluido, diluído na narrativa de toda a obra, cujo foco é a aplicação da abordagem, que resgata o “modelo mental utilizado há anos pelos designers para dar vida a ideias”, com conceitos e etapas que podem “ser aprendidos e utilizados por qualquer pessoa e aplicados em qualquer cenário de negócio ou social”. Bason (2010) destaca que o *design thinking* se concentra na experiência do usuário, em experimentação frequente e em múltiplas perspectivas analíticas. Na prática do LAB.ges, o *design thinking* é usado como uma abordagem/método para solução de problemas da gestão pública de forma criativa, colaborativa, centrada no ser humano e que se baseia em pilares como cocriação, experimentação e iteração.

- 4) Meetup.gov: encontros com especialistas convidados para falar sobre temas relacionados à inovação, promovendo a troca de conhecimentos e experiências, o estabelecimento de conexões e o fortalecimento do *networking*.
- 5) Prêmio Inoves: prêmio para reconhecer e apoiar iniciativas inovadoras e fortalecer a cultura de inovação no setor público.
- 6) Gestão do Conhecimento: criação, registro, transferência e aplicação do conhecimento desenvolvido pelo LAB.ges, seus colaboradores e parceiros, seguindo os conceitos de inovação aberta e transparência.

3 INICIATIVAS EM DESTAQUE: MÉTODOS E RESULTADOS

Um dos grandes méritos da atuação do LAB.ges é a concatenação de iniciativas diversas que, juntas, cobrem um espectro amplo de públicos, abordagens e formatos. Das iniciativas em andamento no LAB.ges, algumas se destacam por seu grau de maturidade, bem como pelos resultados alcançados e por isso serão aprofundadas a seguir.

3.1 LAB.esesp, Tsunami de *Design Thinking* e ações de desenvolvimento permanente de pessoas em inovação

A Escola do Serviço Público do Espírito Santo (Esesp) trabalha com o conceito de trilhas de aprendizagem para promover o desenvolvimento do servidor por meio de sequências integradas de experiências estruturadas e temáticas. O LAB.esesp é a trilha de aprendizagem em inovação da Esesp e foi elaborado de forma colaborativa em uma série de oficinas realizadas com representantes do LAB.ges, docentes da Esesp e parceiros do setor privado e da sociedade civil.

Na primeira oficina, baseada na abordagem do *design thinking*, trinta participantes trabalharam na definição das competências a serem desenvolvidas na trilha, com base nas competências essenciais para a inovação (OECD, 2017). Em seguida, esforços de imersão e ideação resultaram no levantamento de vinte propostas de soluções educacionais para o desenvolvimento das competências elencadas. Nas oficinas seguintes, o objetivo foi refinar as soluções propostas, detalhando objetivos, público-alvo, métodos, modalidades, carga horária e ementas para cada solução. O protótipo final contou com oito soluções (passos da trilha), além de validar em seu escopo iniciativas já em realização pelo LAB.ges, como o Cinedebate.gov e o Meetup.gov.

A trilha conta com uma etapa inicial de sensibilização para despertar o interesse nos servidores de percorrê-la. Na sequência, ela segue em três eixos que exploram a inovação do ponto de vista cultural, instrumental e da gestão. A sugestão da sequência dos passos foi pensada de forma a proporcionar o desenvolvimento dos servidores nos conceitos, competências e ferramentas para estimular e aprimorar sua atuação como agentes de transformação no governo.

Permeando toda a trilha, uma rede de inovação foi criada para estimular a conexão e a discussão permanente de temas ligados à inovação. Com edições mensais de Meetup.gov e bimestrais de Cinedebate.gov, além de rodas de conversa esporádicas, o intuito é enriquecer o espectro de referências e práticas para inspirar a atuação do servidor e proporcionar momentos de ócio criativo no tempo de trabalho. Além disso, os debates são conduzidos com a utilização de metodologia e ferramenta inovadoras, possibilitando a “degustação” de abordagens utilizadas pelo LAB.ges que podem ser empregadas no cotidiano de trabalho. Os servidores são o principal público-alvo, mas os eventos são abertos à participação de toda a sociedade e divulgados nas redes sociais do laboratório. Essas iniciativas complementam as vivências experimentadas nos ambientes físicos e virtuais de inovação, mantendo um fio condutor de continuidade e conexão entre as ações da trilha de inovação e os servidores.

A figura 3 representa o protótipo da trilha de inovação, resultante das oficinas, com os eixos e cada uma das soluções educacionais que compõem o LAB.esesp.

FIGURA 3
Protótipo da trilha de inovação do LAB.esesp – eixos, cursos e ações



Fonte: site do LAB.ges. Disponível em: <<https://labges.es.gov.br/trilha-de-inovacao>>.

Os cursos da trilha passaram pela fase de teste com uma turma-piloto que percorreu todos os módulos, totalizando oitenta horas de capacitação. Cada módulo foi monitorado por pesquisa, analisando aspectos de satisfação e adequação de formato e conteúdo. Com um índice de satisfação médio de 92%, os *feedbacks* foram insumos essenciais para validar o formato e promover ajustes para a abertura dos cursos de demanda espontânea da Esesp, o que aconteceu a partir de agosto de 2018. Alguns dos retornos mais contundentes gerados pelo *design thinking* foram o potencial de transformação cultural e a capacidade real de solução de problemas. Tendo em vista o cenário de otimização de recursos e o potencial de impacto e retorno rápidos, o LAB.ges apostou em um investimento de desenvolvimento massivo em *design thinking*, com uma estratégia ousada de capacitação de 100% dos servidores da Seger. E assim nasceu o Tsunami de *Design Thinking*.

O conceito do tsunami partiu do desejo de promover a inovação em todos os setores da instituição, descentralizando a responsabilidade de inovar. Além disso, o uso do *design thinking* como uma linguagem comum tem o objetivo de aproximar e integrar os servidores a partir da disseminação de valores como empatia, colaboração, criatividade e foco no usuário. Em uma oficina de dezesseis horas de duração, cada etapa do *design thinking* foi experimentada na prática, abordando problemas em seis temáticas centrais da Seger: atendimento ao cliente; comunicação e integração entre os servidores; gestão de patrimônio; gestão de compras, contratos e convênios; inovação; e gestão de recursos humanos.

Os 180 servidores da Seger, juntamente com os doze *trainees* de inovação, foram divididos em seis turmas, realizadas entre junho e agosto de 2018. Cada turma desenvolveu seis protótipos para a solução de problemas nas temáticas supracitadas, resultando em 36 protótipos que foram categorizados e analisados sob o ponto de vista da viabilidade pelo Escritório de Projetos da Seger e pelo LAB.ges, tendo alguns sido selecionados para desenvolvimento e implantação pelas áreas de negócio responsáveis. Um evento de encerramento reuniu todos os participantes, em um momento de socialização das impressões e resultados gerados pelo tsunami, com vistas a manter vivo o aprendizado e a integração proporcionados pela iniciativa. Na sequência, o tsunami foi replicado aos 65 estagiários da Seger, abrangendo 100% de cobertura de pessoal na secretaria.

A ação abriu uma possibilidade inédita para a Seger, com uma linguagem alinhada em inovação, aliada à oferta da estrutura existente (laboratório de projetos e Prêmio Inoves) para desenvolver e fortalecer novos formatos de soluções de problemas na secretaria. Essa iniciativa abriu também novas possibilidades de composição de carteira de projetos, utilizando os protótipos de soluções desenvolvidos durante o curso, impulsionando o engajamento e o sentimento de pertencimento dos servidores às iniciativas priorizadas.

O quadro 1, a seguir, resume os números referentes às iniciativas de desenvolvimento de pessoas do LAB.ges.

QUADRO 1
Resultados das iniciativas do LAB.ges para desenvolvimento de pessoas

Iniciativa	Resultados
Lab.esesp	80 horas
	6 cursos
	40 servidores (turma-piloto)
Tsunami de <i>Design Thinking</i>	9 turmas
	45 protótipos
	257 servidores, estagiários e <i>trainees</i>
Meetup.gov	11 edições
	350 pessoas
Cinedebate.gov	7 edições
	340 pessoas

Elaboração das autoras.

3.2 Prêmio Inoves

Desde 2005, o Inoves destaca e premia trabalhos inovadores desenvolvidos por equipes de profissionais do serviço público, acumulando uma trajetória de doze edições anuais, com o reconhecimento de 255 equipes inovadoras em todo o estado. Em decorrência da estruturação do LAB.ges, o Prêmio Inoves passou por uma grande reformulação em 2017. A seguir, uma breve descrição das etapas do processo de reformulação.

- 1) Questionário aplicado a secretários de estado para entender a visão e as expectativas da alta gestão em relação à missão e aos resultados esperados do prêmio (dez manifestações).
- 2) Consulta aberta pelo *site* do Inoves, para identificar pontos positivos, negativos e sugestões sobre o formato e a dinâmica do prêmio (112 manifestações).
- 3) Oficina de *design thinking* para desenhar o novo formato: 35 participantes, entre servidores, membros da banca examinadora, dirigentes públicos, representantes do setor privado com e sem fins lucrativos e da academia (192 manifestações).
- 4) Grupo de trabalho com a equipe do LAB.ges para triar, categorizar, analisar a viabilidade e organizar as manifestações formando a base das novas diretrizes do prêmio e os contornos principais de categorias, públicos-alvo, premiação, formato e critérios de avaliação.

- 5) Oficina com a nova banca examinadora, formada por atores do ecossistema de inovação nos setores público, privado, terceiro setor e academia para finalizar o desenho de acordo com as diretrizes e os pilares construídos colaborativamente. Após a oficina, a banca fez contribuições mais técnicas e detalhadas, especialmente sobre os critérios de avaliação e seus pesos.
- 6) Consolidação, pela equipe do LAB.ges, dos parâmetros desenhados coletivamente e construção do edital, do regulamento e da sistemática de operacionalização do prêmio.
- 7) Protótipo do regulamento, dos formulários de inscrição e do novo formato do *site* testado para ajustes.

Os principais destaques do novo formato são descritos a seguir.

- 1) Os públicos-alvo do prêmio concorrem apenas entre si: Poder Executivo estadual, Poder Executivo municipal e outros poderes (aqui incluídos o Tribunal de Contas, o Ministério Público e a Defensoria Pública do Espírito Santo), tornando assim a premiação mais justa (em oposição à realidade do formato anterior, na qual não havia distinção em relação à origem do projeto concorrente).
- 2) As categorias do prêmio são três: ideia, projeto em desenvolvimento e projeto de resultados, apoiando projetos em todos os estágios de desenvolvimento. O novo formato destaca que “toda fase de um projeto inovador é importante”⁸ e oferece um estímulo adicional para a realização e a implementação de novas ideias e projetos (em oposição à realidade do formato anterior, na qual apenas projetos com mais de seis meses de implantação e resultados comprovados podiam concorrer).
- 3) A premiação, além de certificado e selo Inoves, é de até R\$ 40 mil, acrescida de apoio técnico do LAB.ges para investimento nas iniciativas vencedoras, exceto para o público-alvo outros poderes (em oposição à realidade do formato anterior, na qual a premiação se resumia a aparelhos de informática – *tablets* – para os membros das equipes vencedoras).
- 4) São elementos fundamentais à inovação a transparência e a participação popular: a partir do ciclo 2018, todas as informações referentes às iniciativas inscritas serão disponibilizadas no *site* do prêmio (em oposição à realidade do formato anterior, na qual, para acessar qualquer informação sobre um projeto, havia um trâmite burocrático moroso e a informação era disponibilizada apenas ao demandante). Além disso, um projeto de resultado e um servidor do Poder Executivo estadual serão premiados pelo voto popular, contribuindo assim para dar visibilidade às ações

8. Disponível em: <<https://inoves.es.gov.br/ciclo-atual-2>>.

inovadoras do governo e envolver ativamente a sociedade na escolha de projetos e atitudes que mais geram valor na percepção dos capixabas.

- 5) Os recursos serão repassados aos projetos vencedores via modalidade de apoio a projetos da Fapes, fortalecendo a intersetorialidade e possibilitando o investimento em iniciativas estaduais e municipais com mais agilidade e profissionalismo.
- 6) O Prêmio Inoves tornou todos os seus processos digitais. Publicidades, inscrições, avaliações, certificados, declarações para promoção por seleção e demais ações não usarão mais papel, evidenciando sua função ativa na adoção de práticas sustentáveis.

3.3 Escritório de Processos

O Escritório Central de Processos do Governo do Estado do Espírito Santo (ECP) foi instituído com o objetivo de promover a transformação digital no governo, gerando mais eficiência e produtividade nas entregas de todos os setores a partir do gerenciamento e da melhoria contínua de seus processos. Tal iniciativa foi uma resposta à realidade de isolamento das ações de melhoria de processos que aconteciam de forma silenciosa e desintegrada em cada órgão, gerando desperdício de recursos, retrabalho excessivo, ausência de cooperação, dentre outros problemas.

Com a criação de uma estrutura centralizada para conduzir de forma coordenada os esforços de melhoria, as ações em gestão e otimização de processos que acontecem em cada instituição passam a ser compartilhadas e, quando bem-sucedidas, copiadas por outros órgãos. Tal coordenação é viabilizada a partir da composição da rede de até o momento 22 Escritórios Locais de Processos (ELPs) nos diversos órgãos do Executivo estadual. Os ELPs têm o objetivo de disseminar a cultura de processos, engajar pessoas e apoiar as iniciativas de melhoria de processos no âmbito do seu órgão, sob a supervisão e mentoria do ECP.

Outra importante atribuição do ECP é o planejamento e a execução de capacitações para gestores, donos e executores de processos. Neste sentido, a Trilha de Aprendizagem para a Gestão de Processos, ofertada na Esesp, foi totalmente reformulada e é composta por cursos que propiciam o desenvolvimento das competências necessárias para a atuação no gerenciamento e na otimização de processos, conforme apresentado a seguir:

- curso introdutório na modalidade ensino a distância (EAD) – noções básicas e conceitos-chave;
- curso de gestão por processos – foco na mudança da cultura organizacional;
- documentação e padronização de processos Business Process Management (BPM) – normatização, formas de escrita, trabalho padronizado e técnicas de documentação;

- análise e *design* de processos BPM – eliminação de desperdícios, conceitos do *lean*, *kanban* e ferramentas de melhoria contínua; e
- automação de processos Business Process Management System (BPMS).

Diante da maturidade da iniciativa, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) aprovou financiamento de R\$ 10 milhões a partir de 2019 para o projeto de transformação digital coordenado pelo ECP, que envolve a definição de uma metodologia de gerenciamento de processos, incluindo a revisão de processos, legislação e normas vigentes, além da automação de duzentos processos e seus respectivos documentos.

3.4 Solucionática

A Solucionática é uma oficina que utiliza métodos colaborativos para resolver problemas do governo. Qualquer setor pode apresentar um desafio ao LAB.ges, que, a partir de estudo preliminar, define, dentre os métodos disponíveis em seu repertório, qual o mais adequado para resolver o problema apresentado. A aplicação desses métodos conta, além da equipe do LAB.ges, com a participação de representantes de todos os setores possivelmente relacionados ao problema, bem como clientes do setor interessado e parceiros do LAB.ges. A priorização para atendimento às demandas apresentadas segue critérios relacionados ao potencial de impacto da solução, ao alinhamento à estratégia de governo, e à capacidade técnica do LAB.ges. No primeiro ano foram realizadas dez oficinas com problemas de diferentes naturezas apresentados por diferentes órgãos.

As primeiras oficinas realizadas utilizaram o *naming* como método e foram importantes para que o LAB.ges criasse legitimidade e credibilidade para a facilitação do uso de ferramentas colaborativas. Com a maturidade do laboratório, outros problemas de maior complexidade passaram a ser trabalhados, com métodos mais elaborados. Os métodos já utilizados e um resumo de suas aplicações constam do quadro 2.

QUADRO 2

Problemas, métodos e soluções desenvolvidos na Solucionática do LAB.ges

Problema	Método	Solução
Criação de nome/identidade de marca do SIMAPP, para o IJSN	<i>Naming</i>	Nomes e identidade de marca discutidos de forma colaborativa, com sugestões para validação da alta gestão do órgão demandante.
Criação de nome/identidade de marca do Centro Técnico Criativo da Secti	<i>Naming</i>	Nomes e identidade de marca discutidos de forma colaborativa, com sugestões para validação da alta gestão do órgão demandante.
Reformulação do Prêmio Inovex para a Seger	<i>Design thinking</i>	Prêmio Inovex reformulado colaborativamente com pesquisa, consulta aberta, oficinas e grupos de trabalho. Lançado em julho de 2018.
Reformulação do Prêmio Ecologia para o Instituto Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (IEMA)	<i>Design thinking</i>	Principais insumos para a reformulação do prêmio desenvolvidos em oficina para organização da coordenação.
Construção da Trilha de Aprendizagem em Inovação para a Esesp	<i>Design thinking</i>	Trilha de inovação desenvolvida colaborativamente com oitenta horas de capacitação e testada com turma-piloto. Em processo iterativo de revisão.

(Continua)

(Continuação)

Problema	Método	Solução
Reestruturação funcional da área de parcerias com organizações sociais para a Secretaria de Estado da Saúde do Espírito Santo (Sesa)	<i>Design de processos</i>	Sugestão de reestruturação e integração de processos desenhada colaborativamente e submetida à Sesa para aprovação.
Melhoria da comunicação, informação e orientação sobre contratos públicos para a Seger	<i>Design sprint</i>	Protótipo do portal de contratos desenvolvido, testado e em fase de implantação no Prodest.
Compreensão da extrema pobreza no Espírito Santo e pontos de alavancagem para sua redução, para a Secretaria de Estado de Trabalho, Assistência e Desenvolvimento Social do Espírito Santo (Setades)	Pensamento sistêmico	Mapa sistêmico da extrema pobreza no Espírito Santo elaborado colaborativamente, com pontos de alavancagem identificados.
Como desenvolver a gastronomia capixaba sob o ponto de vista do estímulo à economia criativa, para a Setades	Pensamento sistêmico + <i>storytelling</i>	Mapa sistêmico da gastronomia capixaba elaborado colaborativamente, com narrativa norteadora de ações estratégicas (em andamento).
Organização da estratégia de fiscalização governamental dos programas e projetos executados pela Fundação Renova na revitalização do rio Doce após o rompimento da barragem em Mariana-MG, para a Setades e o lema	Pensamento sistêmico + <i>storytelling</i> + gerenciamento ágil de projetos	Mapa sistêmico elaborado colaborativamente, com narrativa norteadora de ações estratégicas, construindo uma linha condutora para as deliberações no Comitê Interfederativo (CIF) e a estruturação da metodologia de monitoramento dos programas e projetos executados pela Fundação Renova nos próximos cinco anos (em andamento).

Elaboração das autoras.

Descreveremos a seguir dois métodos utilizados na Solucionática, selecionados por sua relevância, abrangência e impacto na solução de problemas do governo: *design sprint* e pensamento sistêmico. O primeiro é um método desenvolvido pelo Google para acelerar o desenvolvimento de ideias de forma colaborativa e testá-las com usuários reais, em um período de quarenta horas de trabalho. A abordagem do *design sprint* chamou atenção por ser um processo de *design express*, em que se pode, partindo de um problema pré-definido, criar, desenhar, prototipar e testar uma ideia em cinco dias (Knapp, 2016). Além disso, um dos parceiros do LAB.ges, o Laboratório de Inovação da Engenharia de Produção (LabTar) da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), conta com uma equipe experiente na aplicação desse método. Assim, a equipe do LAB.ges teve a oportunidade de experimentar e aprender o *design sprint* ao mesmo tempo que o aplicou para resolver um problema real, apresentado pela área de contratos da Seger.

Em suas aplicações no LAB.ges, o método foi adaptado e realizado conforme as seguintes etapas:

- discussão, definição e aprovação do problema com a alta gestão e as áreas técnicas envolvidas;
- definição da equipe – seleção de servidores dos diversos setores relacionados ao problema e escolha de um servidor empoderado pela alta gestão para as tomadas de decisão durante o processo;

- adaptação da metodologia, que foi aplicada em cinco encontros semanais (e não em cinco dias corridos como previsto no original), a fim de poder contar com a participação integral dos membros das equipes diretamente ligados à temática e também a possíveis soluções tecnológicas;
- elaboração dos cadernos com o detalhamento de cada uma das atividades previstas no método, que foram seguidas à risca;
- realização das oficinas no LAB.ges, passando por todas as etapas do *design thinking*, da imersão ao teste do protótipo desenvolvido;
- validação e aprovação das soluções com a alta gestão das pastas responsáveis; e
- acompanhamento e apoio do LAB.ges às equipes “donas da solução” na implementação dos projetos.

No método do pensamento sistêmico, Daniel Kin (1999) define um sistema como sendo um grupo de partes que interagem e formam um todo com um propósito específico. A chave é lembrar que as partes são inter-relacionadas e interdependentes de alguma forma; sem essas interdependências, nós temos apenas uma coleção de partes e não um sistema. Para Ackoff, Addison e Carrey (2010), um sistema é um conjunto de dois ou mais elementos que se relacionam com as seguintes características: *i*) cada elemento tem efeito no funcionamento do todo; *ii*) cada elemento é afetado por pelo menos um outro elemento do sistema; e *iii*) todos os possíveis subgrupos de elementos possuem as duas propriedades anteriores.

Assim, a aplicação do método visa à análise de um cenário em suas diversas perspectivas, mantendo o equilíbrio entre o quadro geral e os detalhes importantes. São feitas conexões para entender as relações entre as variáveis, e a aprendizagem é alcançada quando novos conhecimentos são integrados, criando-se significado ao considerar a forma como novas informações se conectam ao conhecimento anterior, adicionando, modificando, transferindo e sintetizando a informação para uma compreensão mais profunda.

O pensamento sistêmico foi utilizado para compreender a extrema pobreza no Espírito Santo – a pedido da Setades –, analisando os fatores de influência (*drivers*) e os pontos de alavancagem. A aplicação reuniu quinze *experts* na temática e em assuntos relacionados, oriundos do governo, da academia e do terceiro setor, e teve duração de dezesseis horas. Foi dividida nas seguintes etapas:

- nivelamento sobre a metodologia;
- apresentações com dados e cenários sobre a extrema pobreza e as políticas públicas implantadas para sua mitigação no Espírito Santo, no Brasil e no mundo;

- aplicação do método, com divisão de três grupos coordenados por *systems thinkers* para a identificação dos principais *drivers* e suas correlações para a mitigação da pobreza e a elaboração dos mapas;
- socialização e debate sobre os três mapas construídos, identificando abordagens comuns; e
- formação de um grupo de trabalho menor para a consolidação dos mapas, definição das correlações e elaboração do mapa final.

De forma complementar, outra ferramenta utilizada foi o *storytelling*. O método de construção de narrativas foi aplicado para consolidar uma versão textual do mapa, contribuindo para a disseminação da visão sistêmica sobre o tema, orientando as ações e as políticas públicas que, interconectadas, podem vir a embasar as estratégias de médio e longo prazo para a redução da extrema pobreza no estado.

Outras duas aplicações do método de pensamento sistêmico estão em curso: uma sobre como impulsionar a gastronomia capixaba sob o ponto de vista do desenvolvimento da economia criativa e outra para a organização da estratégia de fiscalização, por parte do governo, dos programas e projetos executados pela Fundação Renova na revitalização do rio Doce após o rompimento da barragem de Mariana-MG, estruturando uma linha condutora para o monitoramento das ações nos próximos cinco anos. Esta última é particularmente de grande relevância, pois envolve não só a atuação integrada do governo diante dos impactos socioambientais e socioeconômicos do acidente, mas também a interação de Minas Gerais com o CIE, criado com a participação de órgãos federais, estaduais e municipais para a gestão do projeto de revitalização do rio Doce.

4 LIÇÕES APRENDIDAS

O processo de construção e implementação do LAB.ges aconteceu, na prática, sob os pilares que norteiam seu processo de inovação aberta: colaboração, cocriação, experimentação, teste, abertura e aceitação do erro como possibilidade de aprendizado e iteração. Nesse cenário e ao completar o seu primeiro ano de existência, o LAB.ges registra algumas lições aprendidas, destacadas a seguir.

- 1) Uma abordagem com inovação aberta, colaboração e alinhamento de esforços se confirmou como base importante para a otimização de recursos e para evitar zonas de sombreamento entre os órgãos.
- 2) O uso de métodos colaborativos implica caminhos mais longos, mas que se mostram mais efetivos pelo nível de clareza, engajamento, autonomia e pertencimento gerado, o que dificilmente seria conquistado em um projeto “de gabinete”.

- 3) O apoio da alta gestão faz a diferença. A credibilidade emprestada pelos patrocinadores fortalece as iniciativas de inovação, abrindo e encurtando alguns caminhos, especialmente em setores mais tradicionalistas.
- 4) O investimento em ações de desenvolvimento de pessoas é uma forte arma para a disseminação da inovação. Além de capacitar e desenvolver competências, elas promovem integração e conexão entre os participantes, chegando a promover melhorias perceptíveis inclusive no ambiente organizacional e nas relações intersetoriais.
- 5) A institucionalização da estratégia, a formalização do LAB.ges por meio de portaria e a celebração de parcerias por meio de acordos de cooperação também têm um papel importante para otimizar recursos, compartilhar soluções, gerar aprendizado e fortalecer a iniciativa, principalmente diante da realidade de fragmentação e descontinuidade típicas da administração pública.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A inovação na gestão pública como pauta é ainda uma temática marginal. É esperado que os órgãos inovem em suas práticas, mas eles ainda precisam de recursos, incentivo, estímulo e suporte metodológico para que façam a inovação acontecer. Os laboratórios de governo podem ser essa estrutura de fomento e apoio à inovação.

O investimento no desenvolvimento de uma cultura de inovação é fundamental para que ela se consolide. No Espírito Santo, é possível observar aos poucos a sua concretização: investimento no desenvolvimento de pessoas, transformação de ambientes e dinâmicas de trabalho, estabelecimento de parcerias com atores diversos, abertura à lógica da experimentação e aplicação de métodos colaborativos são exemplos dos primeiros passos dados para a pavimentação desse caminho inovador.

Além disso, a perspectiva da experimentação precisa ser fortalecida. O estabelecimento de uma “zona neutra” para experimentação de novas soluções com atuação diferenciada dos órgãos de controle, por exemplo, traria uma realidade revigorante para a gestão, tão acostumada às excessivas formalidades e às severas punições pelos erros. Sem essa nova visão, fundamental para a modernização da gestão pública, a inovação é apenas retórica e limitada.

Por fim, o modelo implementado com o LAB.ges, baseado em conceitos fundamentais para a inovação, tais como colaboração, foco no usuário e experimentação, dentre outros, tem sido, para a gestão estadual, uma grande oportunidade de atuar de forma propositiva no ecossistema de inovação. O modelo é igualmente oportuno para atualizar as práticas e métodos do governo do Espírito Santo, em sintonia com as principais tendências em inovação no Brasil e no mundo, potencializando assim sua capacidade de ofertar mais e melhores serviços à sociedade.

REFERÊNCIAS

ACKOFF, R.; ADDISON, H. J.; CARREY, A. **Systems thinking for curious managers**. United Kingdom: Triarchy Press, 2010.

BASON, C. **Leading public sector innovation: co-creating for a better society**. Bristol: University of Bristol; Policy Press, 2010.

BROWN, T. **Design thinking: uma metodologia poderosa para decretar o fim das velhas ideias**. São Paulo: Elsevier Editora, 2010.

IJSN – INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. **Sistema de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas do Estado do Espírito Santo (SiMAPP)**. Vitória: IJSN, 2018. (Nota Técnica, n. 56). Disponível em: <<https://goo.gl/KZq2zR>>.

KIN, D. H. **Introduction to systems thinking**. Williston: Pegasus, 1999.

KNAPP, J. **Design sprint: o método do Google para testar e aplicar novas ideias em apenas cinco dias**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2016.

NESTA. **Innovation teams and labs – a practice guide**. London: Nesta, 2014.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Core skills for public sector innovation**. Paris: OECD, 2017.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

CHECKLAND, P. **Systems thinking, systems practice**. London: Wiley, 1999.

ESPÍRITO SANTO. **Nova trilha de inovação: LAB.Esesp**. Vitória: LAB.Esesp, 2017.

COLABORAÇÃO E AGILIDADE: EXPERIÊNCIA DE USO DE METODOLOGIA ÁGIL PARA CONSTRUÇÃO DO LAB INOVASES-DF

Thaís Branquinho Oliveira Fragelli¹
Gilmara Hussey Carrara da Silva²
Márcia Helena Nerva Blumm³
Igor Moraes Vasconcelos⁴

1 O LUGAR DA INOVAÇÃO

A inovação é um processo que tem sido abraçado por vários setores, inclusive o público. É um conceito que inspira as pessoas e aqueles que formulam políticas. Os fatores que contribuem para que esse movimento esteja em franco crescimento é a necessidade de melhorar a qualidade dos serviços, de solucionar os desafios da comunidade, de resolver problemas provenientes do governo de maneira a melhorar não só a sua eficácia e sua eficiência, mas também a sua legitimidade (Damanpour e Schneider, 2009).

Constitui um conceito amplo e gira em torno do abstrato e da subjetividade, como ideias e práticas percebidas como novas, além de propor como ponto-chave a mudança. Nesse contexto, as mudanças organizacionais são apontadas pela literatura como inerentes ao cotidiano corporativo e exigem dos servidores adaptações, mudanças de atitude e de comportamentos para que os objetivos institucionais sejam atingidos (Takahashi, 2013). Podem estar relacionadas a alterações de planejamento, de componentes institucionais como as pessoas, de modificação de finalidade básica, de processo de trabalho, de cultura, de estrutura formal, de relação da organização com o ambiente (Alves *et al.*, 2018). Inovar, então, é mudar, é sair do ponto comum, ser disruptivo; mas como operacionalizar a inovação?

O processo de construção de uma rede de inovação na Secretaria de Saúde do Distrito Federal (SES-DF) iniciou, no final de 2017, com a sugestão realizada por

1. Fisioterapeuta, facilitadora da Rede InovaSES, na Coordenação de Inovação e Gestão do Conhecimento da Secretaria de Saúde do Distrito Federal (SES-DF) e doutora em Ciências da Saúde.

2. Fisioterapeuta, facilitadora da Rede InovaSES, gerente de educação em Saúde da SES-DF, especialista em Gestão e em Preceptoría no SUS e responsável pelo Lab InovaSES.

3. Subsecretária de Planejamento em Saúde e mestre em Administração.

4. Advogado, técnico na Gerência de Formatação de Novos Empreendimentos da Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal (Terracap) e mestrando em Gestão Pública.

meio de um canal de comunicação interno da SES-DF existente entre servidores e o secretário, o Papo de Saúde. Este canal prevê que os servidores possam realizar sugestões de ideias e estas são direcionadas diretamente ao secretário de Saúde para sua análise e aprovação e, a partir desse momento, serem iniciadas algumas ações para implantação. Assim, surgiu a sugestão de criação da Rede InovaSES e a implementação de um laboratório, o Lab InovaSES-DF.

A finalidade do laboratório seria de ser um catalizador de ideias e experiências, um espaço físico que pudesse impulsionar o servidor ao empreendedorismo e à criatividade. Apesar de existirem críticas que se referem aos laboratórios de inovação como um modismo, acreditou-se que a existência de algo físico e que estivesse aos olhos do servidor favoreceria a implantação da cultura de inovação.

Precisava-se, então, de: um espaço físico, um projeto, um fluxo de atividades e pessoas que se responsabilizassem. Nesse contexto, em um momento pouco inovador, uma reunião ao modelo tradicional, surgiu a proposta da utilização de uma ferramenta que pudesse proporcionar agilidade ao processo e propiciasse um trabalho colaborativo. Desse modo, o *design sprint* surgiu como sugestão de uma metodologia capaz de auxiliar na concepção do projeto.

2 O QUE É *DESIGN SPRINT*?

O *design sprint* é uma metodologia com elementos do *design thinking* e *design* centrado no usuário. Autores afirmam que seria uma forma de aplicação do *design thinking* (Oliveira, 2017). A diferença básica entre o *design thinking* e o *design sprint* é que o primeiro tem uma natureza exploratória e menos rígida, constitui uma forma de pensamento em que os passos podem ser repetidos várias vezes ciclicamente, agregando cada vez mais às soluções. Já o *design sprint* configura-se como uma metodologia ágil em que se baseia no *design thinking*, mas de uma maneira mais estruturada e com etapas bem definidas (González, 2016; Oliveira, 2017).

Originalmente, o *design sprint* foi descrito por Jake Knapp (2017) e desenvolvido pela Google Ventures, sendo atualmente também utilizado em outras empresas, e o seu ponto de partida é sempre um desafio bem claro e com limites bem definidos. Essa metodologia – considerada ágil, como mencionada anteriormente – se baseia em realizar, em poucos dias, o trabalho que poderia se estender por meses, tendo como resultado final uma entrega efetiva.

O objetivo do *design sprint* é testar hipóteses e acelerar o aprendizado de maneira a errar e a corrigir de maneira rápida, e, para sua execução, o método é realizado em cinco fases: *i*) compreensão e definição do problema; *ii*) divergência e proposição de diferentes ideias; *iii*) definição ou decisão por uma ideia; *iv*) prototipação; e *v*) validação com usuários potenciais (Silva, 2018). Essas fases são

essenciais e são distribuídas por Knapp em cinco dias sendo desenvolvida com equipe e desafios corretos (Knapp, 2017).

2.1 O desafio do desafio

Em um primeiro momento, foi necessária a formulação de um desafio que fosse bem delimitado, inspirador e breve. Knapp (2017) relata que o *sprint* pode auxiliar em três situações mais específicas: *i*) situações que envolvem um alto risco; *ii*) situações em que o prazo para entrega é muito curto; e *iii*) situações em que o projeto perde o ritmo ou estejam estagnados. No caso do Lab InovaSES, tinha-se um prazo de entrega já estipulado pelo secretário-adjunto de Gestão e que era relativamente curto (era abril e o prazo estipulado era junho), acrescido de uma morosidade em que já estava se arrastando a sua implementação por algum tempo. O *design sprint* seria, então, uma ferramenta para encontrar soluções rápidas e que propulsionaria as pessoas a se movimentarem em direção à implementação da solução.

O desafio já existia; dessa forma, o passo seguinte seria deixá-lo bem claro, delimitado para que a equipe e os demais gestores compreendessem a importância do processo e a possibilidade de entrega dentro do prazo já definido pelo secretário-adjunto. Nesse contexto, surgiu o desafio a ser realizado no primeiro *design sprint* da SES-DF: “projetar o Laboratório InovaSES como recurso tecnológico com a finalidade de disseminar a cultura de inovação na SES-DF, para iniciar atividades em junho de 2018”. Assim, para deixá-lo de uma maneira que pudesse ser operacionalizada a sua execução, ainda foram elencados os produtos esperados de maneira mais específica e mais clara:

- projeto do espaço físico;
- levantamento de recursos tecnológicos para o espaço e cronograma de compra;
- proposta de fluxo de atividades;
- recursos tecnológicos de apoio (por exemplo: *site*, aplicativos, *blog*) com cronograma de implantação;
- definição dos responsáveis e de suas atribuições para execução com prazos de entrega; e
- definição de cronograma geral/etapas para entrega em junho de 2018.

2.2 Equipe + diversidade = novas formas de pensar

A formação da equipe é fundamental, como afirma Knapp (2017), não apenas para compartilhar conhecimentos nas diversas áreas, como para favorecer o estímulo interno com novas formas de pensar entre os membros para tornarem-se agentes polinizadores de ideias (Brown e Katz, 2009; Kelley e Littman, 2001).

Um elemento importante relatado pelo Knapp (2017) é a formação de uma equipe certa. A equipe perfeita precisaria de alguém que tivesse autoridade para tomar decisões, denominado por Knapp (2017) de definidor. O definidor, no *design sprint* da SES-DF, foi decidido por indicação do secretário-adjunto de Gestão. Dessa maneira, foi possível conseguir um apoio estratégico maior dos membros da alta gestão para implantação do projeto. Além do definidor, tinha-se que compor o restante da equipe. A ideia de que quanto mais pessoas seria melhor não é uma concepção apoiada por Knapp (2017). A equipe com tamanho ideal seria de, no máximo, sete pessoas e de preferência com uma diversidade de áreas/funções. Assim, foram elencados participantes que representassem áreas-chave dentro da gestão na SES-DF. Além disso, foram agendadas pequenas participações com pessoas adicionais aos membros da equipe, na função de especialistas, para atuarem em determinados momentos no planejamento do *design sprint*, favorecendo maior diversidade de opiniões sem comprometer a agilidade da equipe com excesso de pessoas. Este recurso é um ponto orientado por Knapp (2017).

No *design sprint* da SES-DF, nenhum membro tinha experiência com o método, no entanto, todos tinham um grande potencial para a consecução do desafio. Conforme as prerrogativas do *design sprint*, a composição de uma equipe estratégica e as respectivas funções de seus membros foram assim definidas: *i*) membro da Secretaria Adjunta de Gestão em Saúde – o decisor teria a função de facilitar a negociação para operacionalização das soluções levantadas no *design sprint*; *ii*) consultor da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) – trazer uma visão de saúde externa à SES-DF; *iii*) estagiário de *marketing* e propaganda – proporcionar maior criatividade e disrupção à equipe; *iv*) membro da Coordenação de Inovação e de Gestão do Conhecimento – pensar soluções que se compatibilizassem às ações de desenvolvimento estratégico do servidor pautadas na inovação; *v*) membro da Coordenação Especial de Gestão de Contratos de Serviços de Saúde – pensar soluções que estivessem dentro da legalidade e dos recursos disponíveis; e *vi*) membro da Subsecretaria de Atenção Integral à Saúde – pensar soluções que viessem ao encontro das demandas do cidadão.

2.3 Aprender a aprender

Outro ponto importante no *design sprint* seria a escolha de um facilitador, ou seja, a pessoa que fosse responsável pela administração do tempo e pela gestão dos debates, e que tivesse como função a coordenação do trabalho da equipe. Esse facilitador deveria ter como competência uma postura de liderança e a capacidade de síntese, além disso que pudesse ser imparcial quanto às decisões (Knapp, 2017).

Não havia na SES-DF nenhum servidor que conhecesse efetivamente o método, mas Knapp (2017) defende que, apenas com a leitura do seu livro, seria possível ser facilitador. Estava-se falando de inovação e de promoção da cultura de empreendedorismo no servidor, logo a disposição para aprender constituiria uma

competência fundamental neste campo. Assim, um servidor, com as competências descritas anteriormente, se disponibilizou, por meio do autodidatismo, realizar o estudo do livro e ser o facilitador do processo.

Importante compreender que aprender a aprender é uma competência fundamental no contexto profissional atual. Em contextos que atuam em complexidade, e que demandam por mudanças, requerem soluções criativas (Srebrenkoska *et al.*, 2014). Na maioria das vezes, o conhecimento está fora do *locus* de trabalho, então é necessário que as pessoas tenham capacidade de reconhecer, analisar, assimilar e aplicar novas informações, tendo uma postura empreendedora para que a inovação aconteça (Srebrenkoska *et al.*, 2014).

Essa capacidade de se adequar e inovar frente às novas demandas do setor público é considerada como uma orientação empreendedora. Empreendedorismo surge do latim *imprehendere* que significa prender nas mãos, assumir, fazer (Valadares e Emmendoerfer, 2015) e está relacionado às ações comprometidas que denotam o engajamento e apresentam ruptura à atitude natural das pessoas. A orientação empreendedora está relacionada a três perspectivas a saber: a inovação, a proatividade e a tomada de risco (Valadares e Emmendoerfer, 2015). Nesse contexto, é importante ressaltar que o servidor da SES-DF apresentou uma orientação empreendedora agregando valor ao processo.

2.4 Adaptação método ao contexto

O método *design sprint* preconiza que os participantes cancelem suas agendas e fiquem disponíveis para o desafio, integralmente, em cinco dias consecutivos. Não é permitido uso de celulares ou ausências em nenhum dos dias para não comprometer o método e a realização do desafio, constituindo, assim, um método de imersão (Knapp, 2017). No entanto, ao realizar o convite aos participantes foi detectado que cinco dias seria um tempo muito longo para afastar totalmente os servidores de suas funções. Os motivos seriam os mais diversos entre os quais destacaram-se dificuldade de liberação de chefias imediatas e muitas demandas de trabalho nos setores.

O próprio Knapp (2017) não recomenda que se realize um *design sprint* em menos de cinco dias, pois a equipe poderia ficar exaurida ou poder-se-ia prejudicar algumas das fases. Contudo, em busca de soluções para o problema de agendas e considerando a possibilidade de flexibilização como um recurso para melhor aceitação da equipe que comporia solução do primeiro Desafio *design sprint* da SES-DF e dos seus gestores, foi realizada uma pesquisa e encontrada uma adaptação da própria Google,⁵ inclusive com tutoriais e com ferramentas para realização desse

5. Para mais informações, ver: <<https://bit.ly/2puzBeW>>.

método em três dias. E assim, por meio de pesquisas adicionais, foi possível obter uma flexibilização que favoreceria uma melhor negociação entre chefias imediatas e servidores que comporiam a equipe, evitando-se conflitos desnecessários e garantindo a qualidade do método sem comprometer as etapas ou sobrecarregar a equipe.

Antes da execução do *design sprint*, o facilitador elaborou um *sprint brief* com o desafio, os produtos esperados e com o roteiro das etapas descritas por Knapp (2017), seguindo o roteiro adaptado – ou seja, entender, definir, divergir, decidir, prototipar e validar – para direcionar os três dias de desafio.

As etapas do *design sprint* foram redistribuídas em três dias, com início às 8h30 e finalização às 17h, com uma hora e trinta minutos de almoço. No primeiro dia, dedicou-se à compreensão e à definição, e iniciou-se o divergir. Assim, foi realizada uma visão geral do *design sprint* e suas regras, apresentado o desafio e realizado o direcionamento e a execução da técnica denominada de *como nós podemos*, bem como o mapeamento de afinidades. Logo após, realizou-se *lighting talks* para visualização das perspectivas do laboratório, dos cenários de inovação e das oportunidades, e construiu-se o mapa da empatia e a jornada do usuário com definição de métricas e indicadores. Com o auxílio da técnica de *crazy 8's*, foi realizado o esboço da solução, e, ao final do primeiro dia, foi realizado um *feedback*.

No segundo dia, houve a recapitulação do dia anterior. A equipe fez uma nova abordagem em relação aos esboços de solução que foram construídos no dia anterior e reviu as hipóteses e as questões desenvolvidas até o momento, finalizando a etapa do divergir. Nesse dia também foi realizada a decisão por meio de votação e pactuado o que seria prototipado. Dessa maneira, decidiu-se nesse momento que tanto o espaço físico quanto o fluxograma de atividades seriam objeto da prototipação. Um *storyboard* foi construído e foram distribuídas as tarefas para o início da prototipagem do espaço físico e do fluxo de atividades do Lab InovaSES-DF. Ao final, foi realizado um *feedback* do dia.

O terceiro e último dia iniciou-se com uma recapitulação do dia anterior e, pelo período da manhã, foram finalizados os protótipos. Também foram elaborados os *scripts* para sessões de validação com os potenciais usuários. A validação ocupou parte do horário de almoço e início da tarde. Foram realizadas sessões de validação na sala em que ocorreu o *design sprint* com grupos de potenciais usuários. Após as sessões, o grupo realizou o fechamento da experiência compartilhando suas percepções e conclusões com relação às sessões de validação. Ao final do dia, foi realizado um *feedback* dos trabalhos realizados no dia e também da experiência dos três dias de uma maneira geral, finalizando o *design sprint*.

2.5 É possível medir a inovação?

Apesar de a epidemiologia estar fortemente inserida no setor de saúde pública, essa se encontra principalmente no campo assistencial e na gestão hospitalar, no entanto, ainda é necessário o aprimoramento dos indicadores da epidemiologia gerencial no âmbito da administração central da SES-DF, principalmente no que se refere à inovação. A epidemiologia gerencial é uma ciência que utiliza os princípios e as ferramentas da epidemiologia para subsidiar os gestores na tomada de decisão em qualquer domínio gerencial (Escrivão, 2007).

Dessa forma, como uma tentativa de fomentar a cultura da produção de dados gerenciais e o fortalecimento da epidemiologia gerencial, foi realizada, durante o processo de *design sprint*, uma avaliação diária, considerando que se tratava de uma ação nova dentro da SES-DF, ainda em processo experimental. Assim, solicitou-se a cada um dos participantes que respondesse um questionário *on-line* com perguntas do tipo *Likert*, conforme observado no quadro 1.

QUADRO 1
Questionário elaborado para avaliação do *design sprint* da SES-DF

Questões	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Marque quão engajado você esteve nas atividades de hoje										
Marque quão engajada a equipe esteve nas atividades de hoje										
Marque quão motivado você esteve nas atividades de hoje										
Marque quão motivada a equipe esteve nas atividades de hoje										
Marque o quanto o facilitador foi importante nas tarefas no dia de hoje										
Marque quão satisfeito você ficou com os resultados da tarefa de hoje										
Marque quão satisfeita a equipe ficou com os resultados da tarefa de hoje										
Marque o quanto você conseguiu acompanhar todos os processos das tarefas de hoje										
Marque o quanto a equipe conseguiu acompanhar todos os processos das tarefas de hoje										

Elaboração dos autores.

Essa avaliação foi realizada ao final de cada um dos três dias do *design sprint*. Além disso, foi acrescido um campo em aberto para comentários, sugestões e/ou críticas. Na avaliação do terceiro dia, ainda foram acrescentados pedidos aos participantes para listarem os principais aprendizados com todo o processo de tal método, avaliarem sobre a questão da realização do *design sprint* em três dias – se a equipe julgou ter sido suficiente para a realização do processo – e opinarem

com relação à experiência do *design sprint* em si enquanto método que promove a agilidade e a colaboração.

3 RESULTADOS

Com relação à autoavaliação da dimensão de engajamento, cada um dos membros da equipe se avaliou com um alto engajamento nas atividades. Isso se repetiu nas autoavaliações de motivação com o trabalho, de satisfação com o método e do acompanhamento dos processos e das etapas do desafio. Com relação à percepção de cada um dos membros sobre o trabalho da equipe, foi verificado inclusive que houve alto engajamento, alta motivação, alta satisfação e alto acompanhamento das atividades do método. Os resultados podem ser visualizados na tabela 1.

TABELA 1

Escores baseados na mediana da autoavaliação de cada um dos membros e do trabalho em equipe

Dimensões	Autoavaliação	Trabalho em equipe
Engajamento	9,0	9
Motivação	9,0	9
Satisfação	9,0	8
Acompanhamento do desafio	9,5	8

Elaboração dos autores.

O desempenho do facilitador também foi avaliado e obteve-se a mediana 9 o que também denotou um alto desempenho, de acordo com a avaliação dos participantes. Além disso, foram relatados como principais pontos para serem melhor trabalhados a questão da pontualidade dos colegas e as dificuldades de escuta que ocorreu em alguns momentos do processo entre os membros da equipe.

Com relação aos aprendizados de cada um dos membros, elencou-se que o método *design sprint* possibilitou destacar melhor as dimensões do trabalho em equipe. Foram enumerados também que foi possível a compreensão da necessidade do respeito ao outro, da construção coletiva, da negociação, do processo decisório e da convivência.

Outro ponto avaliado é se o tempo do *design sprint* foi suficiente para o trabalho e 100% da equipe considerou que sim. Com relação à opinião dos participantes em relação ao método, a avaliação foi positiva e um dos participantes apontou que o método trouxe a oportunidade de entrar em contato com o novo e pessoas antes desconhecidas, conforme este depoimento: “excelente e inovador! Fora da rotina e permitiu um contato com o novo; pessoas novas, métodos novos e conteúdos novos”.

FIGURA 1
Equipe participante do *design sprint*



Fonte: arquivo pessoal dos autores.

No que se refere aos produtos esperados, foi possível contemplar todos os itens propostos. Assim, a equipe conseguiu, nos três dias de *design sprint*, entregar todos os produtos enumerados pelo desafio.

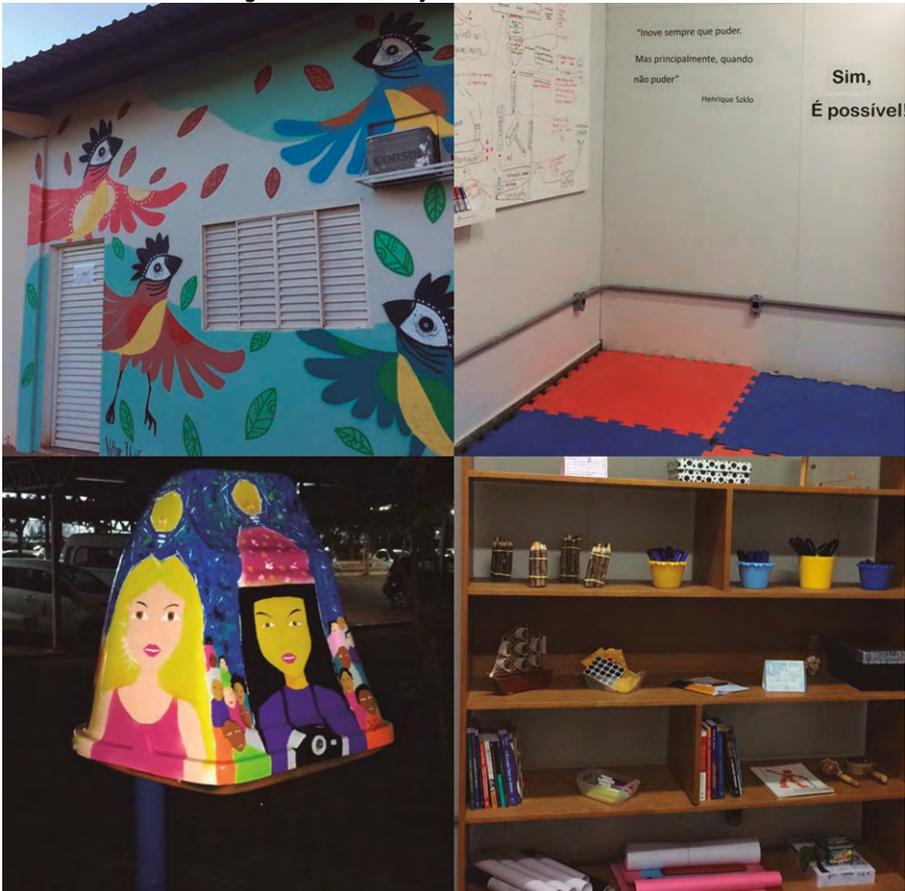
Com relação ao projeto do espaço físico, foi definido o local onde o laboratório seria implantado; com a elaboração da planta baixa e a negociação com o arquiteto da SES-DF para realização do projeto, bem como a definição dos responsáveis pela execução desse. Dessa forma, o espaço físico passou por uma reforma e uma customização, sendo entregue efetivamente no dia 26 de junho de 2018.

Foi realizada uma lista com os principais recursos emergenciais para o lançamento do laboratório, assim como elencadas possibilidades de aquisição que poderiam ocorrer dentro do orçamento e pudessem ser realizadas dentro

da legitimidade em um curto espaço de tempo com a diretoria de contabilidade da SES-DF. Alguns recursos foram provenientes de doação de outros setores da SES-DF, como cadeiras, mesas, armários, quadros brancos. Além disso, foi conseguida uma doação, com a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, de uma caixa de correspondência para utilização para coleta de sugestões.

Os serviços relacionados à pintura da faixa e à customização da caixa de correspondências foram conseguidos com voluntários cadastrados na Gerência de Voluntariado, um setor existente na SES-DF. As compras de material não permanente, que não configura como estoque e não pudessem ser considerados como patrimônio, poderiam ser autorizadas pela utilização do Suprimento de Fundos, de acordo com a orientação da diretoria de contabilidade da SES-DF.

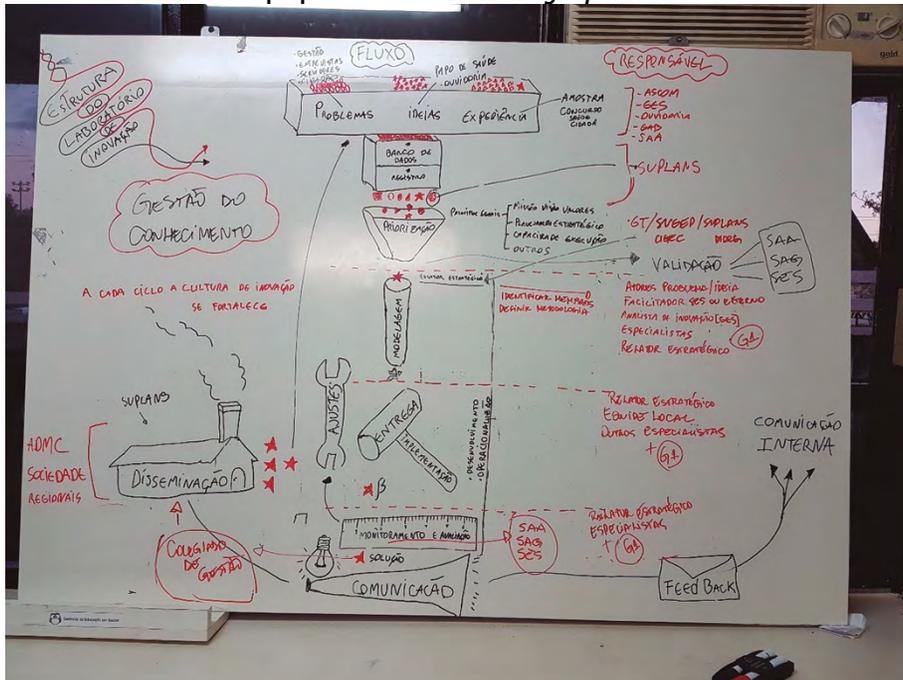
FIGURA 2
Lab InovaSES inaugurado em 26 de junho de 2018



Fonte: arquivo pessoal dos autores.

Além do espaço físico, o Lab InovaSES-DF deveria ter um fluxo de atividades para seu funcionamento, para que não configurasse apenas uma sala de reunião colorida. Assim, a proposta de fluxo de atividades foi prototipada pelos participantes, considerando as subsecretarias interessadas, os servidores e a comunidade. Realizou-se, ainda, um levantamento dos bancos de dados onde poderiam ser encontradas as ideias/experiências existentes na SES-DF, para que fossem consideradas como entrada no Lab InovaSES-DF e se criasse um portfólio. Todo o fluxo foi validado por gestores, servidores e comunidade.

FIGURA 3
Fluxo de atividades proposto e validado no design sprint



Fonte: arquivo pessoal dos autores.

Outro produto que foi solicitado no design sprint foi a definição dos recursos tecnológicos de apoio. Desse modo, foi definido que o Lab InovaSES-DF teria também um portal para a gestão do conhecimento no ambiente de intranet. O portal foi lançado juntamente com o espaço físico no dia 26 de junho de 2018.

4 CONCLUSÃO

A utilização do *design sprint* foi uma experiência inovadora dentro da rotina da SES-DF. Muitos aprendizados foram colhidos durante o processo e muitos desafios também foram enfrentados. Houve a necessidade de adaptar o método ao contexto, mas isto não prejudicou as etapas do *design sprint*, considerando a percepção da equipe e a consecução do desafio. Além disso, foi possível realizar um trabalho verdadeiramente pautado na construção coletiva, que resultou em entrega efetiva e dentro do prazo curto estipulado pelo secretário-adjunto de Gestão e definido no desafio, quebrando o paradigma da morosidade pública. A satisfação com o trabalho foi observada na equipe que se sentiu valorizada com o processo.

REFERÊNCIAS

- ALVES, A. C. *et al.* Da aceitação à rejeição: percepções dos níveis operacional e tático pós-adoção do *lean manufacturing*. **Revista Gestão Industrial**, v. 13, n. 3, p. 185-212, 2018.
- BROWN, T.; KATZ, B. **Change by design**: how design thinking transforms organizations and inspires innovation. New York: Harper Business, 2009.
- DAMANPOUR, F.; SCHNEIDER, M. Characteristics of innovation and innovation adoption in public organizations: assessing the role of managers. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 19, n. 3, p. 495-522, 2009.
- ESCRIVÃO, A. Uso da informação na gestão de hospitais públicos. **Ciência & Saúde Coletiva**, n. 12, v. 3, p. 655-666, 2007.
- GONZÁLEZ, L. L. *et al.* Diseñando experiencias con design sprint: conferencia impartida por Mauricio Angulo Sillas. **Revista Digital Universitaria**, v. 17, n. 6, p. 1-10, 2016.
- KELLEY, T., LITTMAN, J. **The art of innovation**: lessons in creativity from IDEO, America's leading design firm. New York: Currency/Doubleday, 2001.
- KNAPP, J. **Sprint**: o método usado no Google para testar e aplicar novas ideias em apenas cinco dias. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2017.
- OLIVEIRA, B. S. Metodologias e ferramentas de design para *exergames*. **Journal Design Art and Technology**, v. 2, n. 1, p. 65-79, 2017.
- SILVA, E. J. O *design sprint* como ferramenta para engajamento da equipe: um estudo de caso. **Human Factors Design**, v. 7, n. 13, p. 191-202, 2018.
- SREBRENKOSKA, V. *et al.* **Lifelong learning for creativity and innovation**. Gurgaon: UNITECH, 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/2Qz0xY6>>. Acesso em: 25 jul. 2018.

TAKAHASHI, W. **Resistência a Mudança Organizacional**. 2013. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2013.

VALADARES, J.; EMMENDOERFER, M. A incorporação do empreendedorismo no setor público: reflexões baseadas no contexto brasileiro. **Revista de Ciências da Administração**, v. 1, n. 1, p. 82-98, 2015.

PARTE 5

GAMIFICAÇÃO: APRENDIZADO INTERATIVO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS



GAMIFICAÇÃO E APRENDIZAGEM DE DIREITOS E BENEFÍCIOS SOCIAIS: O JOGO "FAMÍLIA PARANAENSE EM AÇÃO"¹

Louise Clarissa Vendramini²
Denise Kopp Zugman³
Everton de Oliveira⁴

"Em sua qualidade de atividade sagrada, o jogo naturalmente concorre para o bem-estar do grupo social... Mesmo depois de um jogo ter chegado ao fim, ele permanece como uma criação nova do espírito, um tesouro que a memória conservará."
(Johan Huizinga, Homo Ludens)

1 O CONTEXTO DA VULNERABILIDADE SOCIAL

O conceito de vulnerabilidade social tem sido uma *idée-force* para análises e ações nas políticas públicas (Ipardes, 2012). A vulnerabilidade social envolve, além da precariedade de renda por um longo período, necessidades insatisfeitas em múltiplos âmbitos (escolaridade, alimentação, saúde, moradia, trabalho, transporte etc.), relações sociais fragilizadas, baixa capacidade de autogerenciamento e aspectos psicossociais desfavoráveis. Engloba a dupla dimensão da pobreza: privações materiais e privações de ordem subjetiva (Bronzo, 2015). Está diretamente vinculada ao não acesso a bens e serviços indispensáveis ao desenvolvimento do ser humano. Entre estas dificuldades, destacam-se as descritas a seguir.

- O desconhecimento, por parte das famílias em situação de alta vulnerabilidade social, dos direitos e benefícios sociais aos quais podem ter acesso.
- O desconhecimento dos fluxos, protocolos e procedimentos necessários para obter o que se precisa: horários, documentos necessários, requisitos etc.

1. Os autores agradecem a todos os colegas da Secretaria de Estado da Família e Desenvolvimento Social (SEDS), às equipes dos municípios e, especialmente, às famílias entrevistadas, que inspiraram e gentilmente tornaram possível a solução de inovação descrita neste capítulo.

2. Administradora e mestre em *design* (Universidade Federal do Paraná – UFPR). Facilitadora gráfica e sócia da empresa VI :: Visualize Interações. *E-mail*: <louise@vi.com.vc>.

3. Assistente social (Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Campus Curitiba – PUCPR). Assessora técnica da SEDS. *E-mail*: <denise.zugman@seds.pr.gov.br>.

4. Psicólogo (Universidade Tuiuti do Paraná). Assessor técnico da SEDS. *E-mail*: <evertonoliveira@seds.pr.gov.br>.

- A falta de um senso de pertencimento ao território – a exclusão social, a estigmatização e o enfraquecimento de vínculos familiares e comunitários podem trazer a percepção de estarem “sozinhos”, sem conexão com uma realidade social com a qual possam dialogar. À medida que a família se reconhece como *pertencente*, ampliam-se as possibilidades de protagonismo, “imprimindo visibilidade pública aos seus anseios, interesses, necessidades, demandas e posicionamentos como sujeitos de direitos” (Brasil, 2012b, p. 54).

Compreender as vulnerabilidades sociais significa entender a mediação entre o *acesso* a direitos, rede de serviços e políticas públicas e a *capacidade* de sujeitos e grupos sociais em acessar esse conjunto de bens e serviços de modo a exercer sua cidadania. A vulnerabilidade social está diretamente associada à insuficiência de uma rede de proteção que garanta às famílias o acesso aos direitos.

Considerando o caráter dialético e multidimensional da vulnerabilidade social, é insuficiente focar o repasse monetário ou o atendimento de privações emergenciais. Por isto, as políticas de última geração vão além da transferência de renda e da cobrança de condicionalidades. Investem na potencialidade dos indivíduos, famílias e comunidades, encorajam o protagonismo e estimulam as pessoas a promoverem coletivamente o desenvolvimento do território em que vivem, de forma integrada e sustentável.

2 O PROGRAMA FAMÍLIA PARANAENSE E AS NECESSIDADES IDENTIFICADAS

A busca pela superação da vulnerabilidade social no estado do Paraná tem tido como principal estratégia o Programa Família Paranaense, criado em 2012.⁵ Coordenado pela SEDS, o programa é executado em regime de parceria entre estado e municípios, com participação das famílias e da comunidade, e se destina “à proteção e promoção das famílias que se encontram em situação de vulnerabilidade social em todo o Estado” (Paraná, 2013, art. 2º).⁶ Atualmente, todos os 399 municípios do Paraná fazem parte do Programa Família Paranaense. A partir da adesão ao programa, o município tem acesso ao Sistema de Acompanhamento das Famílias, a capacitações, materiais de apoio, participação em cofinanciamentos e projetos específicos.

Durante dois anos, são realizadas visitas domiciliares, atendimentos diversos, encaminhamentos para os serviços da rede, inclusão em projetos/serviços/benefícios, atividades coletivas e comunitárias, no âmbito de um plano de ação feito

5. O programa foi regulamentado pela Lei nº 17.734/2013.

6. A concepção do programa tem consonância com a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB-Suas), a qual prevê entre as responsabilidades dos estados o estabelecimento de prioridades e metas no enfrentamento da pobreza e da vulnerabilidade, o apoio técnico e financeiro aos municípios e a promoção da articulação intersetorial.

em conjunto entre os técnicos do comitê local⁷ e os próprios membros familiares. Pretende-se, com isso, levar a melhoria nas condições de vida, aliada ao protagonismo, à autonomia e à participação ativa da família no processo.⁸

Devido à multidimensionalidade da vulnerabilidade social, a efetividade na proteção e promoção das famílias passa pela *intersectorialidade*, compreendida como “integração e articulação da rede socioassistencial com as demais políticas e órgãos setoriais” (Brasil, 2012a, art. 3^o).

Para instrumentalizar os profissionais que executam o acompanhamento familiar, subsidiando-os com uma metodologia baseada em experiências internacionais e arcabouço teórico empiricamente validado, a SEDS desenvolveu o modelo de *Acompanhamento Familiar do Programa Família Paranaense*.⁹ Esta proposta tem por objetivo “apoiar as potencialidades e recursos da família e o seu desenvolvimento autônomo, a fim de que ela acesse integralmente a estrutura de oportunidades relativas à educação, saúde, trabalho e assistência social” (Paraná, 2017).

O modelo é norteado pela *abordagem colaborativa e apreciativa*, que convida a uma posição relacional horizontalizada, onde a coconstrução é uma forma de atuação que motiva a troca de *vivências protagonizadas* baseadas em inclusão e pluralidades. Essa abordagem reconhece o saber das famílias, colocando-as numa posição ativa de sujeitos de ação. O profissional de referência da família, ocupando uma posição de “parceiro apreciativo”, colabora para trazê-las para um espaço de potência. Este enfoque promove uma perspectiva favorável da família, pois, ao apreciá-la, reconhece e valoriza o melhor do que é vivido e experimentado por ela.

Ao longo da execução do programa, identificou-se a necessidade de um material de apoio pedagógico que se prestasse como facilitador no processo de acompanhamento. Recursos gráficos e audiovisuais poderiam contribuir para a transmissão de conceitos e informações relevantes, favorecendo tanto as famílias quanto os profissionais envolvidos.

Colocou-se, então, a questão: que tipo de material/ferramenta deveria ser produzido? Que conteúdo teria prioridade? As formas tradicionais de acesso à população (panfletos, *folders*, cartilhas) seriam efetivas com um público em situação de vulnerabilidade e risco social – incluindo precária escolarização? A conclusão foi que deveriam ser produtos leves, criativos, atrativos e, se possível, lúdicos, pois essas características possivelmente trariam maior efetividade do que os modelos informativos tradicionais.

7. O comitê local é formado por profissionais dos equipamentos públicos que atendem diretamente às famílias.

8. Em julho de 2018, o programa possuía 32.822 famílias incluídas, além de cerca de 15 mil famílias já acompanhadas e desligadas.

9. O modelo de acompanhamento familiar vem sendo implementado desde 2016. Os municípios interessados em trabalhar com a ótica desse modelo são capacitados, supervisionados e apoiados pela SEDS e por consultores em acompanhamento familiar.

Assim, em 2017, foi lançado um edital de contratação de consultor para a criação de produtos gráficos e audiovisuais.¹⁰ O escopo desta consultoria incluiu: *i)* criação de personagens para dar voz a conceitos do Programa Família Paranaense; *ii)* facilitação gráfica do conteúdo do Guia de orientações do modelo de acompanhamento familiar; *iii)* produção de vídeo de apresentação do programa; e *iv)* material gráfico para utilização com as famílias. A princípio, nenhum dos produtos recebeu excessivo detalhamento. A abordagem metodológica para o desenvolvimento dos produtos e definição exata das características viria no decorrer, a partir da *expertise* do consultor.

Apesar de não ter exata clareza de como seriam elaborados os produtos gráficos e audiovisuais e quais seriam os resultados específicos previstos no edital de contratação de consultor, a equipe de gestão do programa vislumbrou que estes materiais poderiam endereçar ambas as necessidades identificadas: promover maior conhecimento sobre direitos e benefícios sociais e o senso de pertencimento ao território, aos serviços disponíveis e ao Programa Família Paranaense. Identificava-se também uma necessidade de que os produtos fossem trabalhados de maneira distinta das soluções habituais. Em outras palavras, havia a necessidade de inovar.

3 ABORDAGENS INOVADORAS UTILIZADAS

Diante do desafio apresentado, a abordagem proposta pela consultora e adotada neste trabalho foi a chamada *human-centered design* (HCD), que consiste no uso do *design thinking* para a inovação social. Este método foi desenvolvido pela IDEO.org, organização que projeta produtos, serviços e experiências para melhorar a vida de comunidades em situação de vulnerabilidade (Ideo.org, 2018).

O HCD é uma abordagem alternativa para a resolução de problemas que se baseia na capacidade intuitiva de reconhecimento de padrões e de construção de ideias que são, além de funcionais, emocionalmente significativas. Constitui um processo cocriativo que se inspira nos comportamentos e no contexto em que as soluções serão utilizadas e projetada, em vez de produtos, experiências (Ideo.org, 2014). O foco central dos produtos e serviços é o ser humano, e o processo em si é também profundamente humano (Brown e Wyatt, 2010). Esta metodologia se baseia nos princípios da empatia, colaboração, positividade e experimentação (Ideo.org, 2014), apresentados a seguir.

- Empatia: o HCD se inicia com uma compreensão profunda das necessidades e motivações das pessoas impactadas pelos produtos em desenvolvimento.
- Colaboração: a metodologia se beneficia com o envolvimento de diversos atores, a exposição e a articulação de múltiplas perspectivas.

10. A contratação se deu com recursos oriundos de contrato existente entre o estado do Paraná e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

- Positividade: o HCD se baseia na crença fundamental de que todos podemos criar transformações positivas.
- Experimentação: o processo é baseado no aprender-fazendo e na prototipagem de soluções antes da finalização dos produtos.

A metodologia consiste em três fases (que frequentemente se sobrepõem): ouvir, criar e implementar.

Na etapa ouvir, o foco está na compreensão do desafio e das necessidades humanas envolvidas. As perguntas essenciais dessa etapa são: “Como vou abordar o desafio identificado? Com quem devo conversar?”. Essa fase geralmente se inicia com uma reunião de *briefing*, para a identificação das principais restrições do projeto, e segue com visitas de campo, com o intuito de aprender com as pessoas que vivem ou exercem suas atividades no contexto para o qual as soluções serão projetadas. É uma etapa essencialmente de escuta e observação para criar empatia com o contexto e compreender as necessidades não atendidas envolvidas no desafio a ser respondido. O trabalho com parceiros locais que servem como intérpretes, guias culturais e que ajudam a criar credibilidade é fundamental (Ideo.org, 2014).

Durante o ouvir, o *design thinking* para a inovação social pode incorporar a busca pelo *desvio positivo*: indivíduos e soluções que já estão superando parcial ou completamente o desafio em questão. Isso significa considerar os “pontos extremos”, ou seja, aquelas pessoas que vivem e pensam diferente (Brown e Wyatt, 2010).

A fase de criar visa responder à questão: “como devo interpretar o que aprendi?”. O criar se trata da sistematização dos resultados obtidos e da tradução destes aprendizados em temas e padrões. Nessa etapa, os dados coletados geram *insights* que se tornam os fundamentos (ou pressupostos) dos produtos a serem desenvolvidos. É a etapa de definição de oportunidades e da decisão da direção das futuras soluções projetadas. Em síntese, essa fase passa por compartilhar as histórias coletadas, pela busca de temas comuns e pelo levantamento de possibilidades para a solução (Ideo.org, 2014).

Por fim, a fase de implantar é quando as melhores ideias se tornam tangíveis por meio de protótipos e são refinadas em processos de *feedback*. A pergunta por trás dessa etapa é: “como construímos e melhoramos nossa ideia?”. A intenção desse momento é desenvolver rapidamente os *designs* para testar sua viabilidade e fazer o refinamento da solução em um curto espaço de tempo e com baixo custo (Ideo.org, 2014). Como descrito a seguir, o HCD norteou todo o processo de desenvolvimento dos produtos previstos no termo de referência.

Após a etapa do ouvir, outra abordagem inovadora foi incorporada para o desenvolvimento do “material gráfico para utilização com as famílias” foi a gamificação.

A gamificação é “o uso de mecânicas, estéticas e pensamentos de jogos para engajar pessoas, motivar a ação, promover a aprendizagem e resolver problemas” (Kapp, 2012, p. 32, *apud* Fardo, 2013).¹¹

A gamificação de serviços e processos de aprendizagem vem sendo cada vez mais adotada como estratégia de inovação em inúmeros contextos. Para Pink (2005), trabalhar e ao mesmo tempo brincar está se tornando mais comum e necessário. O autor compara a aprendizagem adquirida por jogadores de videogames com habilidades necessárias para lidar com um mundo que exige empatia para compreender as sutilezas das interações humanas e a capacidade de enxergar padrões e identificar oportunidades. Segundo ele, os jogos são uma “avançada máquina de aprendizagem”, porque aprender não consiste em memorizar fatos isolados, mas conectar e articular estes mesmos fatos. O autor argumenta, ainda, que existem evidências de que jogar aumenta a capacidade das pessoas de detectarem mudanças em seu ambiente e de processar informações – habilidades necessárias para a resolução de problemas. Diante dessa reflexão, a proposta de gamificação foi avaliada como a mais eficaz para responder ao desafio explorado.

4 APLICAÇÃO DAS ABORDAGENS

A criação dos produtos gráficos e audiovisuais do Programa Família Paranaense passou pelo ciclo do HCD, e a entrega dos produtos (personagens, facilitação gráfica do guia de orientações, vídeo e material gráfico) levou ao todo seis meses de consultoria.

O ouvir envolveu três reuniões de *briefing* com a equipe gestora do programa, quatro visitas em Centro de Referência de Assistência Social (Cras) e onze entrevistas com famílias acompanhadas. Durante as duas primeiras reuniões de *briefing* realizadas com o coordenador do projeto de criação dos materiais gráficos, a gestora do programa, a idealizadora da metodologia e outras pessoas envolvidas na gestão do Família Paranaense, identificou-se que as expectativas sobre os produtos a serem desenvolvidos variavam e que havia incertezas com relação às restrições do projeto. Por isso, foi realizada uma terceira reunião, que incluiu no diálogo um número maior de atores que estariam envolvidos direta ou indiretamente com a aprovação final dos produtos e com seus desdobramentos e aplicações. O objetivo desse encontro foi o levantamento e o detalhamento das restrições de projeto, assim como o alinhamento das expectativas. Um aspecto-chave durante essa reunião, mediada pela consultora, foi a utilização da visualização para se chegar a acordos sobre a prioridade de cada produto, intenção (“para quê”), expectativas, restrições e contexto de uso. O uso de *post-its* possibilitou o registro comum das ideias que foram surgindo em sequências nem sempre ordenadas, mas ao longo de um diálogo que foi se aprofundando, além de ter permitido a verificação e a validação dos insumos obtidos ao final da reunião.

11 KAPP, K. M. *The gamification of learning and instruction: game-based methods and strategies for training and education*. San Francisco: Pfeiffer, 2012.

Ainda na fase de ouvir, foram realizadas visitas a quatro Cras nos municípios de Curitiba, Clevelândia, Palmas e São João do Triunfo. Esses municípios foram escolhidos principalmente por serem possíveis localidades de desvios positivos. Nessas visitas foram feitas entrevistas com equipes do Cras – assistentes sociais, psicólogos, pedagogos e técnicos de nível médio. As perguntas orientadoras da investigação buscavam entender o histórico da implementação do programa no município, desafios enfrentados e experiências bem-sucedidas. Em seguida, as perguntas já eram direcionadas para a criação e questionavam sobre como os produtos descritos no edital (e apenas brevemente citados durante a entrevista) poderiam auxiliar a superar os desafios identificados. Várias possibilidades de solução para cada um dos produtos foram levantadas.

Durante as visitas aos Cras foi reconhecida uma percepção positiva com relação à metodologia de acompanhamento familiar proposta, mas ainda eram necessários materiais que auxiliassem a sua implementação, o que levou os técnicos a desenvolverem suas próprias abordagens e a criarem materiais de apoio – entre os quais, um jogo, convites personalizados para participação nas reuniões, maletas com bichos de pelúcia e outros objetos utilizados para ilustrar metaforicamente o programa.

Como desafios, foram identificados o analfabetismo funcional das famílias, a falta de perspectiva de futuro, a dispersão durante as reuniões, a cultura de assistencialismo e a dificuldade de fomentar o protagonismo das famílias, o uso abusivo de drogas, a dificuldade de compreensão dos conteúdos, a limitação tecnológica, entre outros. As boas práticas, por sua vez, envolviam o uso de ferramentas lúdicas, metafóricas e interativas, a valorização das pessoas, o uso de jogos, a contação de histórias e a construção de conteúdos e objetos em conjunto com as famílias. Várias dessas experiências positivas serviram como forte inspiração para as soluções propostas, destacando-se um jogo criado pela equipe do Cras Vila Torres (Curitiba).

Quando questionadas sobre a relevância dos produtos que eram objeto do edital de contratação, as equipes dos Cras tiveram dificuldades, inicialmente, para associar seus desafios aos produtos: personagens e vídeo. Já o produto descrito como material gráfico (que ao final se tornou o jogo “Família Paranaense em Ação”) foi o produto que recebeu um maior número de contribuições. Ao longo das entrevistas e da síntese das informações coletadas, ficou mais claro que os dois primeiros produtos ajudavam na implementação do programa, mas, sobretudo, respondiam a desafios pertinentes à equipe de gestão. O material gráfico, por sua vez, preenchia uma lacuna de materiais que facilitariam a aprendizagem e a interação entre técnicos e famílias acompanhadas. Entre as ideias levantadas nos Cras, estavam jogos, fantoches representando a família, história em quadrinhos, diário, *scrapbook* e agenda para preenchimento durante o processo, e outros materiais que pudessem ser customizados por cada família.

Com o apoio dos técnicos do Cras, a consultora também realizou visitas domiciliares e entrevistas a onze famílias acompanhadas pelo programa – tanto do ambiente urbano quanto do rural. O objetivo dessas visitas foi conhecer as famílias, entender o que as conectava ao programa e quais eram as atividades que elas mais gostavam quando participavam dos encontros oferecidos pelo Cras, suas preferências e referências estéticas, os objetos e aspectos importantes para eles, além de suas ocupações favoritas.

Os entrevistados indicaram que o que gostam de fazer nos Cras são as conversas sobre desafios pessoais e comuns a outras famílias, o conhecimento de direitos e a aprendizagem de artesanato. O lugar preferido é a própria casa. Poucas pessoas identificaram objetos importantes para si, mas o cultivo de plantas, símbolos religiosos e fotos de familiares foram artefatos comuns e artigos apreciados. Sobre as atividades preferidas, as respostas variavam entre atividades diárias (como limpar a casa) e passeios esporádicos pelo bairro e município (levar os filhos ao parque ou à praça e visitar parentes e amigos). A observação de objetos da casa, a valorização da participação na pesquisa e o reconhecimento das coisas feitas pelas famílias (artesanato e cultivo de plantas, por exemplo) facilitaram a aproximação com os entrevistados. A presença de pessoas de referência, em quem eles confiam (técnicos dos comitês locais), foi essencial.

FIGURA 1

Foto de visita domiciliar realizada (município de Palmas-PR)



Fonte: Arquivo da consultoria realizada para o Programa Família Paranaense.

O processo de ouvir se demonstrou importante para renovar as percepções sobre o contexto no qual os produtos seriam implementados e indicar critérios de avaliação das soluções. Os resultados dessa fase orientaram todo o desenvolvimento dos produtos que tinham sido acordados.

A consultora sintetizou as entrevistas e compartilhou os dados com a equipe gestora do Programa Família Paranaense. Esse compartilhamento marcou a passagem da fase de ouvir para a etapa de criar. Algumas percepções foram confirmadas, outras, adicionadas, e aspectos de produtos que ainda não haviam sido definidos foram, então, delimitados. Com relação ao produto “material gráfico”, que ainda não tinha um escopo definido, a síntese dos diálogos deu origem à questão de criação: “como podemos melhorar a compreensão dos direitos e serviços sociais de famílias em alta vulnerabilidade a partir de um material gráfico?”. Visualizou-se a necessidade e a importância de instrumentalizar as famílias com um produto que mediasse um processo reflexivo.¹² Enquanto os materiais informativos convencionais podem facilmente assumir um caráter impositivo ou impessoal, os materiais voltados ao processo reflexivo têm o potencial de estabelecer uma interação ou “diálogo” com seu usuário e facilitar a produção do conhecimento coletivo. Esse material estaria em consonância com a proposta colaborativa de coconstrução, sendo um gerador de troca de saberes que promoveria o protagonismo das famílias. Além de informações pontuais e concretas, teria de produzir um espaço colaborativo que encorajasse diferentes tipos de respostas, por meio das quais cada participante fosse convidado a contribuir, questionar e trazer a sua experiência com o tema.

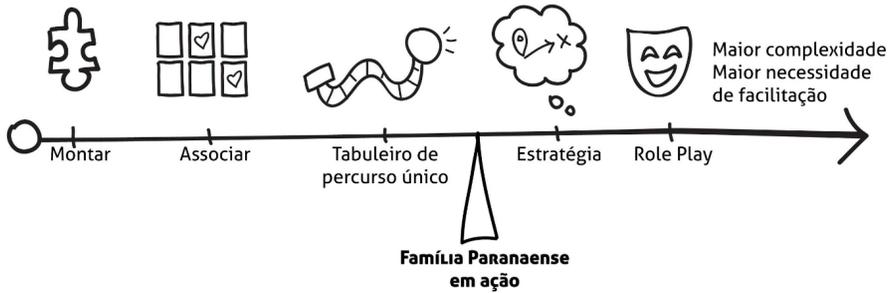
A solução escolhida foi o desenvolvimento de um jogo, com possibilidade de aplicação tanto no Cras, em grupos de famílias, quanto entre os membros familiares, em casa, tendo como objetivo facilitar a aprendizagem de direitos e benefícios sociais. Essa delimitação direcionou a consultoria para uma investigação mais específica sobre gamificação e sobre as referências e as possibilidades de desenvolvimento do jogo.

A consultora identificou cinco tipos principais de jogos (do mais simples ao mais complexo): *i*) montar (por exemplo: quebra-cabeça); *ii*) associar (por exemplo: jogo da memória); *iii*) tabuleiro de percurso único (por exemplo: jogo da vida); *iv*) estratégia (por exemplo: War, Detetive, Imagem e Ação); e *v*) interpretação de papéis (*role-playing game* – RPG). Propôs, então, uma reflexão sobre o tipo de jogo que seria desenvolvido, com base na complexidade.

12. “O processo reflexivo é acionado por situações reais/concretas, buscando, a partir delas, realizar um diálogo problematizador. Esse diálogo busca construir o caráter coletivo implicado nessas situações, e, por isso, o processo reflexivo pode ser caracterizado como a experiência na qual as pessoas mudam sua maneira de compreender o mundo e as relações humanas. Assim, torna-se possível: a) incrementar as discussões sobre as questões cujas soluções estão fora do alcance das famílias individualmente e b) possibilitar a organização coletiva” (Brasil, 2016).

FIGURA 2

Escala de complexidade dos jogos e escolha do tipo de jogo a ser desenvolvido



Fonte: Arquivo da consultoria realizada para o Programa Família Paranaense.

Essa reflexão teve dois resultados. O primeiro foi a opção por um jogo de complexidade intermediária entre os jogos de tabuleiro e os de estratégia, com duas modalidades: uma mediada pelos técnicos de referência das famílias, com o uso de perguntas para trazer novos conhecimentos a partir do que as pessoas já sabiam; e outra que a família poderia jogar sem mediação (em casa, por exemplo), com procedimentos mais diretivos (isto é, indicando no próprio jogo qual a ação a ser tomada). A modalidade para uso com mediação foi concebida como um ciclo de perguntas a serem respondidas em equipe com um caráter de “missão”. A modalidade para uso sem mediação foi definida como devendo ser um tabuleiro, e passou, ainda, por uma última decisão entre ser um tabuleiro de percurso único ou um tabuleiro de livre circulação, simulando a cartografia de um município (esta segunda ideia foi a selecionada).

O segundo resultado foi a identificação de novas restrições e orientações para a criação do jogo: ele não poderia ser baseado na lógica de recompensa e punição nem ter um único ganhador. Sua motivação central seria a superação de desafios, a socialização e a criatividade. O jogo também deveria incorporar atividades de apreciação das habilidades individuais e coletivas. Em resumo, precisaria ser um jogo colaborativo, no qual todos os participantes ganhassem e se divertissem.

Iniciou-se, então, a etapa de implantar, na qual os conceitos criados tanto na “modalidade de missões em equipe” quanto na “modalidade de tabuleiro” foram prototipados e refinados. Ambas as versões abordam questões de direitos humanos, assistência social, trabalho e renda, segurança alimentar e nutricional, saúde, educação e habitação. Optou-se por usar cartas com textos sintéticos, considerando que, nos grupos dos Cras e nas famílias, as pessoas com dificuldade de leitura poderiam contar com o apoio de outros participantes para compreender os textos.

Para a modalidade de missões em equipe, foi feito um protótipo das cartas usando papel comum, lápis e canetinha. Em conjunto com a equipe de gestão do programa, missões iniciais foram rascunhadas. O tabuleiro do jogo foi o material gráfico com mais versões elaboradas. Antes do envio para uma avaliação inicial do rascunho, a consultora elaborou três versões diferentes para identificar qual o posicionamento ideal da casa (ponto de partida do jogo) e dos demais estabelecimentos, trajetos e tamanho das casas do circuito. Além das cartas e do tabuleiro, foram impressos protótipos das cartas de boas-vindas e peões, e um *timer* de cozinha fez o papel da ampulheta. A caixa do jogo foi prototipada com o uso de uma pasta plástica.

FIGURA 3
Protótipo da modalidade tabuleiro



Fonte: Arquivo da consultoria realizada para o Programa Família Paranaense.

O primeiro uso do protótipo foi feito por representantes da unidade gestora estadual e de comitês locais – ao todo, doze pessoas. Durante uma tarde, eles se colocaram no papel de participantes das duas modalidades do jogo e depois deram seus *feedbacks* sobre a experiência.

Os principais *feedbacks* sobre a modalidade de missões em equipe envolveram a necessidade de revisar a carta de boas-vindas para esclarecer algumas regras do jogo; a necessidade de incluir no *Caderno do facilitador* sugestões de

dinâmicas para explorar os diálogos; a retirada de termos técnicos, traduzindo-os em palavras que fossem mais próximas do público-alvo; a inclusão de pequenas histórias para introduzir as missões, por exemplo: “Parabéns, você conseguiu um emprego. Para receber seu salário, você precisa abrir uma conta no banco e precisa ter o CPF. Como conseguir o CPF? Diga outras coisas para que o CPF é importante”; e a confecção de cartas em branco, para que cada município pudesse elaborar missões relacionadas às especificidades locais. A percepção geral do jogo foi bastante positiva.

Em relação à modalidade de tabuleiro, a percepção geral sobre a proposta também foi positiva. Porém, os representantes dos comitês locais sinalizaram que o jogo estava complexo para as famílias jogarem pela primeira vez. Para reduzir a complexidade, sugeriu-se que cada jogador completasse uma única missão antes de voltar para casa e que a primeira experiência com o jogo ocorresse em uma reunião do Cras, só posteriormente se disponibilizando o material para as famílias levarem para suas residências. As missões, que eram subdivididas em quatro categorias, passaram a dividir-se em apenas duas: “missão” e “missão especial – aprendendo com os imprevistos”. Outra sugestão foi deixar no tabuleiro uma linha para as famílias colocarem seu sobrenome (“Família _____ em ação”), com o objetivo de gerar maior identificação com o material. Os participantes sugeriram, ainda, a inclusão de uma carta de missão especial referente a embarque em ônibus, que permite ao jogador avançar um número maior de casas em uma das rodadas. Alguns comentários também envolveram a simplificação de aspectos do material para reduzir os custos de impressão.

Esse primeiro teste foi essencial para evitar retrabalhos e possíveis falhas no conceito do jogo, o que poderia, inclusive, inviabilizar o uso da solução pelo público-alvo. A partir dos *feedbacks* coletados, a consultora fez o refinamento do jogo e elaborou os arquivos digitais para sua reprodução.

Antes da confecção em larga escala, os arquivos digitais foram impressos para a elaboração de um novo protótipo, que serviu como avaliação final do produto. O jogo foi aplicado em dois encontros com famílias acompanhadas pelo Programa Família Paranaense. Esse novo teste ocorreu em equipamentos socioassistenciais do município de Curitiba:¹³ o Cras Vila Torres e o Cras Barigui.¹⁴

13. Em Curitiba, a política de assistência social é gerenciada pela FAS, que conta atualmente com uma rede de 45 Cras e dez Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas).

14. O Cras Vila Torres situa-se a poucos quilômetros do Centro de Curitiba. A comunidade da Vila Torres é o lar de mais de 2 mil famílias, sendo que boa parte delas garante sua renda por meio da reciclagem. Já o Cras Barigui está localizado na Cidade Industrial de Curitiba (CIC), o maior bairro do município, que concentra grande número de indústrias e 10% da população curitibana.

Os encontros de aplicação do jogo aconteceram nas dependências dos Cras, com participação de dez pessoas no Cras Vila Torres e quatorze pessoas no Cras Barigui, incluindo crianças, adolescentes e adultos. Os participantes jogaram tanto a modalidade de missões em equipe quanto a modalidade de tabuleiro, tendo como facilitadores os técnicos da SEDS e os técnicos e educadores sociais da Fundação de Ação Social (FAS).

No início de um dos encontros, quando as equipes foram divididas, uma participante perguntou se seria “esse grupo contra aquele”, mas, ao longo do jogo, em ambos os encontros, a proposta cooperativa e “ganha-ganha” floresceu, a ponto de os participantes de uma equipe colaborarem com as respostas dadas pela outra, assim como celebrarem as conquistas dos demais jogadores durante a partida no tabuleiro. Essa atmosfera de jogo colaborativo trouxe, no momento da colheita, ao final da atividade, relatos dos participantes sobre a socialização propiciada: “A gente, às vezes, não conhece direito os vizinhos, né? Assim, a gente conversa”.

Cada missão ou desafio deu ensejo para reflexões e discussões ampliadas, levantadas pelos próprios participantes. Em um dos Cras, duas equipes pegaram simultaneamente missões relacionadas à violência contra a mulher, de modo que o grupo pôde discutir a respeito da Lei Maria da Penha, com complemento de informações pelas técnicas do Cras. Uma das participantes relatou: “Eu gostei porque tem bastante coisa que as mulheres têm que saber, pra nós que já sabemos lembrar e, principalmente, para as adolescentes que estão começando a vida aprenderem”.

Em outro Cras, alguns dos assuntos trazidos à tona foram as possibilidades para combate à infestação de ratos e a situação do policiamento na comunidade. As famílias reconheceram que, para algumas situações, é importante expressar-se (“desabafar”), mesmo que não se obtenha uma solução imediata; paralelamente, compreendeu-se como as pessoas podem passar por situações estressantes similares, as quais, uma vez compartilhadas, podem ser repensadas e enfrentadas de maneira coletiva. Essa percepção espontaneamente despontada no grupo faz lembrar um dos objetivos das oficinas com famílias (MDS, 2012):

As oficinas com famílias propiciam a problematização e reflexão crítica das situações vividas em seu território, além de questões muitas vezes cristalizadas, naturalizadas e individualizadas. Elas possibilitam o entendimento de que os problemas vivenciados particularmente, ou por uma família, são problemas que atingem outros indivíduos e outras famílias, reconhecendo, desta forma, nas experiências relatadas, alternativas para seu enfrentamento.

Uma das participantes enfatizou que, se os técnicos fossem ao Cras e apenas ficassem “falando” (referindo-se a palestras, transmissão tradicional de informações etc.), ela poderia “ficar olhando para fora e pensando em outra coisa”, mas com o

jogo todos participam, se envolvem e efetivamente aprendem. Esses depoimentos das famílias demonstram que os objetivos inicialmente delineados pela equipe da SEDS têm sido atingidos por meio do jogo.

FIGURA 4
Segunda versão do protótipo e sua utilização



Fonte: Arquivo da consultoria realizada para o Programa Família Paranaense.

Com os retornos obtidos nesse último teste de protótipo, avalia-se que o jogo está pronto para ser produzido e distribuído em larga escala. O processo de confecção de *kits* do jogo para disponibilização a todos os comitês locais do programa está em andamento.

5 O JOGO FAMÍLIA PARANAENSE EM AÇÃO

A modalidade de missões em equipe consiste em um jogo com cartas, no qual grupos de três a cinco grupos, com três a cinco participantes cada, respondem a questões propostas sobre situações relacionadas a direitos, benefícios sociais e cidadania. Os desafios propostos foram organizados em quatro categorias: criando raízes, lidando com os desafios, vivendo em comunidade e missões especiais. As missões criando raízes tratam de questões de pertencimento, como a obtenção de documentos, e o papel de estabelecimentos públicos. As missões lidando com os desafios englobam situações como o que fazer em caso de bloqueio de benefícios. As missões vivendo em comunidade agrupam questões de impacto comunitário, como o voto. Por fim, as missões especiais propõem desafios em grupo, buscando a valorização de seus participantes em uma atividade lúdica e descontraída. Cada equipe precisa responder a uma missão de cada uma das categorias em até três

minutos. No final de cada rodada, as equipes compartilham no grande grupo sua missão e suas respostas. As outras equipes e o facilitador podem complementar as respostas e esclarecer dúvidas sobre cada um dos temas.

Os componentes do jogo são: uma carta de boas-vindas, um *Caderno do facilitador* – que contém as regras do jogo e as respostas esperadas de cada missão –, as cartas com as missões, uma amпуlheta e uma caixa de armazenamento.

A modalidade de tabuleiro consiste em um jogo que simula a circulação pelos estabelecimentos públicos do município, incluindo representações do Cras, escola, unidade básica de saúde, entre outros. Os participantes precisam completar uma missão que facilita a compreensão do papel de cada órgão e o conhecimento de direitos sociais. As missões do jogo de tabuleiro contêm situações indicando o que deve ser feito, por exemplo: “Você e sua família ainda não têm o Cadastro Único. Ele é a porta de entrada para todos os programas e projetos. Vá no Cras e peça para fazer seu Cadastro Único”. Há também missões especiais sempre que o jogador cai em determinadas casas do tabuleiro. As missões especiais, nesse caso, não só contemplam atividades de valorização dos membros da família, mas também incluem imprevistos que causam mudanças de rota para o participante que retirou a carta e, em alguns casos, para todos os jogadores. Um exemplo é: “Você e sua comunidade eliminaram a água parada e venceram o mosquito da dengue. Todos os jogadores avançam 3 casas”. O jogo termina quando todos os participantes conseguem completar sua missão e retornar para casa.

Os componentes dessa versão do jogo são: uma carta de boas-vindas com as regras do jogo, tabuleiro, peões, cartas com as missões, um dado e uma caixa de armazenamento.

6 RESULTADOS ALCANÇADOS E LIÇÕES APRENDIDAS

Para Brown (2010, p. 46), “a missão do *design thinking* é traduzir observações em *insights*, e estes em produtos e serviços para melhorar a vida das pessoas”. Nesse sentido, compreende-se que o jogo elaborado como resultado da aplicação do HCD, em ambas as modalidades, melhora a compreensão das famílias acompanhadas pelo Programa Família Paranaense sobre direitos e benefícios sociais. O conhecimento sobre em que, como e a quem se aplicam os programas e as políticas públicas é uma das bases para se ter acesso a esses. Portanto, o jogo Família Paranaense em Ação é uma ferramenta que potencialmente impulsiona melhorias nas condições de vida das famílias em situação de vulnerabilidade social.

O jogo também atende indiretamente à demanda inicial de gerar o sentimento de pertencimento, uma vez que posiciona desafios comuns enfrentados pela população em uma representação gráfica do território, indicando que as políticas e os equipamentos públicos estão ao alcance das famílias acompanhadas pelo programa, e estas podem “pertencer àquilo que lhes pertence”.

A modalidade de missões em equipe surpreendeu pelo dinamismo e flexibilidade das suas possibilidades de uso: é possível selecionar as missões de maior relevância ou pertinência conforme as características dos jogadores presentes no encontro – utilizar, por exemplo, apenas cartas na temática da saúde, quando se intenciona trabalhar este tema específico com o grupo de famílias. Esse dinamismo e essa flexibilidade também se evidenciam no surgimento espontâneo de questões subjetivas que envolvem temas do viver cotidiano, das crenças e do pensar das famílias. Emergiram reflexões e discussões que sequer haviam sido cogitadas pela equipe técnica que elaborou o jogo – e é justamente esse o significado da coconstrução.

O contato com os técnicos de referência das famílias e com a população acompanhada pelo Programa Família Paranaense foi uma tônica de todo o desenvolvimento do jogo Família Paranaense em Ação. Isso garantiu não só que as soluções desenvolvidas fossem profundamente centradas no público-alvo do programa, mas também que o processo gerasse resultados secundários subjetivos. Destaca-se a valorização dos profissionais e usuários da política de assistência social, que contribuíram com o processo e tiveram a chance de gerar e refinar soluções voltadas não apenas para o seu âmbito de atuação rotineiro, mas para todos os municípios do Paraná. Essa valorização fundamentada na construção de uma ferramenta concreta pode ser vista como um forte incentivo para essas pessoas seguirem gerando “desvios positivos”, além de impulsionar a consolidação de uma rede de parcerias.

A seguir, apresentam-se os fatores importantes para a efetividade da solução.

- A abordagem colaborativa e a realização de pesquisas de campo: o uso da metodologia HCD para a criação de materiais gráficos e audiovisuais do Programa Família Paranaense se mostrou adequado para orientar um processo cocriativo centrado em necessidades humanas específicas. A etapa ouvir gerou forte empatia não só na consultora, mas também na equipe gestora do programa, que teve a oportunidade de olhar novamente para o contexto dos usuários da política de assistência social, evitando noções pré-concebidas sobre necessidades e soluções. Esta etapa serviu como um guia fundamental para desenvolver os produtos inicialmente previstos no edital.
- A elaboração de protótipo de baixo custo: a fase de prototipagem e a elaboração de várias versões refinadas ao longo do processo, a partir de *feedbacks* de diferentes atores envolvidos na aplicação do jogo, foi outro fator-chave para o sucesso da solução. A frase de Brown (2010), “Falhe muitas vezes para ter sucesso mais cedo”, foi constatada como verdadeira durante este processo.
- A flexibilidade do edital de contratação e da equipe gestora: ainda que, no início do processo de contratação, a equipe de coordenação do programa não estivesse familiarizada com os conceitos de HCD e de *design thinking* e que a abordagem não estivesse no termo de referência de

contratação da consultoria, seguiu-se um modelo que convergiu com seus princípios. No termo de referência, buscou-se garantir amplitude e flexibilidade no desenvolvimento do trabalho. Os produtos a serem desenvolvidos na contratação não foram caracterizados ou demarcados de maneira excessivamente detalhada, o que deixou espaço à criatividade e inovação que emergiram no processo. “O *design thinking* precisa ser praticado nos dois lados da mesa: pela equipe de *design*, obviamente, mas também pelo cliente” (Brown, 2010, p. 24), e, de fato, foi o ocorrido neste caso relatado. Gestores, assessores de comunicação, equipes técnicas dos Cras, usuários e consultora mantiveram uma mentalidade de *design thinkers*, o que possibilitou uma real investigação de soluções adequadas e inovadoras.

- O envolvimento de diferentes atores: o desenvolvimento do jogo foi marcado por uma colaboração, essencialmente assíncrona, entre os atores envolvidos neste processo. Essa rede de comunicação, compromisso e abertura com o trabalho em desenvolvimento permitiu que uma série de pontos de vista fossem explorados. Cada pessoa teve espaço para contribuir com sua *expertise*, o que tornou o processo e a solução mais ricos e adaptados ao contexto de uso.
- O uso da gamificação como ferramenta de aprendizagem: ressalta-se, ainda, a utilização da gamificação como uma estratégia efetiva para a aprendizagem, por meio de uma experiência lúdica, envolvente e divertida.

Como conclusão, os profissionais envolvidos nessa “missão” de levar informações à população de uma maneira efetiva puderam experienciar que o espírito colaborativo, a abertura à inovação e o uso do lúdico para abordar aquilo que é “sério” trazem resultados que superam até mesmo as expectativas iniciais. Desse modo, sugere-se que, em editais de trabalhos futuros de natureza similar, além de descrever as entregas sem engessá-las, sejam previstos tempo e recursos para visitas de campo, entrevistas e acompanhamento de atividades, além de oficinas (idealmente presenciais) de criação e prototipação, com representantes de todos os atores envolvidos no contexto de uso das soluções. Por fim, sugere-se que o setor público incorpore cada vez mais a gamificação como estratégia para levar informações à população, enfrentar adversidades sociais e promover a cidadania.

REFERÊNCIAS

AN INTRODUCTION to human-centered design. **Ideo.org**, 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica**: NOB-Suas. Brasília: MDS, 2012a.

_____. **Orientações técnicas sobre o Paif**. Brasília: MDS, 2012b.

_____. **Fundamentos ético-políticos e rumos teórico-metodológicos para fortalecer o trabalho social com famílias na PNAS**. Brasília: MDS, 2016.

BRONZO, C. **A conceituação de vulnerabilidade e riscos sociais na política de assistência social e sua relação com a psicologia**. Brasília: Conselho Federal de Psicologia, jul. 2015. (PowerPoint). Disponível em: <<https://bit.ly/2RAr241>>. Acesso em: 3 ago. 2018.

BROWN, T. *Design thinking*: uma metodologia poderosa para decretar o fim das velhas ideias. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

BROWN, T.; WYATT, J. Design thinking for social innovation. **Stanford Social Innovation Review**, Winter 2010.

FARDO, M. L. The gamification of learning and instruction: game-based methods and strategies for training and education. **Conjectura: Filosofia e Educação**, v. 18, n. 1, p. 201-2016, jan./abr. 2013.

NAZARENO, L. R.; SOUZA JUNIOR, P. C.; IGNÁCIO, S. A. **Índice de vulnerabilidade das famílias paranaenses**: mensuração a partir do cadastro único para programas sociais – CadÚnico. Curitiba: IparDES, 2012. (Nota Técnica IparDES, n. 23). Disponível em: <<https://goo.gl/YZtWpE>>.

PARANÁ. Lei Estadual nº 17.734, de 29 de outubro de 2013. Cria o Programa Família Paranaense, destinado ao atendimento e promoção de famílias por meio da oferta de um conjunto de ações intersetoriais. **Diário Oficial**, Curitiba, n. 9.075, 30 out. 2013.

_____. Secretaria de Estado da Família e Desenvolvimento Social. **Acompanhamento familiar**: guia de orientações. Curitiba: SEDS, 2017.

PINK, D. H. **A whole new mind**: why right-brainers will rule the future. Nova Iorque: Penguin Group, 2005.

JOGO DA REGULAÇÃO: GAMIFICAÇÃO E *DESIGN THINKING* PARA GERAR EMPATIA E EXPERIÊNCIAS DE APRENDIZAGEM NO AMBIENTE REGULATÓRIO

Gustavo Henrique Trindade da Silva¹
Camila Medeiros²

1 INTRODUÇÃO

As instituições públicas estão sendo desafiadas a incorporar tecnologias do século XXI, como inteligência artificial, *machine learning* e biotecnologia, em um mundo hiperconectado através de computação ubíqua, que pressiona a transição de uma realidade analógica para digital. Também estão sendo desafiadas a considerar o comportamento e as necessidades das pessoas como variáveis indispensáveis para o desenho de políticas e serviços públicos mais relevantes para a população, em um cenário de escassez, volatilidade e imprevisibilidade.

O grau de confiança da população nas instituições públicas também vem apresentando queda segundo pesquisas realizadas pelo Datafolha e pela Fundação Getulio Vargas (FGV).³ Nesse sentido, é possível compreender que inovação no setor público não se resume a uma questão de eficiência, de fazer mais com menos, ou de encontrar formas diferentes de fazer melhor as coisas que fazemos, mas sim de fazer melhores coisas, para que os serviços públicos sejam mais relevantes e gerem mais valor percebido para a sociedade, para além da ficção idealizada nos silos da burocracia, refletida no imaginário abstrato das leis, dos regulamentos ou das portarias.

A realidade dos desafios regulatórios também tem se mostrado mais complexa do que aquela descrita pelo liberalismo clássico, baseada nos ideais da escolha racional, os quais vem sendo relativizados nos últimos anos pelas ciências comportamentais. Essa nova abordagem, difundida a partir da obra do psicólogo Daniel Kahneman (2012), vencedor do Nobel de Economia em 2002, com o livro *Rápido devagar: duas formas de pensar*, e pelos estudos realizados pelo economista Richard H. Thaler

1. Especialista em Regulação e Vigilância Sanitária da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa).

2. Analista administrativo na Anvisa.

3. No levantamento realizado de 6 a 7 de junho de 2018 pelo Instituto Datafolha, sete em cada dez entrevistados (68%) declararam não ter confiança nos partidos políticos, 67% declararam não ter confiança no Congresso Nacional (o índice mais alto da série histórica) e 64% na Presidência da República (2018). De acordo com o relatório do ICJBrasil, apenas 7% dos entrevistados confiam no Congresso Nacional, 7% nos partidos políticos e 6% no governo federal (Ramos, 2017).

e pelo professor de direito Cass R. Sunstein (Thaler e Sustein, 2009), no livro *Nudge: o empurrão para a escolha certa*, vêm ganhando espaço nos campos acadêmico e de formulação de políticas públicas.

Episódios recentes veiculados pela mídia, como a cobrança de bagagem de passageiros na aviação civil, a polêmica em torno da fosfoetanolamina, mais conhecida como a “pílula do câncer”, a proibição do cigarro eletrônico e dos anorexígenos, a cobrança de coparticipação e franquia em planos de saúde, a discussão em torno da rotulagem de alimentos, e a mudança nas regras de combustíveis, devido à greve dos caminhoneiros, são apenas alguns exemplos que ilustram essa complexidade, que transborda a tradicional e insulada “zona de conforto” técnico-científica da arena regulatória.

É com essa complexidade que reguladores precisam lidar e se familiarizar a cada dia, na medida em que já não basta que decisões regulatórias sejam apenas tecnicamente embasadas. Além de conhecimento especializado, de fluência em novas tecnologias e de capacidade de absorver novos saberes em diferentes áreas, também têm sido exigidas habilidades de adaptação aos avanços tecnológicos e conhecimento de novas abordagens que considerem a variável comportamental e os valores humanos para tomada de decisão.⁴

O objetivo deste capítulo é apresentar um caso de uso da gamificação para gerar empatia e experiências de aprendizagem acerca da dinâmica regulatória, com olhar humano e focado na complexidade das interações entre os diferentes grupos de interesses, para além de uma visão tecnicista ou reducionista da regulação.

O texto está organizado em três partes, além desta introdução e das considerações finais. Na primeira parte são apresentados conceitos de gamificação e uma exposição sucinta sobre a origem do Jogo da Regulação. Na segunda parte são detalhados os fundamentos e aspectos técnicos do *design* do jogo. Na última parte são tratadas a abordagem do *design thinking* e a experiência do jogo, a partir de relatos de jogadores e de algumas considerações sobre os resultados e oportunidades que a gamificação pode proporcionar.

2 GAMIFICAÇÃO E O JOGO DA REGULAÇÃO

O termo “gamificação” surgiu na indústria digital como estratégia para motivar e aumentar a atividade e retenção de usuários e pode ser definido como o uso de elementos de *design* de jogos fora do contexto de jogos, independente de intenções de uso específicas, de contextos ou dos meios de implementação, tais como produtividade, finanças, saúde, educação, sustentabilidade, mídias e entretenimento (Deterding *et al.*, 2011).

4. Segundo o relatório *The Future of Jobs*, 36% das atividades em todos os segmentos da economia deverão exigir a habilidade de solucionar problemas complexos até 2020 (WEF, 2016).

Gray, Brown e Macanufo (2012) ensinam que jogos e brincadeiras não são a mesma coisa. Jogos são formas inteligentes que ajudam organizações a solucionar problemas complexos por meio de estratégias de engajamento e interação, com dinâmicas próprias, início e fim claramente definidos, além de limites, regras, artefatos e objetivos voltados para a superação de desafios, para melhorar a colaboração ou criar percepções originais sobre como as coisas funcionam e identificar novas possibilidades em contextos corporativos.

Para Gray, Brown e Macanufo (2012), os jogos funcionam como realidades alternativas, verdadeiros universos paralelos, por serem limitados apenas ao campo da imaginação. Por esse motivo, acreditamos ser possível potencializar os espaços de aprendizagem utilizando a ecologia dos jogos para criar experiências que favoreçam o desenvolvimento de novas competências, habilidades e atitudes no contexto dos serviços públicos.

O Jogo da Regulação consiste em uma ferramenta de aprendizagem experiencial que utiliza a gamificação e os pilares do *design thinking* para simular situações reais em torno de um problema regulatório. O objetivo do jogo é estimular a percepção dos participantes acerca da complexidade da dinâmica regulatória em busca de empatia e de experiências de aprendizagem sob diferentes pontos de vista para despertar um novo olhar sobre a regulação.

A ideia de criar o jogo surgiu em 2016, a partir da necessidade de adaptação do *Curso de introdução à regulação: teoria e prática*, que vinha sendo ministrado à época para os servidores de carreira da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa). O curso fazia parte do plano de capacitação institucional da agência, e tinha o propósito de aprofundar conhecimentos sobre teorias da regulação, além de apresentar e discutir melhores práticas regulatórias no contexto nacional e internacional, a fim de estimular a incorporação de novos conhecimentos, habilidades e atitudes ao modo de pensar dos reguladores.

Um jogo inédito foi desenvolvido para ser utilizado nesse contexto como ferramenta interdisciplinar dentro do próprio curso, de maneira transversal e totalmente integrada e customizada ao ambiente regulatório. Com isso foi possível introduzir elementos centrais da abordagem do *design thinking*, de uma forma criativa e prática, com uma dinâmica totalmente nova para o contexto do serviço público, em termos de experiência de ensino e aprendizagem.

O Jogo da Regulação vai além de um novo recurso didático e pode ser considerado como inovação, seguindo a tipologia de Bloch (2011), pelo caráter inédito dos artefatos desenvolvidos como recurso de aprendizagem, mas também pela incorporação da abordagem do *design thinking* para gerar empatia e colaboração em uma dinâmica gamificada que simula a interação de diversos atores e grupos de interesses na arena regulatória.

3 FUNDAMENTOS E ELEMENTOS PARA *DESIGN* DE JOGOS

Os estudos sobre gamificação apresentam grande variação no que diz respeito aos fundamentos e aos elementos básicos de um jogo, mas apesar disso é possível ressaltar alguns traços característicos que nos permitem compreender melhor essa experiência (Deterding *et al.*, 2011).

No livro *Gamestorming: jogos corporativos para mudar, inovar e quebrar regras*, os autores Gray, Brown e Macanufo (2012) compartilham dez fundamentos para quem deseja explorar o mundo dos jogos corporativos, os quais foram sistematizados no quadro 1 a seguir.

QUADRO 1
Os dez fundamentos dos jogos corporativos

Fundamentos	Breve significado
1) Abertura e fechamento	Indica o quadro de referência, o contexto e os temas que serão explorados durante o jogo. Ex.: acolhimento e apresentação dos participantes, objetivos do jogo.
2) Fazer fogo	Representa o estímulo à imaginação e expressa o modo como se inicia a atividade. Ex.: Estímulo aos participantes com a apresentação de um desafio, a formulação de uma pergunta.
3) Artefatos	São os objetos tangíveis que fazem parte do ambiente e retêm uma carga cognitiva importante para o jogo, favorecendo a compreensão e o engajamento dos participantes. Ex.: as peças de um jogo, tais como cartas, roletas, dados.
4) Geração de enredos	Exploração de cenários e possibilidades. Ex.: compartilhamento de ideias, apresentação de histórias.
5) Espaço significativo	Delimitação do espaço do jogo. Representa o lugar onde os participantes poderão explorar juntos. Ex.: tabuleiro, quadro branco, <i>flipchart</i> , sala.
6) Criação de esboço e modelo	São artefatos que tangibilizam as estratégias e abstrações dos jogadores para uma determinação ação. Ex.: rascunhos, resumos, maquetes.
7) Causalidade, inversão e remodelagem	Elemento essencial para criatividade. Ex.: associações, analogias.
8) Improvisação	Sensibilidade ao inesperado e repertório. Representa a espontaneidade, variabilidade e adaptabilidade. Ex.: novas regras, trilhas, elemento surpresa.
9) Seleção	Oportunidades e técnicas de escolha. Ex.: priorização, votação, <i>ranking</i> , pontuação.
10) Experimentar algo novo	Dinâmica e variabilidade são importantes para manter a curiosidade e atratividade do jogo em busca de novas possibilidades. Ex.: novos artefatos, fases, etapas com diferentes níveis de complexidade.

Fonte: Gray, Brown e Macanufo (2012).

Elaboração dos autores.

Alguns desses fundamentos estão presentes no Jogo da Regulação, assim como alguns dos elementos relevantes para se projetar um bom jogo, conforme apontado por Reeves e Read (2009) – box 1.

BOX 1

Os dez elementos para um bom jogo

1. Auto representação com *avatares*;
2. Ambientes tridimensionais;
3. Contexto narrativo;
4. Comentários;
5. Reputações, classificações e níveis;
6. Mercados e economias;
7. Competição sob regras explícita se aplicadas;
8. Equipes;
9. Sistemas de comunicação paralela que podem ser facilmente configurados; e
10. Pressão do tempo.

Fonte: Reeves e Read (2009). Tradução nossa.

O Jogo da Regulação foi desenvolvido a partir de uma visão ampla da regulação, compreendida como um sistema complexo de interações humanas não lineares, permeado por disputas de poder e diferentes grupos de interesses, e de uma dinâmica ancorada na lógica do processo regulatório, associada aos pilares do *design thinking* (empatia, colaboração e experimentação).

O modelo de interação e os artefatos projetados foram inspirados em jogos de tabuleiro e de estratégia, bem como em jogos de disputa de cartas, além de técnicas de facilitação e métodos ligados ao campo das ciências sociais.

A experiência acumulada em mais de dez anos de atuação profissional no campo da regulação federal e na área de comunicação também foi explorada para construir narrativas e simular o enfrentamento de desafios reais no ambiente regulatório, a fim de propiciar qualidade à experiência de simulação aos jogadores.

3.1 *Design* do jogo da regulação

O Jogo da Regulação foi originalmente projetado no formato de uma interação gamificada para ser utilizado como um recurso didático no contexto do *Curso de introdução à regulação: teoria e prática*. No entanto, ele também pode ser utilizado de forma independente ou mesmo adaptada a outras realidades análogas.

Apesar de ter os reguladores como público-alvo, não é um jogo exclusivo para quem trabalha ou possui amplo conhecimento em regulação. Ele também pode ser utilizado por outros servidores, por gestores, políticos, estudantes e pessoas interessadas na temática em si.

Em outras palavras, este é um jogo para quem deseja vivenciar uma experiência ligada à dinâmica regulatória e refletir acerca da complexidade e do papel da regulação, sob diferentes pontos de vista. Desde sua primeira edição, em 2016, já contou com mais de 150 participantes de diferentes instituições, inclusive de pessoas pouco familiarizadas com o ambiente ou a temática regulatória.

3.2 Limites espaciais e temporais do jogo

O Jogo da Regulação foi projetado para ocorrer no formato de oficinas em um espaço físico delimitado, geralmente uma sala com infraestrutura mínima, composta por *flipchart*, quadro branco, mesas e cadeiras para formação de três ou quatro grupos, de três a sete pessoas em cada grupo, variando conforme o total de participantes (figura 1).

FIGURA 1

Jogo da Regulação no formato de oficina 3 ou 4 grupos



de 3 a 7 participantes por grupo



Infraestrutura básica



cadeiras



mesas



quadro branco



flip chart

Elaboração dos autores.

Para garantir uma boa experiência no jogo, o ideal é que ele seja precedido de algumas atividades, como: *i*) a escolha do tema; *ii*) a definição e reserva do local em que a atividade será realizada; *iii*) a separação de material de apoio (papel, canetas, bloco de notas, *canvas* etc.); *iv*) a verificação dos equipamentos e recursos audiovisuais que serão utilizados (computador, projetor, caixa de som etc.); *v*) a separação do conjunto de *slides*, vídeos e demais conteúdos necessários para auxiliar na imersão dos jogadores; e, o mais importante, *vi*) o convite aos participantes, afinal, é possível adaptar e até mesmo improvisar vários dos recursos mencionados, mas sem jogadores literalmente não tem jogo!

As atividades se iniciam com o acolhimento dos convidados e uma breve apresentação dos objetivos e das regras do jogo, que deve ser realizada por um facilitador. Essa pessoa atua como anfitriã e a chamamos de “mestre do jogo”. Esse personagem possui um papel de protagonismo e detém poderes especiais para conduzir os participantes ao longo da jornada.

O Jogo da Regulação costuma durar entre duas e seis horas, dependendo dos objetivos e do número de participantes. É possível adaptar e utilizar partes do jogo, mas se for aplicar uma experiência completa, não é recomendado menos que isso para não prejudicar a qualidade da experiência dos jogadores. Uma imersão superficial em relação ao desafio escolhido pode limitar a empatia, pois é o mergulho na realidade paralela do jogo e de seus personagens que possibilita a riqueza das interações ao longo da jornada.

As atividades do jogo se encerram com a contagem de pontos e o *feedback* dos participantes ao final da partida. O fechamento, tanto quanto a abertura, é uma etapa fundamental para o jogo. É nesse momento que todos compartilham suas experiências e, de forma ideal, refletem sobre as lições aprendidas por meio de sua própria experiência e compreensão acerca das variáveis que influenciaram a dinâmica regulatória na realidade paralela do jogo e formulam analogias em relação ao mundo real.

3.3 Artefatos do jogo: tabuleiro, personagens e cartas de poder

O Jogo da Regulação possui um *kit* inédito de artefatos projetados para possibilitar a mecânica do jogo e favorecer a imersão dos participantes na realidade gamificada da arena regulatória (figura 2).

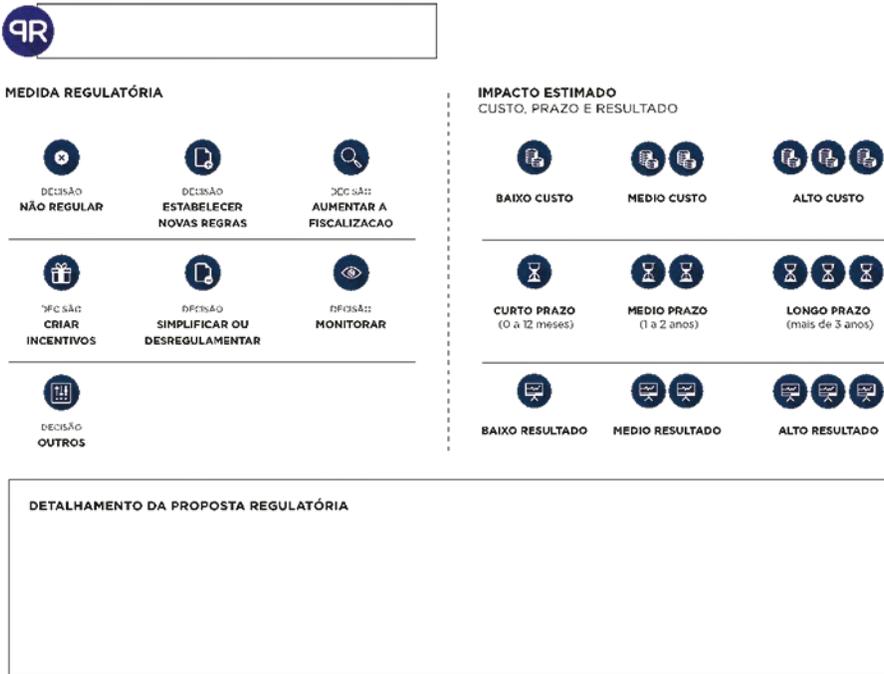
FIGURA 2
Artefatos do Jogo da Regulação



Elaboração dos autores.

O *kit* do jogo é composto pelos seguintes artefatos: *i*) um tabuleiro formado por peças hexagonais que representam as principais etapas do processo regulatório; *ii*) cartas de personagens para compor o perfil dos jogadores conforme os diferentes grupos de interesses que cada um deve representar ao longo da partida (ex.: regulador; setor regulado; profissional de saúde estadual ou municipal; usuários etc.); *iii*) um *canvas* para definição de objetivos regulatórios para cada grupo (figura 3); *iv*) cartas de poder que simbolizam interação, influência ou interferência com outros atores que compõem o ecossistema da arena regulatória (Judiciário, Executivo, Legislativo e sociedade); e *v*) cartas de mudança de cenário, utilizadas pelo mestre do jogo ao longo da partida.

FIGURA 3
Canvas para definição de objetivos regulatórios



Elaboração dos autores.

3.4 Regras de interação: como se joga?

A mecânica do jogo é estabelecida por nove regras básicas: *i*) formação dos grupos; *ii*) apresentação do desafio; *iii*) imersão dos personagens; *iv*) definição dos objetivos de cada grupo; *v*) mecânica de interação ao longo da partida; *vi*) cartas de poder; *vii*) regras de disputa; *viii*) cartas de coalizão; e *ix*) cartas do mestre do jogo.

Cada uma dessas regras compõem a mecânica do jogo e podem ser compreendidas a partir do seguinte detalhamento.

- 1) *Formação dos grupos*: cada participante recebe uma carta com um personagem (persona) que irá representar no jogo. Esse personagem indica o grupo de interesse a que cada jogador pertence: regulador, setor regulado, profissional de saúde estadual e municipal ou usuário.
- 2) *Apresentação do desafio*: a partida começa com a apresentação do tema escolhido como desafio para dar início às etapas que serão percorridas em cada rodada, simulando a dinâmica do processo regulatório. O desafio pode ser escolhido previamente ou definido com a participação dos jogadores.

Quanto mais próximo da realidade melhor para estimular a imersão dos participantes no universo paralelo do jogo. A apresentação do desafio é conduzida por um facilitador, que chamamos de “mestre do jogo”.

- 3) *Personagens*: cada grupo é composto por diferentes personagens que representam a diversidade dos grupos de interesses na vida real. Para ingressar no mundo do jogo, cada jogador deve mapear individualmente as características e interesses de seu personagem, com auxílio do mapa de empatia, e se apresentar aos demais jogadores de acordo com sua persona.
- 4) *Definição dos objetivos*: o objetivo de cada grupo é chegar o mais próximo possível de seus objetivos regulatórios ao final da partida. Para isso cada grupo deve eleger até três medidas regulatórias e indicar o impacto estimado que deseja alcançar no final da partida. Esse será o objetivo do grupo e deve ser entregue no *template* em um envelope destinado ao mestre do jogo, sem ser revelado aos demais grupos.
- 5) *Mecânica de interação*: cada grupo possui duas cartelas com as palavras “sim” e “não”, que devem ser utilizadas para se posicionar em relação às perguntas apresentadas em cada rodada pelo mestre do jogo. Cada jogador deve se posicionar individualmente no grupo, segundo os interesses de seu personagem, mas o posicionamento de cada grupo deve ser estabelecido por consenso entre os jogadores antes de ser apresentado aos demais.
- 6) *Cartas de poder*: cada grupo pode utilizar até três cartas de poder durante a partida. As cartas de poder servem como recurso que pode ser acionado para tentar reverter uma decisão do regulador quando o grupo se sentir prejudicado. Elas representam outros atores que interagem na arena regulatória e possuem algum poder de influência sobre a tomada de decisão dos reguladores, tais como Poder Executivo; Poder Legislativo; Poder Judiciário; e mobilização da sociedade. As cartas de poder podem ser utilizadas apenas uma vez a cada rodada, ou seja, apenas um grupo pode utilizar as cartas de poder na rodada em andamento. Terá direito a utilizar as cartas de poder o primeiro grupo a manifestar interesse nesse sentido, sinalizando o seu desejo ao mestre do jogo.
- 7) *Regras da disputa*: ao acionar as cartas de poder o grupo deve indicar o ator que deseja acionar naquela rodada, por exemplo: Judiciário; Executivo; Legislativo; ou sociedade. Cada uma das cartas contém um conjunto de poderes que definirão a vitória ou a derrota em cada disputa. O grupo que aciona as cartas de poder para reverter uma decisão do regulador deve escolher a carta que pretende utilizar na disputa ou o tipo de poder com o qual pretende disputar, sem escolher uma carta em particular. No primeiro caso, o grupo avalia as cartas e seleciona a que será utilizada,

mas não define a ordem da disputa. No segundo caso, o grupo pega uma carta aleatoriamente, mas define o poder que será utilizado para iniciar a disputa. Em caso de empate, a disputa deve prosseguir com outro poder da mesma carta, conforme escolha do jogador que não selecionou o primeiro poder acionado.

- 8) *Cartas de coalizão*: cada grupo também possui uma carta de coalizão que pode ser utilizada a qualquer momento durante a partida para se articular com outros grupos em busca de alinhamento, apoio ou para obter informações. As cartas de coalizão podem ser acionadas para se articular com outros grupos ou dar apoio a um determinado grupo nas disputas de poder. O uso da carta de coalizão confere o direito de se reunir com um grupo aliado ou adversário por até 3 minutos em cada rodada. O desejo de uso dessa carta também deve ser reportado ao mestre do jogo, que fará a mediação da disputa.
- 9) *Cartas do mestre*: o mestre do jogo possui um conjunto de cartas especiais que servem para mudar o cenário do jogo. Elas representam situações de adversidade e imprevisibilidade que estão fora da governabilidade dos jogadores e podem interferir nas decisões regulatórias a qualquer momento da partida, como por exemplo, uma liminar do Supremo Tribunal Federal; uma situação de calamidade pública; a renúncia de um dirigente etc. O mestre do jogo pode utilizar suas cartas de poder a qualquer momento, especialmente quando a partida estiver muito tranquila, para inserir uma situação complexa que possa impactar a dinâmica regulatória. Esse poder, contudo, não é absoluto e o grupo que se sentir prejudicado com a mudança de rumos imposta pelo mestre do jogo, poderá acionar as cartas de poder contra ele, seguindo as mesmas regras da disputa já mencionadas no item anterior.

3.5 Metas do jogo: a sistemática de pontuação e os vencedores da partida

As etapas do processo regulatório, representadas no tabuleiro, demarcam as rodadas do jogo. Em cada rodada há uma sistemática de pontuação criada para promover o senso de propósito e a evolução dos jogadores durante a partida.

A pontuação segue uma lógica baseada no capital político atribuído a cada um dos diferentes grupos de interesses que atuam na arena regulatória. Esse capital político expressa, no contexto do jogo, a capacidade que cada grupo possui para interferir ou influenciar as escolhas regulatórias, incluindo sua capacidade técnica e seu poder de mobilização, por exemplo. Ao longo da partida os jogadores acumulam ou perdem pontos, conforme o desempenho de cada grupo em cada rodada, representando ganhos ou perdas de capital político ao longo das disputas na arena regulatória.

Todos os jogadores saem do mesmo ponto de partida em relação à pontuação, começando do zero (sem nenhum ponto) e acumulam ou perdem capital político conforme seu desempenho no cumprimento das tarefas e nas disputas ao longo do jogo. Os reguladores, no entanto, seguem uma lógica inversa na dinâmica de pontuação, por deterem a governabilidade ou a responsabilidade pela tomada de decisões na arena regulatória. Esse grupo inicia o jogo com a pontuação máxima (300 pontos) e perde pontos na medida em que se desgasta ou impacta negativamente os demais grupos de interesses, em uma lógica principal *versus* agente.⁵

No quadro 2 é possível visualizar um resumo da sistemática de pontuação atribuída a cada tarefa ou etapa previstas no jogo da regulação.

QUADRO 2

Resumo da sistemática de pontuação do Jogo da Regulação

Tarefa/atividade	Pontuação	Critério
1. Entregar os objetivos do grupo para o mestre do jogo no prazo estabelecido	20 pontos	Pontuação atribuída ao grupo que terminar a tarefa em primeiro lugar, no prazo estabelecido pelo mestre do jogo.
	15 pontos	Pontuação atribuída ao grupo que terminar a tarefa em segundo lugar, no prazo estabelecido pelo mestre do jogo.
	12 pontos	Pontuação atribuída ao grupo que terminar a tarefa em terceiro lugar, no prazo estabelecido pelo mestre do jogo.
	10 pontos	Pontuação atribuída ao grupo que terminar a tarefa em quarto lugar, no prazo estabelecido pelo mestre do jogo.
	Nenhum ponto	Pontuação atribuída ao grupo que terminar a tarefa depois do prazo estabelecido pelo mestre do jogo
2. <i>Performance</i> dos grupos em cada rodada	20 pontos	Cada decisão do regulador favorável ao grupo resulta na atribuição da pontuação indicada, a cada rodada. O regulador perde a referida pontuação para cada decisão sua que impactar negativamente os grupos afetados.
3. Cartas de poder	25 pontos	Pontuação atribuída ao vencedor da disputa. O resultado da disputa, no caso de reverter a decisão do regulador, implicará na reversão dos pontos perdidos ou atribuídos na respectiva roda a cada um dos grupos.
	5 pontos	Pontuação atribuída para cada carta de poder não utilizada ao final da partida.
4. Resultados alcançados na arena regulatória	30 pontos	Pontuação atribuída ao final do jogo para cada objetivo regulatório alcançado e para cada impacto regulatório estimado, conforme coincidência da decisão final em relação ao pretendido pelo grupo.

Elaboração dos autores.

5. Przeworski (2005) afirma que a autoridade do Estado para regular coercitivamente a vida em sociedade, em uma democracia, deriva diretamente das eleições. Contudo, como é impossível formular leis que regulem todas as ações dos agentes sob todas as contingências, os representantes eleitos delegam referida função a terceiros – especificamente à burocracia pública – que conservam um espaço considerável de autonomia decisória. Embora inevitável, referida delegação leva aos problemas básicos do relacionamento principal *versus* agente, regido por contratos explícitos ou implícitos em decorrência da assimetria informacional existente entre eles, na medida em que os objetivos dos burocratas não são necessariamente idênticos aos objetivos dos cidadãos ou dos políticos eleitos que os representam. Assim, a reforma do Estado deve ser concebida em termos de mecanismos institucionais pelos quais os governos possam intervir na economia, os políticos controlar os burocratas e os cidadãos controlar os governos.

4 A ABORDAGEM DO *DESIGN THINKING* E A EXPERIÊNCIA DO JOGO DA REGULAÇÃO

Para Pinheiro (2011), *design thinking* é um novo jeito de pensar e abordar problemas. Está relacionado, segundo o autor, com a habilidade de aprender com a incerteza e o caos, combinada com a empatia pelas pessoas.

A empatia, segundo Brown (2010), pode ser compreendida como a tentativa de ver o mundo através dos olhos dos outros, de compreender o mundo por meio das experiências alheias e de sentir o mundo por suas emoções.

Em contraposição ao pensamento analítico, esse mesmo autor ressalta que a empatia está ligada ao hábito mental que nos leva a pensar nas pessoas como pessoas, e não como ratos de laboratório ou desvios-padrão. Para ele é justamente essa característica que diferencia o *design thinking* do método científico tradicional, considerando o fato de ser uma abordagem centrada no ser humano, que utiliza a empatia como ponto de partida para melhor compreender o problema que se quer solucionar e buscar alternativas que atendam às reais necessidades das pessoas, ao invés de partir de um problema com objeto bem definido (Brown, 2010).

A missão do *design thinking*, na visão do autor, não é validar hipóteses previamente estabelecidas, mas transformar observações em *insights* que possam ser convertidos em soluções para melhorar a vida das pessoas, baseado na capacidade humana de ser intuitivo, reconhecer padrões e desenvolver ideias com significado emocional além de funcional (Brown, 2010).

A ideia do Jogo da Regulação é proporcionar uma experiência interdisciplinar dos valores do *design thinking* aplicados ao ambiente regulatório para despertar uma visão mais ampla da regulação e um olhar holístico do *design* a partir da empatia como técnica para lidar com a complexidade dos desafios da sociedade do século XXI, em que novas tecnologias e variáveis comportamentais ganham destaque no meio acadêmico, econômico, político e social.

Apesar de serem temas ainda pouco explorados entre reguladores, há grande sinergia e potencial para que novas abordagens, como *design thinking* e economia comportamental, possam contribuir para o aperfeiçoamento da gestão e da regulação em si, podendo ser utilizadas de forma complementar ou mesmo suplementar a outras ferramentas e práticas já consagradas nacional e internacionalmente nos campos da gestão pública e da regulação setorial.⁶

6. É o que sinalizam publicações recentes promovidas por organizações internacionais como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD (Allio, 2014) e a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico – OECD (OECD, 2015a; 2015b), além de publicações nacionais, como a promovida pelo Ipea (Cavalcante *et al.*, 2017), em que novas abordagens para resolução de problemas vem sendo apresentadas no contexto de uma agenda de modernização e melhoria dos serviços públicos, sinalizando um certo interesse supranacional e também nacional que corrobora a relevância do *design thinking* para o setor público na atualidade, inclusive para o contexto da regulação. No caso brasileiro também há sinais que corroboram essa tendência, como a criação da Rede Federal de Inovação do Setor Público (Inovagov), composta por um conjunto de organizações e pessoas de diferentes setores da sociedade voltados para estimular e viabilizar a inovação no setor público no Brasil, a partir de uma iniciativa do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP); do Tribunal de Contas da União (TCU); e do Conselho de Justiça Federal (CJF), a qual já conta com adesão formal de seis das onze agências reguladoras federais.

O mapa de empatia, ferramenta bastante conhecida entre os adeptos do *design thinking*, é utilizado de forma central no início da partida, logo após a divisão dos grupos, para favorecer a imersão dos participantes no universo paralelo do jogo, conforme seus respectivos personagens (figura 4).

FIGURA 4

Momento de imersão com uso de cartas e mapa de empatia para configurar os personagens (avatar) de cada jogador



Elaboração dos autores.

Durante essa atividade é possível observar um alto nível de engajamento dos participantes, que buscam configurar e internalizar as características de seu personagem (*avatar*). Esse também é um momento de muita criatividade e descontração em que os participantes exercitam a empatia e se divertem ao se apresentar uns aos outros, literalmente incorporando o personagem.

Também é um momento central para a dinâmica do jogo, na medida em que demarca o papel e o propósito de cada jogador ao longo da partida. Nesse momento, os jogadores criam os contornos de seu personagem e estabelecem uma conexão com a persona que aquele determinado grupo de interesses representa.

Após a imersão dos jogadores, já com os personagens configurados, é possível iniciar a jornada regulatória e percorrer os desafios e as intercorrências que serão conduzidas pelo facilitador, no papel de mestre do jogo. Durante a jornada, são exploradas competências de negociação, estratégia, articulação e colaboração, além de valores como transparência e participação social.

Outros fatores típicos da arena regulatória, como judicialização, interferência legislativa e pressão social, também são explorados e simulados ao longo da partida, o que torna a experiência do jogo uma oportunidade de experimentação da própria dinâmica regulatória.

Aspectos interessantes foram observados nas diferentes circunstâncias em que o jogo foi aplicado, além da contribuição didática, tais como a percepção de uma visão mais ampla sobre a regulação; uma melhor compreensão sobre a dinâmica da atuação regulatória; a reflexão sobre a experiência de se colocar no lugar do outro, como na figura de um paciente portador de doença rara, de um ativista da sociedade civil, de um dirigente de uma agência reguladora, de um profissional de um órgão estadual ou municipal, de um executivo de uma multinacional ou de um microempreendedor individual, por exemplo.

Essa percepção também é compartilhada por Pedro Ivo Sebba Ramalho, que atuou como um dos instrutores do *Curso de introdução à regulação: teoria e prática*. Para ele “o fato de os jogadores se colocarem como atores em grupos distintos (regulador, público afetado etc.) é uma prática que auxilia na construção de experiências reais de um processo regulatório, ainda que em uma perspectiva lúdica”.

Na opinião de Ramalho, “o envolvimento dos alunos nessa dinâmica se mostrou efetivo para os resultados esperados: vivenciar uma situação-problema e apontar soluções para o desfecho regulatório, sempre de acordo com as diferentes perspectivas adotadas para um dos grupos envolvidos no jogo”.

Alessandra Pessoa,⁷ aluna do curso, relatou que a experiência de, por meio do lúdico, ocupar um lugar diferente do seu no processo regulatório foi muito interessante. “Todo o ambiente criado durante o jogo permitiu o exercício de avaliar os diversos contextos e posições de atores envolvidos e afetados frente às decisões tomadas pelos reguladores”.

7. Alessandra Pessoa é Especialista em Regulação e Vigilância Sanitária da Anvisa.

Na opinião de Petter Ricardo de Oliveira,⁸ que teve a oportunidade de vivenciar a experiência do Jogo da Regulação fora do contexto de um curso, em uma oficina aberta realizada pela Anvisa em 2017, durante a Semana do Conhecimento, “o Jogo da Regulação é mais que um jogo com objetivos educacionais, é um experimento de comportamento humano na regulação”. Confira o relato compartilhado por ele sobre sua experiência no jogo:

No jogo, tive a oportunidade de representar o Diretor Presidente da Anvisa em uma mesa com um Presidente de Multinacional, uma Associação Civil, representantes de microempresas, entre outros diferentes *stakeholders* dos assuntos regulatórios.

A representação de papéis e o modo como o jogo é desenhado, força o jogador a se colocar no lugar do seu “*avatar*” e principalmente a pensar como ele. Era frequente me ver – e os colegas também – falando baixinho: “bem, como o meu “jogador” pensaria e agiria em uma situação como esta?”.

Dessa forma, o jogo se desenrolava com servidores da Anvisa, representantes de empresas e até um ex-diretor da agência representando papéis diferentes dos que realmente exerciam em seu dia a dia. Uma real experiência de empatia.

Essa vivência de aproximadamente quatro horas, permitiu-me, e aos demais jogadores também, entender a dimensão da atuação da Anvisa na saúde da população brasileira bem como no mercado, compreendendo quais são os interesses de cada parte, seus valores, vieses e intenções ao operar ao mesmo tempo com a saúde pública e a economia nacional.

Até aqui, todo objetivo educacional do jogo já estava atendido. No entanto, o Jogo da Regulação extrapola este objetivo. A experiência de vivenciar “um dia de trabalho” de um *stakeholder* diferente de você mesmo, nos permite compreender melhor o comportamento de cada *player* do jogo da regulação da vida real.

Por exemplo, foi muito rico vivenciar e observar os colegas de jogo pensando e agindo conforme o outro pensaria e agiria. Algumas vezes, víamos pessoas que sabemos que pensa diferente, mas no papel do outro, adotou o pensamento dele e ações subsequentes, como se a cultura daquele outro interessado adentrasse os valores pessoais do indivíduo em poucos minutos e passasse a guiar suas decisões.

Além disso, é possível observar como são construídas, e quais são, as crenças que temos dos outros *stakeholders*. No jogo tentamos imitar seus comportamentos baseado nas crenças e conceitos que já pré-formatamos sobre eles.

Lembra-me de alguns experimentos sócio-comportamentais da psicologia social. Assim, o Jogo da Regulação é um meio divertido para se aprender sobre a atividade regulatória do Estado e gerar empatia, e então mudança de comportamento, entre os jogadores da vida real.

8. Petter é Psicólogo, mestre em saúde coletiva e analista administrativo na Anvisa.

Para Nara Kohlsdorf,⁹ que participou de uma oficina aberta realizada durante um evento promovido pela Rede Inovagov em 2017,¹⁰ o jogo foi como um “excelente exercício de reflexão sobre os principais aspectos do processo regulatório, desde a compreensão do contexto, atores, expectativas, demandas, até os possíveis riscos advindos da decisão em si”. Veja mais detalhes do relato de sua experiência no jogo:

E o melhor é que passamos por essas reflexões de forma lúdica, utilizando técnicas de dramatização (não sei se essa é a intenção, mas lembrei muito da técnica terapêutica), mas que modificam nosso *modus operandi* por inteiro.

Passamos a questionar mais os dogmas e soluções pré-fabricadas e a perceber que a solução a construir, refletida e dialogada, tende a ser mais efetiva e corresponsabilizada.

E a possibilidade de “recortes” do jogo é fundamental para as possibilidades de aplicação, que vão de um aprofundamento em todas as etapas, a uma aplicação *pocket* em apenas um dos subprocessos regulatórios.

De qualquer forma, acho que toda e qualquer capacitação de reguladores e demais atores deveriam incluir, em algum momento, a aplicação do jogo com os discentes.

Os relatos de pessoas que tiveram contato com o Jogo da Regulação, como instrutores, alunos(as) ou participantes de oficinas abertas, foram trazidos aqui para ilustrar a experiência do jogo e contextualizar alguns dos aspectos teóricos abordados neste capítulo acerca do potencial que a gamificação e o *design thinking* podem representar para o contexto da regulação e, por que não dizer, para a mudança de cultura no setor público, entre outras aplicações possíveis e que ainda não foram exploradas até o momento.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Jogo da Regulação foi projetado com base nos princípios da gamificação, enquanto dinâmica de interação para gerar empatia e experiências de aprendizagem no ambiente regulatório.

Estudos no campo da educação, conforme reportado por Fragelli (2017), já apontavam esse potencial da gamificação para propósitos educacionais, mas vivenciar a sua aplicação tem sido uma grata experiência, especialmente em ambientes aparentemente inóspitos a esse tipo de abordagem, como a burocracia do setor público.

Perceber a recepção dos jogadores e receber *feedbacks* quanto ao impacto positivo que essa experiência proporciona aos participantes tem sido inspirador e poder compartilhar esse conhecimento, uma grata oportunidade para instigar seu aperfeiçoamento e também novas práticas e experiências similares.

9. Nara possui doutorado em sociologia e é especialista em regulação de transportes terrestres da Agência Nacional de Transporte Terrestres (ANTT).

10. O nível de satisfação dos participantes dessa oficina foi de 92,67%, segundo avaliação realizada pelos organizadores do evento.

A ideia central do Jogo da Regulação gira em torno de promover um potente exercício de imersão e empatia no campo das disputas regulatórias para estimular uma reflexão crítica e qualificada acerca da complexidade e da própria dinâmica do processo regulatório, partindo de uma abordagem centrada no ser humano para lidar com a complexidade da dinâmica das escolhas regulatórias e com o modo como as interações dos diferentes grupos de interesses e o comportamento humano impactam a regulação, e vice-versa.

A experiência no desenho do jogo e sua aplicação tem demonstrado que o emprego da gamificação em processos de aprendizagem possui grande potencial em relação à motivação e ao engajamento dos participantes. Passar pelo processo de ideação, prototipação e teste para o desenvolvimento e aperfeiçoamento do jogo também foi uma experiência muito rica, baseada nos pilares do *design thinking*, cujo relato deixaremos para outra oportunidade, como futura agenda de pesquisa.

Os resultados obtidos nos experimentos realizados com o jogo até o momento têm corroborado e validado a metodologia desenvolvida, especialmente com relação à estratégia de incorporação do *design thinking* de forma interdisciplinar na arena regulatória, associada a técnicas de gamificação como recursos metodológicos.

Além de possibilitar uma experiência real da dinâmica regulatória, o Jogo da Regulação também possibilita a vivência dos pilares do *design thinking*, para além de conceitos e ferramentas, como é comum observar nos treinamentos que utilizam essa abordagem. A riqueza do jogo, nesse particular, está em vivenciar os fundamentos do *design* de forma integrada e imersiva em um contexto real ou próximo do real.

Estamos certos que há muito espaço para aperfeiçoamento do jogo, mas esperamos que o compartilhamento desta iniciativa possa inspirar outras experiências e contribuir com a sua disseminação, assim como possibilitar diferentes usos em busca de novos conhecimentos, habilidades e atitudes no contexto do serviço público.

REFERÊNCIAS

ALLIO, L. **Design Thinking for public service excellence**. Singapore: GCPSE; UNDP, 2014.

BLOCH, C. **Measuring public innovation in the Nordic countries**. Oslo: NICE, fev. 2011. Disponível em: <<https://bit.ly/2Qzktidi>>. Acesso em: 5 maio 2018.

BROWN, T. **Design Thinking: uma metodologia poderosa para decretar o fim das velhas ideias**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. (Tradução de Cristina Yamagami).

CAVALCANTE, P. *et al.* (Orgs.). **Inovação no setor público**: teoria, tendências e casos no Brasil. Brasília: Enap; Ipea, 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2D248Ks>>. Acesso em: 5 ago. 2018.

DATAFOLHA. **Grau de confiança nas instituições**: PO813964, de 06 e 07/06/2018. São Paulo: Datafolha, jun. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2Up4UIh>>. Acesso em: 13 ago. 2018.

DETERDING, S. *et al.* From game design elements to gamefulness: defining “gamification”. *In*: INTERNATIONAL ACADEMIC MINDTREK CONFERENCE, 15., 2011, Tampere, Finland, 2011. **Anais...** Tampere: Mindtrek, 2011.

FRAGELLI, T. B. O. Gamificação como um processo de mudança no estilo de ensino aprendizagem no ensino superior: um relato de experiência. **Revista Internacional de Educação Superior**, Campinas, v. 4, n. 1, p. 221-233, jan./abr. 2017.

GRAY, D.; BROWN, S.; MACANUFO, J. **Gamestorming**: jogos corporativos para mudar, inovar e quebrar regras. Rio de Janeiro: Alta Books, 2012.

KAHNEMAN, D. **Rápido e devagar**: duas formas de pensar. Tradução de Cássio de Arantes Leite. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **The innovation imperative in the public sector**: setting an agenda for action. Paris: OECD, 2015a. Disponível em: <<https://bit.ly/2H5wojJ>>. Acesso em: 9 abr. 2017.

_____. **Government at a glance**. Paris: OEDC, 2015b.

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

PRZEWORSKI, A. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent x principal. *In*: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 4. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2005. p. 39-74.

RAMOS, L. O. *et al.* **Relatório ICJBrasil – 1º Semestre/2017**. São Paulo: FGV, 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2Fpd8uM>>. Acesso em: 13 ago. 2018.

REEVES, B.; READ, J. L. **Total engagement**: using games and virtual worlds to change the way people work and businesses compete. Boston: Harvard Business Press, 2009.

THALER, R.; SUNSTEIN, C. **Nudge**: improving decisions about health, wealth and happiness. New York: Penguin Books, 2009.

WEF – WORLD ECONOMIC FORUM. **The future of jobs**: employment, skills and workforce strategy for the fourth Industrial Revolution. [s.l]: WEF, 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/1nf6lYI>>. Acesso em: 5 ago. 2018.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Assessoria de Imprensa e Comunicação

EDITORIAL

Coordenação

Reginaldo da Silva Domingos

Assistente de Coordenação

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Supervisão

Everson da Silva Moura

Leonardo Moreira Vallejo

Revisão

Ana Clara Escórcio Xavier

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Luiz Gustavo Campos de Araújo Souza

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Alice Souza Lopes (estagiária)

Amanda Ramos Marques (estagiária)

Isabella Silva Queiroz da Cunha (estagiária)

Lauane Campos Souza (estagiária)

Polyanne Alves do Santos (estagiária)

Editoração

Aeromilson Trajano de Mesquita

Bernar José Vieira

Cristiano Ferreira de Araújo

Danilo Leite de Macedo Tavares

Herllyson da Silva Souza

Jeovah Herculano Szervinsk Júnior

Leonardo Hideki Higa

Capa

Herllyson da Silva Souza

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em adobe garamond pro 11/13,2 (texto)
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Impresso em offset 90g/m² (miolo)
Cartão supremo 250g/m² (capa)
Brasília-DF

MISSÃO DO IPEA

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

Inovação e políticas públicas: superando o mito da ideia é fruto de esforços colaborativos de pesquisadores e empreendedores públicos e privados que atuam e contribuem para a prática e o fomento do debate de inovação na administração pública. O livro parte da premissa de que apostar em criatividade nas organizações é essencial; mas tão importante quanto é desenvolver as capacidades para transformar boas ideias em inovações, de fato. Esta coletânea de artigos apresenta casos de inovações em diferentes setores e esferas de governo, com foco na implementação de abordagens e métodos que instrumentalizem e fomentem processos de mudanças em práticas e serviços públicos, contribuindo, portanto, para o avanço da construção de conhecimento empírico sobre a cultura e a capacidade de inovação no setor público.

