

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

Augusta Cora Lamas Lopes

FATORES CRÍTICOS DE SUCESSO (FCS) PARA A IMPLEMENTAÇÃO DE
PROJETOS DE INOVAÇÃO EM GOVERNO: o caso LAB.mg

Belo Horizonte

2023

Augusta Cora Lamas Lopes

FATORES CRÍTICOS DE SUCESSO (FCS) PARA A IMPLEMENTAÇÃO DE
PROJETOS DE INOVAÇÃO EM GOVERNO: o caso LAB.mg

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado na modalidade de monografia ao Curso de Graduação em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Administração Pública.

Orientadora: Isabela Gontijo Tolentino

Belo Horizonte
2023

L864f

Lopes, Augusta Cora Lamas.

Fatores Críticos de Sucesso (FCS) para a implementação de projetos de inovação em governo [manuscrito] : o caso LAB.mg / Augusta Cora Lamas Lopes. – 2023.

[13], 113 f. : il.

Trabalho de conclusão de Curso (Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental) - Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, 2023.

Orientadora: Isabela Gontijo Tolentino

Bibliografia: f. 100-105

1. Administração pública - Minas Gerais. 2. Inovação - Setor público - Minas Gerais. 3. Laboratório de Inovação em Governo do Estado de Minas Gerais (LAB.mg). 4. Fatores Críticos de Sucesso (FCS). 5. Laboratórios de Inovação no Setor Público (Lisps). I. Tolentino, Isabela Gontijo. II. Título.

CDU 35 (815.1)

Augusta Cora Lamas Lopes

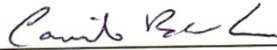
FATORES CRÍTICOS DE SUCESSO (FCS) PARA A IMPLEMENTAÇÃO DE
PROJETOS DE INOVAÇÃO EM GOVERNO: o caso LAB.mg

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Graduação
em Administração Pública da Escola de
Governo Professor Paulo Neves de
Carvalho, da Fundação João Pinheiro,
como requisito parcial para a obtenção
do título de bacharel em Administração
Pública.

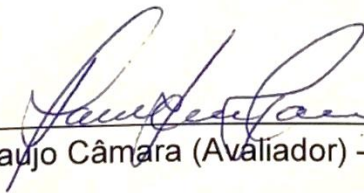
Aprovada na Banca Examinadora



Prof. Isabela Gontijo Tolentino (Orientadora) – Fundação João Pinheiro



Prof. Camila Barbosa Neves (Avaliadora) – Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão



Prof. Mauro Araújo Câmara (Avaliador) – Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, 28 de novembro de 2023

AGRADECIMENTOS

A todas as pessoas que foram entrevistadas durante a escrita deste trabalho, pela confiança, disponibilidade e pela contribuição à minha pesquisa.

Aos amigos e familiares, por entenderem e suportarem minhas ausências nesse período de escrita do TCC.

À Fundação João Pinheiro, por ser casa, conversas de corredor, evolução, caminho e aprendizado.

Ao LAB.mg, por despertar em mim a paixão pelo serviço público e pelas potencialidades da Administração Pública. Admiro e estimo todas e todos vocês mais do que conseguiria expressar.

À minha orientadora, Isabela Tolentino, por estar comigo desde o segundo semestre de 2021. Obrigada pela inspiração, pelas palavras de incentivo e por ter cumprido essa função de orientação com tanta leveza e amizade.

A todas as servidoras e todos os servidores públicos com quem convivi nos últimos quatro anos. Acredito muito em nossa missão e, assim como vocês, pretendo cumpri-la com o máximo de dedicação que me couber.

Obrigada a todas as pessoas que, seja com palavras de ânimo, longas conversas, recomendações de música ou abraços de acolhimento, fizeram com que esta fase fosse um pouco mais amena. O carinho de vocês significou muito.

É tão difícil a gente caminhar
Quando uma estrada não está mais lá
E ter que construir o próprio chão
Com as incertezas que tiver

E cada curva pra lá e pra cá
Qualquer desvio pode transformar
A ponta de um universo em explosão
Coisas prum futuro que vier

(Paulinho Moska)

RESUMO

Com a crescente relação entre o Estado e a inovação em suas diversas facetas, forma-se no Brasil um ecossistema crescente de organizações, metodologias e ferramentas que se mobilizam para otimizar a interface entre a Administração Pública e a pessoa cidadã. Uma das atuais tendências nesse sentido são os laboratórios de inovação no setor público (Lisps), espaços voltados à resolução de questões no setor público de maneira cocriativa e lançando mão de metodologias ativas. A temática da presente pesquisa, de abordagem quantitativo-qualitativa, gira em torno da inovação no setor público em sua atuação e trajetória, mas, mais especificamente, do universo de um laboratório de inovação: o Laboratório de Inovação em Governo do Estado de Minas Gerais (LAB.mg). O LAB.mg é um Lisp que atua executando e entregando projetos de inovação aos órgãos da administração pública estadual direta e indireta, para que estes possam implementar a mudança. Considerando a relevância da noção de implementação à própria conceituação de inovação, o objetivo do trabalho é levantar quais são os principais Fatores Críticos de Sucesso (FCS) a influenciarem a implementação dos projetos de inovação entregues pelo Laboratório aos órgãos com os quais firma parcerias para executá-los. Para tal, um referencial teórico sobre a conceituação de inovação, sua relação com o Estado e a figura dos laboratórios de inovação nesse cenário foi seguido pela realização de entrevistas com pontos de contato de projetos iniciados entre 2019 e 2022 pelo LAB.mg e já concluídos, com a finalidade de averiguar a pertinência das hipóteses de FCS levantadas. Os dados dessas entrevistas foram tratados pelo *software* de análise qualitativa ATLAS.ti, e, quando analisados, permitiram chegar à conclusão de que as hipóteses angariadas não foram totalmente contempladas pela realidade dos projetos. Em realidade, o estudo de caso aponta que apenas uma delas entrou no rol de FCS mais proeminentes para o cenário de projetos de inovação em governo, contendo tal listagem final a necessidade / urgência de ter a otimização implementada, a complexidade do projeto e o patrocínio estratégico / da alta gestão. Os resultados da pesquisa reforçam a necessidade da premissa ouvir a pessoa usuária, e dão margem à utilização dessas descobertas tanto pela equipe do LAB.mg como à inspiração para outros Lisps.

Palavras-chave: gestão pública; inovação no setor público; projetos de inovação, laboratórios de inovação em governo; Fatores Críticos de Sucesso (FCS); implementação.

ABSTRACT

With the growing relationship between the State and innovation in its various facets, a growing ecosystem of organizations, methodologies and tools has formed in Brazil, which is mobilized to optimize the interface between Public Administration and citizens. One of the current trends in this regard are innovation laboratories in the public sector (I-Labs), spaces aimed at resolving issues in the public sector in a co-creative way and using active methodologies. Therefore, the theme of this research, of a quantitative and qualitative nature, revolves around innovation in the public sector in its performance and trajectory, but, more specifically, in the universe of an innovation laboratory: Laboratório de Inovação em Governo do Estado de Minas Gerais (LAB.mg). LAB.mg is an I-Lab that works by executing and delivering innovation projects to the state's public administration bodies, so that they can implement change. Considering the relevance of the notion of implementation to the concept of innovation itself, the objective of the work is to identify the main Critical Success Factors (CSF) that influence the implementation of the innovation projects delivered by the Laboratory to the bodies with which it establishes partnerships to execute them. To this end, a theoretical framework on the conceptualization of innovation, its relationship with the State and the role of innovation laboratories in this scenario was followed by interviews with people from projects initiated between 2019 and 2022 by LAB.mg and already completed, with the purpose of investigating the relevance of the CSF hypotheses raised. The data from these interviews was processed by the qualitative analysis software ATLAS.ti, and, when analyzed, it was possible to reach the conclusion that the hypotheses raised were not fully covered by the reality of the projects. In reality, the case study points out that only one of them entered the list of most prominent CSFs for the scenario of innovation projects in government, with a final list containing the following factors: the need/urgency to have the optimization implemented, the complexity of the project and the sponsorship strategic / senior management. The research results reinforce the need for the premise of listening to the user, and give rise to the use of these discoveries both by the LAB.mg team, as well as inspiration for other I-Labs.

Keywords: public management, innovation in the public sector, innovation projects, innovation laboratories in the public sector, Critical Success Factors (CSFs), implementation.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Diagrama para definição de inovação no setor público	20
Figura 2: Tendências contemporâneas da gestão pública	29
Figura 3: Características dos <i>I-Labs</i>	32
Figura 4: Definições constitutivas dos fatores que exercem o papel de barreiras à inovação em gestão	36
Figura 5: Elementos facilitadores nas organizações no processo de desenvolvimento de inovações no setor público	39
Figura 6: Tipologia de classificação da inovação no setor público segundo Oliveira, Santana e Gomes (2014)	47
Figura 7: Pensamento tradicional X abordagem do <i>design thinking</i>	49
Figura 8: Metodologia de execução de projetos do LAB.mg	50
Figura 9: Representação gráfica das etapas de metodologia de avaliação de projetos do LAB.mg	53
Figura 10: Procedimento para levantamento de FCS segundo Bullen e Rockart (1981)	66
Figura 11: Elementos constitutivos do ATLAS.ti.....	70
Figura 12: Atribuição de um código a uma citação	71
Figura 13: Exemplo de esquema gráfico de relação entre dois códigos	74
Figura 14: Status de implementação dos projetos	78
Figura 15: Tipo de projeto X Status de implementação	78
Figura 16: Relação entre códigos de implementação e categorias de FCS.....	79
Figura 17: Menções a cada hipótese como fator de influência ao status de implementação	79
Figura 18: FCS mais citados pelas pessoas entrevistadas	81
Figura 19: Detalhamento dos projetos não implementados	88
Figura 20: Resistência à inovação nos órgãos demandantes	90

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Projetos componentes da base de análise.....	75
---	-----------

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Arsae – Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais

BPM – Business Process Management

CAQDAS – Computer Assisted Qualitative Data Analysis Software

CGE – Controladoria Geral do Estado de Minas Gerais

CSAP – Curso Superior de Administração Pública

Emater/MG – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais

Enap – Escola Nacional de Administração Pública

EPPGG – Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental

FCS – FATORES CRÍTICOS DE SUCESSO

FJP – Fundação João Pinheiro

IA – Inteligência Artificial

Iepha/MG – Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais

IMA – Instituto Mineiro de Agropecuária

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LAB.mg – Laboratório de Inovação em Governo do Estado de Minas Gerais

LANP – Liga Acadêmica Newton Paulo Bueno de Economia e Comportamento

LISP – Laboratório de inovação no setor público

NPM – New Public Management

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OGE/MG – Ouvidoria Geral do Estado de Minas Gerais

PCMG – Polícia Civil de Minas Gerais

PPBS - Planning, programming, and budgeting system

Sede/MG – Secretaria de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais

Sedese/MG – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social de Minas Gerais

SEE/MG – Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais

Semad/MG – Secretaria de Estado de Meio Ambiente de Minas Gerais

Seplag/MG – Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais

SIGES – Subsecretaria de Gestão Estratégica

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	A INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO E OS LABORATÓRIOS DE INOVAÇÃO 19	
2.1	Trajetória da relação inovação – Estado.....	20
2.2	A inovação no setor público: antecedentes, efeitos e principais ferramentas	24
2.3	Laboratórios de inovação	30
2.4	Obstáculos à inovação no setor público	33
3	O LABORATÓRIO DE INOVAÇÃO EM GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS (LAB.mg)	41
3.1	Surgimento e forma de atuação do LAB.mg	41
3.2	Sobre a operacionalização da metodologia: procedimento e formatação da Frente de Avaliação	52
4	FATORES CRÍTICOS DE SUCESSO (FCS)	56
5	METODOLOGIA	60
5.1	Estratégia de pesquisa	60
5.2	Coleta de dados	62
5.3	Processamento dos dados coletados nas entrevistas e o uso do ATLAS.ti ...	69
6	RESULTADOS DA PESQUISA	75
6.1	Status de implementação dos projetos concluídos do LAB.mg e cenário de Fatores Críticos de Sucesso (FCS).....	77
6.2	Análise dos projetos ainda não implementados: engavetamento ou perspectiva de implementação?.....	87
6.3	Resistência à inovação.....	89
6.4	Sugestões das pessoas entrevistadas à atuação do LAB.mg.....	92
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS	96
	REFERÊNCIAS	100
	APÊNDICES	106
	APÊNDICE A – Formulário de levantamento de hipóteses pela equipe do LAB.mg	106
	APÊNDICE B – Roteiro de entrevista com os pontos de contato dos projetos (rol de entrevistas exclusivamente feitas para este estudo)	108
	APÊNDICE C – Roteiro padrão de entrevista com os pontos de contato dos projetos (rol de entrevistas feitas pela Frente de Avaliação)	110
	APÊNDICE D – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido	111

1 INTRODUÇÃO

Falar em inovação no setor público é dissertar sobre um fenômeno e um movimento relativamente emergentes na administração pública, mas cuja repercussão e cujos resultados demonstram uma enorme margem à perenidade. Assim é que Pedro Cavalcante (2022) inseriu a denominada “onda de inovação” dentre as tendências mais recentes do campo, e apontou um vislumbre de continuidade para muitos tópicos nela contidos. Antiteticamente à própria percepção do termo “inovação”, porém, a produção acadêmico-literária sobre o tema não é, em si, exclusivamente hodierna ou mesmo recente. Em realidade, ela esteve presente na literatura econômica desde os fisiocratas¹ (OLIVEIRA; SANTANA; GOMES, 2014), tendo se expandido desde então.

Analisando a literatura sobre inovação, percebe-se que a conceituação do termo é longe de ser precisa, e que a contextualização de seus efeitos caminhou de acordo com os ambientes nos quais ele foi se fazendo adentrar. Nesta pesquisa, em especial, será considerada sua trajetória agindo e produzindo efeitos para com dois deles: o ambiente privado e o público – diferenciando-os, porém com foco no último modelo. Seja para com o setor privado ou para com o setor público, porém, e mesmo diante de todos os sub-ramos que a inovação atualmente alcança, sua ideia geral gira em torno da descontinuidade com o passado (CAVALCANTE; CUNHA, 2017), concepção que será expandida ao longo deste trabalho. Uma essência de mudança, portanto.

Seguindo as premissas do Manual de Oslo² (OCDE, 2005), existem múltiplas maneiras pelas quais uma organização pode fazer inovações em si mesma, e estudar todas elas seria impraticável. O corpo do Manual se concentra, por conta disso, em dividir as inovações em inovações de produtos (bens e serviços novos ou aprimorados) e de processos (métodos de produção / comercialização novos ou aprimorados, podendo envolver equipamentos, recursos humanos, métodos de trabalho ou uma combinação destes). O Manual de Oslo também menciona, embora

¹ Teóricos tidos, de acordo com os historiadores do pensamento econômico de uma forma geral, como os fundadores da economia política, determinando a economia como um *locus* de leis internas e relações intraespecíficas peculiares em causalidade. O conjunto de ideias que formata o pensamento fisiocrático começa a ter forma no fim do século XVIII (MONZANI, 2014).

² Elaborado pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Manual de Oslo faz parte de uma série de materiais metodológicos da organização. É a fonte-base, internacionalmente posta, para busca de diretrizes para coleta e uso de dados sobre atividades inovadoras da indústria (OCDE, 2005).

com menor ênfase do que as tecnologias de produtos e processos (TPP), a inovação organizacional, que representa mudanças mensuráveis nas estruturas organizacionais, nas técnicas de gerenciamento e/ou nas orientações estratégicas vigentes.

A ideia de inovação como mudança e descontinuidade com o passado pode fazer virem à mente algumas outras correlações à inovação, quais sejam a concepção de mudança e de alteração no cenário em que ela se apresenta; afinal, se algo se apresenta como descontínuo, inferir-se-ia certo grau de ruptura naquilo que causa. Neste caso, o pensamento lógico do senso comum não estaria equivocado: apesar de a inovação poder, sim, ser disruptiva (por meio da introdução de produtos novos no ambiente em que age), não se descarta o caráter inovador da mudança incremental (por meio de alterações graduais nos produtos já existentes no ambiente) (OCDE, 2005). No entanto, em qualquer dessas duas instâncias, percebe-se a presença da implementação daquilo que se diz inovador; um cerne de mudança factual, em suma.

Sendo assim, diversas vezes o conceito de inovação é relacionado à ideia da sua implementação, por vezes em uma relação intrínseca. Assim é, a instância, a definição de inovação por parte da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), no Manual de Oslo (2005), e da Nesta (2018), as quais concebem “inovação” como uma ideia que se caracteriza como novidade no contexto em que agirá, ideia esta que é passível de ser implementada e que, quando implementada, gera algum valor naquilo em que agiu.

A este ponto, a grande questão se faz na particularidade da inovação no setor público, cuja implementação apresenta uma série de peculiaridades devidas à própria estruturação da administração pública frente, por exemplo, ao setor privado. Fatores como a propensão à rigidez ou a existência de limites orçamentários (OLIVEIRA; SANTANA; GOMES, 2014) são alguns dos motivos que diferenciam a implementação da inovação no setor privado e no setor público.

Tendo em vista o peso desses inibidores e dessas particularidades à materialização da inovação no setor público e a relação entre inovação e implementação anteriormente mencionada, é surpreendente que a produção acadêmica nacional sobre o tema não esteja mais concentrada em destrinchar os fatores que influenciam positiva ou negativamente a implementação de iniciativas de inovação no setor público, ou apresentar formas específicas por meio das quais as organizações podem fazê-lo. Ao menos, essa falta é o cenário que algumas autoras,

autores e estudos demonstram existir: Brandão e Bruno-Faria (2013), por exemplo, elencam dentre cinco lacunas que identificaram na produção sobre inovação no setor público justamente o tema de “determinantes, indutores, facilitadores e barreiras”, sendo um dos assuntos englobados pelo tópico os “fatores que atuam como indutores ou como barreiras nesse processo, estimulando ou impedindo o desenvolvimento e a implementação de práticas inovadoras” (BRANDÃO; BRUNO-FARIA, 2013, p. 244).

A questão é que há, sim, estudos que tratam sobre o tema das barreiras e dos facilitadores à implementação – vide, a instância, Rogers (1962), Araújo *et al* (2015) e Leyden (2017) (*apud* NOBRE, 2022), Cavalcante e Camões (2017), Brandão e Bruno-Faria (2017) e Oliveira, Santana e Gomes (2014). No entanto, parece haver necessidade de explorar mais o tema dentro do que traz o recorte específico desta pesquisa, explicitado nos próximos parágrafos.

Como posto pelo título, o trabalho estudará os Fatores Críticos de Sucesso (FCS) a influenciarem a implementação dos projetos de inovação no setor público do Laboratório de Inovação em Governo do Estado de Minas Gerais (LAB.mg), um laboratório de inovação do setor público (Lisp) que atua executando e entregando projetos de inovação aos órgãos da administração pública estadual direta e indireta, para que estes possam implantar a mudança. O presente estudo é um estudo de caso, portanto.

FCS, por sua vez, é um termo definido por Bullen e Rockart (1981) como o conjunto de áreas de atividade nas quais bons resultados são necessários para que haja uma performance favorável de um indivíduo, departamento ou organização (como é o caso deste estudo, para com o LAB.mg) no atingimento de seus objetivos e metas. Aplicados à lógica de projetos, o intuito é que tais FCS possam refletir os principais condicionantes à implementação de projetos de inovação em governo do Laboratório.

O tema do trabalho, nesse sentido, será os Fatores Críticos de Sucesso (FCS) a influenciarem a implementação de projetos de inovação entregues pelo LAB.mg aos órgãos estaduais demandantes. O intuito é descobrir quais elementos mais influenciam a implementação de projetos de inovação, de forma aplicada ao LAB.mg mas também passível de extensão a outros laboratórios de porte semelhante, para que a inovação por eles pregada e executada possa se ver palpável – seguindo a linha dos conceitos sobre inovação aqui enumerados. O que, dentro ou fora do

projeto, propicia a sua implementação pelos órgãos públicos a quem o projeto é entregue?

Assim como mencionado sobre os estudos sobre inovação e inovação no setor público, também a produção sobre laboratórios de inovação em governo tem obras muito representativas. Grandes instituições, notadamente a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) (SANO, 2020) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) (TÕNURIST; KATTEL; LEMBER, 2017) abrigaram produções sobre esse tipo de organizações, que são tendência central na onda de inovação (CAVALCANTE, 2022). Essas pesquisas, além de apresentarem os laboratórios enquanto ramificações da inovação no setor público, realizaram esforços de mapeamento dos Lisp ao redor no Brasil, bem como analisaram suas principais características e desafios de implementação própria e atuação.

Inclusive, é sobre a implementação das ideias formatadas por esses laboratórios que parte dessa literatura trata. Apesar da quantidade de obras e autores que vinculam a inovação à implementação de ideias, autores como Sano (2020) corroboram a visão de que ainda não estariam claras a forma de funcionamento, financiamento, prototipação, experimentação e, ressalta-se, de implementação das ideias produzidas pelos Lisp (GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE - GAO; WHICHER *apud* SANO, 2020). Indo além, Sano afirma que, inclusive, a maioria dos laboratórios “não passa do estágio do desenvolvimento e teste de uma ideia inovadora, não conseguindo, portanto, sequer promover sua implementação” (MULGAN *apud* SANO, 2020, p.12).

Adensando essa linha de raciocínio, a pesquisa desenvolvida por Tõnurist, Kattel e Lember (2017) concluiu que, da amostra de laboratórios de inovação obtida pelo estudo, somente um terço assumiu algum tipo de atividade em prol da implementação. Na pesquisa, os laboratórios se engajaram primordialmente em protótipos rápidos e tiveram menos interesse em vínculos duradouros, embora a questão da escalabilidade das soluções seja um aspecto enfatizado e desejado (KIEBOOM *apud* TÕNURIST; KATTEL; LEMBER, 2017). Essa baixa proporção ressalta a importância de se trazer à luz essa fase (como visto, tão essencial ao próprio conceito de inovação), não apenas promovendo seu acompanhamento posterior, mas, inclusive, de forma a descobrir quais são os principais motivos que levam à implementação (ou ao engavetamento, se for este o caso) de uma solução

inovadora produzida e entregue – uma vez que não parece ser rotineiro o engajamento dos Lisps com a implementação.

De modo a verificar a existência de alguma produção que apresentasse ainda maior proximidade temática com o objeto de pesquisa da presente iniciativa, foi realizada uma pesquisa nas bases de dados Scielo e Spell – Anpad³ com as palavras-chave afixadas para este trabalho (gestão pública; inovação no setor público; projetos de inovação, laboratórios de inovação em governo; Fatores Críticos de Sucesso (FCS); implementação) da forma mais uniforme possível dentre as plataformas.

Na base de dados Scielo, foram utilizados os seguintes filtros:

- a) Coleções: artigos publicados no Brasil;
- b) Periódicos: foram selecionados todos os periódicos da área de Administração disponíveis na base.

Já na base de dados Spell, foram utilizados os seguintes filtros:

- a) Tipo de documento: artigos;
- b) Área de conhecimento: Administração.

A conjunção “e” garantiria que os resultados encontrados condensassem em um mesmo trabalho todos os fatores que servem de pilar a esta pesquisa, encontrando outra potencialmente similar. No entanto, em nenhuma das buscas as plataformas deram retorno de documentos encontrados com tais parâmetros.

Tal esforço de pesquisa é um indício de que haveria, a âmbito da produção nacional, ainda uma lacuna parcial acerca do recorte específico deste trabalho, qual seja, o conceito e / ou a metodologia específica de FCS voltados à implementação de projetos de inovação em governo entregues por laboratórios de inovação do ramo. Sendo assim, e de forma a finalizar a linha de raciocínio iniciada alguns parágrafos atrás, a justificativa teórica do trabalho se volta à complementação de outras iniciativas já tomadas no campo da inovação no setor público no Brasil, trazendo novos elementos e perspectivas aos recortes já anteriormente imaginados e, possivelmente, conclusões complementares.

Como justificativa prática, observa-se que, uma vez concluída a pesquisa e elencados os principais FCS a influenciarem a implementação dos projetos de inovação entregues pelo LAB.mg aos órgãos estaduais, a gestão do Laboratório

³ A metodologia de busca do levantamento foi adaptada de Terra *et al* (2020).

poderá manter em seu radar esses principais motivos para auxiliar a própria equipe na mitigação dos fatores negativamente relacionados e fomentar os fatores positivamente relacionados à implementação dos projetos entregues, no que for institucional e factualmente plausível.

Na mesma linha de raciocínio, outros laboratórios de inovação em governo de atuação e porte semelhantes ao do LAB.mg ao redor do Brasil poderão usar os resultados da pesquisa para ampliar a eficácia de suas atividades. Afinal, conhecerão um método possível para levantar seus próprios FCS, e terão no próprio radar o que influencia a implementação (ou não-implementação) de projetos típicos de inovação em governo de um laboratório que passou por esse processo.

Nesse contexto, o objetivo geral do trabalho é identificar quais são os principais FCS que influenciam na implementação de projetos de inovação em governo, tomando por objeto projetos concluídos do LAB.mg. Para concretizar esse objetivo, interpõem-se os seguintes objetivos específicos:

- a) compreender o contexto da inovação em governo, conceitualmente e dentre as atuais tendências em gestão pública;
- b) posicionar o LAB.mg e sua atuação na inovação em governo;
- c) estudar o recorte proposto dentro do universo de projetos do Laboratório iniciados entre 2019 e 2022 e já concluídos, angariando informações sobre os motivos de sua implementação / não implementação;
- d) identificar os principais FCS para a implementação dos projetos de inovação em governo do LAB.mg.

Em uma tentativa preliminar de responder à pergunta de pesquisa, a hipótese testada vem a elencar possíveis FCS a influenciarem a implementação dos projetos de inovação em governo entregues pelo LAB.mg aos órgãos demandantes. Posteriormente, será verificado se tais fatores de fato são de alguma forma pertinentes ao universo de FCS encontrados.

Os FCS que, imagina-se, influenciariam a implementação dos projetos de inovação em governo entregues pelo LAB.mg aos órgãos demandantes são (não necessariamente em ordem de relevância):

- a) Patrocínio da alta gestão do órgão demandante ao trabalho do LAB.mg e à sua implementação (órgãos cuja alta gestão patrocina esse tipo de mudança tenderiam a implementar os projetos de inovação entregues a eles);

- b) Formato de entrega / do projeto do Laboratório (as entregas mais factíveis de serem implementadas seriam aquelas mais direcionadas e palpáveis, com relação às quais a equipe demandante não vai ter que direcionar tanto esforço para estruturar e depois implementar);
- c) Presença dos recursos necessários à implementação disponíveis (humanos, financeiros, tecnológicos etc) por parte do órgão demandante à época da entrega (a presença de recursos por parte do órgão a quem o projeto é entregue viabilizaria a implementação).

O presente trabalho, além desta introdução, contará com mais seis seções: a segunda seção aprofundará as noções dissertadas sobre inovação e inovação no setor público, incluindo nisso o papel dos laboratórios de inovação, a terceira explicará a trajetória e a forma de atuação do LAB.mg, a quarta trará informações sobre a natureza dos FCS, a quinta descreverá a metodologia da pesquisa e a sexta trará os resultados deste estudo. Por fim, a última seção será encarregada de transparecer as considerações finais.

2 A INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO E OS LABORATÓRIOS DE INOVAÇÃO

Sendo relativamente recentes os estudos sobre a inovação no setor público e havendo, como no setor privado, uma miríade de definições desse fenômeno entre os estudiosos (BRANDÃO; BRUNO-FARIA, 2013), optou-se por adotar aqui uma definição-base para fins de padronização. Assim, será aplicada a mesma definição de inovação no setor público que a levada em conta pelo Concurso Inovação na Gestão Pública Federal, para quem a inovação no setor público se apresenta como

mudanças em práticas anteriores, por meio da incorporação de novos elementos na gestão pública ou de uma nova combinação dos mecanismos de gestão existentes, que produzam resultados positivos para o serviço público e para a sociedade (OLIVEIRA; SANTANA; GOMES, 2014).

Assim, percebe-se que a inovação no setor público não só pende à descontinuidade com o passado, da forma que traz a concepção geral. Ela também tem um enfoque específico para a gestão da coisa pública de forma a promover sua otimização.

Como já pode ser inferido pela definição trazida, reforça-se que um ponto-chave para o fenômeno inovador é a relação dele com a implementação⁴, ou seja, com a execução daquilo que é proposto de mudança. Nesse sentido está o conceito de inovação proposto pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que, no Manual de Oslo⁵ (OCDE, 2005), traz a concatenação de três requisitos. A primeira é que a ideia se apresente como novidade no contexto em que for introduzida, a segunda é justamente o quesito de ser implementada, ultrapassando o nível de mera ideia, e a terceira é gerar melhores resultados “em termos de eficiência, eficácia e satisfação do usuário” (CAMÕES; SEVERO; CAVALCANTE, 2017, p.96).

Há, inclusive, mais autores que relacionam intrinsecamente o caráter inovador (no setor público em especial) ao produto / processo já implementado, em uma visão de que algo não poderia ser considerado inovador antes de efetivamente posto em prática – vide, para tal prisma, Newman *et al* (2001), Albury (2005), Mulgan (2007) (*apud* KATTEL *et al*, 2014) e também Brandão e Bruno-Faria (2013). Essas

⁴ De acordo com o dicionário Aurélio (2008, p. 464), implementar significa: 1. Prover de implemento(s). 2. Pôr em prática; dar execução a (um plano, programa ou projeto).

⁵ Importante ressaltar que, apesar de o Manual fazer referência ao setor industrial privado e às empresas dos países, o conceito de inovação que foi utilizado dele foi o geral, por conta do destrinchamento bem executado dos elementos do fenômeno inovador, de maneira que não há prejuízo ao escopo da pesquisa (inovação no setor público).

últimas autoras analisaram um panorama da produção científica em periódicos nacionais e internacionais sobre inovação no setor público no período entre 2000 e 2010 e enunciaram a correlação entre a implementação e o próprio conceito do fenômeno inovador pela interseção dos estudos analisados.

Nesse mesmo sentido de concatenação, a Nesta – organização voltada à promoção da inovação em governo no Reino Unido – utiliza o seguinte diagrama, representado pela Figura 1, para conceituá-la:

Figura 1: Diagrama para definição de inovação no setor público



Fonte: NESTA, 2018

Formatado para o que chamam de “definição de inovação no setor público em um minuto”, o diagrama é composto por três ícones, indicados para serem as três partes do conceito: o primeiro traz o termo “ideia”, o segundo “implementação de sucesso” e o terceiro “valor”. Basicamente, portanto, a inovação no setor público seria o processo de criar novas ideias e implementá-las de forma que gerem valor para as cidadãs e os cidadãos, além da sociedade de forma geral (NESTA, 2018).

De toda forma, o fenômeno inovador nem sempre teve uma relação intrínseca com o setor público, sendo quase exclusiva ao setor privado em seus primórdios. Esta seção pretende, com base nisso, apresentar uma gradação dessa trajetória de atual proximidade para posteriormente aprofundar-se na inovação em governo e seus efeitos, bem como na figura dos laboratórios de inovação – como já visto, centrais ao escopo que se pretende abordar.

2.1 Trajetória da relação inovação – Estado

Os primeiros estudos sobre inovação centravam sua narrativa no desenvolvimento de produtos e processos com aplicação comercial no setor privado, procurando explicar a relação entre a mudança tecnológica e o desenvolvimento

econômico da sociedade capitalista (BRANDÃO; BRUNO-FARIA, 2013). Essa visão é muito pertinente ao trabalho do economista Joseph Schumpeter, autor que elevou o processo ao status de centralidade de tal dinâmica capitalista (OLIVEIRA; SANTANA; GOMES, 2014).

O trabalho seminal de Schumpeter, *Theory of Economic Development*, de 1934, atribui à inovação o ato de “introduzir algo diferente no plano econômico”, nos termos de Cavalcante e Cunha (2017, p.16), mediante um processo dinâmico de substituição tecnológica denominada pelo austríaco “destruição criativa”. Em suma, os agentes de inovação seriam aquelas pessoas que promovem novas combinações entre materiais e forças produtivas, substituindo as tecnologias até então utilizadas para algo por novos arranjos (BRANDÃO; BRUNO-FARIA, 2013). Com isso, conseguem atrair a si benefícios competitivos e econômicos adicionais próprios, ao menos enquanto a novidade introduzida sustentar esse caráter vantajoso (CAVALCANTE; CUNHA, 2017). Assim, a inovação seria em síntese o que move o capitalismo, o qual se constrói e evolui de mudança em mudança pelo setor privado na figura das empresas inovadoras⁶.

Outra característica marcante do trabalho de Schumpeter é a relação que o autor promove entre a inovação e a sua difusão. Afinal, a existência da caminhada capitalista e dos seus efeitos econômicos e sociais a partir de uma inovação só poderia ser efetivada quando um número considerável de indivíduos fora da organização que criou a inovação a adotassem. Só há impacto econômico a partir da transação comercial causada pela difusão da inovação, na lógica privada, e apenas com a difusão o tripé inovador schumpeteriano – invenção (existência de ideia potencialmente utilizável na exploração comercial), inovação (exploração comercial da ideia) e difusão (propagação de novos produtos e processos ao redor do mercado, advindos da inovação) – se concretiza (SCHUMPETER *apud* FERREIRA; RUFFONI; CARVALHO, 2017).

Algumas outras ideias sobre essa temática foram sendo trabalhadas ao longo do tempo, com destaque para a Teoria da Difusão de Inovação de Rogers

⁶ Na realidade, a teoria de Schumpeter sobre inovação nada mais é que uma aplicação, aos âmbitos econômico e de negócios, de sua teoria mais ampla sobre a forma como a mudança evolucionária ocorre nas sociedades. Além da economia, essa linha de raciocínio era aplicada pelo autor em áreas como a vida social, a ciência e a arte, querendo o autor promover a ideia de que a mudança ocorria pelas mãos de pessoas criativas e de mente empreendedora – ou, como ele as denominava, “new men” (KATTEL *et al*, 2014).

(1962). Segundo o autor, a difusão é “o processo pelo qual uma inovação é comunicada através de certos canais, ao longo do tempo, entre os membros de um sistema social” (ROGERS *apud* FERREIRA; RUFFONI; CARVALHO, 2017, p.178), de forma que ela é agora adotada por mais empresas ou pessoas. A Teoria, puxando a uma abordagem sociológica, examina os processos que influenciam a comunicação e a adoção de inovações, englobando tanto a difusão do conhecimento da inovação (processo que espalha o conhecimento relacionado à inovação) como a difusão do produto da inovação (adoção dos produtos ou tecnologia inovadora por outras empresas) (OCDE, 2005). O processo comunicacional é basilar nesse contexto, e requer quatro pilares: a inovação a ser difundida, uma pessoa com conhecimento / experiência no uso da inovação, outra pessoa que não possua esse conhecimento e, por fim, um canal de comunicação entre elas (ROGERS *apud* NOBRE, 2023).

De qualquer maneira, após Schumpeter a variedade de análises sobre a inovação foi sendo ampliada, deixando o tronco originário do desenvolvimento econômico para sulcar ramos em áreas como as inovações sociais, as inovações em serviços e, inclusive, a inovação no setor público (HALVORSEN *apud* OLIVEIRA; SANTANA; GOMES, 2014). Com foco em chegar a esta última, Kattel *et al* (2014) utiliza a fase schumpeteriana como uma primeira fase acadêmico-literária sobre a compreensão da inovação, sendo seguida pelo período da teoria organizacional e pelo período da teoria autóctona para formarem a linha evolutiva da relação entre inovação e Estado.

Contextualizando historicamente dessa forma e inserindo a inovação no setor público como um fenômeno anterior ao do fenômeno econômico privado, o Estado aparenta ter ficado por muito tempo completamente apartado do ideal de inovação, como que em um universo distinto daquele em que as firmas inovadoras de Schumpeter desenvolviam seus novos arranjos. E, de fato, é possível afirmar que a inovação no setor público em si foi negligenciada durante algum tempo pela literatura (OLIVEIRA; FERREIRA; GOMES, 2014) e que a matéria ainda é predominante no âmbito dos estudos para a iniciativa privada (CAMÕES; SEVERO; CAVALCANTE, 2017), mas este ponto da discussão requer um refinamento de olhar: para endereçá-lo, é necessário diferenciar a *inovação meramente realizada pelo Estado* da *inovação no setor público*. Afinal, promover a inovação para o setor privado é uma ação; promovê-la a si mesmo já é outra, completamente distinta.

De acordo com Kattel *et al* (2014), o papel do setor público na fase schumpeteriana do entendimento sobre inovação é não só existente, mas duplo. Em primeiro lugar, Schumpeter afirma que o Estado poderia eventualmente vir a substituir o empreendedor na promoção da destruição criativa, exercendo o papel deste na evolução capitalista⁷. Mas, além disso, também seria possível que a inovação fosse “puxada” pelo governo - ou seja, que o setor público exercesse uma liderança direta na inovação privada por iniciativa própria. Em qualquer um desses dois casos, percebe-se que o Estado participa, sim, da inovação, influenciando-se pelo movimento das pessoas inovadoras ou promovendo a inovação privada em primeiro lugar; no entanto, a inovação não recai sobre o setor público, mas sobre o setor privado, concretizando a diferença que Kattel *et al* (2014) traz para “*innovations through public sector*” e “*innovations in public sector*”⁸. Na era schumpeteriana, portanto, não se concebia o segundo movimento, mas a inovação meramente realizada pelo Estado apenas.

Prosseguindo tal caminhada, agora sim adentra a inovação no setor público. Segundo Kattel *et al* (2014), após o período schumpeteriano da inovação está o período da teoria organizacional, predominante entre as décadas de 1960 e 1990. A década de 1960 foi o período em que as pesquisas começaram explicitamente a se referir a uma inovação no setor público, iniciando a sanar a mencionada lacuna existente na literatura, mas ainda sem diferenciar conceitualmente a inovação no setor público da inovação no setor privado ou particularizá-las de alguma forma. Uma das principais figuras dessa era foi James Q. Wilson, que definia a inovação nas organizações do setor público como um movimento que, não apenas adicionando elementos ou alterando tarefas periféricas, altera tarefas-cerne de uma organização. A inovação, portanto, deveria demonstrar evolução em sua natureza e em seu impacto (KATTEL *et al*, 2014). Em qualquer tipo de organização, pública ou privada, ela poderia ser definida por tal evolução radical nas tarefas organizacionais principais.

Por fim, os anos 2000 vieram a alterar a indefinição schumpeteriana e o amorfismo da teoria organizacional, tendo o período da teoria autóctona trabalhado em direção à inovação de fato atribuível ao setor privado e a discussões sobre inovação em serviços públicos e governança (KATTEL *et al*, 2014). A opinião de Kattel

⁷ No socialismo, o raciocínio do autor é que o de que o Estado seria o único ente inovador, já que não existe propriedade privada nesse sistema (KATTEL *et al*, 2014).

⁸ Em tradução livre, “inovação por meio do setor público” e “inovação no setor público”.

et al (2014) sobre esse último ponto é a de que, ainda que a era autóctona tenha se esforçado em diferenciar as discussões sobre o escopo da inovação no setor público da inovação sobre o setor privado, não houve ainda nenhuma mudança substancial no que tange a diferenciar conceitualmente a inovação no setor público da inovação no setor privado enquanto fenômenos teóricos distintos. Talvez o que Kattel tenha sentido falta seja de uma alteração de olhar; em vez de se concentrar na segunda parte do termo (“inovação **do setor público**” e “inovação **do setor privado**”), trazer a axiologia do que significaria “inovação” para um e outro. Isso pode ser inferido da seguinte fala do autor, após elencar numerosos conceitos de inovação no setor público emergentes:

Ainda assim, como essa mudança transformativa funciona de fato no setor público – e se diferencia das dinâmicas típicas do setor privado – permanece quase sempre velado. Até os mais avançados conceitos de inovação no setor público não trazem detalhes sobre como a seleção de mecanismos e outros processos ocorrem, de forma a nos habilitar a distinguir inovações de mudanças ordinárias. O que faz de uma reforma ou novo serviço uma inovação, e de outros não? Normalmente parecem haver conotações normativas envolvidas em distinguir inovação de mudança: como a inovação é boa, uma reforma de sucesso deve ser inovadora (KATTEL *et al*, 2014, p. 7. Tradução nossa).

Estes parágrafos teóricos sobre inovação e inovação no setor público, além de prepararem já certo terreno às seções vindouras, procuraram demonstrar que uma caminhada extensa de produção sobre a inovação não exime que o tema ainda seja alvo de divergências e ausência de consenso perante a comunidade acadêmica. Mais que isso, percebe-se que a inovação está longe de ser tema conceitualmente acabado.

2.2 A inovação no setor público: antecedentes, efeitos e principais ferramentas

A subseção anterior permitiu o vislumbre, ainda que sob um prisma meramente teórico, de como se deu a aproximação gradual entre o processo inovador e o Estado – ou, explicitando brevemente o que vem a ser a inovação no setor público, de como se deu o comportamento de o Estado promover, por sua própria iniciativa, inovações também em si próprio. Compreender melhor essa aproximação, porém, envolve também e sobretudo um vislumbre prático. Quando, e como, a inovação no setor público começou a ser praticada? No que ela consiste, em mais detalhes, e quais suas principais ferramentas?

Quando hoje se direciona a atenção para a inovação no setor público, o que parece vir aos olhos é uma floresta: árvores de copas e raízes entrelaçadas, que carregam todo um ecossistema em desenvolvimento e uma gama de possibilidades. E, assim, figuras como laboratórios de inovação, inovação aberta, aplicativos de governo, *design thinking*, experiência do usuário, dentre tantos outros, são termos que se entrelaçam e criam, perante a pessoa que vislumbra isso de fora, um todo, no mínimo, confuso. O objetivo desta subseção é, por assim dizer, “rebobinar a floresta”. Vislumbrando melhor como a prática da inovação no setor público se deu, fica mais natural chegar a conclusões sobre o tamanho e as potencialidades de suas ferramentas depois. E, se hoje a inovação no setor público é um ecossistema em desenvolvimento, pode-se dizer que as árvores atuais são advindas de diversas pequenas sementes.

Como já mencionado, qualquer tipo de inovação tem como cerne conceitual o rompimento com uma situação proporcionada por ações passadas (CAVALCANTE; CUNHA, 2017), e com a inovação no setor público não foi diferente. Uma das sementes de sua necessidade pode ser o conteúdo da concepção crítica que Tângari e Gonçalves (*apud* CORRÊA, 2015) trazem acerca dos resultados da implantação da burocracia.

Vista como mecanismo de otimização para Max Weber e mesmo sua “organização por excelência” (CHIAVENATO, 2006, p.37), a operacionalização desse modelo, presente na administração pública brasileira desde 1936, detinha pilares como a impessoalidade, a racionalidade e a neutralidade. No entanto, os benefícios por ele concretizados não teriam vindo juntamente ao aumento da eficiência prometido: pelo contrário, a administração pública teria caminhado a uma maior lentidão, onerosidade e menor orientação ao atendimento das questões sociais face ao crescimento de suas atribuições e responsabilidades econômicas assumidos perante o crescimento do Estado (TÂNGARI; GONÇALVES *apud* CORRÊA, 2015).

Composto também pela crise fiscal que assolou as principais economias do mundo capitalista na década de 1970 (CAVALCANTE, 2017) e impulsionado pela ascensão dos ideais neoliberais, tal contexto suscitou o discurso de reinvenção por parte do Estado. Desde sua estrutura e perpassando, inclusive, a redução de seu tamanho, a busca por novas formas de gestão desaguou em uma gama de movimentos reformistas ao redor do mundo na década de 1980 (TÂNGARI; GONÇALVES *apud* CORRÊA, 2015). A *New Public Management* (NPM) – ou, em

português, Nova Gestão Pública – foi implantada com ideais de aumento de eficiência, eficácia e competitividade da administração pública, por vezes aos moldes da iniciativa privada. Foi justamente nessa inexorável necessidade por mudanças que as políticas de inovação foram tomando mais espaço nas organizações públicas (CAVALCANTE, 2017), tanto em países desenvolvidos como em emergentes.

Não seria prudente, entretanto, afirmar de forma categórica que as iniciativas inovadoras só começaram a ser postas em prática nesse novo sistema: vide, por exemplo, a revolução no processo orçamentário público gerada pela introdução do método *planning, programming, and budgeting system* (PPBS) formatada no ápice da administração pública tradicional burocrática, qual seja, os anos 1960. O PPBS é base para o raciocínio até hoje em voga para os modelos de orçamento por desempenho, e foi criada durante um período de cunho altamente burocrático fora da NPM (CAVALCANTE, 2017). A questão é a maior abertura de possibilidades à inovação que o gerencialismo trouxe, tanto pela necessidade posta de mudar o sistema administrativo em voga como pela mentalidade aberta a experiências externas novas (o que propicia a inovação), uma vez que muitas das disfunções da burocracia residem justamente na aversão e, até onde for possível, resistência à mudança (MERTON, 1970).

As disfunções burocráticas e a emergência da NPM não foram a única semente para o atual ecossistema de inovação no setor público, porém. Apesar de a caminhada no que tange a modelos gerenciais ter prosseguido, a inovação no setor público se manteve enquanto tópico necessário. Isso porque, se as pessoas são cerne do processo inovador, isso se faz ainda mais patente na inovação voltada ao setor público, cujo cerne em motivação envolve servir a sociedade e melhorar a qualidade dos serviços públicos oferecidos (NOBRE, 2022). Brandão e Bruno-Faria (2012) corroboram essa visão ao afirmarem que é função dos governos atenderem às demandas das cidadãs e dos cidadãos, inclusive na complexidade crescente que constitui o ambiente que os rodeia. E, estando essas pessoas cada vez mais em contato com distintas realidades num mundo globalizado e em rede, as expectativas quanto à atuação do Estado se fazem crescentes.

Sendo assim, nos últimos anos, as organizações públicas passaram a se ocupar mais com o fomento da prática otimizadora muitas vezes denominada como inovação, que pode ser vista como uma resposta às rápidas mudanças econômicas, políticas, sociais e tecnológicas (inclusive, em formato de problemas complexos) que

se fazem frequentes no cenário que a atualidade desvela (CAVALCANTE; CUNHA, 2017); em suma, mudando. Isso é patente em outros países, mas também no Brasil, de forma alinhada às tendências internacionais (CAVALCANTE, 2022).

Desde os anos 1980, intensas transformações sociais, políticas, econômicas e tecnológicas no mundo e, sobretudo, no Brasil pressionam os governos a constantemente aprimorar suas políticas públicas. A resposta às demandas crescentes vem se traduzindo em maior dinamismo, ampliação do escopo de atuação e, de maneira especial, inovações nas estruturas e no funcionamento do Estado brasileiro (CAVALCANTE, 2022, p.1).

Esse tipo de movimentação vem acontecendo independentemente da configuração de ação governamental: afinal, sendo ela mais ou menos intervencionista, a importância do setor público na economia tem se expandido significativamente nos últimos anos e o papel do Estado tende a ser sempre estratégico, já que é ele o ente capaz de regular relações econômicas e suprir as necessidades das pessoas sob sua tutela com bens e serviços públicos. Portanto, a geração de inovações em governo é não apenas uma resposta a demandas populares por melhorias mas, também, um investimento próprio, já que pode qualificar a própria forma de agir estatal (OLIVEIRA; SANTANA; GOMES, 2014). Ou, em outras palavras, a inovação no setor público se tornou “um imperativo, e não uma mera opção” (CAVALCANTE; CUNHA, 2017, p.18).

Estando a inovação no setor público assim tão capilarmente infundida dentre tendências e movimentos históricos da atuação estatal, a ponto de parecer ter apenas um início e uma continuidade para com ele, Cavalcante (2017, 2022) é um dos teóricos que defendem que se pense em todo esse percurso por meio de outra lógica, de cunho menos ordenado e reformista e mais incremental.

Como entender, portanto, o estado da arte, as mudanças na administração pública contemporânea e, sobretudo, sua influência nas discussões sobre inovação no governo? A estratégia mais recomendável parece estar desvinculada da necessidade de enquadramento pleno e irrestrito aos modelos ou paradigmas de gestão descritos, e mais direcionada a tendências que se refletem por meio das inovações. Assim, é possível sintetizar um conjunto de tendências (princípios e/ou diretrizes) de gestão que vem norteando as inovações no setor público, principalmente nas últimas duas décadas (Bourgon, 2010; Grau, 2004; Pollitt e Bouckaert, 2011; Carneiro e Menicucci, 2011; Dunleavy et al. 2005) (CAVALCANTE, 2017)

A divisão das eras da gestão pública em tendências, ressalta-se, faz parte da linha teórica seguida pelo autor, que separa os processos de mudança na

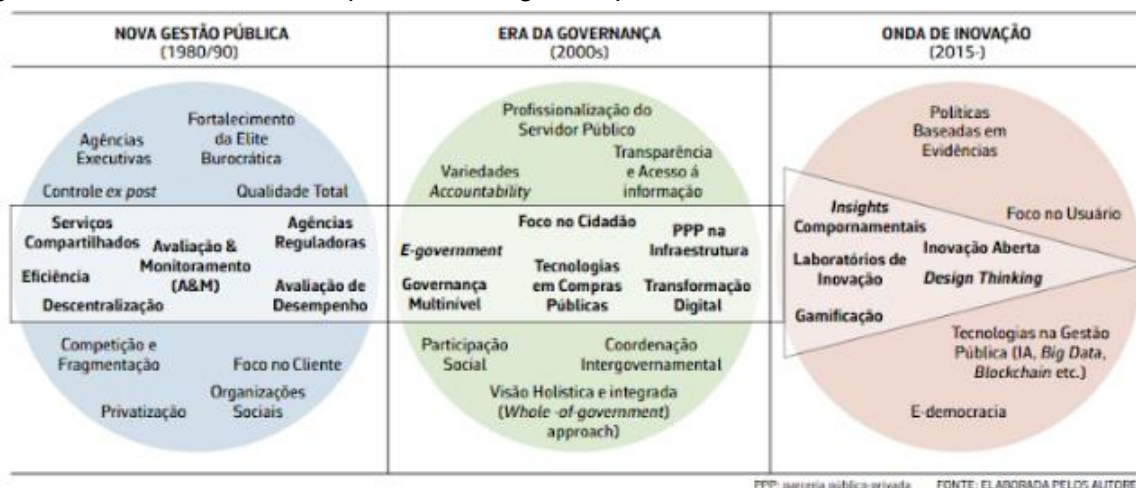
administração pública em macrorreformas e modificações incrementais. Enquanto as macrorreformas exploram janelas de oportunidade para implementação rápida e disruptiva, de forma a alterar abrupta e abrangentemente o *status quo*, as modificações incrementais se concentram em problemas mais específicos e ocorrem de forma mais palatável e gradual ao sistema já posto. Cavalcante (2022) defende que, em razão dos altos custos de transação⁹ envolvidos em uma macrorreforma, os governos democráticos do século atual têm optado por implantar reformas incrementais, alinhadas às tendências de paradigmas/movimentos internacionais, quando alguma modificação se faz necessária. A ideia é que um período não substitui completamente o outro, mas que o cenário vai se alterando aos poucos, mantendo algumas tendências ora em voga, eliminando outras que não se fizeram tão patentes de continuidade e agregando mais algumas enquanto contribuições de novos paradigmas.

Sendo assim, e transcrevendo essa realidade, Cavalcante (2022) imaginou uma representação gráfica sintética em formato de linha do tempo, contida na Figura 2, para as tendências contemporâneas da gestão pública no Brasil. A linha do tempo é dividida em três fases: o círculo azul, pertinente aos anos 1980 e 1990, apresenta o paradigma da NPM; o círculo verde, já nos anos 2000, traz a denominada era da governança; e, por fim, demarca-se o período a partir de 2015, inserido no círculo vermelho, como parte da chamada onda de inovação. Os termos inseridos dentro dos círculos são aqueles emergentes durante os respectivos períodos, ou seja, tendências típicas de cada um deles. Ainda dentro de cada círculo, mas perpassando toda a estrutura, os termos inseridos dentro da seta que percorre os três círculos são tendências que

continuaram ou continuam presentes no setor público do país, reforçando a perspectiva de que mudanças institucionais não ocorrem com a total substituição de diretrizes e práticas, mas sim pela coexistência, combinação e adaptação delas. (CAVALCANTE, 2022)

⁹ Conceito advindo da microeconomia. Para Mankiw (2013), envolve “custos em que as partes incorrem no processo de efetivação de uma negociação” (MANKIW, 2013, p.198). Ou seja, tudo aquilo que se interpõe entre uma possibilidade e sua concretização, seja no formato de custos econômicos, de tempo, de resistência... no caso, o que Pedro Cavalcante (2022) afirma é que tais custos seriam demasiado elevados no caso de uma macrorreforma na administração pública, tornando mais eficiente e eficaz a opção por melhorias incrementais.

Figura 2: Tendências contemporâneas da gestão pública



Fonte: CAVALCANTE, 2022.

Percebe-se que a figura mostra três fases da gestão pública durante as quais o processo inovador se construiu progressivamente como prioridade. Em primeiro lugar, a NPM, quando, como já dito, o Estado se esforçou bastante na própria reforma e na otimização de suas estruturas, começando a colocar a inovação enquanto mentalidade central. Em segundo lugar, a inovação perpassa a era da governança, em que mais mudanças foram feitas, e, depois, atinge a onda de inovação – nome consideravelmente sugestivo que representa o status atual da gestão pública para Cavalcante (2022).

Por pertinência temática, o foco da presente análise será a última tendência: a onda de inovação. Esse movimento se refere a um reforço na ideação e construção prática do processo inovador no Brasil, estando ainda a título embrionário devido ao seu surgimento recente – cujo marco foi posto com a I Semana de Inovação, organizada em 2015. Esse evento, organizado pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) desde então, teve na edição de 2015 uma introdução à agenda estratégica da inovação no setor público nacional, organizando suas tendências emergentes (CAVALCANTE, 2022).

A onda de inovação, assim como as demais tendências representadas, apresenta tópicos divididos entre gerais e centrais à sua ocorrência. De uma maneira geral, Cavalcante (2022) aponta que o movimento que se iniciou em 2015 preza pelas ferramentas de política pública baseada em evidências, foco no usuário, tecnologias aplicáveis à gestão pública (IA, Big Data, *blockchain* etc), e-democracia, *insights* comportamentais, inovação aberta, *design thinking*, gamificação e laboratórios de

inovação para a lida com a gestão pública, sendo que, dentre esses, aqueles localizados dentro da seta (os seis últimos) seriam não somente ocorrentes e relevantes no paradigma, mas potencialmente duradouros no tempo uma vez que prosseguem como tendência.

2.3 Laboratórios de inovação

Uma das tendências enunciadas por Cavalcante (2022) como pertinentes à era de gestão denominada Onda de Inovação, a figura dos laboratórios de inovação no setor público é talvez a mais relevante para esta pesquisa. Também denominados de *I-Labs* ou Lisps (sigla para laboratórios de inovação no setor público), esse tipo de organização não é um fenômeno totalmente novo na administração pública contemporânea no geral (CAVALCANTE, 2022), mas sua proliferação tem sido emergente em terras brasileiras desde 2016 (SANO, 2020).

Conceituar os Lisps envolve, antes de tudo, abdicar de pré-concepções e amarras de experiências pessoais sobre o tema. Isso porque a amplitude de significados práticos atrelados aos laboratórios de inovação é mais que extensa, ao ponto de a tentativa de definição desse tipo de ambiente ser um tanto quanto genérica, quando se analisa a produção acadêmica nesse sentido. Laboratórios de inovação são, acima de tudo, diversos. Mas, antes de abarcar a diversidade, um passo atrás para a contextualização do ambiente de um laboratório se faz salutar.

A existência de setores denominados “laboratórios” para designar espaços abertos à experimentação remonta aos séculos XVIII e XIX, quando as áreas da ciência e da tecnologia abriram portas à estratégia de estruturar espaços em que novas ideias poderiam ser desenvolvidas e testadas antes de serem disponibilizadas ao “mundo exterior”. Desde então, laboratórios se tornaram comuns em áreas como a química, a física, a eletrônica e a biologia – alguns de fato dissociados da realidade, mas outros com um forte senso de aplicabilidade (MULGAN, 2014).

A partir daí, e com o caminhar dos tempos, o termo “laboratório” passou a designar não só essa configuração tradicionalmente aliada à ciência, mas a adereçar também espaços de experimentação em outros setores, públicos e privados, de forma mais metafórica. Esse tipo de espaço não costuma englobar capacidades para levar as ideias que desenvolve à implementação em escala, e alguns deles podem estar atrelados a organizações influentes enquanto outros dispõem de pouquíssimos meios para disseminar suas ideias. No entanto, a maioria tem como aspiração a influência

factível de mudança nos sistemas em que se inserem, e não só a mera geração de ideias (MULGAN, 2014).

Para finalizar esta contextualização, Mulgan (2014) apresenta algumas maneiras pelas quais os laboratórios podem ser distinguidos entre si. São eles:

- a) Pelo método principal que usam (*design*, dados, economia comportamental, métodos híbridos, dentre outros);
- b) Pelo campo em que atuam (podendo ser educação, agricultura, saúde e outros);
- c) Por qual é o seu foco ao longo da jornada produtiva (ou seja, desde a compreensão dos problemas, passando pela geração de ideias até a implementação e a escala desta);
- d) Por como trabalham (inovando para si mesmos, apoiando, usando métodos de inovação aberta ou financiando outras organizações);
- e) Por quão próximos estão do governo (podendo ser laboratórios que partem do próprio Estado até laboratórios completamente separados dele).

Estando disseminados em distintos locais, temáticas e ramos, existem laboratórios que se destinam especificamente à inovação no setor público – como já mencionado, os denominados *I-Labs* ou Lisps. Estes, vinculados ao Estado, a seus órgãos e Poderes, são definidos por Sano (2020) como “ambientes colaborativos que buscam fomentar a criatividade, a experimentação e a inovação, por meio da adoção de metodologias ativas e da cocriação, na resolução de problemas” (p. 18), tendo como principal função resolver problemas nas organizações públicas, nas políticas públicas ou serviços públicos. Dessa forma, atendem à sociedade de forma concreta e eficaz e agem de forma colaborativa (com a participação da sociedade civil e de empresas, por exemplo) nessa busca por soluções. Sendo assim, percebe-se a interface entre os Lisps e a própria inovação aberta, citada em subseção anterior, uma vez que a busca por ideias e inovações dos laboratórios envolve a participação de atores para além da unidade de atuação no problema em questão (intragovernamentais, ou seja, de outros setores e unidades do mesmo Estado; intergovernamentais, qual seja, de outros Estados; ou mesmo de fora do Estado) (SANO, 2020).

A perspectiva dada por Cavalcante (2022), também nesse sentido, traz os *I-Labs* como “unidades e/ou equipes responsáveis por liderar estratégias direcionadas

ao aperfeiçoamento do desempenho e da qualidade dos processos e serviços nas organizações públicas” (p. 7). Cavalcante (2022) argumenta que esses laboratórios seriam “ilhas de experimentação” no setor público, e romperiam com o padrão de funcionamento insulado e estático da burocracia estatal diante da promoção da cultura de inovação que efetuam. De forma muito condizente a Sano (2020), Cavalcante (2022) prossegue:

Os I-labs buscam soluções criativas de problemas em espaço de colaboração, empatia, adaptação, aprendizagem, prototipagem, tentativa e erro e assunção de riscos no setor público. Em contexto de governança experimental, essas unidades atuam no fomento à coordenação e à cooperação com diferentes atores governamentais e da sociedade civil, academia e iniciativa privada. A disseminação dos laboratórios caminha lado a lado com o crescente interesse nas tendências de políticas públicas baseadas em evidências, design thinking e suas variações, bem como na utilização de grandes tecnologias aos serviços públicos (CAVALCANTE, 2022, p.7).

Aqui, reafirma-se a heterogeneidade dos Lisps mediante a multiplicidade de áreas e possíveis atuações no setor público. No Brasil, por exemplo, há pelo menos 43 deles, “vinculados a órgãos e entidades da administração pública, nos três Poderes e no Ministério Público, nas três esferas de governo e em todas as Regiões do país” (SANO, 2020, p. 21). Essa diversidade se confirma mediante as diversas características que esses laboratórios podem ter, como mostra a Figura 3.

Figura 3: Características dos *I-Labs*

TIPOS/FUNÇÕES	PRINCÍPIOS/DIRETRIZES	ABORDAGENS/FERRAMENTAS
<p>Desenvolvedores e Criadores de Inovação (desafios específicos)</p> <p>Facilitadores (foco no engajamento na busca de novas ideias)</p> <p>Educadores (desenvolvimento de habilidades e competências)</p> <p>Arquitetos (analisam o contexto social mais amplo)</p>	<p>Experimentação Coprodução</p> <p>Transversalidade</p> <p>Foco no usuário (<i>human-centered</i>) Adaptação</p> <p>Prototipagem Criatividade</p> <p>Empatia</p> <p>Aprendizado Interorganizacional</p>	<p>Inovação Aberta (desafios, prêmios, <i>hackttons</i> etc.)</p> <p><i>Design Thinking</i> <i>Insights</i> Comportamentais</p> <p><i>Benchmarking</i> Gamificação</p> <p>Ciência de Dados Transformação Digital</p> <p>Métodos Ágeis Governança Experimental</p> <p><i>Design Sprint</i></p>

Fonte: CAVALCANTE, 2022.

À época da pesquisa de Sano (2020), a maioria dos laboratórios contabilizados havia sido criada nos últimos três anos, ou seja, desde o ano de 2017, e isso diz muito sobre a figura dos Lisps como tendência central emergente na gestão

pública, papel que Cavalcante (2022) lhes atribui. Tõnurist, Kattel e Lember (2017), a partir da literatura sobre o tema, têm dentre suas conclusões para o *boom* recente de Lisps a nível mundial a função que estes teriam de fazer frente à crescente demanda por serviços personalizados na administração pública, levando-se em conta os atuais tempos de austeridade e de mudanças tecnológicas rápidas. Isso porque eles representariam a tentativa de criar um espaço de experimentação no setor público, como já descrito, de forma a potencialmente atender essa demanda. Ademais, sua utilidade estaria atrelada ao alto nível de autonomia e especialização que possuem.

Uma outra razão interessante que é elencada por Tõnurist, Kattel e Lember (2017), dessa vez menos técnica, seria o viés de confirmação ativado quando o Estado resolve problemas por meio de *I-Labs*. Segundo os autores, o fato de tais laboratórios se configurarem como tendência cria toda uma aura de legitimidade e credibilidade às iniciativas por eles intermediadas; sendo assim, a criação de mais Lisps pode ser também um processo isomórfico de difusão de práticas organizacionais “da moda”, termo que Tõnurist, Kattel e Lember (2017) usam para o processo.

Seja por meio de reformas ou ondas, e diante de todas essas possíveis ferramentas, percebe-se que a inovação no setor público veio, de fato, para fixar raízes. No entanto, isso não significa que ela não enfrente dificuldades para permear as organizações públicas. A próxima subseção aborda, portanto, os obstáculos para que o fenômeno se faça concreto nelas.

2.4 Obstáculos à inovação no setor público

Quando se fala do âmbito geral, organizações podem se engajar com a promoção de inovação em si próprias por diferentes motivos, como, por exemplo, a obtenção de novos produtos, mercados, de mais eficiência, qualidade ou do conhecimento para tanto aprender como implementar mudanças. A adoção ou a formatação de inovações muito se relaciona com a vontade que tem uma organização de cumprir com as próprias necessidades (OCDE, 2005).

No entanto, também múltiplos fatores são aqueles que obstruem o engajamento de uma organização com a inovação, seja de forma a não iniciar esse tipo de atividade, seja de forma a torná-la lenta ou não implementável. O Manual de Oslo (OCDE, 2005) se ocupa de elencar, para esse sentido, fatores econômicos como o alto custo ou a ausência de demanda para a inovação, fatores específicos da organização em questão como a ausência de pessoal habilitado ou de conhecimento

para promover a inovação, bem como fatores legais, a exemplo da regulação sobre o setor ou de taxas. Ademais, menciona o fator (agora bem característico ao setor privado) que se relaciona à capacidade que aquela organização teria de se proteger ao ponto de apropriar de forma significativa os ganhos das próprias atividades de inovação. Ou seja, se proteger, por exemplo, da imitação daquela inovação pelos competidores.

Trazendo especificamente a inovação no setor público, diz-se da heterogeneidade do grau de assimilação das ferramentas da onda de inovação citadas por Cavalcante (2022) (além de outras potencialmente não citadas), bem como o costume de estas terem pouca priorização na agenda estratégica dos governos¹⁰ (CAVALCANTE, 2022). Talvez um pouco deste último fator esteja relacionado à pouca disponibilidade de evidências empíricas sobre o tema, já que existem poucos estudos sobre os fatores que se caracterizam como barreiras à inovação no setor público. Isso reduz o entendimento sobre a natureza das inovações e como estas podem ajudar a otimizar o serviço público, tornando menos palatável a compreensão e a promoção dessa inovação no Estado. E, dessa forma, diz-se da importância de examinar esse cenário, estudando quais fatores são barreiras à inovação no setor público¹¹ (BRANDÃO; BRUNO-FARIA, 2017).

De acordo com Wipulanusat *et al* (2019), a maioria das barreiras à inovação no setor público está nos aspectos organizacionais, políticos, econômicos e sociais, resultando não de lacunas em técnica ou talento individual, mas de deficiências de colaboração. Aplicada ao serviço público australiano, a pesquisa de Wipulanusat *et al* (2019) elencou os seguintes obstáculos à efetivação da inovação nesse ambiente:

¹⁰ Se a baixa priorização nas agendas governamentais constitui um gargalo e se a demanda política faria diferença nesse sentido, como a literatura aponta, seria interessante que se produzissem estudos sobre a evolução do cenário inovador nos anos que se seguirão no Brasil e, mais especificamente, também em Minas Gerais. Isso porque tanto o Governo Federal como o Governo do Estado, na estrutura ministerial de Lula e no Plano de Governo de Romeu Zema, mencionam a inovação como instância de foco em algum sentido. No caso do Governo Federal, isso se reflete no Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação e, principalmente, no Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, cujas competências giram em torno da geração de valor público por medidas como a inovação em serviços públicos e a transformação digital (BRASIL, 2023). Já para o Governo Estadual, percebe-se o termo “inovação” citado algumas vezes no plano de governo do então candidato e agora governador Romeu Zema (2022) como pilar e diretriz para o mandato.

¹¹ Brandão e Bruno-Faria (2017) promovem seu estudo com base nas iniciativas de inovação em gestão (também identificada na literatura como inovação administrativa ou organizacional), a qual se define como “a implementação de práticas gerenciais, processos, estruturas ou técnicas que são novas para a unidade adotante e que pretendem potencializar os objetivos organizacionais” (p. 147).

- a) A cultura avessa ao risco que ele tem (muito, segundo os autores, causados pelas proporções negativas, material e politicamente, que um erro advindo da tomada de risco pode causar);
- b) Seus recursos limitados¹² (sendo que recursos financeiros e humanos são essenciais ao desenvolvimento, testagem e implementação de uma solução inovadora);
- c) Falhas de liderança organizacional em dirigir o setor à cultura e às atitudes inovadoras (seja por falha interna, seja por conta da mudança constante de lideranças);
- d) Requisitos de regulação (que, para os autores, são intensos no setor público e podem desacelerar o ímpeto inovador);
- e) Existência de poucos incentivos e recompensas à inovação (havendo, em suma, mais sanções à inovação que falha do que recompensas àquela que acerta);
- f) Hierarquia (vista como inibidora da interação necessária para gerar ideias novas);
- g) Cultura burocrática (que, baseada em procedimento e controle, poderia inibir a inovação);
- h) Efeito silo (as pessoas no setor público tenderiam a concentrar-se na missão específica de seu setor, o que afasta a colaboração).

Corroborando muitos desses pontos, a revisão da literatura promovida por Brandão e Bruno-Faria (2017) elencou que a academia traz como principais barreiras à inovação no setor público a rigidez de regulamentações, a falta de pessoal, a insuficiência de recursos financeiros, a falta de coordenação e de interação entre departamentos, a alocação inadequada de tempo para promover a inovação, a falta de incentivos, a aversão ao risco, a incerteza quanto aos resultados e a resistência de usuários.

A específica relação entre a administração pública e o risco é tratada de forma muito interessante por Bommert (2010), um dos autores mencionados por

¹² Essa barreira foi alvo de divergência por parte de um dos entrevistados dos autores, o qual argumentou que, na realidade, a limitação de recursos tem o lado positivo de requerer que os gestores repensem como podem atingir seus objetivos com menos, estimulando o ideal inovador, em sua opinião. Assim, não se deveria restringir a mudança e a vontade de inovar devido aos recursos, sendo salutar apenas que, em casos de orçamento curto, se comece em menor escala; mantendo, em todo caso, os grandes cenários em mente para quando a cena for propícia (WIPULANUSAT et al, 2019).

Brandão e Bruno-Faria (2017). Cunhando por “inovação burocrática” aquela ocorrida sob as condições e restrições organizacionais e culturais da burocracia do setor público, Bommert (2010) advoga que tal relação é permeada pelo contexto sociopolítico emergente à época: em um cenário de ameaça iminente, o fenômeno que está por vir faz com que a consciência pública, a mídia e o apoio político gerem um cenário de maior aceitabilidade ao risco e maior disponibilidade de liderança e financiamento à inovação. No entanto, caso contrário, a janela de oportunidades se fecha e o ciclo inovador se torna mais vagaroso, ou mesmo se desfaz (BOMMERT, 2010).

Já tratando especificamente do âmbito brasileiro, no que tange a desenvolver inovações a nível federal, Brandão e Bruno-Faria (2017) trazem como resultados que nove fatores atuariam como barreiras: dificuldade de articulação intersetorial, restrições legais, estrutura organizacional verticalizada, resistência à inovação e aversão ao risco, baixa capacidade técnica de estados e municípios, rotatividade de dirigentes, diversidade social, cultural e econômica do país, recursos orçamentários e financeiros limitados e falta de incentivos à inovação. Os quatro primeiros foram os mais recorrentes na pesquisa das autoras, e a definição de cada um dos fatores elencados por elas segue na Figura 4. Percebe-se, novamente, a semelhança entre o conjunto de fatores ora apresentados e aqueles já mencionados, de outras teóricas e teóricos.

Figura 4: Definições constitutivas dos fatores que exercem o papel de barreiras à inovação em gestão

Barreiras	Definições
Dificuldade de articulação intersetorial	Dificuldade de coordenação e articulação de políticas públicas de caráter transversal e intersetorial que envolvem órgãos de diferentes setores.
Restrições legais	Exigências legais e normativas que geram obstáculos ao desenvolvimento de novos procedimentos, produtos, serviços e políticas públicas.
Estrutura organizacional verticalizada	Modelo verticalizado de ordenamento e agrupamento de atividades e recursos que geram estruturas hierárquicas rígidas e podem tornar o processo de comunicação e de tomada de decisão lentos e ineficientes.
Resistência à inovação e aversão ao risco	Conjunto de hábitos, crenças, valores e atitudes compartilhados pelos membros da organização e que se expressam pela maneira como os indivíduos reagem negativamente à inovação.
Baixa capacidade técnica de estados e municípios	Baixo nível de qualificação técnica das equipes de estados e municípios e infraestrutura física e tecnológica inadequadas ou insuficientes.
Rotatividade de dirigentes	Flexibilidade no sistema de seleção de dirigentes que permite a rotatividade periódica de gestores e, por consequência, dificulta a proposição e a implementação de inovações.
Diversidade social, cultural e econômica do país	Pluralidade de condições culturais, sociais e de desenvolvimento político e econômico da população em um país de dimensões continentais como o Brasil.
Recursos orçamentários e financeiros limitados	Insuficiência de recursos orçamentários e financeiros para financiamento de inovações.
Falta de incentivos à inovação	Falta de apoio e suporte da organização à inovação.

Fonte: BRANDÃO; BRUNO-FARIA, 2017

Já uma abordagem focada a nível estadual (âmbito mineiro) foi feita por Volpini (2020), que entrevistou um grupo de servidores que tiveram contato direto ou indireto com a inovação dentro do Governo de Minas. Quanto aos desafios enfrentados pela inovação em governo, mencionou-se sobretudo o desafio da obtenção de patrocínio da alta gestão responsável no órgão, a falta de recursos no setor em questão, responsável pela promoção do processo inovador (sendo a presença de recursos crucial, mas sua ausência não impeditiva à realização de inovação) e os obstáculos impostos pela cultura organizacional (esta, de acordo com os entrevistados, inerente ao serviço público estadual e suas servidoras e servidores públicos).

Neste último caso, há menção à dinâmica política – a qual não foi detalhada, mas que talvez se refira ao tempo (que pode ser considerado curto) de um mandato governamental para o desenvolvimento estruturado de certas inovações (EMMENDOERFER, 2019) ou à já mencionada lacuna da inovação na agenda política (CAVALCANTE, 2022) –, ao receio e à falta de incentivos para que se crie uma inovação devido ao risco assumido e uma visão de restrição por parte das pessoas servidoras devido ao seu atrelamento ao princípio da legalidade (praticar única e exclusivamente o que a lei permite) (VOLPINI, 2020).

Sendo assim, ao mesmo tempo que se deve considerar o quesito implementável da inovação no setor público, deve-se também pensar a singularidade da implementação de projetos nesse ambiente, que apresenta diferenças com relação ao setor privado. Nesse sentido, Oliveira, Santana e Gomes (2014) argumentam que as inovações no setor público são invariavelmente caracterizadas por especificidades, principalmente no que tange à modificação estrutural ou de rotina que elas podem trazer. Sobre o tópico, mencionam o seguinte:

É certo que, no caso das inovações no setor público, algumas especificidades que caracterizam fortemente o ambiente desse setor devem ser destacadas. Inicialmente, os aspectos relacionados a legalidade e impessoabilidade são mais presentes no setor público do que no setor privado, sujeitos, muitas vezes, a estruturas administrativas familiares. Outro elemento importante, e característico do setor público, é sua rigidez estrutural, a qual é muito menos propensa a adequações do que no setor privado. O aspecto orçamentário, e de sua execução, também merece destaque diferente do setor privado, onde o limite orçamentário é apresentado e executado. No setor público, os custos transacionais tendem a ser

elevados, o que acaba por dificultar a sua plena execução. (OLIVEIRA; SANTANA; GOMES, 2014)

Tal raciocínio em muito se relaciona com outros modelos de análise geral do modo como ocorre a implementação no setor público / em políticas públicas, os quais chegam a conclusões convergentes a este ponto. Existem, a instância, a lógica de *garbage can*¹³ de Cohen, March e Olsen (1972) e a Teoria dos Múltiplos Fluxos¹⁴, de Kingdon (2005), dela derivada. O que se apreende dessas produções é que a implementação de projetos e novas iniciativas no setor público não é tão imediata como pode ocorrer no setor privado. Existem inibidores e obstáculos plausíveis de retardarem ou mesmo impedirem esse processo, o que não necessariamente identifica que o setor público estaria sendo ineficiente em suas ações ou na prática do que estruturado; muitas vezes, apenas existem demasiadas barreiras a uma implementação mais agilizada.

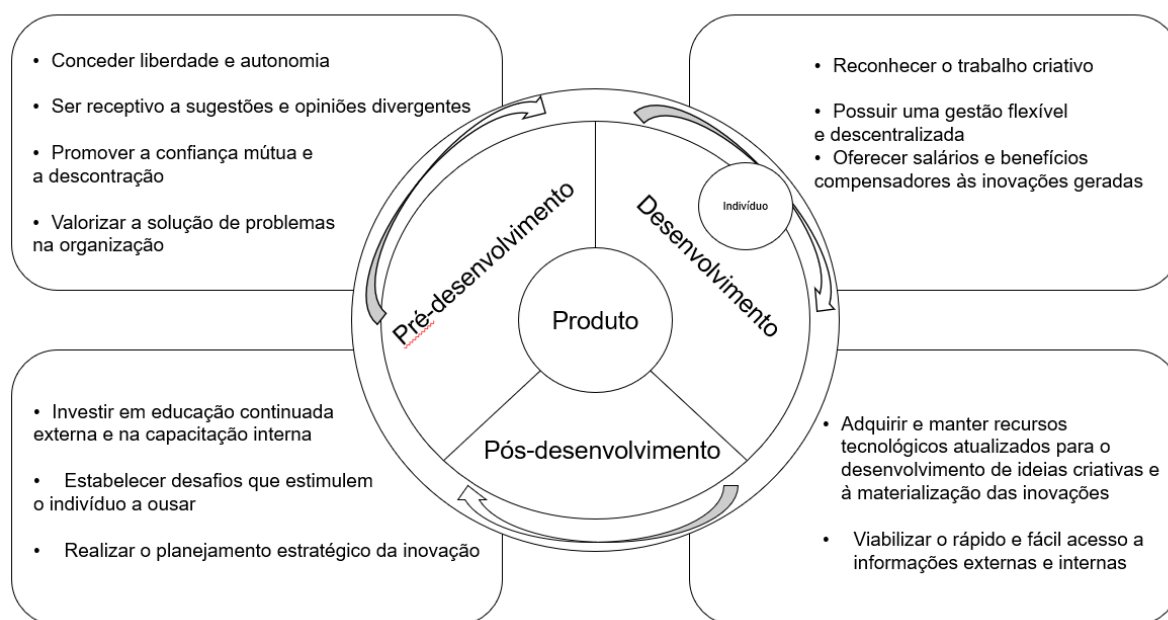
Tendo essas limitações em vista, criar espaços propícios à inovação se faz não só necessário à consecução dos benefícios da inovação no setor público, mas um desafio perante as possíveis barreiras a serem enfrentadas. Esse tipo de ambiente é descrito por Wipulanusat *et al* (2019) como aquele em que as pessoas colaboradoras têm liberdade de experimentação e de tomar os riscos necessários a buscar novas ideias – onde a falha não tem um peso tão grande, de certa forma. Sendo assim, as lideranças estratégicas pertinentes devem prover ambientes encorajadores e independentes, bem como o tempo e os recursos de acordo com as requeridas demandas de inovação.

¹³ O modelo *garbage can*, ou “lata de lixo”, pressupõe o estudo de organizações chamadas pelos autores de “anarquias organizadas”, as quais teriam problemas em definir e manter suas preferências de escolha e ação, bem como baixa organização de sua tecnologia procedimental (que não é bem conhecida pelas pessoas integrantes) e fluidez / inconsistência no engajamento de seus membros. Podendo caracterizar organizações públicas, o modelo postula que as decisões são encontros entre problemas e soluções, “lixos” organizacionais que devem se encontrar com tomadores de decisão em um momento oportuno (a lata de lixo). Essa simultaneidade é em muito contingencial, podendo ser limitada pela estrutura de decisão da organização – qual seja, o acesso da pessoa que decide às oportunidades dentre as quais pode escolher – e /ou pela estrutura de acesso – que regula a vinculação dos problemas existentes a oportunidades de escolha (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972).

¹⁴ Mais voltado a políticas públicas, o modelo postula que as decisões nesse ambiente não seguem lógica sequencial racional, nem se dão unicamente por esforços individuais. Pelo contrário, como envolvem interação entre organizações e decisores, são derivadas do resultado dessa interação, a qual é influenciada por uma combinação de regras institucionais e limitações cognitivas. Ademais, o fator político deve ser levado em conta, pois também contextualiza as decisões que acabam sendo tomadas. Em tal molde, o processo decisório é composto por três fluxos dinâmicos, distintos e independentes: o fluxo dos problemas, o das soluções e o político. Assim como na lata de lixo, em que deve haver coincidência de ocasiões, aqui deve-se haver conjunção dos fluxos em uma “janela de oportunidade” para que a decisão seja concretizada. Tal janela envolve tanto pela conjuntura temporal oportuna como pela atuação de empreendedores políticos (ZAHARIADIS, 2007 apud PEDROSO, 2013).

Também muito nesse sentido, Emmendoerfer (2014) introduz um esquema, baseado nos estágios do desenvolvimento de produtos e serviços e trazido pela Figura 5, acerca dos facilitadores da inovação no setor público. O esquema é baseado no trabalho de Dewes *et al* (2012).

Figura 5: Elementos facilitadores nas organizações no processo de desenvolvimento de inovações no setor público



Fonte: DEWES *et al*, 2012; adaptado por EMMENDOERFER, 2019. Figura refeita.

A análise dos facilitadores elencados por Dewes *et al* (2012), mediante um olhar com esmero, permite que se faça a ponte entre muitos deles e a descrição atribuída pela literatura aos laboratórios de inovação. É o caso, por exemplo, do ideal de experimentação, o incentivo à busca por novas ideias, a autonomia, o olhar voltado à solução de problemas, o reconhecimento à criatividade e a interface com a disseminação de informações internas e externas (no caso dos Lisps, proporcionada pela inovação aberta), todos esses presentes na Figura 5.

A correlação entre os laboratórios de inovação e as características elencadas é o primeiro fator que pode fazer com que se pense neles como ferramentas de grande suporte à promoção da inovação. O segundo fator tem o início de sua explicação na intervenção que os Lisps fazem nos ambientes em que atuam. Afinal, se uma das possibilidades de caminho percorridos por uma inovação é aquela

em que o próprio órgão dá início ao processo, outra pode ser aquela em que ele recebe a inovação, não executando-a diretamente.

Sendo assim, os Lisps poderiam ser vistos como ferramentas úteis ao impulsionamento da inovação porque, agindo, inevitavelmente já quebram algumas barreiras à inovação que a literatura traz como patentes para que ela se inicie nas organizações. Nesses casos, portanto, o órgão não precisa quebrar algumas dessas barreiras para dar início à inovação, porque o laboratório de inovação em questão já as estaria combatendo. A inexistência de pessoal capacitado, por exemplo, cai por terra, uma vez que haverá uma equipe terceira executando o projeto que a organização precisa; o mesmo raciocínio serve para as falhas de liderança, a falta de pessoal, o efeito silo e a aversão ao risco. Também se esvai o fator de resistência à inovação, afinal, o laboratório de inovação já estará agindo, ainda que com maior ou menor dificuldade, dentro daquele ambiente.

Em suma, portanto, a quebra das resistências iniciais, relativas sumariamente à quebra da inércia, não se fariam mais tão influentes no que tange ao processo inovador – ainda mais se o laboratório de inovação em questão agir por pedido do próprio órgão, ou nele for incluso por uma agenda de instância superior a ambos, ou mesmo se estiver incluso em sua estrutura e for, portanto, do próprio órgão. As resistências que podem ocorrer, agora, são relativas à execução e à implementação, das quais a implementação se apresenta como o foco desta pesquisa.

Com esse tipo de fala, o que há não é a defesa irrestrita à figura dos laboratórios de inovação no setor público como panaceia suprema para resolver os problemas da inovação em governo. O que ocorre é a percepção de que, mais que uma tendência, esse tipo de articulação pode de fato auxiliar a quebrar algumas das barreiras que costumam afastar a capilaridade da inovação no ambiente governamental.

E, chegando a um olhar mais pertinente ao escopo desta pesquisa, um exemplo aplicável de laboratório de inovação no setor público é o Laboratório de Inovação em Governo do Estado de Minas Gerais – ou simplesmente LAB.mg, como é denominado –, surgido da colaboração entre duas organizações do Estado e cujo papel envolve o atendimento aos órgãos estaduais, além da disseminação de metodologias de inovação a esse mesmo público. A próxima seção se dedica a explicar o surgimento do LAB.mg, bem como sua lógica de funcionamento.

3 O LABORATÓRIO DE INOVAÇÃO EM GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS (LAB.MG)

3.1 Surgimento e forma de atuação do LAB.mg

O Laboratório de Inovação em Governo do Estado de Minas Gerais (LAB.mg) é um Lisp que conceitua a si mesmo enquanto espaço de cocriação de ideias inovadoras para os problemas da administração pública (MINAS GERAIS, 2023). Sendo assim, pode-se dizer que ele faz parte do percurso seguido pelo Estado no desenvolvimento da inovação no setor público, em consonância à onda de inovação postulada por Cavalcante (2022) e às demais facetas dessa tendência dissertadas na seção anterior.

O Laboratório menciona quatro valores à sua atuação: foco no usuário, conexão com diferentes atores, agilidade e colaboração. O foco no usuário, primeiramente, consiste em compreender as percepções e as necessidades das pessoas usuárias dos produtos / serviços com os quais o LAB vem a entrar em contato, de forma que a escuta a esse usuário e o incentivo ao seu engajamento retornem como um *insight* em prol de atuações otimizadas. A conexão com diferentes atores, como será possível perceber ao longo desta subseção, é inexorável ao comportamento do Laboratório, que frequentemente entra em contato com cidadãos e cidadãs, academia, entes públicos e privados durante suas ações. Mais que isso, porém, está o engajamento com redes de atores – como exemplo, a rede de simplificação e a rede de linguagem simples de Minas Gerais (BRANDÃO; SILVA; TOLENTINO, 2022).

Já o terceiro valor, agilidade, relaciona-se a um ideal de adaptabilidade e ao estabelecimento de uma cultura organizacional que incentiva a experimentação. Por fim, a colaboração se relaciona em muito à forma com a qual o LAB.mg entrega resultados: por meio da cocriação e da interação com diversos atores para criar ideias e entregar os produtos a que se propõe (BRANDÃO; SILVA; TOLENTINO, 2022).

Ressalta-se que o contato, o diálogo e a escuta ativa para com diferentes atores, representados principalmente pela interseção dos princípios de foco no usuário, conexão com diferentes atores e colaboração, dificultam a ocorrência da problemática narrada por Torfing (2018 *apud* NOBRE, 2022) que gira em torno dos gargalos à assertividade que um insulamento pode causar. O autor argumenta que, na busca pela inovação no setor público, por vezes é posta em prática uma estratégia

hierárquica por meio da qual um pequeno grupo de tomadores de decisão dentro de uma organização (escolhidos por, por exemplo, cargo formal ou experiência profissional) fica responsável por definir a questão a ser trabalhada, ou o desafio a ser sobreposto, e encontrar uma solução apropriada a ele. O problema dessa estratégia é que ela pode não gerar as soluções mais assertivas, uma vez que não se absorve o conhecimento e não se valoriza a aprendizagem mútua que pode haver mediante o diálogo com pessoas de fora da organização proponente. Construir uma relação de confiança, de empatia e de compreensão mútua entre atores com diferentes contextos pessoais é não só uma boa prática, mas uma técnica que favorece a inovação colaborativa em ambientes públicos.

Sendo assim, pode-se dizer que tais princípios servem mais que como diretrizes axiológicas para o Laboratório, sendo também estratégias de otimização. Afinal, um dos caminhos para a resolução de problemas complexos é justamente a colaboração entre as partes interessadas, de forma que tal diálogo se encaminhe a soluções (ROBERTS *apud* NOBRE, 2022).

Atuante desde 2019 (LAB.MG, 2023), o Laboratório foi instituído pelo Decreto estadual nº 48.383, de 18 de março de 2022, e também pela Portaria Conjunta Seplag/MG / FJP nº 38, de 1º de setembro de 2022. O Decreto nº 48.383 tem como matéria a regulamentação do Governo Digital Estadual¹⁵ no âmbito da Administração Pública direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo. Seu Capítulo VII (“Dos Laboratórios de Inovação”) trata especificamente do LAB.mg e sobre ele dá algumas providências gerais, postulando, no parágrafo segundo de seu artigo 33, a necessidade de que a organização e o funcionamento do Laboratório sejam tratados em um ato normativo específico – no caso, a Portaria Conjunta já redigida (MINAS GERAIS, 2022).

Dentre os primeiros tópicos tratados pelo decreto relativos ao LAB, está o caráter matricial deste, fundamental à compreensão de seu funcionamento: o LAB.mg é uma iniciativa conjunta da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

¹⁵ Estratégia compatibilizada com o Plano Plurianual de Ação Governamental - PPAG, o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado - PMDI e a Estratégia Nacional de Governo Digital, por meio da qual o governo, com soluções digitais, promove a “desburocratização, a modernização, o fortalecimento e a simplificação da relação do poder público com a sociedade incentivando a transparência na execução dos serviços públicos e a participação social no controle e fiscalização da administração pública” (MINAS GERAIS, 2022).

(Seplag/MG)¹⁶ e da Fundação João Pinheiro (FJP)¹⁷, tendo sua governança compartilhada entre essas duas instituições (MINAS GERAIS, 2022). Assim é que a Portaria, corroborando tal diretriz, traz um modelo de governança conjunto em todas as três instâncias nas quais se manifesta, sendo elas o Conselho Gestor, o Comitê Executivo e a Equipe de Gestão.

O Comitê Gestor é a instância máxima de governança, que garante o alinhamento estratégico das ações do LAB. É composto por quem ocupa o cargo de gestão da Presidência da Fundação João Pinheiro e por quem o faz na Subsecretaria de Gestão Estratégica da Seplag/MG (SIGES). O Comitê Executivo, por sua vez, é a instância intermediária, que garante o patrocínio às ações do LAB e também a execução dos projetos de inovação de acordo com as diretrizes definidas. Esse Comitê é formado por quem ocupa a Vice-presidência da FJP, por quem o faz para com a Diretoria Geral da Escola de Governo da FJP e para com a Superintendência Central de Inovação e Modernização da Ação Governamental da Seplag/MG (atual Superintendência Central de Inovação e Desburocratização – SCID, pelo novo decreto de competências do órgão: Decreto estadual 48.636, de 19 de junho de 2023) (MINAS GERAIS, 2023). Por fim, está a Equipe de Gestão, instância operacional, que executa os projetos e ações estabelecidos e garante que eles sejam realizados (MINAS GERAIS, 2020). Dessa forma, desde o nível estratégico até o operacional, Seplag/MG e FJP atuam em diálogo.

Prosseguindo, o artigo 33 do decreto traz, de forma geral, as competências de (1) “disseminar a cultura de inovação na gestão pública”; e (2) “realizar projetos inovadores que contribuam com a resolução de desafios públicos” como centrais à atividade do LAB.mg (MINAS GERAIS, 2022). Reunindo o que se trouxe até aqui, portanto, percebe-se que a equipe desse Lisp engloba servidoras e servidores públicos da Seplag/MG e também da FJP, os quais formam como que uma só equipe a trabalhar em conjunto tanto nas iniciativas pertinentes à disseminação como nos

¹⁶ Secretaria estadual que tem como uma de suas competências gerais “planejar e coordenar a formulação, a execução e a avaliação das políticas públicas de recursos humanos, de saúde ocupacional, de orçamento, de recursos logísticos e patrimônio, de tecnologia da informação e comunicação, de **inovação e modernização da gestão** e de atendimento ao usuário” (MINAS GERAIS, 2023, grifo nosso).

¹⁷ Fundação estadual que tem dentro de sua própria estrutura o incentivo à inovação perante a própria Assessoria Técnica da Presidência, a qual tem como uma de suas atribuições “coordenar e normatizar a implantação de processos de modernização e **inovação na gestão administrativa**” (MINAS GERAIS, 2020, grifo nosso).

projetos de inovação. Cada uma dessas competências centrais será melhor explicada nos parágrafos a seguir.

As ações de disseminação consistem, em suma, no compartilhamento de boas práticas pertinentes à cultura da inovação em governo. Isso significa dizer que o Laboratório tem como objetivo difundir ao redor do setor público abordagens, metodologias e ferramentas inovadoras de que faz uso para que não só o setor, mas outras servidoras e outros servidores de diferentes órgãos e entidades possam também desenvolver suas próprias iniciativas de inovação (LAB.MG, 2023), não dependendo apenas da intervenção do LAB por meio da requisição de seus projetos. Na prática, a disseminação é feita por meio de oficinas, palestras e cursos requisitados pelos órgãos e voltados ao desenvolvimento de seus agentes, sendo que uma das iniciativas mais recentes e perenes nesse sentido é a disciplina Projeto Aplicado II, ministrada no Curso Superior de Administração Pública (CSAP) da Escola de Governo Paulo Neves de Carvalho (BRANDÃO; SILVA; TOLENTINO, 2022). Responsável por formar futuros Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGGs), a Escola firmou uma parceria com o Laboratório para ministrar uma disciplina de caráter prático, em que alguns problemas reais em serviços públicos são apresentados. Por meio das metodologias e ferramentas da inovação no setor público, a exemplo do *design thinking*, de testes de usabilidade e da escuta ativa à pessoa cidadã, os estudantes propõem soluções às questões que acompanharam e podem, inclusive, vê-las implantadas no futuro (BRANDÃO; TOLENTINO, 2022).

Importante ressaltar que esse trabalho de disseminação em muito conversa com a relação entre inovação - difusão e também com a Teoria da Difusão de Rogers (1962), já citadas em seção anterior. Para além da ação de disseminação em si mesma, percebe-se que os requisitos da Teoria são atendidos pelas ações de disseminação do Laboratório, as quais, de diferentes formas, colocam em contato uma unidade que tem experiência no uso de determinada inovação ou ferramenta inovadora (o LAB.mg) a outra unidade que não possui essa expertise (as organizações demandantes de disseminações), utilizando para tal um canal de comunicação que pode ser deflagrado em diferentes formatos (oficinas, cursos, palestras etc). Dessa forma, espalha-se tanto a ideia como sua potencial execução independente setor público afora.

De 2019 a 2022, o panorama em ações de disseminação é o que se segue (LAB.MG, 2023):

- a) 23 oficinas de *design thinking*;
- b) 23 apresentações em oito congressos nacionais e internacionais;
- c) Cinco eventos relacionados à temática de inovação organizados;
- d) 36 participações em eventos organizados por outras instituições, nos quais a equipe é convidada a participar como parte da organização;
- e) 11 oficinas de linguagem simples;
- f) 39 capacitações em temas relacionados à inovação;
- g) Duas tutorias para melhoria de serviços (Projeto Aplicado);
- h) Dois livros publicados.

A realização de projetos, por sua vez, toma forma a partir de parcerias com órgãos e entidades do Governo de Minas Gerais (aqui referenciados de forma geral como órgãos demandantes). Seja quando o LAB.mg é buscado pelos próprios órgãos que se interessam pelo potencial transformador de um projeto de inovação (órgão como demandante ativo de um projeto), seja quando a atuação do LAB é determinada pelas prioridades de atuação estratégicas do governo (órgão como destinatário de um projeto por conta da carteira estratégica), fato é que os projetos são intervenções mais longas e trabalhadas para com determinada questão de uma organização pública mineira (BRANDÃO; SILVA; TOLENTINO, 2022). Sendo uma forma de intervenção mais direta a promover a inovação em governo e como já fica explícito de outras seções, o ramo de atuação trabalhado nesta pesquisa é justamente a implementação desses projetos, que podem abarcar diferentes produtos e tipos de trabalho: projetos de pesquisa de experiência do usuário, imersão e / ou cocriação de soluções, transformação de serviços, linguagem simples e melhoria de processos.

Em primeiro lugar, a **pesquisa de experiência do usuário** – também conhecida pela sua sigla em inglês UX, advinda de *user experience* –, consiste basicamente na análise das impressões acerca de produtos e serviços por parte das pessoas que os consomem, num levantamento da qualidade atribuída a esses objetos de consumo. Esse trabalho empodera a pessoa usuária e propicia uma perspectiva mais otimizada na criação ou no melhoramento do produto ou serviço público (no caso da atuação do Laboratório), aprimorando experiências futuras com eles (LAB.MG, 2021, 2023, grifo nosso).

Já a **imersão e / ou cocriação de soluções** se refere à atuação para com um desafio mais amplo (por exemplo, o acesso à documentação básica por parte das

cidadãos e dos cidadãos de determinado local), por meio da compreensão da situação atual e do levantamento de soluções de forma colaborativa e com foco na pessoa usuária (LAB.MG, 2023, grifo nosso). Por sua vez, a **transformação de serviços** compreende o processo de análise e melhoria (com transformação digital, em alguns casos) de um serviço público, também considerando a perspectiva do usuário pela captação de sua jornada ao acessá-lo (LAB.MG, 2023, grifo nosso).

Prosseguindo, as **revisões em linguagem simples** consistem na revisão de textos e documentos do governo, visando à sua adaptação a uma condição comunicacional acessível e simplificada de forma que todas as pessoas possam compreendê-la (LAB.MG, 2023, grifo nosso). A linguagem simples, enquanto fenômeno linguístico, consiste em um conjunto de boas práticas que envolvem tanto elementos gramaticais e de organização textual como reflexões que devem ser feitas durante a construção desse discurso, tais como ponderações que evitem discriminações (capacitismo e sexismo, por exemplo) (LAB.MG, 2021). Por fim, a **melhoria de processos** é realizada por meio da análise e do mapeamento de processos internos ao órgão demandante e ao redesenho de novo modelo a eles utilizando a abordagem de BPM (da expressão em inglês *Business Process Management*) (LAB.MG, 2023, grifo nosso).

Cada projeto desenvolvido conta com uma equipe do LAB.mg (dentre a qual existe uma coordenadora / um coordenador de projeto) destacada pelo Comitê Executivo e com pontos de contato por parte do órgão demandante, de forma que a equipe do Laboratório segue em constante comunicação com servidoras e servidores desse órgão desde o alinhamento inicial até a entrega final dos produtos que desenvolve. De 2019 a 2022, o LAB.mg entregou 48 projetos, sendo:

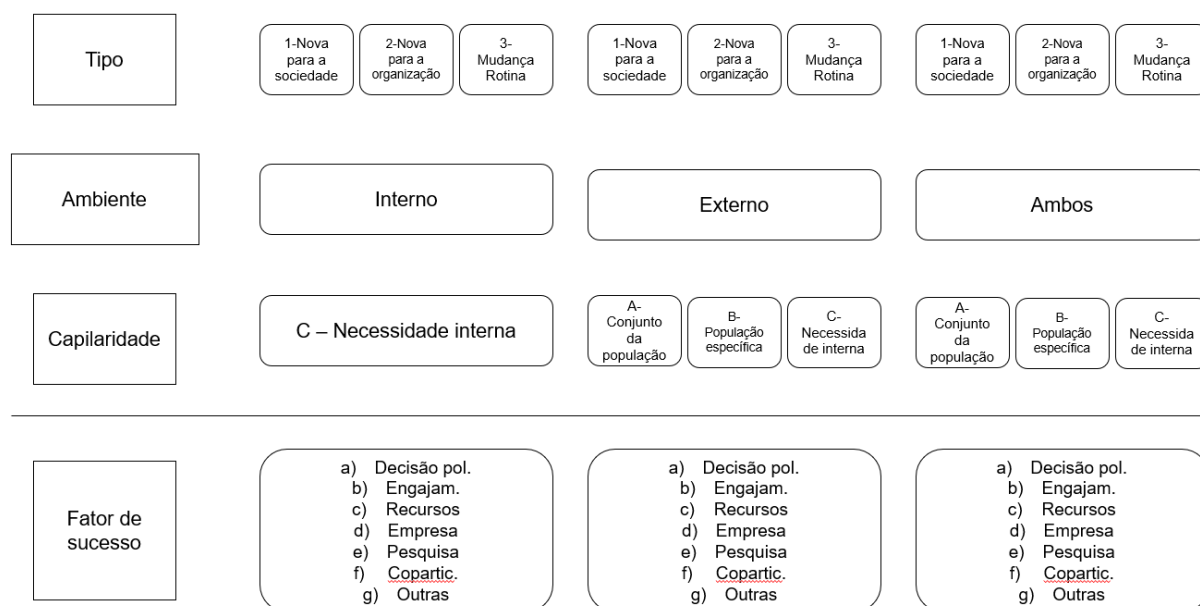
- a) 17 de pesquisa de experiência do usuário;
- b) 15 de imersão e / ou cocriação de soluções;
- c) 11 de transformação de serviços;
- d) Dois de linguagem simples; e
- e) Três de melhoria de serviços.

A duração dessas intervenções é diversa, tendo cada um dos projetos do rol enumerado durado entre duas semanas e seis meses.

A partir desses aspectos, já é possível realizar o esforço de classificar o tipo de inovação no setor público concretizada pelo Laboratório. Afinal, inexistente um único tipo de inovação em governo; o que existe é uma gama de possíveis ações para

produzir mudanças nas práticas anteriormente feitas em uma organização, e diferentes níveis de impacto causados à sociedade (OLIVEIRA; SANTANA; GOMES, 2014). A classificação de Oliveira, Santana e Gomes (2014) para esse tipo de inovação é feita com base em alguns critérios: Ambiente para o qual está voltada a ação (ambiente interno ou externo à organização, ou mesmo ambos, caso o público atendido esteja dentro e fora da organização); Tipo de inovação (nova para a sociedade, nova para a organização ou uma mera mudança de rotina); Capilaridade (inovação beneficia todo o conjunto da população, uma população específica ou uma necessidade interna); e Fatores de sucesso (quais são os fatores de sucesso para a implementação da ação).

Figura 6: Tipologia de classificação da inovação no setor público segundo Oliveira, Santana e Gomes (2014)



Fonte: OLIVEIRA; SANTANA; GOMES, 2014. Figura refeita.

Neste ponto, duas observações necessárias: por óbvio, existem possíveis outras classificações para a inovação no setor público, tendo algumas sido produzidas por autoras inclusive já mencionadas neste trabalho, como Brandão e Bruno-Faria (2013). No entanto, o uso da classificação de Oliveira, Santana e Gomes (2014) como base se deveu em muito à proximidade entre as duas pesquisas, como já mencionado em seções anteriores. Ademais (e até mesmo relacionado à primeira observação), a classificação utilizada menciona “fatores de sucesso” como variável independente, sendo o objetivo geral do presente trabalho justamente elencar quais são os principais

FCS que influenciam a implementação de projetos de inovação em governo do LAB; a diferença é que o termo “fatores de sucesso” é mais generalizado que os FCS, por sua vez um conceito / uma metodologia mais específica. No entanto, ambos se relacionam ao mesmo intuito: “considerar os aspectos que são determinantes para a implementação da inovação” (OLIVEIRA; SANTANA; GOMES, 2014, p.20).

Sendo os FCS pertinentes aos projetos do LAB.mg uma descoberta ainda a ser elencada na seção destinada aos resultados desta pesquisa, é possível, por ora, dizer das demais variáveis para o seu contexto. As informações até aqui descritas permitem a classificação de tais projetos como inovações externas (visto que feitas para outros órgãos e entidades que não o Laboratório¹⁸); novas para a organização ou de mudança de rotina (uma vez que o LAB não costuma trabalhar com inovações completamente desconhecidas ou disruptivas, mas com ferramentas já existentes que podem não ter sido introduzidas ainda na organização em questão ou com rearranjos nos instrumentos de gestão já utilizados pela organização); e conjunto da população / população específica / necessidade interna. A classificação quanto à capilaridade se fez mais abrangente uma vez que os projetos do Laboratório podem se voltar tanto à população mineira no geral (como, por exemplo, em um projeto de redesenho do serviço de emissão da Carteira de Identidade) como a um nicho específico (a exemplo da estruturação de Carteira de Identificação para pessoas com o transtorno do espectro autista) ou mesmo às necessidades internas da organização a que se destinam (no caso de redesenhos de processo, por exemplo).

Já seguindo a categorização do Manual de Oslo (OCDE, 2005), mencionada na seção de introdução, é possível encaixar as soluções dos projetos de inovação pelo Laboratório tanto em inovações de produtos (quando propõem novos produtos ou reformulam aqueles já existentes; por exemplo, em testes de usabilidade de uma plataforma criada pelo órgão demandante ou em reformulações de editais considerando a linguagem simples) como de processos (em trabalhos de redesenho). A depender da entrega, também se vislumbra um aspecto patente em inovação organizacional, já que as sugestões dadas podem englobar novas formas de gerenciamento do contexto em que se atuou (quando, por exemplo, se propõe uma nova maneira de priorizar atividades).

¹⁸ A exceção será apresentada na próxima subseção: o projeto interno que deu origem à Frente Permanente de Avaliação do LAB.mg.

Juntamente a esses aspectos gerais, compreender o universo de projetos do LAB.mg envolve compreender sua metodologia de atuação. Os projetos são executados em etapas de trabalho inspiradas no *design thinking*, que é utilizado para solucionar desafios com foco na pessoa usuária do produto ou do serviço a ser melhorado (LAB.MG, 2018). Com base nele, os projetos do Laboratório são desenvolvidos com uma lógica um pouco diferente da tradicional, como pode ser percebido na Figura 7.

Figura 7: Pensamento tradicional X abordagem do *design thinking*



Fonte: LAB.mg, 2018.

Seguindo essa lógica de aliar o trabalho técnico ao diálogo, às soluções intermediárias agilizadas e à experiência da pessoa usuária, as atividades de trabalho dos projetos se concatenam em quatro possíveis etapas: alinhamento, aproximação, cocriação e experimentação. Ressalta-se que cada projeto tem suas especificidades, então a metodologia não é completamente rígida: certas etapas são executadas de acordo com aquilo que o problema a ser solucionado requer, e não necessariamente todas elas serão postas em prática como no modelo; ademais, fora a primeira etapa, esses passos podem ter sua sequência alterada em consonância com o caminhar do projeto e com a interação com o órgão demandante (BRANDÃO; SILVA; TOLENTINO, 2022). Por exemplo, quando o caminhar de um projeto originalmente alinhado como mapeamento e redesenho de processos exige (seja pela vontade do órgão demandante ou qualquer fator técnico) uma redefinição que faz com que ele se torne

apenas um mapeamento de processos, as etapas de experimentar e de implementar talvez não façam mais sentido.

A metodologia padrão de execução das etapas de um projeto de inovação em governo do LAB.mg corre como demonstra a Figura 8.

Figura 8: Metodologia de execução de projetos do LAB.mg



Fonte: RESENDE; MIRANDA; SCHFFER, no prelo.

As etapas, da maneira geral com que são pensadas, estão descritas no esquema acima e sucedem os bastidores de recebimento da solicitação feita pelo órgão ou de priorização das demandas estratégicas do governo a serem englobadas pelo trabalho do LAB. Em suma, o alinhamento é o momento em que o órgão demandante e o Laboratório pensam o escopo do projeto a ser realizado, bem como o desafio proposto. Além disso, são pactuadas as entregas e o cronograma e definidos também os papéis e as responsabilidades dos atores envolvidos. Já na aproximação, a proposta é que a equipe destacada para o projeto se submerja no universo da questão a ser trabalhada para ampliar seu conhecimento, seja realizando estudos, aplicando técnica de pesquisa de experiência do usuário com cidadãos e cidadãs, dentre diversos outros possíveis. Posteriormente, a cocriação é o momento em que LAB e órgão se aproximam para criar, em colaboração, as possíveis soluções para o desafio posto (podendo ser por meio de ferramentas de fato conjuntas, como o *brainstorming* e o *brainwriting* ou por meio de construção pelo Laboratório, seguida da discussão e validação pelas pessoas que acompanham o projeto por parte do órgão demandante) (BRANDÃO; SILVA; TOLENTINO, 2022).

A experimentação, por sua vez, só ocorre mediante a necessidade de testar uma determinada solução, pensada durante a cocriação, antes de que esta seja desenvolvida em seu ambiente de implementação, em larga escala. Nessa etapa, é comum que se desenvolvam protótipos submetidos às opiniões e percepções da

pessoa usuária do produto ou serviço, o que garante à equipe do LAB e do órgão valiosos retornos ao trabalho que prosseguirá. Já a implementação é uma etapa de responsabilidade dos órgãos e entidades demandantes / parceiros; na maioria das vezes, o que ocorre é a entrega de um cardápio de ideias ou sugestões de soluções para a resolução do problema ou para o aprimoramento do produto ou serviço acordado aos pontos de contato do órgão demandante. A partir daí, cabe à equipe do órgão discutir sua priorização e articular a sua implementação (BRANDÃO; SILVA; TOLENTINO, 2022).

Por fim, existe a avaliação. Essa etapa foi, em realidade, um adendo à metodologia original oficializado ainda em 2022 mediante a criação da Frente de Avaliação (frente de trabalho cuja movimentação será explicada em subseção posterior). Em suma, depois de um projeto interno voltado à construção de metodologia própria de avaliação e de um período de testes, percebeu-se que avaliar a satisfação dos demandantes com o trabalho do Laboratório e vice versa, bem como ter acesso a informações sobre a implementação dos projetos de inovação entregues por parte do órgão demandante viria a ser uma postura de fato útil para a otimização das ações do LAB. Assim, o processo avaliativo foi incluído na metodologia referindo-se a esse conjunto de atividades postas em prática pela Frente de Avaliação.

Agindo com todo esse procedimento descrito, o LAB.mg cumpre com a execução de uma das quatro fases principais do processo inovador em organizações apontado por Rogers (2003 *apud* NOBRE, 2022). A primeira fase é chamada de iniciação, e contempla basicamente todo o processo de bastidores do início do projeto, alinhamento e demais etapas até a experimentação da maneira que postas pelo Laboratório. Nela, há a coleta de informações, a conceituação e o planejamento para a adoção de uma inovação. Caso a decisão seja pela implementação, entra esta segunda fase, em que o órgão direciona seus esforços a aplicar a inovação, exercendo tarefas como modificá-la ou adaptá-la ao contexto e à estrutura da organização. A partir dessa segunda fase (ela inclusa), a tarefa recai sobre o órgão demandante. A penúltima fase é a de esclarecer a relação entre a inovação implementada e a organização (basicamente, uma fase de aclimatação), e na última etapa, denominada “rotina”, o órgão já estaria adaptado à inovação e esta estaria fluindo neutralizada à sua rotina.

Foi justamente com o intuito de se aproximar da etapa da implementação, feita pelo órgão demandante, e também de melhor avaliar os resultados obtidos com

a própria atuação, que o LAB.mg encabeçou recentemente uma iniciativa para criar uma metodologia interna de avaliação de projetos de inovação que pudesse ser aplicada à sua lógica de projetos, já descrita. A próxima subseção trará o contexto, os principais intuitos e o passo a passo desse processo.

3.2 Sobre a operacionalização da metodologia: procedimento e formatação da Frente de Avaliação

Após a criação da metodologia de avaliação, em um projeto interno encabeçado pela equipe do LAB.mg em 2021, o passo a passo nela descrito começou a ser testado, no que considerou-se ser a etapa de “experimentação” de um projeto de inovação do Laboratório. Em meados de 2022, finda a fase de experimentação e feitos alguns ajustes na metodologia, a equipe do projeto interno foi substituída pela Frente de Avaliação, frente de trabalho permanente (tal qual, por exemplo, a Frente de Comunicação já existente) responsável por planejar, executar, coordenar e divulgar esse trajeto avaliativo. A Frente tem composição rotativa, de forma que cada time, de aproximadamente três pessoas, não fica fixo adieternamente, mas é alternado de tempos em tempos para que possa haver uma oxigenação de perspectivas nesse trabalho e uma disseminação da respectiva metodologia entre as pessoas da equipe (RESENDE; MIRANDA; SCHFFER, no prelo). Ademais, esse mecanismo é útil para que se evite a contaminação do trabalho pelos vieses de confirmação que podem ser desenvolvidos pelas pessoas participantes mediante muito tempo realizando avaliações (FERREIRA; COSTA; COLARES, no prelo).

É importante mencionar que o trabalho da Frente de Avaliação não está concentrado apenas ao final dos projetos, mediante a entrega, mas passou a influenciar a execução desde o início deles. A Figura 9 ajuda na visualização dessa afirmação, ao trazer as etapas em que a avaliação – como visto, última etapa da metodologia de execução de projetos do LAB.mg a partir de sua última modificação, em 2022, juntamente à oficialização da Frente – se dá.

Figura 9: Representação gráfica das etapas de metodologia de avaliação de projetos do LAB.mg



Fonte: RESENDE; MIRANDA; SCHFFER, no prelo.

Assim é que, logo na etapa de alinhamento, acontece o que é tido como o primeiro passo do processo de avaliação dos projetos. Após o desenvolvimento da metodologia, o modelo do Plano de Trabalho – um dos instrumentos usados pelas equipes de projeto para acordar o escopo com o órgão demandante – passou a conter, além dos tradicionais cronograma do projeto, matriz de responsabilidades, entre outros tópicos, uma aba de avaliação. Nela, são estruturadas informações relevantes aos passos posteriores da avaliação do projeto em questão: pessoas responsáveis pela avaliação e os respectivos contatos, cronograma de avaliação e uma tabela de critérios de avaliação (RESENDE; MIRANDA; SCHFFER, no prelo).

O segundo momento ocorre logo após o encerramento, quando, na reunião de entrega final do projeto, a equipe registra as falas espontâneas dos demandantes da forma como foram ditas; não há um roteiro estruturado, mas, sendo o momento de captação de percepções, a coordenadora / o coordenador do projeto pode fazer perguntas gerais sobre as entregas ou pedir *feedbacks*. Posteriormente, no terceiro momento da metodologia, a Frente de Avaliação envia um formulário eletrônico anônimo em até cinco dias após o encerramento do projeto, fazendo-o tanto para os membros da equipe do LAB.mg envolvidos no projeto como para a equipe envolvida do órgão demandante (entre patrocinadores, gestores e técnicos que acompanharam o trabalho desenvolvido). Esse formulário, configurado como anônimo, traz perguntas fechadas e abertas relacionadas aos critérios de avaliação priorizados dos projetos, já mencionados, trazendo uma base comum aos dois tipos de equipe e também perguntas específicas a depender de a qual equipe a pessoa respondente pertence (RESENDE; MIRANDA; SCHFFER, no prelo).

As perguntas se dividem da seguinte forma:

Perguntas que tanto equipe do LAB.mg como equipe do órgão demandante respondem:

- a) Como você avalia a equipe do LAB.mg quanto ao engajamento e à disponibilidade ao longo do projeto?
- b) Como você avalia a equipe do órgão demandante (nome do órgão) quanto ao engajamento e à disponibilidade ao longo do projeto?
- c) Como você avalia o envolvimento dos patrocinadores (nome do órgão) durante o projeto?
- d) Como você avalia o cumprimento dos prazos do projeto?
- e) Como você avalia a metodologia do LAB.mg quanto à sua aderência ao desafio/projeto?
- f) O que pode ser feito para melhorar a sua experiência para projetos futuros?
[costuma ser a última pergunta dos roteiros de ambos]

Pergunta que apenas a equipe do LAB.mg responde:

- a) Como você avalia a sua experiência junto ao órgão demandante?

Perguntas que apenas a equipe do órgão demandante responde:

- a) Como você avalia as entregas do LAB.mg quanto à sua utilidade e à entrega de valor para o seu órgão?
- b) Como você avalia a sua experiência junto ao LAB.mg?
- c) Como você avalia o seu conhecimento sobre metodologias inovadoras e participativas antes do projeto?
- d) Como você avalia o seu conhecimento sobre metodologias inovadoras e participativas depois do projeto?
- e) O quanto você indicaria o LAB.mg para atuar em um projeto de um amigo ou colega de trabalho?

A maioria das perguntas é fechada, e a pessoa respondente deve dar uma nota numeral de 1 a 10 para os parâmetros solicitados (sendo “1” o menor / pior parâmetro e “10” o maior / melhor). A única pergunta aberta é aquela sobre a melhoria de experiência para projetos futuros.

O quarto e último passo do processo de avaliação é feito seis meses depois que o projeto é entregue, quando busca-se avaliar junto ao órgão demandante a atuação do LAB.mg no que tange ao alcance dos resultados pretendidos e a

implementação das propostas fornecidas. Ou seja, é neste momento que o Laboratório procura descobrir, com certo prazo após a entrega final, se os produtos foram ou não implementados, e, geralmente, o porquê, já que o demandante por vezes justifica sua resposta à implementação ou não implementação. Ademais, caso tenham sido alinhados mais critérios de avaliação customizáveis perante o alinhamento do Plano de Trabalho junto ao órgão demandante, estes também são perguntados. Esse passo é feito pela Frente de Avaliação por meio de uma entrevista estruturada com representantes do órgão demandante (RESENDE; MIRANDA; SCHFFER, no prelo).

Desde que a Frente de Avaliação foi devidamente estruturada, em meados de 2022, foram realizadas dez entrevistas pós-projeto. Tal número se deve em muito ao caráter recente do fim da fase de experimentação e, claro, do prazo estipulado para realização das entrevistas entre a entrega do projeto e esta etapa.

Como mencionado, é nas entrevistas que o LAB.mg acaba tendo acesso a algumas explicações sobre os motivos pelos quais os projetos concluídos foram ou não implementados. Porém, um esforço exclusivamente direcionado a esse fim poderia dar um cenário mais assertivo nesse aspecto, mediante o estudo dos principais fatores que influenciam a implementação junto a mais alguns outros demandantes de projetos. O formato aqui escolhido para averiguar esses fatores é a ferramenta dos Fatores Críticos de Sucesso (FCS), mencionada inclusive pela já citada roda de conversa da Semana de Inovação de 2021 como métrica a ser obtida pela avaliação das entregas de laboratórios de inovação (ENAP, 2021).

4 FATORES CRÍTICOS DE SUCESSO (FCS)

Os Fatores Críticos de Sucesso (FCS) são uma abordagem gerencial definida por Bullen e Rockart (1981) como o conjunto de áreas de atividade nas quais bons resultados são necessários para que haja a performance favorável de um indivíduo, departamento ou organização (como é o caso deste estudo, para com o LAB.mg) no atingimento de seus objetivos e metas. Em outras palavras, são as áreas em que, traduzindo livremente a obra original, “as coisas devem dar certo” (BULLEN; ROCKART, 1981).

Portanto, Fatores Críticos de Sucesso são, para qualquer negócio, o número limitado de áreas em que, se são obtidos resultados satisfatórios, isso garantirá uma performance competitiva favorável para a organização. Eles são as poucas áreas-chave em que “as coisas devem dar certo” para que o negócio floresça. Se os resultados nessas áreas não são adequados, os esforços da organização para o período serão menos que o desejado. Como resultado, os Fatores Críticos de Sucesso são as áreas de atividade que devem receber uma atenção constante e cuidadosa pela gerência. O status corrente de performance em cada área deve ser continuamente medido, e essa informação deve ser disponibilizada (ROCKART, 1979, p. 11, tradução nossa)

O cenário ilustrativo de contextualização que Rockart (1979) faz aos FCS é a de um presidente de uma empresa de eletrônicos de porte médio. Tendo tido dias bem atarefados em negociações, sobrou a esse gestor o turno da tarde e início da noite para olhar as informações angariadas pelos gerentes de cada setor de sua empresa, com o intuito de recolher os dados necessários para tomar decisões. O que encontra, porém, é uma grande quantidade de relatórios na sua mesa, sem informações condensadas, situação que o desanima e desorienta ainda mais ao invés de direcionar sua atuação.

O ponto de Rockart (1979) é que, quando uma pessoa está em algum cargo alto de gestão, existe um grande fluxo de informações potencialmente à mostra e, por vezes, nenhum direcionamento ou filtro daquilo que é realmente essencial para a tomada de decisão. E, dentre os métodos existentes, o então novo método dos Fatores Críticos de Sucesso pode ser uma chave interessante para direcionar a um gestor as informações de que realmente precisa para liderar a organização. Em suma: o que é necessário saber?

A lógica é que o que se precisa está, basicamente, condensado naquilo que é crucial de se obter para que os objetivos e metas da organização se concretizem. Daí a importância de se levantarem os FCS de uma organização para

que sua gestão seja otimizada (ROCKART, 1979). Por exemplo, se esse gestor descobrisse que o sucesso de sua organização está em muito vinculado às informações / atividades X, Y e Z que podem ser fornecidas pelo Setor 1 e às informações / atividades A e B que podem ser fornecidas pelo Setor 2 (sendo tais informações as levantadas como FCS), ele poderia se concentrar mais nelas e mantê-las em um radar próximo para tomar decisões acertadas.

Rockart (1979) traz o exemplo levantado por Daniel (1961), sobre os FCS de determinado supermercado baseados nessa indústria. No caso desse tipo de estabelecimento, a conclusão foi a de que, para ter sucesso, um supermercado deve (1) ter a gama certa de produtos em cada uma de suas filiais locais; (2) ter esses produtos disponíveis nas prateleiras; (3) tê-los devidamente propagados na mídia para atrair consumidores à loja e (4) precificar esses produtos correta e otimizadamente (DANIEL *apud* ROCKART, 1979). Por óbvio, gestores em supermercados devem prestar atenção em diversas outras informações, mas essas quatro devem ser seu foco para uma operação de resultados ótimos.

É necessário ressaltar que os FCS possuem a especificidade de serem limitados no tempo e específicos à organização e seus gestores. Sendo assim, o estudo de eras diferentes de uma mesma organização pode apresentar distintos FCS e organizações semelhantes de um mesmo ramo também podem ter FCS distintos, a depender de suas particularidades (ROCKART, 1979).

Dentre os principais usos práticos desses Fatores, a literatura apresenta sua contribuição para a construção de sistemas de informação de suporte, ou seja, bases de dados que, construídas de forma direcionada e assertiva, servem como um repositório. Os sistemas de informação de suporte conseguem auxiliar uma pessoa que ocupa o cargo de gestor a recapitular e analisar informações importantes, quando necessário ao embasamento de ações futuras (ROCKART; TREACY, 1980); no caso, a contribuição que os FCS podem dar é o fornecimento de valiosos *insights* acerca do que algum cenário precisa (ou, espelhando o FCS, não pode conter) para que determinado objetivo organizacional possa ocorrer como previsto.

Os próprios sistemas de informação de suporte narrados por Rockart e Treacy (1980) têm um forte paralelo com as bases de dados elaboradas pela Frente de Acompanhamento do LAB.mg, as quais reúnem tanto o que foi levantado com os formulários como o que foi discutido nas entrevistas pós-projeto junto ao demandante. Os registros dessas entrevistas contêm a avaliação da atuação do Laboratório e –

sendo este o cerne organizacional ao qual os FCS se aplicariam –, o acompanhamento da implementação dos projetos entregues. A metodologia para levantamento de FCS com essa finalidade específica de ajuntamento de informações para repositórios é narrada em maiores detalhes por Bullen e Rockart (1981) e, uma vez indo de encontro aos objetivos práticos deste trabalho, será base para a construção dele.

Assim, aplicado à lógica de projetos de inovação em governo, o intuito é que o levantamento de FCS possa refletir os principais condicionantes à implantação de projetos do Laboratório: qual é a combinação de tópicos em que um projeto entregue deve se ver inserido para que suas chances de ser implementado pelo órgão demandante se potencializem? O que, usando os termos dos autores, deve dar certo para que se veja a inovação em governo proposta materializada? E, como consequência: o que o gestor deve manter em seu radar?

Formatada por Rockart (1979) e descrita mais extensamente por Bullen e Rockart (1981), essa metodologia é nitidamente mais voltada ao setor privado, fazendo referência a uma empresa e seus setores no alcance de diferencial competitivo e atingimento de objetivos – não saindo muito de si mesma, portanto. Assim, para aplicá-la à realidade do LAB.mg e seus projetos, foi necessário que se fizessem ajustes, justificáveis em razão da evolução das tecnologias de consolidação de dados, da alteração de ambiente (do setor privado para o público) e da relação bidirecional da atuação do Laboratório: com seu próprio ambiente e também para com a realidade e a equipe dos órgãos demandantes. Essas adaptações serão paulatinamente mencionadas na seção de metodologia.

O passo a passo original, até o ponto dele que a presente pesquisa propõe-se a realizar em paralelo, foi formatado como se segue (BULLEN; ROCKART, 1981, tradução nossa):

- 1) Na organização escolhida, geralmente uma corporação ou uma grande sub-organização (como uma repartição), os 10-20 gestores de maior influência são entrevistados utilizando o método de entrevista próprio aos FCS e os FCS de cada gestor são determinados.
- 2) Analisam-se os resultados das entrevistas individuais por meio de um instrumento de tabulação, para determinar quais FCS foram citados por múltiplos gestores e quais, portanto, indicam uma boa aproximação dos FCS da organização. A interseção dos FCS de todos os gestores provê uma boa

aproximação dos FCS da organização. Depois, esses FCS resultantes são checados com a gerência da organização.

- 3) Os FCS da organização indicarão uma ou mais peças de informação-chave que devem receber prioridade no desenvolvimento dos sistemas de informação.
- 4) A informação pertinente à perspectiva da gerência para com os sistemas de informação deve ser desenvolvida frente aos 3 primeiros passos e depois inserida no processo de planejamento dos sistemas de informação.

Indo além, a metodologia original traz etapas posteriores à definição dos FCS com fins de direcionar a formatação desse sistema informacional de suporte. Sendo assim, posteriormente à determinação dos FCS, também há um procedimento recomendado para o levantamento de instrumentos de mensuração de cada fator crítico, a aplicação destes para a verificação do status da organização quanto aos seus FCS e, finalmente, o desenvolvimento da base de dados alimentada por essa análise (BULLEN; ROCKART, 1981). No entanto, as etapas posteriores à definição dos FCS não serão aqui contempladas por dois motivos primordiais: o primeiro deles é a própria extensão factível desta pesquisa enquanto esforço inicial, e o segundo é a suficiência dessa definição para um primeiro esforço, como é defendido pelos próprios autores no trecho que se segue:

Uma vez que os FCS estejam explícitos, as prioridades de gestão podem ser estabelecidas de forma mais embasada e uma alocação melhorada dos recursos do gestor, em especial o tempo, pode ser feita. Esse resultado de uma entrevista de FCS é útil e pode ser obtido bem antes que o necessário sistema de informação possa ser construído (BULLEN; ROCKART, 1981, p. 5, tradução nossa).

5 METODOLOGIA

Orientada pelas diretrizes do objetivo geral e dos objetivos específicos e com vistas a alcançá-los devidamente, a consecução do trabalho seguiu a metodologia que será descrita nesta seção. Tal metodologia foi primeiramente estruturada a partir da definição de uma estratégia de pesquisa, seguida pelas demais fases de coleta, análise e tratamento de dados, adaptadas da metodologia fornecida por Bullen e Rockart (1981) para o levantamento de FCS. Cada uma dessas fases foi separada em subseções para melhor vislumbre de todo o processo.

5.1 Estratégia de pesquisa

Em primeiro lugar, é necessário explicitar a abordagem qualitativa desta pesquisa, a qual, como se verá, tem como base a interpretação dos acontecimentos narrados sobre o universo dos projetos de inovação em governo do LAB.mg e, conseqüentemente, a atribuição de significado a esses fatos. Sendo assim, mesmo quando se lança mão de *softwares* de análise qualitativa (como foi feito e será descrito mais à frente), a pesquisa qualitativa tem como peça-chave a pessoa pesquisadora em sua autonomia e interpretação (LAGE, 2011; SILVA JUNIOR; LEÃO, 2018).

Com isso, se encaixa muito na pesquisa qualitativa o passo a passo aqui seguido, o qual, de encontro ao que Gil (2010) narra para estudos desse tipo, consiste na redução de dados, na categorização dos dados coletados, na interpretação desses dados e, por fim, à escrita das impressões colhidas. Isso porque, como constará na próxima subseção, primeiramente colheram-se e foram interpretados dados sobre as hipóteses de pesquisa e, nas entrevistas, sobre FCS; tais dados foram categorizados para facilitar sua interpretação; e, depois, devidamente interpretados na maneira como se apresentavam perante o contexto da pesquisa. A abordagem qualitativa foi central para que os dados sobre hipóteses de pesquisa e, especialmente, sobre FCS pudessem ser processados.

Apesar do pilar qualitativo, também se faz presente alguma noção quantitativa, já que tanto os dados sobre hipóteses de pesquisa como de FCS foram não só tabulados, mas também quantificados e, em certa medida, alvo de uma breve análise estatística (GIL, 2010). Dessa forma, diz-se da análise de conteúdo da pesquisa que ela se caracteriza como quantitativa-qualitativa.

Com base na percepção do que o presente estudo precisaria conter para atingir seus objetivos, estabeleceu-se que a pesquisa é de caráter exploratório e descritivo, apesar de apresentar alguns elementos explicativos devido à natureza do tema. Os parágrafos que se seguem têm o intuito de elucidar a que essas estratégias de pesquisa se referem e a maneira como se relacionam ao trabalho desenvolvido.

A pesquisa de caráter exploratório, primeiramente, é utilizada com o fim de “definir o problema com melhor precisão” (MALHOTRA *apud* OLIVEIRA, 2011, p.20). Sendo assim, ela tem como objetivo justamente proporcionar uma maior familiaridade da pessoa que lê e da própria autora / do próprio autor para com esse problema, explicitando-o ou constituindo hipóteses para aprimorar ideias e construir intuições (GIL, 2010, p.41)¹⁹. Seu cerne, portanto, está na compreensão de como a questão a ser trabalhada se dá. As ferramentas de maior uso na pesquisa exploratória, segundo o mesmo autor, são o levantamento bibliográfico, a realização de entrevistas com pessoas que lidam com o objeto-tema na prática e a análise de exemplos, nesse ímpeto de estimular a compreensão.

Ainda sobre a pesquisa de caráter exploratório, traz Malhotra (*apud* OLIVEIRA, 2011):

Tem as seguintes características: informações definidas ao acaso e o processo de pesquisa flexível e não-estruturado. A amostra é pequena e não-representativa e a análise dos dados é qualitativa. As constatações são experimentais e o resultado, geralmente, seguido por outras pesquisas exploratórias ou conclusivas (MALHOTRA *apud* OLIVEIRA, 2011, p.22) .

A pesquisa descritiva, por sua vez, se volta a descrever um fenômeno ou situação a nível de detalhes, permitindo que sejam explicitadas as características principais do universo que envolve o tópico estudado como um todo. O foco, aqui, é fazer entender o que ocorre no contexto estudado, dentre características, situações, grupos envolvidos, relações entre eventos e outros (SELITZ *et al apud* OLIVEIRA, 2011, p.21). Pode-se dizer, portanto, que a pesquisa descritiva não se concentra na questão do problema, como a exploratória, mas envolve o universo macro de uma situação. Ela utiliza técnicas padronizadas de coleta de dados, a exemplo do questionário e da observação sistemática (GIL, 2010, p.42).

¹⁹ Apesar de as hipóteses terem sido expostas de maneira taxativa por Gil, Oliveira (2011) aponta que estas nem sempre são necessárias. A segunda subseção explicitará que o presente trabalho, por exemplo, virá a utilizar hipóteses coletadas por meio de formulário online veiculado entre a equipe de projetos do LAB.mg.

Por fim, uma pesquisa explicativa objetiva a identificação de fatores que incutem na ocorrência de determinado fenômeno ou que contribuem para a sua ocorrência. Como sintetizado por Gil (2010), esse tipo de estudo busca “o porquê das coisas” (p.42); de preferência, prossegue o autor, quando estas já estejam bem descritas e expostas pelas outras duas bases de pesquisa.

A delimitação deste trabalho foi realizada a partir de um estudo de caso, forma comum para pesquisas exploratórias (GIL, 2010) e muito presente nas ciências sociais, inclusive em estudos que tratam de questões organizacionais / gerenciais (YIN, 2001). Yin (2001) define o estudo de caso como “uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro do seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos” (p.32), ou seja, quando um pertence intrinsecamente ao outro e não é de interesse da pessoa que pesquisa separá-los – como seria feito, por exemplo, com o grupo controle e o grupo teste de um experimento. O estudo de caso em questão é relativo ao LAB.mg e o recorte de seus projetos de inovação em governo entregues aos órgãos públicos a âmbito estadual de 2019 a 2022.

A classificação mista (exploratória-descritiva) do trabalho advém da descrição que deverá ser feita de todo o contexto que envolve o LAB.mg e esses FCS. Ou seja, a descrição do modo de atuação do LAB.mg, de sua frente de avaliação e de sua própria interação com o meio externo por meio dos projetos.

Por fim, como já explicitado, as notas de pesquisa explicativa que o trabalho apresenta advém da natureza do seu próprio objetivo, que consiste em descobrir quais fatores incutem positiva ou negativamente na implementação de projetos de inovação. Os meios para se chegar a tal conclusão são de natureza exploratória e descritiva, além de aplicada ao contexto específico do estudo de caso, e a pesquisa não pende ao universalismo nem ao aspecto taxativo que as pesquisas explicativas buscam trazer aos seus objetos, mas o objeto em si tem propensão de descoberta. Sendo assim, é possível que a base aplicada posta à superfície com a pesquisa sirva de instrumento a pesquisas explicativas futuras.

5.2 Coleta de dados

A coleta de dados ocorreu desde a fase de formulação das hipóteses de pesquisa. Para estabelecê-las, foi divulgado um formulário em formato Google Forms entre a equipe do LAB.mg, no qual cada pessoa poderia opinar sobre os fatores que

acreditam ser mais influentes à implementação de um projeto. O conteúdo do formulário, como será possível vislumbrar no APÊNDICE A, envolvia breves informações sobre a pesquisa e o conceito de FCS e, logo em seguida, deixava espaço para que a pessoa respondente elencasse três FCS que, em sua visão, seriam pertinentes ao universo de implementação dos projetos de inovação em governo do LAB.mg. Como garantido pela introdução do documento, o anonimato de cada respondente, bem como o sigilo de quaisquer dados pessoais, foi assegurado e praticado.

Das pessoas aptas a responderem o formulário (equipe do LAB.mg à época da rodagem deste, excetuando-se estagiárias e estagiários), nove o fizeram e elencaram seus próprios fatores. A partir disso, as respostas foram tabuladas e estabeleceram-se quais eram as hipóteses de pesquisa de acordo com os FCS mencionados com maior recorrência. Estes são, como visto: patrocínio da alta gestão do órgão demandante (sete das nove respostas); formato de entrega do Laboratório (cinco das nove respostas) e presença dos recursos necessários à implementação disponíveis (humanos, financeiros, tecnológicos etc) por parte do órgão demandante (quatro das nove respostas). Isso significa dizer que a presença desses fatores promoveria a implementação de um projeto, e a ausência / espelhamento do fator prejudicaria a implementação.

A próxima fase do trajeto teve como base a ferramenta de pesquisa bibliográfica. A pesquisa bibliográfica é considerada uma fonte secundária de coleta de dados, uma vez que quem pesquisa não os colhe diretamente, mas por meio do trabalho cultural ou científico de outrem no passado (LAKATOS & MARCONI; CERVO & BERVIAN *apud* OLIVEIRA, 2011). Neste caso, ela trouxe à tona o contexto no qual a pauta a ser estudada se insere, dentre tópicos como a inovação e sua diversidade conceitual, a inovação no setor público e sua prática no Brasil, a emergência dos Lisp nesse movimento e a atuação do LAB.mg.

Depois de perpassada a fase inicial de contextualização / descrição do tema e do problema de pesquisa por meio das ferramentas de pesquisa bibliográfica, o estudo prosseguiu para o levantamento de dados mais específicos sobre os projetos do Laboratório iniciados entre 2019 e 2022 e já concluídos. A informação sobre a quantidade de projetos que potencialmente se encaixariam no escopo, bem como sobre quais são eles, foi obtida pelo acesso a planilha interna de acompanhamento

do LAB.mg, e confirmada pelos mesmos dados transparecidos no livro de resultados publicado ainda este ano (LAB.MG, 2023).

Dos 48 projetos que se iniciaram entre 2019 e 2022 e já foram concluídos, dez foram contemplados pela entrevista pós-projeto feita pela Frente de Avaliação, a qual, como narrado por seção anterior, iniciou sua operacionalização em meados de 2022. Dessas dez entrevistas, verificou-se que em sete as pessoas entrevistadas espontaneamente apresentaram motivos pelos quais o projeto em questão foi ou não implementado. Assim, esses sete projetos também foram incluídos na análise de FCS, embora a entrevista não tenha sido realizada especificamente para a pesquisa (roteiro padrão de entrevista da Frente de Avaliação no APÊNDICE C).

O intuito, então, foi o de realizar entrevistas com os pontos de contato de alguns projetos restantes dos 48. Foi necessário realizar uma priorização desses projetos, que, na quantidade original, ficam em maior quantidade do que a viável de ser estudada pela presente metodologia a tempo hábil.

A priorização foi realizada junto a servidoras atuantes na gestão do LAB.mg, cujo vínculo remonta ao estágio obrigatório na Seplag/MG, e também se justifica por outra razão além da impossibilidade de contato com a totalidade do universo de projetos. Tal razão é o quesito de utilidade da pesquisa para o LAB.mg: de quais projetos seria interessante obter um retorno sobre implementação? Quais deles a gestão mais gostaria de entender? Assim, as gestoras apontaram quais projetos gostariam de ver estudados mais a fundo no quesito implementação, levando em consideração critérios postos de (1) diversidade de tipos de projeto, (2) diversidade de órgãos demandantes e (3) quantidade de 4 ou 5 projetos por ano do escopo, para que a amostra de 10-20 “gerentes” proposta pela metodologia de Bullen e Rockart (1981) fosse cumprida com certa margem a alguma ocasionalidade não-prevista nessa fase.

Ao final, chegou-se a uma lista de 19 projetos, dentre pesquisas de experiência do usuário, imersão e cocriação de soluções para desafios públicos, transformação de serviços, revisão em linguagem simples e melhoria de processos. Esses projetos foram realizados junto a 11 órgãos demandantes diferentes.

Em seguida, por meio de informações do mesmo documento segundo o qual o rol de projetos de 2019 a 2022 foi levantado, identificou-se quais servidoras e servidores do LAB.mg atuaram nos projetos selecionados. Essas equipes foram consultadas sobre um possível ponto de contato por parte do órgão demandante para

que fosse realizada uma entrevista sobre a implementação de tal projeto. O questionamento junto a tais pessoas da equipe não fez nenhum tipo de especificação sobre o cargo do ponto de contato dentro do órgão demandante, apenas pediu para que a pessoa indicada tivesse acompanhado o projeto de perto e ressaltou a finalidade do contato: saber sobre a implementação do projeto. Nos casos em que eram apontadas duas ou mais opções, sem maiores demonstrações de preferência ou prioridade, o primeiro contato da lista era o considerado.

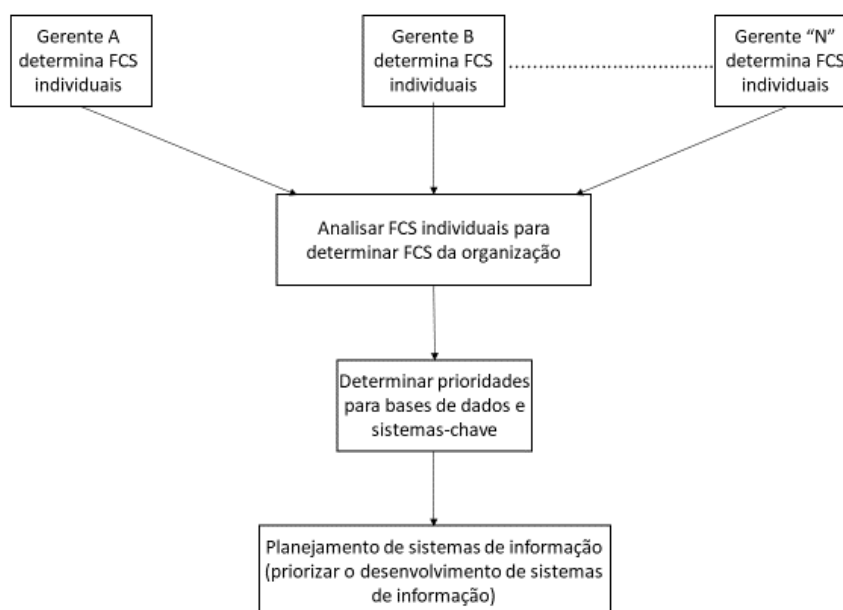
Os pontos de contato foram listados e acionados por e-mail, preferencialmente, ou por mensagem de texto. Foram realizadas 13 entrevistas (cujo roteiro se encontra no APÊNDICE B), acerca de 17 projetos²⁰, entre os dias 21 de setembro e 30 de outubro de 2023. As entrevistas aconteceram via Google Meet ou presencialmente, nos termos do Termo de Compromisso Livre e Esclarecido assinado por todas as partes (APÊNDICE D). Cada uma das transcrições foi posteriormente enviada aos participantes, de forma a garantir transparência a todo o processo.

A entrevista é uma técnica de coleta de dados que pode ser definida como uma conversa entre a pessoa que pesquisa e a pessoa entrevistada, fazendo-se uso de um método a fim de obter informações sobre um certo assunto (CERVO & BERVIAN *apud* OLIVEIRA, 2011). Mais especificamente, a definição de uma entrevista como semiestruturada perpassa a ideia de uma lista de informações que se deseja obter das pessoas entrevistadas; para além disso, a estrutura da pergunta e a ordem das questões podem variar, com relação à ordem prevista, de conversa a conversa, a depender do ritmo da interação e das características de cada pessoa envolvida (OLIVEIRA, 2011).

Por meio do procedimento metodológico seguido aqui para o levantamento de FCS, procurou-se estabelecer um paralelo com a metodologia original proposta por Bullen e Rockart (1981), de forma a seguir as suas premissas, porém adaptando o contexto em que o passo a passo original foi formatado com o que se faz presente neste universo de pesquisa. Uma síntese dessa metodologia original pode ser obtida na Figura 10:

²⁰ A disparidade de números ocorre porque algumas pessoas dos órgãos foram indicadas como ponto de contato de mais de um projeto. Também aconteceu, em um caso, de um projeto necessitar de mais de uma entrevista por englobar setores distintos do órgão.

Figura 10: Procedimento para levantamento de FCS segundo Bullen e Rockart (1981)



Fonte: adaptado de BULLEN; ROCKART (1981)

Do que enumerado pela seção anterior e vislumbrado no esquema da Figura 10, os “10-20 gestores de maior influência” são representados pelos pontos de contato dos projetos selecionados pela alta gestão do Laboratório, em conjunto com aqueles já entrevistados pela Frente de Avaliação. Se, na metodologia original, havia de 10-20 gestores falando sobre 10-20 setores diferentes, aqui há 24 pontos de contato falando sobre 24 projetos diferentes²¹. Esses pontos de contato foram entrevistados quanto aos fatores que consideram ocorrentes para o status atual de implementação do próprio projeto – o próprio “setor”, como a metodologia original de Bullen e Rockart menciona. Se, originalmente, a entrevista com gestores setoriais buscava trazer uma visão específica daquele setor sobre FCS – uma vez que cada gestor saberia o que se passa no próprio local de trabalho e o que influencia o alcance de objetivos nele de forma a compor um painel geral depois de todas as entrevistas –, a entrevista com os pontos de contato (gestores que acompanharam ativamente as atividades da equipe do Laboratório nas entregas do projeto demandado e nela contribuíram) também exercerá o mesmo papel, mas para com cada projeto.

²¹ Importante dizer que não houve paralelismo exato de um ponto de contato por projeto, sendo a dupla 24-24 uma coincidência. Alguns projetos tiveram mais de um ponto de contato, enquanto, em outros, um ponto de contato serviu para mais de um projeto.

Seja ele representante de um projeto atualmente implementado ou não, cada ponto de contato pôde expressar o que considerou influente para que seu projeto estivesse como está. Tanto a resposta de projetos implementados como a de não implementados pôde ser levada em conta para apuração dos FCS devido ao raciocínio utilizado na pergunta: se, por exemplo, em um projeto não implementado consta que um fator de influência para o status atual foi a falta de apoio da alta gestão, o apoio da alta gestão é contabilizado como um FCS mencionado. Se um projeto parcialmente implementado elenca que alguns pontos entregues pelo LAB não foram implementados por falta de recursos (humanos, por exemplo), a presença de recursos pelo órgão é contabilizada como um FCS. E assim o raciocínio segue.

A entrevista, em formato semiestruturado, manteve os objetivos originais que Bullen e Rockart (1981) apregoam que ela tenha, quais sejam: entender a organização da qual a pessoa entrevistada faz parte, bem como a missão e o papel que ela desempenha dentro dela; entender as metas e objetivos dessa pessoa (no caso, por meio da contextualização do projeto e do porquê ele foi firmado junto ao LAB.mg); listar, por sua fala, os FCS para a implementação do projeto do qual ela fez parte; auxiliar a pessoa entrevistada a compreender suas próprias necessidades informacionais (no caso, guiando-a na reflexão sobre os próprios FCS).

Seguiu-se, aqui, uma movimentação em múltiplos intuitos. Ao contrário das entrevistas pós-projeto da Frente, que poderão somar à análise deste estudo apenas no quesito de FCS espontaneamente mencionados pelo ponto de contato entrevistado, o roteiro buscou, além disso, também perguntar diretamente sobre as hipóteses de pesquisa (se a pessoa entrevistada acreditava que elas haveriam influenciado ou não o status de implementação atual do projeto). Dessa forma, o painel geral de motivos que as pessoas entrevistadas consideram ter tido influência para a implementação / não implementação dos próprios projetos, como consta no APÊNDICE B e no APÊNDICE C, foi compilado de duas formas: pela expressão livre das pessoas entrevistadas (que pode ser angariada tanto nos 17 projetos de averiguação específica para esta pesquisa, na pergunta geral sobre implementação, como nos demais sete de entrevistas pós-projeto da Frente de Avaliação, por menção espontânea) e pelo questionamento direto sobre as hipóteses de pesquisa (que só poderá ser acessado nos 17 projetos de averiguação específica).

Como será melhor ilustrado na seção de resultados, os principais FCS serão definidos por meio do que dito livremente nos 24 projetos, enquanto as

perguntas sobre as hipóteses dos 17 projetos de averiguação específica servirão para corroborar ou refutar tais hipóteses enquanto motivos plausíveis ao contexto (mas não enquanto fatores críticos, ou seja, aqueles cruciais). Ademais, no roteiro de entrevista dos projetos de averiguação específica a este estudo, foram coletados aspectos relativos à resistência de cada órgão em inovar / implementar a inovação, a previsões de implementação e a engavetamento / retomada de projetos parcial ou não implementados.

Prosseguindo o paralelo com a metodologia original para FCS, tais resultados dos projetos foram processados de forma que se obtivesse a mencionada interseção a prover uma boa aproximação aos FCS da organização como um todo – no caso, os FCS da implementação de projetos de inovação do LAB.mg. Depois disso, o intuito pós pesquisa é cumprir com as demais etapas elencadas: checar com a gerência do Laboratório tais FCS, de forma que ela possa incluí-los na priorização da formatação de seus sistemas de informação (por exemplo, mencionando-os nas próximas entrevistas pós-projeto).

Após as entrevistas, obtendo-se diversos registros sobre fatores gerais de influência, FCS e aspectos circundantes mencionados por cada uma das pessoas entrevistadas para com o próprio projeto, tais conversas foram destrinchadas. Mediante o intuito de análise inicial de todo esse universo de dados pertinente a 24 projetos diferentes (sete das entrevistas pós-projeto, 17 das entrevistas feitas especificamente para este estudo²²), verificou-se a necessidade de encontrar uma forma de sistematização a acompanhar a análise, uma vez que a tabulação simples (por exemplo, em ferramentas como o Microsoft Excel) seria, apesar de suficiente à chegada às conclusões, possivelmente menos ilustrativa e transparente.

A forma encontrada de traduzir o conteúdo em resultados foi por meio do *software* de análise qualitativa ATLAS.ti. A próxima subseção trata do ATLAS.ti enquanto ferramenta benéfica a análises qualitativas (como é o caso do tipo de dados que esta pesquisa apresenta), de alguns de seus recursos e da forma como foi utilizado neste estudo.

²² É interessante manter essa quantificação em mente, em especial para a seção de resultados, em que ela será frequentemente retomada.

5.3 Processamento dos dados coletados nas entrevistas e o uso do ATLAS.ti

O ATLAS.ti é um *software* para análise de dados qualitativos (Computer Assisted Qualitative Data Analysis Software – CAQDAS), cuja formatação foi baseada na *Grounded Theory* (ou, em português, Teoria Fundamentada)²³ de Glaser e Strauss (1967). Esse tipo de programa tem sido cada vez mais utilizado, contribuindo para sua disseminação fatores como a viabilização de pesquisas qualitativas com alto volume de dados, as vantagens trazidas pelas funcionalidades apresentadas – as quais reduzem o tempo de codificação e análise para quem pesquisa –, a possibilidade de registrar as etapas percorridas – o que confere transparência à análise e ao processo como um todo – e a presença de recursos para o diálogo acadêmico, na apresentação e visualização dos resultados obtidos pela pesquisadora ou pelo pesquisador (LAGE, 2011). Dentre os *softwares* CAQDAS mais utilizados no Brasil e no mundo está justamente o ATLAS.ti, que, seguindo a linha de raciocínio para os demais programas de seu ramo, também não faz para quem pesquisa seu trabalho de caminhos de pesquisa, inferências e categorizações, mas ajuda na organização da análise de dados (LAGE, 2011; SILVA JUNIOR; LEÃO, 2018).

O ATLAS.ti pode analisar diversos tipos de documentos, dentre textos, áudios, imagens e vídeos. Para as finalidades desta pesquisa, o *software* atuou sobre a transcrição das entrevistas dos 24 projetos analisados – sobre uma base de texto, portanto. De forma a melhor explicar as etapas seguidas, a Figura 11 traz uma síntese dos elementos constitutivos desse programa.

²³ Conceito que traduz, em suma, a descoberta de alguma teoria por meio de dados, ao invés da partida por noções preconcebidas na pesquisa qualitativa. O processo de descoberta defendido por Glaser e Strauss (1967) é embasado em um método geral de análise comparativa, que consiste na codificação da informação que foi coletada de forma que possam ser estabelecidas correlações entre tais códigos (processo melhor explicado mais à frente) e, conseqüentemente, uma produção mais embasada de conhecimento na pesquisa qualitativa (WALTER; BACH, 2015; ATLAS.TI, 2023)

Figura 11: Elementos constitutivos do ATLAS.ti

Elementos	Descrição
Unidade Hermenêutica (<i>Hermeneutic unit</i>)	Reúne todos os dados e os demais elementos.
Documentos primários (<i>Primary documents</i>)	São os dados primários coletados. Em geral, são transcrições de entrevistas e notas de campo, mas suportam figuras e áudio (a versão atual também o faz em relação a imagens, áudio e vídeo). Os documentos primários são denominados Px, sendo que x é o número de ordem.
Citações (<i>Quotes/quotation</i>)	São segmentos de dados, como trechos relevantes das entrevistas que indicam a ocorrência de código. A referência da citação é formada pelo número do documento primário onde está localizada, seguido do seu número de ordem dentro do documento. Também constam da referência as linhas inicial e final, no caso de texto.
Códigos (<i>Codes</i>)	São os conceitos gerados pelas interpretações do pesquisador. Podem estar associados a uma citação ou a outros códigos para formar uma teoria ou ordenação conceitual. Sua referência é formada por dois números: o primeiro refere-se ao número de citações ligadas ao código; e o segundo, ao número de códigos associados. Os dois números representam, respectivamente, seu grau de fundamentação (<i>groundedness</i>) e de densidade teórica (<i>density</i>).
Notas de análise (<i>Memos</i>)	Descrevem o histórico da pesquisa. Registram as interpretações do pesquisador, seus <i>insights</i> ao longo do processo de análise.
Esquemas gráficos (<i>Netview</i>)	Auxiliam a visualização do desenvolvimento da teoria e atenuam o problema de gerenciamento da complexidade do processo de análise. São representações gráficas das associações entre códigos. O tipo das relações entre os códigos é representado por símbolos.
Comentários (<i>Comment</i>)	Podem estar presentes em todos os elementos constitutivos. Devem ser utilizados pelos pesquisadores para registrar informações sobre seus significados, bem como para registrar o histórico da importância do elemento para a teoria em desenvolvimento.

Fonte: WALTER; BACH, 2015

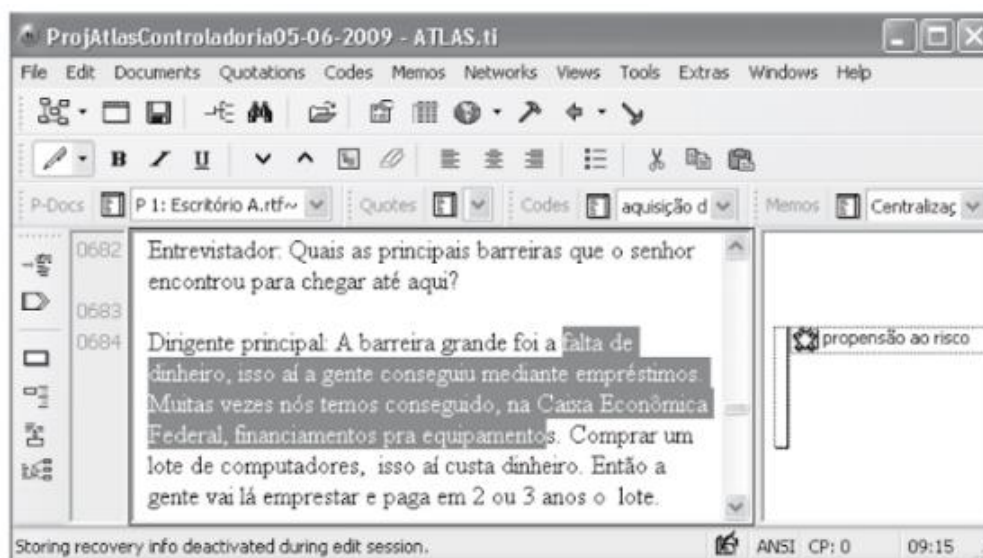
Para a presente análise, os elementos que devem ser especialmente contextualizados são a unidade hermenêutica, os documentos primários, as citações, os códigos e os esquemas gráficos. Foram estes os recursos utilizados para produzir as análises que serão dispostas na próxima seção.

A unidade hermenêutica, ou simplesmente “projeto”, é uma unidade de análise do ATLAS.ti, útil para separar análises referentes a pesquisas diferentes, por exemplo. Criando um projeto, são inseridos nele os documentos primários, ou seja, os arquivos que a pesquisadora ou o pesquisador deseja que sejam analisados. Neste caso, foram inseridos no projeto as transcrições das entrevistas de cada projeto – ou seja, 24 documentos primários de texto²⁴.

²⁴ Como já mencionado, algumas pessoas falaram sobre mais de um projeto em suas entrevistas, pois foram indicadas como pontos de contato para mais de um projeto; também ocorreu de um dos projetos precisar de duas entrevistas (dois pontos de contato). Sendo assim, o que se fez foi agrupar em um mesmo documento os trechos de entrevista relativos a um só projeto, seja de forma a separar uma só entrevista em documentos diferentes ou de forma a juntar duas entrevistas em um só documento. Essa

A operacionalização dos conceitos de citações e códigos está intrinsecamente relacionada, uma vez que é por meio do cadastro de citações em códigos que se proporciona a base de dados para posterior análise do *software*. A Figura 12 apresenta um exemplo de como uma citação é utilizada para criar um código e atribuí-lo a esse trecho de texto.

Figura 12: Atribuição de um código a uma citação



Fonte: WALTER; BACH, 2015

Na Figura 12, é representada a tela do ATLAS.ti e a ação de atribuir um código, ou seja, um “rótulo” ou “termo-chave”, a um trecho de texto – nesse caso, o código “propensão ao risco”, que também poderá ser utilizado para mais trechos nesse ou em outros documentos primários. Sendo assim, a base para análise do ATLAS.ti consiste basicamente na atribuição de rótulos a trechos diversos do material que se quer analisar. Grifando diferentes trechos e atribuindo a eles diferentes rótulos (ou códigos, o nome oficial), obtêm-se dados a serem posteriormente analisados com a frequência de aparição dos códigos e possíveis correlações.

Ressalta-se, aqui, que a técnica utilizada para a codificação foi a denominada *open coding* (ou, em português, codificação aberta), por meio da qual se codificam os dados com base no que é possível extrair deles e na interpretação de quem pesquisa daquilo que é dito. O *open coding* melhor se aplica a pesquisas que

divisão foi feita para que as análises pudessem recair sobre a base de 24 projetos, e não sobre a quantidade de entrevistas.

não desejam testar uma teoria pré-estabelecida, mas estabelecer resultados e descobertas a partir de um grupo de dados (SYBING, 2023).

Enquanto outras abordagens podem ser dedutivas por natureza (isto é, que se baseiam em teorias existentes), o *open coding* adota uma abordagem indutiva, requerendo que os pesquisadores examinem os dados com a menor quantidade de preconcepções que possível. De certa forma, o pesquisador se mantém “aberto” às várias possibilidades de significação dos dados de forma que as representações de sentido contidas no projeto de pesquisa sejam tão próximas dos dados quanto possível (SYBING, 2023, s.p, tradução nossa).

A escolha do *open coding*, portanto, se faz pertinente a esta pesquisa uma vez que não há ainda uma teoria pré-estabelecida de como a implementação de projetos de inovação em governo do LAB.mg se comporta, sendo o primordial aqui estabelecer esse parâmetro, e não testar um já existente. Sendo assim, ao longo da leitura das transcrições de entrevista, foram sendo paulatinamente identificados possíveis códigos relacionados a implementação, FCS e resistência organizacional e, assim, diferentes trechos de cada entrevista foram rotulados com tais códigos.

De forma a promover a análise da amostra dos 24 projetos cujo acesso mais detalhado foi possível auferir, os códigos inseridos no *software* ATLAS.ti foram os seguintes:

- a) “Implementação”: momento da entrevista em que a pessoa entrevistada fala livremente (sem ser perguntada sobre as hipóteses de pesquisa) sobre a implementação / não implementação do projeto e os motivos que levaram a ela em sua opinião;
- b) “Implementação SIM”: a resposta do órgão explicitava / inferia que o projeto desenvolvido junto ao LAB.mg foi totalmente implementado ou está em vias de ser totalmente implementado, tendo o órgão já se mobilizado para que isso acontecesse;
- c) “Implementação NÃO”: a resposta do órgão explicitava / inferia que o projeto desenvolvido junto ao LAB.mg não saiu do papel, seja porque o processo de implementação ainda não começou, seja porque o projeto foi engavetado;
- d) “Implementação PARCIAL”: a resposta do órgão explicitava / inferia que o projeto desenvolvido junto ao LAB.mg saiu do papel, mas alguns pontos das propostas do Laboratório foram implementados e outros não após a entrega do projeto;

- e) “Apoio da alta gestão”: a resposta do órgão explicitava / inferia que o apoio / a falta de apoio da alta gestão à implementação do projeto desenvolvido com o LAB.mg foi influente, respectivamente, à implementação / não implementação ou implementação parcial no caso concreto;
- f) “Formato de entrega / de projeto”: a resposta do órgão explicitava / inferia que o formato da entrega apresentada pelo LAB.mg foi influente à implementação / não implementação no caso concreto;
- g) “Presença de recursos pelo órgão”: a resposta do órgão explicitava / inferia que a presença / ausência de recursos (financeiros, tecnológicos, humanos etc) pelo órgão no momento da implementação foi influente à sua implementação / não implementação no caso concreto;
- h) “Motivo OUTROS”: momentos em que as pessoas entrevistadas mencionaram outros motivos que não as três hipóteses para que o projeto tivesse sido ou não implementado. Cada outro motivo também teve seu próprio código, à medida que eles iam sendo identificados;
- i) “Resistência à inovação”: momentos em que o tópico resistência foi tratado ao longo dos documentos;
- j) “Resistência SIM”: a resposta do órgão explicitava que houve resistência significativa mediante a ação do LAB.mg e/ou mediante a possibilidade de implementação do projeto;
- k) “Resistência POUCA / NÃO”: a resposta do órgão explicitava que houve pouca, ou não houve resistência mediante a ação do LAB.mg e/ou mediante a possibilidade de implementação do projeto;
- l) “Previsão de implementação”: ocasiões em que as pessoas entrevistadas mencionaram alguma previsão de implementação. Se aplica àquelas iniciativas ainda não implementadas.

Passada a fase de codificação, os resultados da análise são demonstrados por meio dos esquemas gráficos, que facilitam a visualização do que poderá ser concluído a partir da quantificação e da potencial correlação entre os códigos cadastrados. Um exemplo de esquema gráfico é o mostrado na Figura 13.

Figura 13: Exemplo de esquema gráfico de relação entre dois códigos



Fonte: WALTER; BACH, 2015

Além da disposição gráfica, os códigos são relacionados. No caso da Figura 13, por exemplo, o código “estratégias emergentes” foi posto como associado ao código “não existem planos formalizados”. O ATLAS.ti tem relações-padrão, como “pertence a”, “é causa de”, dentre outros, mas também permite que a pessoa usuária insira suas próprias relações nos esquemas que produz. A próxima seção apresenta, por meio dos diferentes esquemas gráficos possíveis de formação pelo ATLAS.ti e com base nos demais recursos do *software*, os resultados obtidos mediante a análise do conteúdo sobre implementação, FCS e arredores dos 24 projetos estudados.

6 RESULTADOS DA PESQUISA

Esta seção se dedica a compilar o que pôde ser absorvido das entrevistas realizadas e dos documentos de entrevista pós-projeto estudados, apresentando números e algumas constatações sobre FCS, além de retomando algumas informações aprendidas do referencial teórico sobre inovação no setor público. Antes de empreender esse esforço, porém, é válido apresentar brevemente os 24 projetos que comporão a base de análise, dentre aqueles tratados nas entrevistas pós-projeto da Frente de Avaliação e aqueles tratados nas entrevistas especialmente feitas para este estudo.

Quadro 1: Projetos componentes da base de análise

MÊS / ANO DE CONCLUSÃO	TÍTULO DO PROJETO	TIPO DE PROJETO	ÓRGÃO
novembro / 2019	Teste de usabilidade do boletim escolar digital no MG App	Pesquisa de experiência do usuário	Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais – Seplag/MG e Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais – SEE/MG
novembro / 2019	Transformação do serviço de registro de estabelecimentos processadores de produtos de origem animal	Transformação de serviços	Instituto Mineiro de Agropecuária - IMA
dezembro / 2019	Melhoria da experiência do usuário no terminal de autoatendimento da UAI	Pesquisa de experiência do usuário	Seplag/MG
dezembro / 2019	Reestruturação do monitoramento e avaliação de políticas públicas	Imersão e cocriação de soluções para desafios públicos	Fundação João Pinheiro - FJP
março / 2020	Teste de usabilidade do Cartão de Vacinas Digital	Pesquisa de experiência do usuário	Seplag/MG
maio / 2020	Melhoria da gestão de florestas plantadas - fase de origem	Transformação de serviços	Secretaria de Estado de Meio Ambiente de Minas Gerais – Semad/MG
agosto / 2020	Teste de usabilidade Simplifique!	Pesquisa de experiência do usuário	Ouvidoria Geral do Estado de Minas Gerais- OGE/MG
agosto / 2020	Melhoria do acesso à documentação básica	Imersão e cocriação de soluções para desafios públicos	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social de Minas Gerais – Sedese/MG

agosto / 2020	Revisão da Política de Desenvolvimento dos servidores	Imersão e cocriação de soluções para desafios públicos	Seplag/MG
abril / 2021	Gestão de florestas plantadas - PSS e CAS	Transformação de serviços	Semad/MG
maio / 2021	Teste de usabilidade do Portal da Transparência	Pesquisa de experiência do usuário	Controladoria Geral do Estado de Minas Gerais - CGE
setembro / 2021	Apoio no projeto de transformação digital - Direi / FJP	Pesquisa de experiência do usuário	FJP
setembro / 2021	Diagnóstico do serviço de assistência técnica para o Certifica Minas Café	Transformação de serviços	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais- Emater/MG
outubro / 2021	Apoio à consulta popular para priorização de projetos - Comitê Pró Brumadinho	Linguagem Simples	Seplag/MG
dezembro / 2021	Redução do Absenteísmo na emissão de carteira de identidade	Imersão e cocriação para desafios públicos	Seplag/MG e FJP
fevereiro / 2022	Pesquisa de experiência do usuário na renovação de CNH nas UAIs	Pesquisa de experiência do usuário	Seplag/MG
março / 2022	Carteira de Identidade Digital	Transformação de serviços	Seplag/MG e Polícia Civil de Minas Gerais - PCMG
abril / 2022	Aprimoramento da experiência dos usuários do Contrata-MG	Transformação de serviços	Sedese/MG e Liga Acadêmica Newton Paulo Bueno de Economia e Comportamento (UFV) - LANP
abril / 2022	Imersão sobre pessoas com doenças raras	Imersão e cocriação de soluções para desafios públicos	Sedese/MG
setembro / 2022	Política Estadual de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA Familiar)	Imersão e cocriação de soluções para desafios públicos	Seplag/MG
outubro / 2022	Linguagem simples Arsae	Linguagem simples	Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais - Arsae

novembro / 2022	Melhoria de processos e gestão da mudança DER-MG	Melhoria de processos	Seinfra e DER
novembro / 2022	ICMS Patrimônio Cultural	Transformação de serviços	Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais-Iepha/MG
dezembro / 2022	Projeto de melhoria da experiência dos usuários do Invest Minas Mapas	Pesquisa de experiência do usuário	Secretaria de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais – Sede/MG

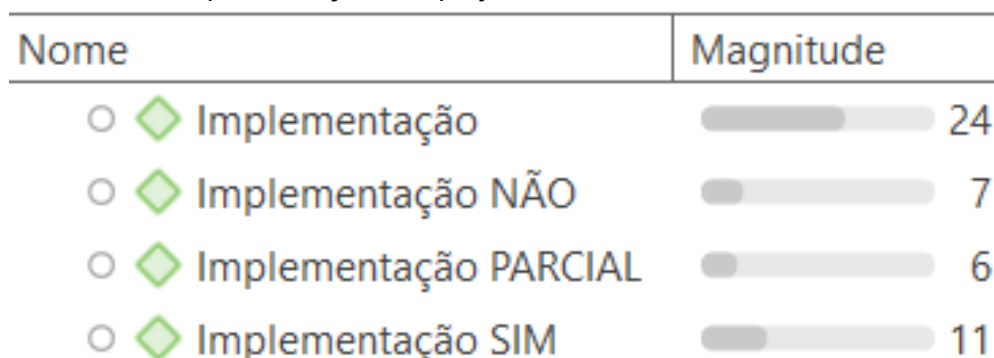
Fonte: elaboração própria, 2023.

Como mostrado pela tabela, a amostra final de projetos estudados está dividida em quatro anos de ocorrência (2019 a 2022), sendo quatro projetos de 2019, cinco de 2020, seis de 2021 e nove de 2022. Os tipos de projetos também são variados: oito de pesquisa de experiência do usuário, dois de linguagem simples, sete de transformação de serviços, seis de imersão e cocriação de soluções para serviços públicos e um de melhoria de processos. Eles foram realizados em parceria com 14 organizações públicas, dentre órgãos da administração direta, da administração indireta e organizações acadêmicas.

6.1 Status de implementação dos projetos concluídos do LAB.mg e cenário de Fatores Críticos de Sucesso (FCS)

Como primeira informação relevante da análise, inevitavelmente está a questão da quantificação de projetos em cada status de implementação. Como mostra a Figura 14, dos 24 projetos estudados, obteve-se que 11 foram completamente implementados (produto entregue pelo LAB.mg já está em uso, ou está em vias de implementação total), sete não foram implementados (ainda estão “no papel”, podendo ter o órgão o intuito de realizar a implementação futuramente ou tendo o projeto sido engavetado) e seis foram parcialmente implementados (alguns pontos entregues pelo LAB foram postos em prática e outros foram descartados).

Figura 14: Status de implementação dos projetos



Fonte: elaboração própria por meio do *software* ATLAS.ti, 2023.

A distribuição do status de implementação de projetos foi como se segue na Figura 15. Não foi encontrada relação aparente entre o tipo de projeto e a implementação, de forma que a implementação / não implementação parece recair mais sobre motivações dentro de cada projeto do que do molde em que ele se classifica.

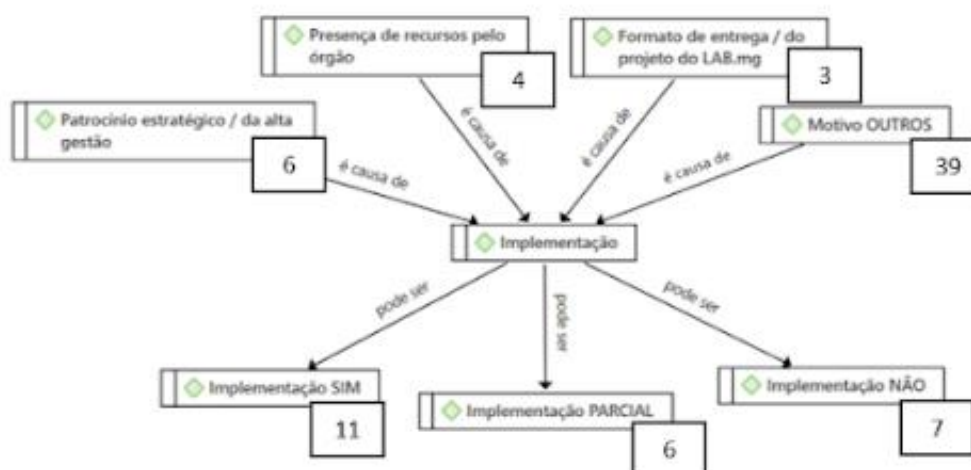
Figura 15: Tipo de projeto X Status de implementação

	◆ Implementação NÃO ② 7	◆ Implementação PARCIAL ② 6	◆ Implementação SIM ② 11
◆ Imersão e cocriação de soluções para desafios públicos ② 6	2	2	2
◆ Linguagem simples ② 2		1	1
◆ Melhoria de processos ② 1	1		
◆ Pesquisa de experiência do usuário ② 8	3	1	4
◆ Transformação de serviços ② 7	1	2	4

Fonte: elaboração própria por meio do *software* ATLAS.ti, 2023.

Mas por que razão esse cenário geral de implementação se deu? Diversos motivos foram mencionados nas respostas livres para os 24 projetos estudados, entre os tópicos englobados pelas hipóteses e outros fora de seu rol. A Figura 16 ilustra essas parciais numéricas e esse cenário.

Figura 16: Relação entre códigos de implementação e categorias de FCS



Fonte: elaboração própria por meio do *software* ATLAS.ti, 2023²⁵.

O que a Figura 16 traduz é uma relação contínua entre FCS, o fenômeno da implementação e as possibilidades de status dessa implementação. Acima do código “Implementação”, o qual, central no fluxograma, traduz todos os momentos em que a implementação do projeto foi mencionada nas entrevistas, foram inseridos na rede os motivos pelos quais o *status* de implementação se deu daquela forma, entre as hipóteses elencadas e o código “Motivo OUTROS”, que engloba as vezes em que as pessoas entrevistadas mencionaram motivos fora dessa lista. Como cada pessoa podia mencionar diversos motivos, e geralmente o faziam, a quantidade de motivos mencionada é maior que a quantidade de projetos.

Já quando se contabilizam as respostas livres e as respostas direcionadas às hipóteses juntas, o seguinte cenário se desenrolava com relação às hipóteses²⁶:

Figura 17: Menções a cada hipótese como fator de influência ao status de implementação

Nome	Magnitude
<input type="radio"/> ◆ Formato de entrega / do projeto do LAB.mg	16
<input type="radio"/> ◆ Patrocínio estratégico / da alta gestão	15
<input type="radio"/> ◆ Presença de recursos pelo órgão	12

²⁵ Os números visualizados na figura foram adicionados por sobre o fluxograma gerado pelo ATLAS.ti, de forma a não poluir muito o esquema.

²⁶ Não há sobreposição: caso um motivo englobado no rol de hipóteses tenha sido mencionado em ambas as situações (menção livre e pergunta direcionada), só se contabiliza uma vez.

Fonte: elaboração própria por meio do *software* ATLAS.ti, 2023.



















É possível perceber que o quantitativo de motivos mencionados fora do rol de hipóteses foi expressivo, estando as duas quantias quase equiparadas (39 menções a outros motivos, em comparação a 43 menções às hipóteses juntas) mesmo com as hipóteses tendo seu questionamento reforçado pela pergunta especialmente voltada a cada uma delas no roteiro de entrevista – o que, pode-se dizer, traz uma possibilidade de reforço a sua menção, além da dupla oportunidade.

Por conta disso, optou-se por extrair o rol de FCS apenas dos motivos livremente elencados nos 24 projetos, a partir dos números da Figura 16. A pergunta do roteiro de entrevista especificamente voltada às hipóteses pode servir para checar a pertinência delas enquanto fatores de influência, mas não necessariamente enquanto FCS (os fatores de influência mais críticos), já que o que provavelmente tem mais peso é aquilo que os pontos de contato mencionaram livre e espontaneamente sem muitas margens à indução. Para comprovar a diferença causada pelo questionamento direto às hipóteses, uma breve estatística: dentre os tópicos mencionados livremente pelas pessoas entrevistadas nos 24 projetos, apenas 23,6% (13 de 55 tópicos) englobam alguma das hipóteses, enquanto, caso se incluam as perguntas especificamente voltadas às hipóteses, esse índice seria de 52,4% (43 de 81 tópicos).

Assim, se a pergunta especificamente voltada às hipóteses pode agregar informação acerca da validade desses palpites enquanto fatores no radar (ainda que mais panorâmico), é válido fazer esse tipo de análise. Quanto a isso, já se pode afirmar que a indicação das três hipóteses não foi de todo infundada, uma vez que cada uma delas teve entre 66,67% e 50% de ocorrência nos projetos com o que se retira da Figura 17. Ou seja, em no mínimo 12 de 24 projetos alguma das hipóteses é mencionada como um fator de influência para o status de implementação do projeto em questão.

Porém, quando se analisam as expressões livres em ordem de ocorrência (rol que efetivamente definirá os FCS), o painel que se desenrola é o demonstrado pela Figura 18:

Figura 18: FCS mais citados pelas pessoas entrevistadas

Nome	Magnitude
<input type="radio"/>  Necessidade / urgência de ter a otimização implementada	10
<input type="radio"/>  Patrocínio estratégico / da alta gestão	6
<input type="radio"/>  Complexidade do projeto	6
<input type="radio"/>  Implementação na alçada do setor demandante	5
<input type="radio"/>  Presença de recursos pelo órgão	4
<input type="radio"/>  Formato de entrega / do projeto do LAB.mg	3
<input type="radio"/>  Presença de área de TI amadurecida	2
<input type="radio"/>  Uso de metodologia ágil no desenvolvimento	2
<input type="radio"/>  Presença de um Product Owner (PO)	2
<input type="radio"/>  Oportunidade que o projeto trouxe de diálogo entre as diversas partes envolvidas na implementação	2
<input type="radio"/>  Rotatividade de dirigentes	2
<input type="radio"/>  Janela de oportunidade	2
<input type="radio"/>  Respaldo que o trabalho do LAB.mg traz	1
<input type="radio"/>  Caráter de novidade das sugestões dadas pelo LAB.mg	1
<input type="radio"/>  Conhecimento de antemão dos pontos necessários para a implementação	1
<input type="radio"/>  Engajamento da equipe do órgão demandante	1
<input type="radio"/>  Necessidade de priorizar pontos sugeridos pelo LAB.mg antes de começar a implementação	1
<input type="radio"/>  Identificação de retrabalho para com outra esfera de governo	1

Fonte: elaboração própria por meio do *software* ATLAS.ti, 2023.

De forma a manter o pareamento com o número de hipóteses originais, os FCS de projetos concluídos do LAB.mg serão os três primeiros da lista: necessidade de ter a otimização implementada, patrocínio estratégico / da alta gestão e complexidade do projeto. No entanto, esse painel geral será mais explorado devido aos *insights* relevantes que pode gerar.

Em primeiro lugar, há a necessidade / urgência de ter a otimização implementada. Basicamente, isso significa que projetos do LAB.mg que envolvem processos / produtos essenciais para o órgão demandante, seja no que tange à prática da rotina do órgão ou a quesitos legais, têm uma chance maior de serem implementados. Afinal, nesses casos, o órgão despenderá relevante esforço para que tais pontos, que são cruciais, sejam otimizados por meio da transformação das melhorias sugeridas em prática. Por exemplo, ocorreu no rol estudado que determinado problema que um projeto do LAB resolveria estava atrapalhando muito o bom andamento das atividades de um órgão; outro caso foi o de que a rapidez na formatação de uma plataforma para divulgação de determinado índice – plataforma que o LAB auxiliou a pensar – era essencial devido à exigência legal de que o órgão em questão o publicasse.

A fala dos seguintes entrevistados ajuda a entender melhor essa lógica:

Eu acho que casou muito a necessidade do pessoal lá da área fim, que é a gerência de inspeção de produtos, de ter esse processo digitalizado do jeito como o LAB redesenhou pra gente e pra dar mais transparência, porque esse esse processo é um processo crítico, tanto é que é... A gente agora, [o órgão], já está fazendo umas consultorias de mapeamento de risco de alguns processos e a diretoria indicou esse processo para ser também mapeado o risco dele, por conta dele ser muito crítico na instituição. Então, eu acho que aí todo mundo se mobilizou para que isso acontecesse, para que ele fosse realmente implantado. (ENTREVISTADA 12)

Tá, eu acho que o que mais influenciou foi a necessidade de a gente ter materiais em linguagem acessível para realização de um processo participativo. A gente entende que, para que as pessoas participem de fato, elas têm que ter acesso a informação completa de qualidade. Mais compreensível. Então, ter feito adaptações no âmbito da linguagem simples que beneficie... contribuíram para que o processo participativo acontecesse de forma adequada. E cumprindo com essas premissas que a gente entende que são necessárias. (ENTREVISTADO 5)

Em segundo lugar, está como FCS o patrocínio estratégico / da alta gestão, sendo esta a hipótese mais cotada e a única delas a aparecer dentre os três motivos mais relevantes. Aqui, aponta-se que o sucesso em obter internamente o apoio da alta gestão ao projeto a ser implementado seria um dos motivos cruciais para que a implementação ocorra, enquanto o fracasso em obter esse apoio traz o efeito contrário. Um dos casos em que a falta de apoio influenciou a não implementação é descrito como se segue:

Eu acho que a validação da alta gestão, sabe, esse amparo da alta gestão antes do projeto entrar para o LAB. A gente (o setor demandante) de certa forma entrou com a gente, aceitou essa parceria, fez essa parceria com o LAB, fizemos esse teste de usabilidade para essas melhorias, só que num nível mais intermediário do que o estratégico. Então, eu acho que quando os seus projetos, eles tiverem já a validação da alta gestão antes, esse amparo da alta gestão antes, eu acho que a tendência deles serem de fato implementados são bem maiores. (ENTREVISTADA 2)

Observando o referencial teórico, percebe-se que esse ponto em especial é corroborado pela literatura, que aponta as falhas de liderança organizacional e a

falta de apoio da alta gestão como um dificultador da inovação no setor público (WIPULANUSAT *et al*, 2019; VOLPINI, 2020). Ou seja, se não há liderança organizacional em direção à inovação, esta tende a não ser praticada.

Outro ponto de interseção desse FCS com a academia ocorre quando ela menciona a questão da “falta de incentivos”, comentada, por exemplo, por Wipulanusat *et al* (2019) e Brandão e Bruno-Faria (2017). Isso porque, por vezes, era a própria alta gestão quem requisitava do LAB.mg o projeto em questão, apoiando também sua execução – ou seja, gerando incentivo à inovação dentro daquela organização. No entanto, também ocorreu em um dos projetos de a alta gestão ter sido quem requisitou o projeto e também quem suspendeu sua execução – o que só reforça esse ponto como um dos cerne da implementação.

Um aspecto interessante sobre esse FCS foi o elencado por uma das entrevistadas, acerca do poder de articulação que uma alta gestão interessada pode ter. Em meio à sua explicação sobre fatores de influência para a implementação do projeto de que fez parte, ela comentou:

É claro que tem essa parte técnica, mas a gente teve também ali o patrocínio das nossas chefias, o envolvimento da subsecretária, o envolvimento da superintendente, porque enquanto diretor ou diretora de área, é claro que a chefia imediata, ela quer que o processo e o projeto caminhem, obviamente, mas o envolvimento e o pertencimento, o pertencimento, não, o patrocínio das nossas autoridades, ele é extremamente importante para que o projeto caminhe, porque nós nos esbarramos em vários desafios e o tema ele é importante, se ele é importante, se a gente tem o envolvimento, o patrocínio das nossas autoridades, elas vão parar o que elas estão fazendo para dar atenção e para responder a desafios que, às vezes a gente, no nível técnico, no nível tático, a gente se esbarra e precisa da tomada de decisão. Então, esse é um outro fator muito importante. (ENTREVISTADA 7)

Sendo assim, o combo importância do tema - apoio da alta gestão foi considerado complementar para o bom andamento do projeto, já que, especialmente para projetos cuja implementação eventualmente envolve desafios de implementação, ela poderá auxiliar a resolver esses percalços.

Para fechar a lista de principais FCS, está a complexidade do projeto. Desta vez, a lógica é a de que projetos mais simples, que exigem menos passos posteriores a serem executados pelo órgão demandante no que tange à execução da

implementação, tendem a ter a implementação facilitada, levando o status a ser positivo, enquanto projetos complexos levam o status de implementação a ser negativo devido a tais passos prévios ainda estarem sendo percorridos. Alguns exemplos de projetos considerados complexos nas entrevistas foram aqueles que envolviam a construção de sistemas ou plataformas.

Importante ressaltar que, aqui, o tempo decorrido entre a conclusão do projeto e a implementação ou não implementação não parece ter interferido no status de implementação para projetos complexos, como pode ser razoável pensar; afinal, esses passos para a implementação advindos da complexidade do projeto podem levar certo tempo para serem percorridos. No entanto, dos cinco projetos cuja complexidade alta foi elencada como motivo para não implementação ou para o status ser ainda de encaminhamento da implementação positiva (parte do código “Implementação SIM” em que os projetos estão no caminho de implementação), um relativo a 2020 e dois relativos a 2021 foram considerados implementados, enquanto um relativo a 2019 e um relativo a 2022 ainda não iniciaram o processo de implementação.

Especificamente tratando da complexidade, o único projeto em que esse fator foi apontado em direção a um facilitador foi um de linguagem simples, totalmente implementado. Nele, o entrevistado menciona que a natureza do projeto (colocar mudanças textuais em prática) auxiliou para esse status:

Eu acho que como era algo, eu acho que era simples de implementar, porque era uma entrega bastante atrelada à demanda que a gente tinha. Então eu acho que foi de fácil implementação, porque a gente conseguiu acordar desde o início da estruturação desse projeto o que a gente precisava. E o LAB foi muito compreensivo e atuante para que essa entrega fosse realizada nos moldes propostos. Mas é isso. Era uma entrega relativamente simples, de revisão textual e tal. (ENTREVISTADO 5)

A última questão a ser tratada nesse FCS se refere à sua interface com uma das hipóteses, a de “Formato da entrega / do projeto do LAB.mg”. Inicialmente, antes das entrevistas, essa hipótese tinha sido pensada para atuar como se retratasse a complexidade do projeto: o formato do projeto se referiria à complexidade, o que seria refletido pela entrega do Laboratório. No entanto, o que muitas pessoas entrevistadas deixaram claro em suas respostas era que esses dois fatores eram

diferentes. Por exemplo, um projeto pode ser complexo em si, mas o formato em que o projeto do LAB foi conduzido e a maneira como os resultados foram sintetizados podem ajudar nessa implementação. No caso do projeto da citação acima do Entrevistado 5, ele menciona ambas as coisas: tanto que a entrega é simples de ser implementada, pois consiste em alterações textuais, como que o Laboratório executou as tarefas do projeto de forma alinhada com o órgão, fazendo com que a implementação fosse facilitada devido a esses moldes acordados.

Sendo assim, um fator é a complexidade do projeto, e outro diferente é a palatabilidade da entrega da equipe do LAB e a forma como esta conduziu o projeto. Ambos caminham juntos, mas influenciam a implementação de maneiras diferentes.

Portanto, cumprindo com o objetivo específico proposto e respondendo à pergunta de pesquisa, os três FCS supracitados (necessidade de ter a otimização implementada, patrocínio estratégico / da alta gestão e complexidade do projeto) são os centrais para o bom andamento da implementação dos projetos de inovação em governo entregues pelo LAB.mg. No entanto, outros tópicos que aparecem na listagem de FCS merecem também atenção. Um deles é o quarto fator, elencado em código como “implementação na alçada do setor demandante”, que se refere à posse ou não de autonomia do órgão que demandou o projeto do LAB.mg de implementar as alterações que o projeto entregue propõe.

Esse motivo, fora do rol de hipóteses original, apareceu em cinco projetos, sendo mais recorrente para projetos que atingiram a implementação parcial. Isso porque, nesses casos, o setor que demandou o projeto do LAB.mg (e, portanto, que queria vê-lo implementado) se esbarrou em setores ou mesmo organizações externas, que também deviam desempenhar algum papel ou realizar alguma tarefa para que a implementação ocorresse. E, por vezes, esse outro setor não aprovava as mudanças cuja prática lhe cabiam, ou ainda não chegou a executar as atividades correspondentes. Um desses exemplos está na citação a seguir:

A maioria acabou não sendo posto em prática, porque essa entrega, ela envolveu mais do que só a usabilidade daquela ferramenta, entendeu? Ela compreendeu aspectos que queriam na época, além da usabilidade disso e que fugia um pouco a nossa competência. A questão de, por exemplo, de organização de site que fica com assessoria de comunicação e algumas funcionalidades, então, como precisa de certa autonomia para implementar todas as melhorias, muitas delas acabaram não sendo implementadas. (ENTREVISTADA 2)

Esses outros mobilizadores necessários podem ser um outro setor na mesma organização, outra organização a nível estadual, outra organização em outro nível governamental ou até mesmo alguma em outro Poder. Por exemplo, um dos projetos que dependia de outro setor para ser implementado dependia da promulgação de uma lei; até que a secretaria em questão articule junto ao Legislativo e isso seja feito, a implementação não se viabiliza. Em outro caso, havia duas equipes de órgãos distintos envolvidas em um mesmo projeto, o que dificultava a articulação, mas, com a última reforma administrativa, houve uma fusão do órgão de uma das equipes pela secretaria que demandou o projeto em questão. Portanto, as equipes passaram a trabalhar mais matricialmente de forma a viabilizar a prática da implementação.

O quinto fator mais elencado foi sobre a presença de recursos para implementação por parte do órgão demandante, sendo que, dos quatro projetos em que isso foi uma influência, dois diziam de recursos humanos, um de recurso técnico e um de recurso financeiro. Dois deles diziam que a disponibilidade de recursos foi um impulsionador, enquanto dois diziam que a ausência de algum tipo de recurso fez com que o projeto não fosse implementado.

Outro fator que é passível de explicação é o código “janela de oportunidade”, que impulsionou tanto um projeto a ser implementado como outro a não sê-lo. O código em questão se refere a ocasiões em que os fatores externos e internos ao projeto do LAB.mg e à organização se combinaram em direção a um status de implementação ou outro; em um caso, por exemplo, a empresa que venceu a licitação para desenvolver o sistema alvo do projeto estava em Belo Horizonte e conseguiu desenvolver com proximidade à equipe do LAB.mg os protótipos dele, agilizando o processo. Já no outro, não implementado, estavam ocorrendo duas movimentações de mudança ao mesmo tempo no órgão: uma do Laboratório e outra relativa a uma reestruturação interna necessária de ser feita. A carga de mudança foi muito elevada, o que fechou a janela de oportunidade à inovação então em execução pelo projeto do Laboratório. É interessante analisar esse fator justamente para confirmar o que já visto em alguns outros: uma mesma área pode vir a ser motivo para implementação ou não implementação, de acordo com o cunho em que se apresenta.

A partir daqui, três pontos são salutares de serem explicados, apesar de sua baixa ocorrência, para fins de compreensão da Figura 18. O primeiro deles,







“oportunidade que o projeto trouxe de diálogo entre as diversas partes envolvidas na implementação”, se refere à oportunidade que a metodologia do LAB.mg dá de colocar em diálogo e construção conjunta as pessoas envolvidas na implementação. Duas das pessoas entrevistadas disseram que esse fenômeno auxiliou na implementação dos respectivos projetos. O segundo fator, “caráter de novidade das sugestões dadas pelo LAB.mg”, é específico de um projeto em que algumas sugestões do LAB.mg não foram postas em prática porque o órgão em questão já havia tentado colocar em prática as mesmas sugestões em outro período antes da atuação do LAB, sem sucesso. O terceiro fator, sobre identificação de retrabalho, trata de um projeto cuja implementação foi abandonada porque foi identificado, a âmbito federal, uma iniciativa do Estado que já encobria o trabalho que seria feito; outra mobilização na mesma matéria seria nada mais que retrabalho, portanto.

6.2 Análise dos projetos ainda não implementados: engavetamento ou perspectiva de implementação?

Apesar de a maioria dos projetos concluídos, como se viu, terem sido implementados pelo órgão demandante, em quase em um terço deles (sete dos 24, sendo cinco deles de 2022) a implementação não ocorreu. A expressividade dessa quantidade gerou a curiosidade de desdobrar os projetos não implementados no tempo presente em duas categorias: aqueles em que a pessoa entrevistada explicita / infere que há a intenção de implementação futura e aqueles em que ela explicita / infere que o projeto foi engavetado, ou que não há previsão alguma de se gerar a implementação.

Para tal, foram adicionados à codificação os códigos “Perspectiva”, relativo aos projetos desse grupo cujos pontos de contato mencionaram que ainda se pretende que o projeto seja implementado, e “Engavetamento”, para aqueles que não o fizeram. Assim, foi possível trazer a análise da Figura 19.

Figura 19: Detalhamento dos projetos não implementados

Nome	Magnitude	▼
<input type="radio"/>  Implementação NÃO		7
<input type="radio"/>  Perspectiva		5
<input type="radio"/>  Engavetamento		2

Fonte: elaboração própria por meio do *software* ATLAS.ti, 2023.

Portanto, o destrinchamento do status de não implementação traz a informação posterior de que, dos sete projetos não implementados, uma quantidade de cinco projetos ainda podem sê-lo, estando isso nos planos do órgão demandante. Desses cinco, inclusive, em três as pessoas entrevistadas mencionaram uma previsão para iniciar a implementação. Ou seja, dos 24 projetos, e tomando-se como certa a materialização do intuito dos órgãos de implementar os cinco projetos marcados como “Perspectiva”, em apenas dois nenhuma melhoria proposta pelo Laboratório será colocada em prática no órgão que requisitou uma intervenção.

No caso dos projetos engavetados, para ambos há um contexto bastante específico em voga, com códigos também bastante específicos que foram, inclusive, explicados na subseção anterior. O primeiro deles é aquele em que foi usado o código “identificação de retrabalho para com outra esfera de governo”, e o outro aquele em que foi usado o código “janela de oportunidade” enquanto aspecto negativo. Nesse último projeto, também foi motivo para engavetamento a falta de apoio da alta gestão, uma motivação mais comum a outros projetos.

Já os projetos marcados com o código “Perspectiva” rotacionam entre motivos mais diversos. Alguns desses motivos chegam a aparecer em outras ocasiões, como os códigos “complexidade do projeto” (que teve duas ocorrências dentre os projetos “Perspectiva”), “presença de recursos pelo órgão” (duas ocorrências) e “implementação na alçada do setor demandante” (uma ocorrência). No entanto, há alguns códigos que apareceram exclusivamente neste rol de projetos não implementados mas com perspectiva de implementação futura, quais sejam o conhecimento de antemão dos pontos necessários à implementação e a rotatividade de dirigentes.

A questão do conhecimento prévio dos pontos necessários à implementação é um código de aparição única, o qual concorre com o código da complexidade do projeto para justificar a sua não implementação. O que acontece é que esse projeto, apesar de ainda prioritário à secretaria, é complexo e teve etapas posteriores não previstas pela equipe demandante. Assim, o entrevistado aponta que, junto à complexidade do projeto, prejudicou a implementação a diversidade de questões de logística não previstas pela equipe com as quais ela deveria lidar para que a prática ocorresse, sendo salutar que essas questões tivessem sido acessadas de antemão, antes da entrega pelo LAB.mg.

Já a questão da rotatividade de dirigentes, apesar de aparecer duas vezes, aparece duas vezes no rol de projetos “Perspectiva”. Esse código trata da instabilidade advinda de alterações de alta gestão, já que, a depender da mudança, ela pode alterar a percepção que a organização terá para com a inovação proposta. Ademais, há o fator transição por si só, em que a aclimatação da nova pessoa ou das novas pessoas na organização faz com que algumas atividades fiquem paralisadas por algum tempo. Isso é o que a fala de uma das pessoas entrevistadas transparece:

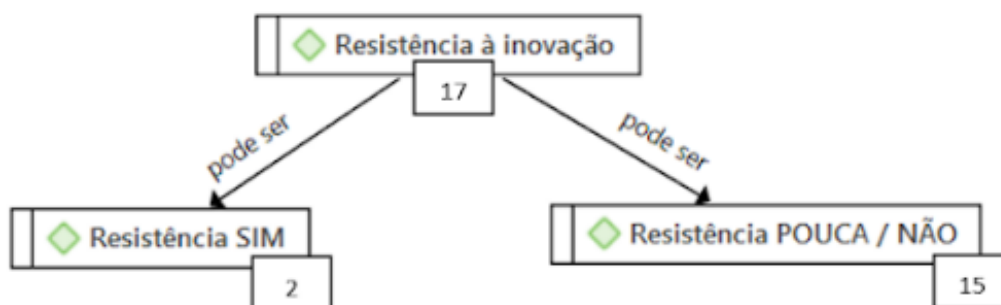
Após a finalização do projeto, houve uma mudança na alta gestão (subsecretário), e isso acabou mudando o final do projeto. Isso fez com que as ideias levantadas pelo LAB no finalzinho ficassem um pouco no stand by até que a nova chefia tivesse uma visão um pouco melhor do projeto e da política (...). O que ela sugeriu foi a aplicação das ideias em um modelo mais simplificado em uma versão piloto. Mas como estão vivendo um momento de grandes mudanças, essa não tem sido uma prioridade(...). A velocidade disso está lenta. Resumindo: as ideias estão sendo aplicadas, mas em um modelo mais simplificado e de uma maneira mais gradual, tendo em vista que o piloto ainda não começou a rodar diante de outros. Tudo está dentro de um piloto que ainda vai começar. (ENTREVISTADO 6 - Frente de Avaliação)

6.3 Resistência à inovação

Para dar prosseguimento à análise de FCS à implementação de projetos de inovação em governo entregues pelo LAB.mg e de demais motivos circundantes, pode ser salutar retirar do caminho algo que poderia ser considerado um empecilho nato: a resistência. Afinal, como já visto, Merton (1970) a traz como patente obstáculo à mudança no setor público e Brandão e Bruno-Faria (2017) também o fazem para com o desenvolvimento de inovações em governo, dentre outras construções no

mesmo sentido. Sendo assim, uma das perguntas do roteiro de entrevista abordou esse tópico ao questionar à pessoa entrevistada se tinha havido algum tipo de resistência no que tange à inovação trazida pelo LAB.mg, em sua implementação. O resultado desse questionamento está contido na Figura 20²⁷.

Figura 20: Resistência à inovação nos órgãos demandantes



Fonte: elaboração própria por meio do *software* ATLAS.ti, 2023²⁸.

Como pode ser observado, mencionou-se a existência de resistência significativa à inovação em apenas dois projetos – os quais, ressalta-se, não fazem parte do grupo dos projetos não implementados. Sendo assim, de forma geral, os órgãos não apresentaram quadros de resistência impeditiva à implementação da inovação proposta pelo LAB: ou conseguiram controlar a resistência interna de forma a promover a implementação, ou não implementaram o projeto por outros motivos.

Neste estudo de caso em especial, a razão para a ocorrência de baixa resistência pode ser o fato de os próprios órgãos terem requisitado por si mesmos o trabalho do Laboratório; em uma ocasião qualquer de imposição, talvez os resultados fossem diferentes e mais resistência tivesse acontecido. Muito nesse sentido vem a fala de duas das pessoas entrevistadas, quando a pergunta sobre resistência foi feita a elas:

*Não. Pelo contrário. A gente queria um novo sistema e é nosso desejo que isso acontecesse. Então foi bem tranquilo.
(ENTREVISTADO 8)*

²⁷ A Figura representa um total de 17 projetos porque, nas entrevistas pós-projeto da Frente de Avaliação utilizadas, não há perguntas sobre resistência organizacional. Essa é uma pergunta que consta apenas nas entrevistas realizadas especificamente para este estudo.

²⁸ Os números visualizados na figura foram adicionados por sobre o fluxograma gerado pelo ATLAS.ti, de forma a não poluir muito o esquema.

A outra entrevistada reconheceu a possibilidade de existência de resistência em projetos de inovação no setor público, mas explicou o porquê de isso não ter sido presente no projeto em questão:

Até que não. Eu sei que isso é bem comum. Já trabalhei em outros projetos que tiveram bastante resistência, mas o que acontece nesse caso em específico e em vários casos dos projetos aqui do [órgão]... as áreas são tão carentes de digitalização de soluções, mesmo digitais. Sair do papel. Elas ficam tão doidas para sair do papel ou para sair de um sistema muito ruim que na hora que a TI vira e fala assim - a TI ou a alta gestão vira e fala assim "gente, vamos, vamos fazer então esse projeto acontecer" é porque a área já pediu demais, sabe? A área tá louca querendo. Então, não faz nem sentido ter resistência da área. (ENTREVISTADA 13)²⁹

Já outro ponto de contato, não obstante tenha dito que o seu órgão não sofreu com esse tipo de resistência à inovação, menciona a resistência associada ao processo inovador como um todo, cuja criação (ou, no caso de projetos conduzidos pelo LAB, cuja participação nas atividades propostas) exige despender certa quantidade de tempo:

Resistência de participar, não. Tem uma dificuldade de alocação de tempo, porque quando a pessoa está na sua diretoria, nessa atividade diária e tirá-la para uma outra atividade... porque se gasta tempo, aí assim, em algum momento teve uma, vamos dizer assim, um pedido formal para o diretor, dele contar aquilo ali no plano de trabalho dele, das atividades, mas não da pessoa em si. Resistir às vezes é porque ela fala assim "ah, vou ter que participar disso, tem mesmo? Porque eu estou aqui cheia de demanda do meu diretor nesse, nesse sentido" ... então teve que ter uma postura institucional. Mas aí a resistência é mais de possibilidade, alocação de tempo (...). Mas aí só foi feita essa costura e conseguimos caminhar. (ENTREVISTADO 1)

Esse tipo de fala corrobora a questão da eliminação de barreiras que a atuação de laboratórios de inovação pode trazer ao setor público (argumento esse trazido à tona na subseção 2.4), já que, com os *I-Labs*, a quebra da inércia inicial para se pensar em projetos inovadores já é feita por um agente externo, e não pelo próprio setor demandante. Até pode haver resistência para com outros quesitos, como a

²⁹ As nomenclaturas que poderiam indicar o órgão e / ou a entrevistada foram omitidas para manter a garantia de anonimato. O mesmo ocorrerá em mais algumas citações.

participação em momentos de cocriação ou a implementação da mudança, mas ao menos o setor demandante não precisa separar mais horas em sua rotina para planejar a inovação desde o início. Ao final, é possível notar que a resistência não aparenta ser um grande fator limitante à implementação de projetos de inovação em governo no LAB.mg – ao menos, não na amostra colhida.

6.4 Sugestões das pessoas entrevistadas à atuação do LAB.mg

Dentre as respostas das pessoas entrevistadas, tanto nas entrevistas realizadas pela Frente de Avaliação como naquelas realizadas especificamente para este estudo, invariavelmente surgiam comentários para com o trabalho do Laboratório e, inclusive, sugestões à sua atuação vindoura. Nesta subseção, serão compilados aqueles que fazem sentido ao tópico desta pesquisa e tocaram o ponto de execução e implementação dos projetos entregues.

A primeira sugestão se refere ao intuito mesmo desta pesquisa: acompanhar o andamento e a implementação dos projetos posteriormente à sua entrega. Com o surgimento recente da Frente de Avaliação e, conseqüentemente, a possibilidade também recente de vislumbrar o status dos projetos entregues nesse sentido, a maioria dos projetos que hoje o LAB.mg têm em seu histórico não receberam da equipe tal acompanhamento. Muito nesse sentido vai a fala do seguinte entrevistado:

E talvez, uma coisa que eu poderia acrescentar é o retorno do LAB a essa atividade para ver o andamento, o retorno. Na verdade, depois que ele entregou o produto, nunca mais eu conversei com nada, né? Não que eu tivesse necessidade de entender essas sugestões, mas eu acho que sim por parte do LAB. (...). E aí uma coisa que eu acho que eu poderia contribuir é que o LAB deveria ter esse retorno com a gente, um representante ou vários envolvidos nos trabalhos que elas estiveram para ver esse retorno, se ele foi produtivo ou se às vezes ele pode ser complemento, pode ter uma etapa posterior para que surja inicialmente no projeto. Se não estava previsto, mas depois ele pode estar contribuindo posteriormente ou só ter um feedback mesmo. Foi útil ou não? (...) Mas esse feedback para o próprio LAB. (ENTREVISTADO 1)

A opinião do Entrevistado 1 reforça a necessidade e a pertinência da atuação da Frente de Avaliação, que virá a intensificar esse acompanhamento nos próximos anos agora que está devidamente implementada e o fará para com os

próximos projetos. Inclusive, enquanto curiosidade, a questão do acompanhamento posterior por parte do LAB.mg foi citada por uma pessoa respondente do formulário de hipóteses. Essa pessoa acreditava, portanto, que a realização desse acompanhamento era relevante a ponto de poder se caracterizar como FCS para a implementação dos projetos entregues. A opinião dela não foi especificamente confirmada por esta pesquisa, mas a manifestação do entrevistado indicia que o acompanhamento pode ser, de fato, algo prezado pelos órgãos demandantes.

Ademais, a fala reforça a necessidade de pesquisas como esta para os projetos do LAB.mg e projetos em ambientes semelhantes, bem como abre uma reflexão: talvez seja salutar que a Frente revise os demais projetos antigos, não englobados pelo estudo. Isso para tanto conferir os FCS aqui elencados como para receber a oportunidade de entender o que ocorreu com outras entregas passadas já realizadas.

As próximas duas sugestões dizem respeito também à implementação; não ao acompanhamento do LAB acerca dessa fase, mas à atuação em si. Isso porque essas duas pessoas acreditam que, ao invés de entregar o projeto e deixar a implementação dele completamente a cargo do órgão demandante, o Laboratório deveria adentrar um pouco mais na fase de implementação. A primeira fala trata disso de modo mais geral:

O papel do LAB ficou definido de chegar em um momento específico do projeto, que era o desenho do que poderia ter sido feito. Depois envolvia uma parte um pouco mais sistêmica porque a ideia principal era criar uma plataforma (...). Acontece que a atuação do LAB só chegava até aí; mas talvez se tivesse continuado depois disso com a presença do LAB de uma maneira mais firme, poderia ter ajudado. Mas como os papéis foram bem definidos lá atrás, eu não vejo como isso poderia ter sido diferente. Eu vejo que o finalzinho não ficou tão amarrado. A gente levantou as ideias, mas a hora de colocar elas na prática a gente não conseguiu amarrar. Mas não acho que foi uma falha do LAB porque os papéis foram bem definidos; acho que tem mais a ver com a gente mesmo. (ENTREVISTADO 6 - Frente de Avaliação)

Aqui, o entrevistado reforça o que ficou acordado com o Laboratório (prática comum a todos os projetos, de que a atuação da equipe do LAB perpassa a execução e finalize na entrega) e expressa a dificuldade que esse órgão em específico teve de estruturar as ideias e implementar o projeto – que está no rol dos não implementados.

No entanto, não direciona essa atuação a nenhuma ação específica. É o que faz a segunda sugestão desse mesmo sentido:

E as meninas, desde o princípio, falaram que a implantação não estava incluído. Só que eu acho que mesmo que tenha que fazer algum tipo de combinado com o órgão, de ter pessoas disponíveis para ajudar a implementar, eu acho que sem a implantação você perde muita coisa.(...) E aí, às vezes, muitos projetos, às vezes tem essa... o pessoal têm essa dificuldade de implantação e eu sei que as meninas tem a prerrogativa de não implantar. Então, falta um pouco dessa visão de... para o projeto ter mais sucesso ainda, às vezes nem sei se seria de acompanhar, mas é só construir o plano de implantação e orientar de alguma forma. (ENTREVISTADA 10)

O que a Entrevistada 10, também falando sobre um projeto não implementado, sugere, não necessariamente conduz o Laboratório a toda uma nova metodologia, mas expande a atuação a um plano de implementação e orientações pensados de forma conjunta com o órgão para aquele projeto em específico. Seria uma etapa a mais com relação ao que atualmente praticado, mas uma etapa que, de acordo com a entrevistada, seria de valia ao sucesso dos projetos entregues.

Por fim, as duas últimas sugestões são relacionadas a duas das hipóteses elencadas: a presença de recursos pelo órgão demandante, que acabou por não entrar no rol de FCS, e o patrocínio estratégico / da alta gestão, que o fez. A sugestão que se relaciona a recursos é direcionada mais especificamente a recursos financeiros, e levanta a possibilidade de o Laboratório auxiliar o órgão demandante a buscar esses recursos dentro do próprio Estado.

A gente implementou 100% do projeto do jeito que ele veio, mas não 100% do jeito que a gente queria, entendeu? Porque ele teve essas limitações. Porque senão, se a gente tivesse o recurso financeiro, a gente teria a gente que eu falo, nós junto com LAB, a gente teria feito o desenho dele de uma forma diferente, não seria dessa forma como ele foi feito, desenhado depois porque tinha essas limitações, entendeu? Então, eu acho que eu não sei se o LAB teria essa articulação, essa forma de articular. Já com a diretoria de... convênios e entradas. Como é que se chama? Convênios? É alguma coisa lá da Seplag? É... pra ver se vem recursos financeiros para esses projetos, porque aí a gente faria de uma forma melhor. (ENTREVISTADA 3)

Por sua vez, a sugestão que se relaciona ao patrocínio estratégico / da alta gestão diz mais sobre um poder de articulação por parte do Laboratório que sobre uma capacidade de prospecção de recursos. Isso porque o entrevistado em questão argumenta que deveria haver, por parte do LAB.mg, uma aproximação do projeto e de suas entregas à alta gestão de forma a facilitar seu vislumbre e consequente implementação.

Grande parte da dificuldade do [projeto] tinha a ver com a capacidade de ele ser uma marca reconhecida, mas ele nunca foi "comprado" pelo Governo, porque surgiu de "baixo para cima". Ter o carimbo do LAB.mg ajudou a mostrar um pouco mais os problemas, mas não foi suficiente. Talvez fosse interessante vocês colocarem no radar uma entrega mais estratégica para os projetos, uma apresentação para o secretário, talvez. Se viesse de vocês, teria mais chance de dar certo. Pensei na sensibilização do nível estratégico. (ENTREVISTADO 2 - Frente de Avaliação)

Assim como na sugestão anterior, também aqui não se exigiria uma mudança na metodologia atual do LAB.mg para com os projetos, apenas uma atenção e uma tentativa reforçada de incluir estrategicamente a alta gestão do órgão demandante nos projetos. É certo que isso seria também um esforço a mais, mas, principalmente levando em consideração o patrocínio da alta gestão como FCS descoberto, pode ser salutar conseguir essa aproximação.

Ressalta-se aqui que essas foram sugestões de algumas pessoas entrevistadas e não necessariamente formam a opinião do todo de pontos de contato dos órgãos demandantes. Essas questões foram inseridas aqui como descobertas interessantes de pesquisa; na prática, entretanto, são pontos a serem intrinsecamente ponderados pela gestão do LAB.mg.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O cerne desta pesquisa, apesar da sondagem a aspectos circundantes como a resistência organizacional e algumas sugestões externas de atuação à ação do LAB.mg, é a questão da implementação dos projetos de inovação em governo que esse Lisp executa e entrega. Mais especificamente, a forma como os aspectos pertinentes ao seu universo de projetos se arranjam para influenciar o status de implementação dos produtos que são entregues aos órgãos demandantes, confluindo a um projeto implementado, parcialmente implementado ou não implementado. Para preparar o terreno a esse estudo de caso, porém, primeiramente foi apresentada uma base bibliográfico-teórica acerca da inovação enquanto fenômeno, da inovação no setor público e dos laboratórios de inovação.

Concatenando essas três esferas, pode-se entender que, em linhas gerais, o termo “inovação” se refere a qualquer mudança que rompe relações com o passado no contexto em que se interpõe (CAVALCANTE; CUNHA, 2017). Nesse sentido, é comum que a bibliografia traga a inexorabilidade da relação do fenômeno inovador com sua prática, ou seja, com a implementação (OCDE, 2005; NESTA, 2018; CAMÕES; SEVERO; CAVALCANTE, 2017; BRANDÃO; BRUNO-FARIA, 2013). Sendo assim, apesar de esse campo de estudos estar bastante longe de se calcificar e de cessar em debates e novas linhas de raciocínio, uma linha geral do fenômeno contido no termo “inovação” pode ser obtida dentre essas ideias basilares.

Perante os diversos ambientes e formatos que a inovação hoje perpassa, está a inovação no setor público, ideia referente à implementação de mudanças nas rotinas de produtos, processos e atividades do setor público (OLIVEIRA; SANTANA; GOMES, 2014). Nem sempre o setor público caminhou junto à inovação em si mesmo, mas, atualmente, ambos se encontram intensamente conectados na denominada onda de inovação, era da gestão pública em que diversas ferramentas inovadoras se fazem presentes para otimizar a ação do setor público (CAVALCANTE, 2022).

Uma das ferramentas centrais da onda de inovação são os laboratórios de inovação em governo (Lisps), ambientes de colaboração e incentivo a novas ideias que buscam, em suma, resolver problemas de forma inovadora (SANO, 2020). Esses Lisps agem ao redor do setor público (ou, se for o caso, na organização para a qual foram gerados) executando projetos em parceria com atores externos e, de forma geral, disseminando sua atuação (CAVALCANTE, 2022). Um exemplo de Lisp é o

LAB.mg, laboratório de inovação em governo que atua numa parceria entre a Fundação João Pinheiro e a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – Seplag em Minas Gerais, que atua tanto executando projetos em parceria com organizações ao redor do estado como disseminando sua metodologia e ferramentas no mesmo âmbito.

A partir de tal contextualização, retoma-se o objetivo geral de elencar quais são os principais FCS que influenciam a implementação de projetos de inovação em governo do LAB, ou seja, em aplicação à teoria de Bullen e Rockart (1981), de verificar em quais pilares o Laboratório deve ter sucesso a fim de que vislumbre seus projetos entregues implementados. Para tal, foram utilizadas a base de entrevistas da Frente de Avaliação (naquelas entrevistas em que algum motivo foi dado à implementação / não implementação do projeto em questão) e a base de entrevistas especialmente feitas para este estudo. Juntas, representando 24 projetos, essas entrevistas compuseram a base de análise para o estudo.

Caso se falasse apenas em conclusões relativas ao objetivo central da pesquisa, seria suficiente dizer que as hipóteses iniciais se demonstraram pouco intrínsecas ao universo de FCS dos projetos de inovação em governo entregues pelo LAB.mg enquanto trio, apesar de poderem ser consideradas como aspectos gerais de influência pertinente. Também seria suficiente mencionar que, seguindo tal linha de raciocínio, os três FCS que em realidade se fazem presentes são:

- 1) A necessidade / a urgência de se implementar a inovação;
- 2) O patrocínio estratégico / da alta gestão e
- 3) A complexidade do projeto em questão.

Portanto, apenas uma das hipóteses chegou ao rol geral de FCS. No entanto, os resultados que se fizeram presentes na pesquisa podem ir além dessas conclusões imediatas. Isso se justifica porque, acima de tudo, todo o esforço empreendido neste estudo apenas reforça a necessidade de que o Estado permaneça em contato com a pessoa usuária de seus serviços e projetos. Afinal, a própria equipe executora de projetos do LAB.mg não teve suas previsões completamente cumpridas, e diversos pontos não englobados pelo rol de hipóteses foram mencionados – muitos mais motivos “outros” do que repetições das hipóteses, diga-se de passagem, como mostraram os números. O foco no usuário já é visto enquanto pilar da inovação em governo na Onda de inovação

proposta por Cavalcante (2022) e já é, inclusive, posto em prática na lógica da execução de projetos do Laboratório (BRANDÃO; SILVA; TOLENTINO, 2022), mas talvez precisasse ser posto em prática a um nível diferente do que é atualmente praticado: na execução dos projetos, mas também quando se pensa a implementação deles.

Porém, apesar das potencialidades e perspectivas trazidas, é fato que a pesquisa também apresenta limitações. Uma delas se refere ao fato de, algumas vezes, as pessoas entrevistadas como ponto de contato de projetos mais antigos dizerem não se lembrar de todos os detalhes da execução e implementação de seu projeto. Por exemplo, se todos os pontos haviam sido implementados ou se algum ficou para trás na época. Isso gerava, por parte delas, uma resposta por aproximação – a instância, pendendo a responder que a implementação havia sido parcial, por garantia. Isso não é prejudicial à pesquisa, uma vez que a ocorrência desse tipo de fala foi baixa e que esse tipo de aproximação pode ser vista como intrínseca à natureza orgânica da lida com pessoas, mas, por motivos de transparência, pode ser elencada dentre as limitações do estudo.

Por fim, dentre as limitações que puderam ser acessadas, está a impossibilidade de fazer uma sondagem completa de cada projeto, com todos os possíveis pontos de contato a fornecerem visões diferentes sobre ele a fim de se formar um painel completo ao extremo no final. A metodologia original de FCS postula a entrevista a um só gerente, o que foi feito por paralelismo com um ponto de contato por projeto (o indicado pela equipe do LAB.mg participante do projeto), mas talvez o acesso a mais pessoas, impossibilitado pela praticidade e pela possibilidade de encaixe ao tempo de execução do estudo, enriqueceria ainda mais a análise. Por exemplo, em um dos projetos, a demanda partiu de um setor, que seria o beneficiado pela solução, mas outro setor ficou responsável pela implementação por representar a área de TI do órgão em questão e de outros do mesmo sistema também.

Como ações futuras, fica, em primeiro lugar, a sugestão de fazer uma “segunda camada” desta pesquisa para todos os projetos já concluídos do recorte de 2019 a 2022, de forma a englobar também os 24 cujo estudo mais detalhado não foi feito. Essa conferência pode se encaminhar por meio de um formulário *online* enviado aos pontos de contato de cada um dos 48 projetos, por meio do qual eles poderão opinar sobre os três FCS aqui elencados e/ou mencionar outros, de forma que se

possa verificar a pertinência do rol para um universo amostral ainda maior (além de outras possíveis estatísticas que surgirem).

Conectada a essa sugestão está uma segunda, de prosseguir com o esforço desta pesquisa ao longo do tempo. Seja na própria entrevista pós-projeto da Frente de Avaliação (incluindo perguntas diretas sobre FCS) ou em outro formato que o LAB.mg decida por seguir, é importante que o levantamento de FCS prossiga para os projetos concluídos e entregues de 2023 em diante, ao menos periodicamente. Essa ação fará com que o rol de fatores críticos seja monitorado em suas possibilidades de mudança temporal, como postula a metodologia de Bullen e Rockart (1981), e pode ser enormemente salutar à rotina futura do Laboratório para fins de direcionamento de ação e de atenção nos projetos.

No entanto, mais de imediato, o que se pode recomendar é que o LAB.mg tenha em mente esses FCS diante dos projetos que executa. Isso pode funcionar, na prática, seja a mantê-los no radar para uma melhor previsibilidade quanto à implementação de cada projeto, seja agindo para com a otimização desses fatores naquilo que for factível (seguindo, por exemplo, a sugestão de um dos entrevistados de tentativa de conexão estratégica dentro do órgão demandante).

No setor público, agir de forma eficiente e eficaz é não só uma tendência da vez, mas uma máxima que pode ser seguida de diversas formas, independentemente da lógica de gestão que se adote. Se é uma possibilidade descobrir aquilo que mais influencia para o sucesso de uma atividade ou processo – principalmente às atividades e processos cruciais a um movimento, como é a implementação para a inovação –, a lógica adicional ao raciocínio, por si só, já conclui que ponderar sobre o tema e, principalmente, agir para concretizá-lo só pode ser, sim, de grande importância e valia às organizações públicas.

REFERÊNCIAS

ATLAS.TI. Grounded theory. *In: ATLAS.TI. The Ultimate Guide to Qualitative Research - Part 2: Handling Qualitative Data.* ATLAS.ti Scientific Software Development GmbH, 2023. Disponível em: <https://atlasti.com/guides/qualitative-research-guide-part-2/grounded-theory>. Acesso em: 02 de nov. 2023.

BOMMERT, B. Collaborative Innovation in the Public Sector. **International Public Management Review**, [S. l.], v. 11, n. 1, p. 15–33, 2014. Disponível em: <https://ipmr.net/index.php/ipmr/article/view/73>. Acesso em: 15 oct. 2023.

BRANDÃO, G. M. D.; SILVA, A. D. da; TOLENTINO, I. G. Laboratórios de inovação em governo no contexto da melhoria de serviços públicos com foco no usuário: resultados, aprendizados e desafios encontrados na trajetória do LAB.mg. *In: XXVII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.* Sucre, Bolívia, 22 - 25 nov. 2022.

BRANDÃO, S. M.; BRUNO-FARIA, M. de F. Barreiras à inovação em gestão em organizações públicas do governo federal brasileiro: análise da percepção de dirigentes. *In: CAVALCANTE, P. et al (Org.). Inovação no setor público: teorias, tendências e casos no Brasil.* Brasília: Ipea, 2017. P. 145-164.

BRANDÃO, G. M. D.; TOLENTINO, I. G. Aliando prática e ensino: a utilização de metodologias ativas para a formação de alunos e resolução de desafios no Governo do Estado de Minas Gerais. *In: XI Congresso Consad de Gestão Pública.* Brasília, Brasil, 22-24 mar. 2022.

BRANDÃO, S. M.; BRUNO-FARIA, M. de F. Inovação no setor público: análise da produção científica em periódicos nacionais e internacionais da área de administração. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v. 47, n. 1, p. 227–248, 2013. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7319>. Acesso em: 19 jul. 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.600, de 19 de junho de 2023.** Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios; altera as Leis nºs 9.984, de 17 de julho de 2000, 9.433, de 8 de janeiro de 1997, 8.001, de 13 de março de 1990, 14.204, de 16 de setembro de 2021, 11.445, de 5 de janeiro de 2007, 13.334, de 13 de setembro de 2016, 12.897, de 18 de dezembro de 2013, 8.745, de 9 de dezembro de 1993, 9.069, de 29 de junho de 1995, e 10.668, de 14 de maio de 2003; e revoga dispositivos das Leis nºs 13.844, de 18 de junho de 2019, 13.901, de 11 de novembro de 2019, 14.261, de 16 de dezembro de 2021, e as Leis nºs 8.028, de 12 de abril de 1990, e 14.074, de 14 de outubro de 2020. Brasília, 19 jun. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2023-2026/2023/Lei/L14600.htm. Acesso em: 08 de set. 2023.

BULLEN, C. V.; ROCKART, J. F. A primer on critical success factors. Massachusetts: **Center for Information Systems Research**, Sloan School of Management, MIT, v. 69, 1981.

CAMÕES, M. R. de S.; SEVERO, W. da R.; CAVALCANTE, P. Inovação na gestão pública federal: 20 anos do Prêmio Inovação. *In: CAVALCANTE, P. L. C. et al (Org.). Inovação no setor público: teorias, tendências e casos no Brasil.* Brasília: Ipea, 2017. P. 95-117.

CAVALCANTE, P. L. C. Gestão pública contemporânea: do movimento gerencialista ao pós-NPM. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)**. Brasília, 2017, 48p. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8027>. Acesso em: 21 de ago. 2023.

CAVALCANTE, P. L. C.; MARIZAURA, C. Inovação no setor público: avanços e caminho a seguir no Brasil. *In: CAVALCANTE, P. L. C. et al (Org.). Inovação no setor público: teorias, tendências e casos no Brasil.* Brasília: Ipea, 2017. P. 249-260.

CAVALCANTE, P. L. C. Momento de reconstruir capacidades. **GV Executivo**, v.21, n.02, p. 4-12, mai 2022. Disponível em <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/gvexecutivo/article/view/85749>. Acesso em 10 de abr. 2023.

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

CHIAVENATO, I. **Administração Geral e Pública**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

COHEN, M. D.; MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. A Garbage Can Model of Organization Choice. **Administrative Science Quarterly**, Nova Iorque, v. 17, n. 1, p. 1-25, março 1972. DOI <http://dx.doi.org/10.2307/2392088>. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/235616360_A_Garbage_Can_Model_of_Organization_Choice. Acesso em: 25 jul. 2023.

COMO avaliar o desempenho dos laboratórios de inovação. **ENAP - Escola Nacional de Administração Pública**, Brasília, 10 de nov. de 2021. Disponível em: <https://www.enap.gov.br/pt/acontece/noticias/como-avaliar-o-desempenho-dos-laboratorios-de-inovacao>. Acesso em: 16 de ago. 2023.

CORRÊA, J. G. F. C. **Inovação na gestão pública: avanços e obstáculos de implementação do programa Descomplicar**. Monografia (graduação em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, 111 p. 2015.

EMMENDOERFER, M. L. **Inovação e empreendedorismo no setor público**. Brasília: Enap, 2019. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4282/1/6_Livro_Inova%C3%A7%C3%A3o%20e%20empreendedorismo%20no%20setor%20p%C3%BAblico.pdf. Acesso em: 07 de set. 2023.

FERRAREZI, E.; AMORIM, S. N. D. Concurso inovação na gestão pública federal no Brasil: análise de uma trajetória. *In: Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, 12., 2007, Santo Domingo - República Dominicana. **Artigos e Apresentações no Congresso CLAD**. Santo Domingo, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), 2007.

p.1-30. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1247>. Acesso em: 17 de mai. 2023.

FERREIRA, A. B. de H. **Míni Aurélio**: o dicionário da Língua Portuguesa. 7. ed. Curitiba: Editora Positivo, 2008.

FERREIRA, J. L.; RUFFONI, J.; CARVALHO, A. M. Dinâmica da difusão de inovações no contexto brasileiro. **Revista Brasileira de Inovação**, Campinas, SP, v.17, n.1, p. 175-199, jan./jun. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.20396/rbi.v16i4.8650852>. Acesso em: 14 de ago. 2023.

FERREIRA, R. C.; COSTA, F. P. P. da; COLARES, J. R. Planejar para executar: estruturação de uma metodologia interna de avaliação de projetos para melhor mensurar e acompanhar os resultados dos projetos e das entregas desenvolvidas pelo LAB.mg. In: **XXVIII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**. Havana, Cuba, 21-24 nov. 2023. No prelo.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

INSIGHT. In: Cambridge Dictionary. Disponível em: <https://dictionary.cambridge.org/us/dictionary/english/insight>. Acesso em: 31 de ago. 2023.

KATTEL, R. *et al.* Can we measure public sector innovation? A literature review. **LIPSE Project Working Paper No 2**, Rotterdam, Erasmus University Rotterdam, setembro de 2014. 46p. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/273887292_Can_we_measure_public_sector_innovation_A_literature_review. Acesso em: 22 jul. 2023.

LABORATÓRIO DE INOVAÇÃO EM GOVERNO - LAB.MG. **Guia para inovação na gestão pública**. Volume 1. Belo Horizonte, 2018. Disponível em: https://www.mg.gov.br/sites/default/files/planejamento/documentos/gestao-governamental/comunidade-de-simplificacao/guia_vol1_guia_para_inovacao_na_gestao_publica_baixa.pdf. Acesso em: 12 de ago. 2023.

LABORATÓRIO DE INOVAÇÃO EM GOVERNO - LAB.MG. **Linguagem simples na gestão pública**. Belo Horizonte, 2021. Disponível em: https://www.mg.gov.br/sites/default/files/planejamento/documentos/gestao-governamental/guia_de_linguagem_simples.pdf. Acesso em: 10 de ago. 2023.

LABORATÓRIO DE INOVAÇÃO EM GOVERNO - LAB.MG. **Pesquisa de experiência do usuário**: aplicação na gestão pública. Belo Horizonte, 2021. Disponível em: https://www.mg.gov.br/sites/default/files/planejamento/documentos/inovacao/livro_la_bmg_pesquisa_de_experiencia_do_usuario.pdf. Acesso em: 11 de ago. 2023.

LABORATÓRIO DE INOVAÇÃO EM GOVERNO - LAB.MG. **Resultados do LAB.mg: Ciclo 2019-2022**. Belo Horizonte, 2023. Disponível em: <https://www.mg.gov.br/sites/default/files/paginas/labmg/publicacoes/Resultados%20LAB.mg%202019-2022.pdf>. Acesso em: 10 de ago. 2023.

LAGE, M. C. Os softwares tipo CAQDAS e a sua contribuição para a pesquisa qualitativa em educação. **ETD - Educação Temática Digital**, Campinas, SP, v. 12, n. 2, p. 42–58, 2010. DOI: 10.20396/etd.v12i2.1187. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/etd/article/view/1187>. Acesso em: 2 nov. 2023.

LEURS, B.; ROBERTS, I. Playbook for innovation learning: 35 diagrams to support talking and thinking about learning for innovation. **Nesta**. Londres, 2018, 100p. Disponível em: https://media.nesta.org.uk/documents/nesta_playbook_for_innovation_learning.pdf. Acesso em: 22 de ago. 2023.

MERTON, R. K. **Sociologia: Teoria e Estrutura**. Tradução de Miguel Maillat. São Paulo: Mestre Jou, 1970.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 47877, de 05 de março de 2020**. Contém o Estatuto da Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, 05 mar. 2020. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/DEC/47877/2020/>. Acesso em: 07 set. 2023.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 48.383, de 18 de março de 2022**. Regulamenta o Governo Digital Estadual, no âmbito da Administração Pública direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo. Belo Horizonte, 18 mar. 2023. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/mg/decreto-n-48383-2022-minas-gerais-imprimir-documento-decreto-48383-de-18-03-2022-texto-original>. Acesso em: 10 ago. 2023.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 48.636, de 19 de junho de 2023**. Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão e dá outras providências. Belo Horizonte, 19 jun. 2023. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/DEC/48636/2023/>. Acesso em: 07 set. 2023.

MINAS GERAIS. **Portal MG, 2023**. O LAB.mg. Disponível em: <https://www.mg.gov.br/labmg>. Acesso em: 14 de ago. 2023.

MINAS GERAIS. **Portaria Conjunta SEPLAG / FJP nº 38, de 1º de setembro de 2020**. Institui o LAB.mg, Laboratório de Inovação em Governo, e estabelece cooperação técnico-administrativa para sua governança compartilhada. Belo Horizonte, 1º set. 2020. Disponível em: <http://pesquisalegislativa.mg.gov.br/LegislacaoCompleta.aspx?cod=192639&marc=>. Acesso em: 10 ago. 2023.

Miniaurélio: o dicionário da Língua Portuguesa. 7 ed. Curitiba, PR: Positivo, 2008.

MONZANI, L. R. Raízes filosóficas da noção de ordem nos fisiocratas. *In: discurso*: Revista do Departamento de Filosofia da USP, São Paulo, n. 44, p. 9-54, 2014. DOI <https://doi.org/10.11606/issn.2318-8863.discurso.2014.89103>. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/discurso/article/view/89103/91994>. Acesso em: 16 jul. 2023.

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

https://media.nesta.org.uk/documents/social_and_public_labs_-_and_the_radicals_dilemma.pdf. Acesso em: 06 de set. 2023.

NOBRE, C. A. **Fatores-chave para a inovação no setor público: análise do Prêmio Inova Minas Gerais**. Dissertação (Mestrado Profissional em Inovação Tecnológica e Propriedade Intelectual) – Instituto de Ciências Biológicas, Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 147p., 2022.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. Oslo Manual: guidelines for collecting and interpreting innovation data. 3. ed. The measurement of scientific and technological activities. Paris: **OECD Publishing**, 2005. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264013100-en.pdf?expires=1697291833&id=id&accname=quest&checksum=F4987B4B7173D74693D61D077E0296A0>. Acesso em: 14 de out. 2023.

OLIVEIRA, L. G. de; SANTANA, R. L. F. de; GOMES, V. C.. Inovação no setor público: uma reflexão a partir das experiências premiadas no Concurso Inovação na Gestão Pública Federal. **Cadernos Enap**, Brasília, n° 38, 2014. 61p. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/2326>. Acesso em: 19 jul. 2023.

OLIVEIRA, M. F. de. **Metodologia científica: um manual para a realização de pesquisas em administração**. Catalão: Universidade Federal de Goiás, 2011. 72 p. Disponível em: https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/567/o/Manual_de_metodologia_cientifica_-_Prof_Maxwell.pdf. Acesso em 16 de mai. 2023.

PEDROSO, M. Racionalidade limitada e uso de informações técnicas em modelos de análise de políticas públicas: proposições sobre a perspectiva integradora da Análise Multicritério de Decisão Espacial Construtivista. **RP3 - Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**, [S. l.], n. 2, 2014. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/rp3/article/view/14600>. Acesso em: 1 ago. 2023.

RESENDE, G. B. A; MIRANDA, D. S. de; SCHFFER, G. N. M. Testar, aplicar e aprimorar: a testagem, execução e sistemática revisão da metodologia de avaliação a partir da construção da Frente Permanente de Avaliação do LAB.mg. *In: XXVIII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Havana, Cuba, 21-24 nov. 2023. No prelo.

ROCKART, J. F.; TREACY, M. E. Executive Information Support Systems. Massachusetts: **Center for Information Systems Research**, Sloan School of Management, MIT, v. 65, 1980.

SANO, H. Laboratórios de inovação no setor público: mapeamento e diagnóstico de experiências nacionais. Brasília: **Escola Nacional de Administração Pública – Enap**, 2017. 45p. Disponível em <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/5112>. Acesso em 17 de mai. 2023.

SEMANA DE INOVAÇÃO 2023. **O evento**. Brasília, 2023. Disponível em: <https://semanadeinovacao.enap.gov.br/pt/>. Acesso em: 16 de ago. 2023.

SILVA JUNIOR, L.A.; LEÃO, M.B.C. O software Atlas.ti como recurso para a análise de conteúdo: analisando a robótica no Ensino de Ciências em teses brasileiras. **Ciência e Educação**, Bauru, SP, v.24, n.3, jul.-set. 2018, p. 715-728, 2018. DOI: <https://doi.org/10.1590/1516-731320180030011>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ciedu/a/yBwC9L74v4vD3s4PwVXqgsk/#>. Acesso em: 02 de nov. 2023.

SYBING, R. What is open coding in qualitative research? **ATLAS.ti Basics**. ATLAS.ti Scientific Software Development GmbH, 2023. Disponível em: <https://atlasti.com/research-hub/open-coding>. Acesso em: 02 de nov. 2023.

TÔNURIST, P.; KATTEL, R.; LEMBER, V. Descobrendo laboratórios de inovação no setor público. *In*: CAVALCANTE, P. *et al* (Org.). **Inovação no setor público: teorias, tendências e casos no Brasil**. Brasília: Ipea, 2017. P. 179-204.

VOLPINI, B. V. **Minas inova? Uma análise da inovação no Governo de Minas na Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais (Seplag-MG)**. Monografia (graduação em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, 104 p. 2020.

WALTER, S. A.; BACH, T. M. ADEUS PAPEL, MARCA-TEXTOS, TESOURA E COLA: INOVANDO O PROCESSO DE ANÁLISE DE CONTEÚDO POR MEIO DO ATLAS.TI. **Administração: Ensino e Pesquisa**, v. 16, n. 2, p. 275-308, 30 jun. 2015.

WIPULANUSAT, W. *et al*. Drivers and barriers to innovation in the Australian public service: a qualitative thematic analysis. **Engineering Management in Production and Services**. Białystok, v.11, n. 1, p. 7-22, 2019. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/332634759_Drivers_and_barriers_to_innovation_in_the_Australian_public_service_A_qualitative_thematic_analysis. Acesso em: 07 set. 2023.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2.ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZEMA, R. Plano de Governo. Minas Gerais: **Tribunal Superior Eleitoral – TSE**, 2022. Disponível em: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2022/BR/MG/546/candidatos/130001701690/pje-cddb22-Proposta%20de%20governo.pdf>. Acesso em: 08 de set. 2023.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Formulário de levantamento de hipóteses pela equipe do LAB.mg

Olá! Tudo bem?

O tema do meu TCC aborda os **Fatores Críticos de Sucesso (FCS) para a implementação de projetos de inovação em governo**, e vou desenvolvê-lo como um estudo de caso do LAB.mg. É uma pesquisa que, se bem executada, será de grande valia à nossa avaliação de projetos.

Para esta primeira etapa, vou precisar da ajuda de vocês! As respostas deste formulário farão parte do meu rol de hipóteses de pesquisa.

"Mas o que são FCS?"

Os FCS são definidos como o **conjunto de áreas nas quais bons resultados são necessários para que haja performance favorável de um indivíduo, departamento ou organização no atingimento de seus objetivos e metas** (BULLEN; ROCKART, 1981). Em outras palavras, são os tópicos em que “as coisas devem dar certo”. Aplicados à lógica de projetos, o intuito é que esses FCS possam refletir o que mais influencia a implantação de projetos do LAB pelos órgãos demandantes aos quais eles são entregues.

Por isso, neste formulário, gostaria que vocês elencassem **três tópicos** que acreditam serem FCS para que os projetos do LAB sejam implementados pelo órgão demandante. Para ajudar, façam a si mesmos as seguintes perguntas: "O que pode influenciar a implementação de um projeto do LAB pelo órgão demandante? Em quais áreas internas ou externas ao projeto deve-se ter sucesso para que a implementação ocorra?"

Por exemplo: é possível cotar que os FCS para o sucesso de um time de futebol no campeonato mineiro sejam 1. A presença de um técnico dedicado; 2. O apoio da torcida; 3. A disponibilidade de recursos por parte do clube para fazer novas contratações.

Conto com a colaboração de vocês! Desde já, muito obrigada!

1. TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Por meio desta solicitação de consentimento, garante-se que:

1. Nenhum dado pessoal de nenhum respondente será captado, além das respostas de FCS dadas;

2. O anonimato do formulário é garantido. Toda e qualquer pessoa respondente pode se sentir livre para expressar suas percepções;

3. As respostas fornecidas aqui serão utilizadas tão somente para os fins acadêmicos desta pesquisa, qual seja, a contribuição para a formatação do rol de hipóteses de pesquisa da monografia.

Você concorda com os termos deste formulário?

Sim, dou meu consentimento para que as respostas sejam usadas a título gratuito, nos termos elencados.

Não dou meu consentimento.

2. LEVANTAMENTO DE FATORES CRÍTICOS DE SUCESSO (FCS)

Lembrando, neste caso os FCS serão as áreas nas quais bons resultados são necessários para que o projeto de inovação entregue pelo LAB.mg ao órgão demandante seja implementado pelo órgão.

Perguntas-chave: "O que pode influenciar a implementação de um projeto do LAB pelo órgão demandante? Em quais áreas internas ou externas ao projeto deve-se ter sucesso para que a implementação ocorra?"

FCS 1:

Observação / explicação sobre o FCS 1 (se achar necessário):

FCS2:

Observação / explicação sobre o FCS 2 (se achar necessário):

FCS 3:

Observação / explicação sobre o FCS 3 (se achar necessário)

Espaço para dúvidas ou comentários:

APÊNDICE B – Roteiro de entrevista com os pontos de contato dos projetos (rol de entrevistas exclusivamente feitas para este estudo)

Apresentação

- Agradecer pelo tempo disponibilizado para a conversa.
- Dar a previsão de duração: 45 minutos, aproximadamente.
- Me apresentar enquanto estudante, formanda e estagiária do LAB.mg e apresentar o intuito da conversa: saber mais sobre o projeto do qual a pessoa entrevistada participou junto ao Laboratório de Inovação em Governo do Estado de Minas Gerais (LAB.mg), em especial sobre a implementação dele.
- [O ÓRGÃO] de forma alguma está sendo avaliado, bem como a pessoa entrevistada. Esse esforço faz parte de uma pesquisa de conclusão de curso que quer entender melhor o que influencia um projeto de inovação em governo a ser implementado ou engavetado. Para isso, estou conversando com pontos de contato de alguns órgãos demandantes que participaram de projetos já entregues pelo LAB.mg.
- Como assegurado pelo termo que assinaram / que enviei, a entrevista é para fins acadêmicos apenas e o anonimato de todas as pessoas participantes é garantido. A gravação será utilizada para fins de consulta posterior, para recolhimento dos principais pontos aqui tratados, e vou enviar a transcrição da entrevista depois para fins de transparência.

Perguntar se há alguma dúvida antes de iniciarmos.

Introdução ao projeto

Relembrar a pessoa entrevistada do projeto em que ela participou. Em que ano foi? Qual era o problema a ser resolvido? Qual era o produto?

1. Antes de passar ao projeto propriamente dito, gostaria de saber um pouco mais sobre você. Qual o cargo que você ocupava à época em que o projeto foi realizado, em [ANO]? No geral, em que aspectos você atuou enquanto ele estava sendo executado pela equipe?

Implementação do projeto e fatores de influência

1. O projeto foi implementado? Ou seja, o produto / os produtos entregues pelo LAB.mg foram postos em prática?
2. [CASO O PROJETO TENHA SIDO PARCIAL / NÃO IMPLEMENTADO] Há previsão para:
 - Finalização da implementação? Ou ficará como está mesmo?
 - Início da implementação? Ou foi abandonado?
3. O que você acha que mais influenciou para que o projeto fosse / não fosse implementado?
4. Houve algum tipo de resistência por parte das pessoas [DO ÓRGÃO] envolvidas no que tange à implementação?
5. Você acha que o patrocínio da alta gestão [DO ÓRGÃO] tanto ao trabalho do LAB.mg como à implementação posterior pode ter influenciado na implementação / não implementação? A alta gestão apoiou o projeto enquanto ele estava em execução e depois, diante da possibilidade de que ele fosse implementado?
6. Você acha que o formato de entrega que o projeto apresentou pode ter influenciado na implementação / não implementação? O produto entregue era difícil ou fácil de estruturar e implementar?
7. Você acha que a disponibilidade de recursos necessários à implementação (humanos, financeiros, tecnológicos etc) por parte [DO ÓRGÃO] podem ter influenciado na implementação / não implementação? [O ÓRGÃO] tinha, naquele momento, os recursos necessários para que a implementação ocorresse?
8. Há mais alguma coisa que não perguntei e que você acha relevante mencionar para a pesquisa, seja sobre o projeto ou sobre sua implementação / não implementação?

Agradecer pela atenção e me disponibilizar para futuros contatos ou dúvidas.

APÊNDICE C – Roteiro padrão de entrevista com os pontos de contato dos projetos
(rol de entrevistas feitas pela Frente de Avaliação)

1. As ideias do projeto foram implementadas?
 - a. (Se sim) Quais? / (Se não) Por que?
2. As ideias/soluções geradas pelo projeto geraram impactos no seu órgão?
 - a. (Se sim) Quais? / (Se não) Por quê?
3. As ideias/soluções geradas pelo projeto geraram impactos para o usuário/cidadão
 - a. (Se sim) Quais? / (Se não) Por quê?
4. As entregas realizadas durante o projeto poderiam ter sido diferentes de modo a contribuir mais para a implementação do projeto?

APÊNDICE D – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Você está sendo convidado/a para participar da pesquisa intitulada *Fatores Críticos de Sucesso (FCS) para a implementação de projetos de inovação em governo: o caso LAB.mg*, sob a responsabilidade da aluna Augusta Cora Lamas Lopes, estudante do curso de Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro (FJP), sob a orientação de Isabela Gontijo Tolentino, Chefe de Gabinete da Fundação João Pinheiro.

O objetivo dessa pesquisa é identificar os principais FCS que influenciam a implementação de projetos de inovação em governo, tomando por objeto de pesquisa projetos concluídos do Laboratório de Inovação em Governo de Minas Gerais, o LAB.mg.

Na sua participação, você será entrevistado/a individualmente por meio da plataforma Google Meet e será realizada a gravação do áudio da entrevista, o qual será utilizado única e exclusivamente para fins de transcrição. Ademais, todos os dados coletados servirão apenas para fins de pesquisa e seu anonimato é garantido. Dessa forma, seu nome, cargo ou qualquer outro material que indique a sua participação não serão divulgados. Ademais, em caso de uso de citações diretas, sua identidade será protegida por caracterizações genéricas, tais como “Entrevistado 1”.

Você não terá nenhum gasto ou ganho financeiro por participar na pesquisa.

Você é livre para deixar de participar da pesquisa a qualquer momento, sem nenhum prejuízo ou coação.

Qualquer dúvida a respeito da pesquisa, você poderá entrar em contato com Augusta Cora Lamas Lopes, pelo telefone: (31)99812-2339.

_____, _____ de _____ de 2023.
(Local)

Augusta Cora Lamas Lopes

Eu aceito participar do projeto citado acima, voluntariamente, após ele ter sido devidamente esclarecido.

[Nome completo do participante da pesquisa]