

Implementação de Arranjos Flexíveis de Mobilidade e Atuação nas Estruturas Organizacionais da Fiocruz Brasília: Modelos Time Volante e Free-LA

Implementation of Flexible Mobility and Workforce Deployment Arrangements within the Organizational Structures of a Federal Public Agency: The “Time Volante” and “Free-LA” Models

Implementación de Arreglos Flexibles de Movilidad y Actuación en las Estructuras Organizacionales de un Organismo Público Federal: Modelos “Time Volante” y “Free-LA”

Grupo temático 05 - Gestão de Pessoas e Comportamento Organizacional no Serviço Público

Juliana Bezerra de Souza, Fundação Oswaldo Cruz – Fiocruz Brasília

Robert Muzy Furtado, Fundação Oswaldo Cruz – Fiocruz Brasília

Maria Eduarda Moreira Neres Leite, Fundação Oswaldo Cruz – Fiocruz Brasília

Thais Morais Lima, Fundação Oswaldo Cruz – Fiocruz Brasília

Katia Miyuki Sasaki Zeredo, Fundação Oswaldo Cruz – Fiocruz Brasília

Resumo

Este relato técnico apresenta a implementação piloto de arranjos de trabalho flexíveis na Fundação Oswaldo Cruz em Brasília para apoiar demandas institucionais temporárias e multidisciplinares sem alteração da lotação dos profissionais. A iniciativa adaptou os modelos Time Volante e Free-LA propostos pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos para enfrentar a ausência de mecanismos formais de mobilidade interna temporária, limitação que restringia a capacidade institucional de responder a demandas transversais e estratégicas em um contexto organizacional marcado por estruturas hierárquicas rígidas. O projeto foi conduzido com práticas estruturadas de gestão de projetos, com definição de etapas, monitoramento e avaliação contínua. Sua implementação foi fundamentada em normativas e diagnósticos institucionais que mapearam interesses e competências das equipes. A experiência resultou na elaboração de macrodiretrizes para possível ampliação e institucionalização dessas modalidades de atuação, destacando a importância do apoio da liderança, da clareza na definição de papéis e de uma implementação gradual para garantir sustentabilidade. Também foram produzidas recomendações para que outras organizações públicas utilizem a mobilidade interna como instrumento de inovação organizacional e valorização profissional. Entre os desafios identificados estão possíveis resistências culturais, sobretudo quando a mobilidade é percebida como aumento de carga de trabalho sem reconhecimento, e a necessidade de marcos normativos claros e comunicação institucional transparente para reduzir insegurança jurídica e assimetrias de informação. O estudo aponta que iniciativas de Times Volantes e Free-LA podem ampliar a capacidade de resposta organizacional a demandas complexas, desde que acompanhadas de apoio da alta gestão, atenção aos aspectos jurídicos e estratégias consistentes de gestão da mudança.

Palavras-chave: inovação no setor público; mobilidade interna de trabalhadores; gestão de pessoas; engajamento; administração pública.

Abstract

This technical report presents a pilot implementation of flexible working arrangements at the Oswaldo Cruz Foundation in Brasília to support temporary and multidisciplinary institutional demands without changing the staffing workplace. The initiative adapted the Time Volante and Free-LA models proposed by the Brazilian Ministry of Management and Innovation in Public Services to address the absence of formal mechanisms for temporary internal mobility, a limitation that restricted the institutional capacity to respond to cross-cutting and strategic demands in an organizational context marked by rigid hierarchical structures. The project was conducted using structured project management practices, with defined stages, monitoring, and continuous evaluation. Its implementation was based on institutional regulations and diagnostics that mapped the interests and competencies of the teams. The experience resulted in the development of macro guidelines for the possible expansion and institutionalization of these arrangements, highlighting the importance of leadership support, clear definition of

RELATO TÉCNICO

roles, and gradual implementation to ensure sustainability. Recommendations were also made for other public organizations to use internal mobility as a tool for organizational innovation and professional development. Among the challenges identified are possible cultural resistance, especially when mobility is perceived as an increase in workload without recognition, and the need for clear regulatory frameworks and transparent institutional communication to reduce legal uncertainty and information asymmetries. The study points out that initiatives as the Time Volante and Free-LAs can increase organizational responsiveness to complex demands, provided they are accompanied by support from senior and top managements, attention to legal aspects, and consistent change management strategies.

Keywords: innovation in the public sector; internal worker mobility; people management; engagement; public administration.

Resumen

Este informe técnico presenta la implementación piloto de acuerdos de trabajo flexibles en la Fundación Oswaldo Cruz en Brasília para apoyar las demandas institucionales temporales y multidisciplinarias sin alterar la dotación de personal. La iniciativa adaptó los modelos Time Volante y Free-LA propuestos por el Ministerio de Gestión e Innovación en Servicios Públicos para hacer frente a la ausencia de mecanismos formales de movilidad interna temporal, una limitación que restringía la capacidad institucional para responder a demandas transversales y estratégicas en un contexto organizativo marcado por estructuras jerárquicas rígidas. El proyecto se llevó a cabo con prácticas estructuradas de gestión de proyectos, con definición de etapas, seguimiento y evaluación continua. Su implementación se basó en normativas y diagnósticos institucionales que mapearon los intereses y competencias de los equipos. La experiencia dio lugar a la elaboración de directrices generales para la posible ampliación e institucionalización de estas modalidades de actuación, destacando la importancia del apoyo de los líderes, la claridad en la definición de funciones y una implementación gradual para garantizar la sostenibilidad. También se formularon recomendaciones para que otras organizaciones públicas utilicen la movilidad interna como instrumento de innovación organizacional y valorización profesional. Entre los retos identificados se encuentran posibles resistencias culturales, sobre todo cuando la movilidad se percibe como un aumento de la carga de trabajo sin reconocimiento, y la necesidad de marcos normativos claros y una comunicación institucional transparente para reducir la inseguridad jurídica y las asimetrías de información. El estudio señala que las iniciativas de Times Volantes y Free-LA pueden ampliar la capacidad de respuesta organizativa a demandas complejas, siempre que vayan acompañadas del apoyo de la alta dirección, la atención a los aspectos jurídicos y estrategias coherentes de gestión del cambio.

Palabras clave: innovación en el sector público; movilidad interna de los trabajadores; gestión de personas; compromiso; administración pública.

1. Introdução

Nas últimas décadas, a administração pública brasileira enfrenta desafios crescentes relacionados à complexidade dos problemas públicos, à pressão por maior eficiência e à necessidade de respostas mais ágeis e orientadas a resultados. Esse contexto tensiona os modelos organizacionais tradicionais, fortemente marcados por estruturas hierárquicas rígidas, divisão funcional do trabalho e processos decisórios centralizados, frequentemente pouco adequados para lidar com problemas transversais e dinâmicos que caracterizam a gestão pública (Moore, 1997; OECD, 2019).

No âmbito federal, na Administração Pública Brasileira, essas limitações tornam-se ainda mais evidentes em organizações públicas de grande porte, caracterizadas pela diversidade de unidades e frentes de atuação, pela necessidade de especialização técnica associada às dinâmicas do ciclo das políticas públicas, e pela coexistência de múltiplos regimes de trabalho e relações de governança. Embora essas características sejam fundamentais para a produção de conhecimento e a execução de políticas públicas complexas, elas também podem dificultar a articulação intersetorial, a mobilidade rápida de capacidades institucionais para lidar com problemas ou novas situações emergentes e a alocação flexível de pessoas conforme demandas estratégicas e/ou urgentes.

RELATO TÉCNICO

A relação entre o engajamento dos trabalhadores e as possibilidades de mobilidade interna entre setores de atuação é decisiva para a vitalidade organizacional. Pesquisas como a *Vozes do Serviço Público* (Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos & Enap, 2023) mostram que servidores federais apresentam alto nível de engajamento e senso de propósito, especialmente quando percebem oportunidades de valorização e desenvolvimento profissional. Além disso, estudos sobre o ciclo de engajamento no trabalho evidenciam que a motivação dos servidores varia conforme os recursos disponíveis e as condições institucionais, sendo a mobilidade interna um mecanismo relevante para renovar esse engajamento ao longo da trajetória laboral (Bakker & Demerouti, 2017). Por outro lado, a ausência de mecanismos claros de mobilidade pode gerar desmotivação, limitar o aproveitamento das capacidades individuais e reduzir a agilidade da Administração Pública em responder a demandas emergentes (OECD, 2019; Rainey, 2014).

No caso da Fundação Oswaldo Cruz - Fiocruz, tais características assumem contornos ainda mais complexos em razão de sua natureza singular como instituição estratégica de Estado na área da saúde. A Fiocruz articula pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, produção industrial de insumos estratégicos, ensino, assistência e cooperação internacional, distribuídos em múltiplas unidades técnico-científicas e regionais, com elevado grau de autonomia e especialização. Essa configuração, essencial para responder às demandas do Sistema Único de Saúde e às emergências sanitárias, implica a coexistência de distintos vínculos funcionais, arranjos de financiamento e modelos de governança interna, o que tende a ampliar a complexidade decisória e a coordenação transversal. Embora essa diversidade seja um ativo institucional para a geração de conhecimento e inovação em saúde pública, ela também pode dificultar a integração entre áreas finalísticas e administrativas, a mobilidade célere de competências críticas em cenários emergenciais e a alocação estratégica de pessoas em consonância com prioridades institucionais dinâmicas (Brasil, 2026a).

No âmbito da Fundação Oswaldo Cruz em Brasília - Fiocruz Brasília, as especificidades institucionais se expressam de maneira particular em razão de sua inserção estratégica no centro decisório do Estado brasileiro. A Fiocruz Brasília combina atividades de pesquisa, formação, assessoramento técnico e cooperação institucional diretamente articuladas a órgãos do Poder Executivo, ao Congresso Nacional e a instâncias de governança interfederativa, o que exige elevada capacidade de interlocução política, produção ágil de evidências e respostas técnicas qualificadas. Essa posição singular potencializa sua atuação para promover a articulação e a integração entre as unidades regionais da Fiocruz distribuídas pelo país e entre toda a instituição e órgãos ligados aos três Poderes da União (Executivo, Legislativo e Judiciário) e representações de entidades nacionais e internacionais ligadas à saúde. A instituição apresenta necessidade de alinhamento constante com agendas governamentais dinâmicas e à mobilidade rápida de equipes com competências especializadas para atender demandas estratégicas e frequentemente urgentes (Brasil, 2026b).

Nesse cenário, observa-se o avanço de iniciativas de inovação organizacional no setor público, frequentemente inspiradas em abordagens como governança colaborativa, inovação aberta e gestão orientada à criação de valor público (Moore, 1997; Carstensen & Bason, 2012), bem como em estratégias de gestão por competências, que buscam alinhar conhecimentos, habilidades e experiências dos trabalhadores às demandas institucionais de forma mais flexível e estratégica. Experiências internacionais, notadamente em laboratórios de inovação governamental, têm explorado arranjos organizacionais mais flexíveis, baseados em equipes temporárias, multidisciplinares e mobilizadas por projetos ou desafios específicos (Wellstead et al., 2023; Aastvedt & Higdem, 2022). Esses arranjos buscam ampliar a capacidade adaptativa do Estado, sem prescindir da legitimidade institucional e de accountability.

O governo federal brasileiro trabalha com modelos flexíveis que possibilitam a atuação de servidoras e servidores em diferentes projetos, juntamente com outras equipes, sem deixarem o seu órgão de origem (Brasil, 2020; ENAP, 2020). Os modelos, conhecidos como Time Volante e Free-LA, foram criados pelo Laboratório de Gestão Inovadora – LA-BORA!gov da Secretaria de Gestão e Informação - SEGES do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos - MGI e atualmente fazem parte do Programa de Gestão e Desempenho – PGD, ou seja, é possível registrar colaborações em projetos específicos com outras equipes de outros órgãos da administração (Brasil, 2023).

Os modelos Time Volante e Free-LA consistem em arranjos organizacionais flexíveis voltados à mobilidade temporária de competências no interior da administração pública. O Time Volante é caracterizado pela formação de equipes multidisciplinares e intersetoriais mobilizadas para atuar em projetos ou desafios específicos, com prazo definido e objetivos claros. Já o modelo Free-LA destina-se à atuação pontual de trabalhadores(as) em demandas específicas, permitindo a disponibilização de competências técnicas para outras unidades sem alteração da lotação funcional. Ambos os modelos buscam ampliar a capacidade adaptativa das organizações públicas, promover colaboração transversal e estimular aprendizagem institucional, preservando os marcos normativos vigentes, conforme sistematizados no *Guia Prático: Time Volante e Free-LAs – Experimentação em Gestão Inovadora* pelo Laboratório de Gestão Inovadora LA-BORA! gov (Brasil, 2024a).

RELATO TÉCNICO

Apesar da formalização desses modelos flexíveis de atuação pelo MGI, existe uma lacuna quanto à institucionalização estável dessas práticas na administração pública brasileira, especialmente no que se refere à formalização desses modelos de trabalho entre áreas ou setores dentro de um mesmo órgão público. Sabe-se que em contextos organizacionais complexos, como os órgãos públicos federais, a ausência de marcos normativos claros, de fluxos administrativos estruturados e de mecanismos de governança adequados limita a adoção sustentável dessas iniciativas, frequentemente restritas a projetos pontuais ou dependentes de lideranças específicas (Carstensen & Bason, 2012; Howlett & Migone, 2013; OECD, 2019).

O problema que motivou a concepção da experiência relatada neste trabalho refere-se à ausência de um mecanismo institucional simples, legitimado e transparente que possibilite a mobilidade flexível e temporária de trabalhadores da Fiocruz Brasília, conforme as necessidades emergentes e as habilidades disponíveis. Sabe-se que a rigidez das estruturas formais limita a capacidade de resposta a demandas estratégicas transversais, que exigem articulação entre diferentes áreas e perfis profissionais (Moore, 1997; OECD, 2019), portanto, o presente projeto foi pensado com o objetivo de responder de forma ágil a demandas estratégicas transversais da instituição, nas quais são necessárias diferentes competências e interesses de desenvolvimento profissional, bem como, apoio técnico especializado não disponível.

Embora práticas informais de mobilidade temporária de pessoas já ocorressem na instituição, essas iniciativas careciam de diretrizes transparentes, critérios de participação e respaldo institucional, pois tal informalidade gera insegurança jurídica, assimetria de informações, dependência excessiva de arranjos pessoais e dificuldades para garantir continuidade e transparência.

O diagnóstico do problema, portanto, emergiu da prática organizacional, evidenciando a necessidade de formalizar processos já existentes, de modo a alinhá-los aos princípios da administração pública e às normas institucionais vigentes. A Figura 1 sintetiza o diagnóstico do problema, destacando a relação entre demandas institucionais transversais, práticas informais de mobilidade e os riscos organizacionais associados à ausência de institucionalização.

Figura 1

Diagnóstico do problema de mobilidade interna e seus efeitos organizacionais



É nesse contexto que se insere a experiência relatada neste trabalho, desenvolvida na Fiocruz Brasília. A experiência se baseia nos modelos Time Volante e Free-LA, anteriormente descritos (Brasil, 2024a). Essa iniciativa constitui uma inovação na aplicação desses modelos no contexto da Fiocruz, uma vez que relatos semelhantes eram tradicionalmente estruturados entre diferentes órgãos, e não entre setores de uma mesma instituição e voltados essencialmente para servidores públicos. A presente proposta buscou criar um arranjo organizacional capaz de articular agilidade, multidisciplinaridade e coordenação institucional, envolvendo vários setores da Fiocruz Brasília, além de incluir todos os trabalhadores da instituição, independentemente de serem servidores públicos ou não.

RELATO TÉCNICO

A experiência faz parte do Projeto “Estruturação das bases para implementação de novos modelos de trabalho na Fiocruz: Time Volante e Free-LA” aprovado no Programa Fiocruz de incentivo à Inovação – “INOVA FIOCRUZ”, edital “Inova Gestão”, chamada nº 04/2024 - 2ª Chamada, inscrição nº 301981819819803.

Desse modo, o objetivo deste relato técnico é descrever e analisar a experiência de implementação dos modelos Time Volante e Free-LA na Fiocruz Brasília, analisando o problema público enfrentado, o desenho institucional adotado e os aprendizados gerados até o momento. Ao sistematizar essa experiência, o trabalho pretende contribuir para o debate sobre inovação organizacional na administração pública brasileira, oferecendo subsídios práticos para gestores públicos e tomadores de decisão interessados na adoção de arranjos de trabalho flexíveis para suas equipes, na busca de maior engajamento, aprendizado contínuo e entregas de qualidade para a população.

2. A Experiência de Implementação dos Modelos Time Volante e Free-LA na Fiocruz Brasília

A condução do projeto piloto foi estruturada com base em referenciais consolidados de gestão de projetos, notadamente o Project Management Body of Knowledge (PMBOK), guia sistematizado pelo Project Management Institute que reúne boas práticas internacionalmente reconhecidas para planejamento, execução, monitoramento e controle de projetos. Tais diretrizes foram adaptadas às especificidades do setor público e à dinâmica decisória institucional.

Inicialmente, desenvolveu-se a etapa de aspectos conceituais e teóricos (2.1), voltada à consolidação das bases normativas, científicas e comparativas que sustentam o modelo proposto. Em seguida, procedeu-se à implementação controlada do Projeto Piloto (2.2), com aplicação do modelo em ambiente real, permitindo validação prática, identificação de ajustes necessários e coleta de evidências.

Na terceira etapa (2.3), foram sistematizadas macrodiretrizes para escalonamento, com definição de orientações estratégicas destinadas à replicação e expansão institucional da iniciativa. Por fim, estruturou-se o plano de disseminação dos resultados (2.4), contemplando estratégias de comunicação, difusão dos aprendizados e institucionalização progressiva das práticas desenvolvidas. O Quadro 1 sintetiza as etapas da implementação, suas respectivas descrições e o estágio atual de execução.

Quadro 1

Etapas da implementação do projeto piloto

Etapa	Descrição
1. Aspectos conceituais e teóricos	Fundamentação normativa, científica e comparativa que sustenta o modelo proposto.
2. Implementação do Projeto Piloto	Implementação controlada do modelo em ambiente real para validação e ajustes.
3. Orientações Práticas para adaptação institucional	Definição de orientações para replicação e expansão institucional.
4. Plano de disseminação dos resultados	Estratégias de comunicação e difusão dos achados e produtos do projeto.

2.1. Aspectos conceituais e teóricos

A construção do Projeto Time Volante e Free-LA na Fiocruz Brasília teve início a partir de um processo estruturado de levantamento e análise de experiências semelhantes, marcos conceituais consolidados e bases normativas aplicáveis, com o objetivo de subsidiar a formulação de um modelo institucional compatível com o

RELATO TÉCNICO

contexto do órgão público. Essa etapa antecedeu a implementação da experiência piloto e forneceu insumos analíticos e operacionais para o desenho da proposta.

O primeiro eixo desse processo consistiu na realização de benchmarking com instituições públicas que já vinham desenvolvendo iniciativas voltadas à organização do trabalho por entregas, à mobilidade temporária de equipes e à adoção de arranjos mais flexíveis de alocação de pessoas. Foram analisadas experiências conduzidas em diferentes órgãos da administração pública federal e subnacional, identificando-se iniciativas em distintos estágios de implementação, desde projetos-piloto até modelos mais estruturados. Esse levantamento permitiu mapear e sistematizar convergências, estratégias adotadas, desafios enfrentados e soluções institucionais.

As instituições públicas envolvidas foram o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás que aplica esses modelos para aumentar a agilidade e a colaboração na execução de projetos e demandas específicas relacionadas ao controle externo municipal; o Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania que adota abordagens colaborativas em iniciativas intersetoriais e temporárias voltadas a temas complexos e sensíveis; o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, por meio da SEGES e da CGNOR, o qual exerce papel estruturante ao regulamentar esses formatos na administração pública federal, tendo liderado a elaboração da Instrução Normativa Conjunta nº 24/2023, que estabelece diretrizes para sua implementação; e o Ministério da Educação, por meio da CGAV, o qual vem desenvolvendo estudos e experimentações voltadas à mobilidade funcional e à atuação em projetos especiais, com foco na modernização da gestão e na valorização dos servidores.

As etapas metodológicas do *benchmarking* incluíram:

1. Levantamento de Práticas Institucionais: Identificação e seleção de instituições públicas que implementaram modelos de trabalho flexível, com base no levantamento de experiências bem-sucedidas já implementadas, como o modelo do LA-BORA!gov;
2. Entrevistas com Coordenadores: Realização de entrevistas semiestruturadas com coordenadores responsáveis pela execução do modelo, visando esclarecer informações e coletar dados complementares relevantes para a consolidação do diagnóstico;
3. Aplicação de Questionário Estruturado: Desenvolvimento e aplicação de um conjunto abrangente de perguntas, organizadas em blocos temáticos, para aprofundar a compreensão sobre diversos aspectos da implementação dos modelos de trabalho flexível.

Entre os principais aprendizados identificados no *benchmarking*, destacam-se: a relevância da gestão orientada a entregas, com definição clara de escopo e prazos; a necessidade de critérios transparentes para a composição das equipes; a importância da articulação entre unidades de origem e demandas transversais; e o papel do apoio da alta gestão para conferir legitimidade e sustentabilidade às iniciativas.

Observou-se ainda que a mobilidade temporária de trabalhadores não se restringia à execução de projetos específicos, sendo também utilizada para atendimento de atividades operacionais recorrentes consideradas críticas para o funcionamento institucional, como apoio a processos administrativos, organização de fluxos de trabalho e execução de entregas estratégicas com prazos definidos. Também foram identificados desafios recorrentes relacionados à sobrecarga de trabalho, à necessidade de alinhamento entre chefias e à manutenção da motivação e do engajamento dos participantes ao longo da execução das entregas.

O segundo eixo foi a realização de um levantamento de referências acadêmicas, relatórios técnicos e publicações institucionais relacionadas à inovação no setor público, à gestão por projetos e a modelos organizacionais flexíveis. A literatura analisada aponta que iniciativas dessa natureza tendem a contribuir para o aumento da agilidade organizacional, o melhor aproveitamento das capacidades internas e o fortalecimento da colaboração intersetorial, especialmente em contextos organizacionais complexos (Moore, 1997; Carstensen & Bason, 2012; OECD, 2019). Estudos no serviço público brasileiro destacam o papel da mobilidade institucional, das práticas de gestão de pessoas e da continuidade de projetos na promoção do engajamento (Camões et al., 2023) e reforçam que servidores, os quais tiveram oportunidade de atuar em diferentes unidades de uma mesma instituição e que, portanto, puderam utilizar o recurso da mobilidade intencional durante a trajetória profissional, apresentaram níveis mais altos de engajamento (Souza, 2026). Ao mesmo tempo, os estudos destacam riscos associados à resistência cultural, à ausência de marcos institucionais claros e às dificuldades de mensuração de resultados, elementos considerados no desenho inicial da proposta (Moore, 1997; Carstensen & Bason, 2012; OECD, 2019).

O terceiro eixo no processo inicial de desenvolvimento dos aspectos conceituais e teóricos para o projeto concentrou-se no levantamento e na análise dos marcos normativos pertinentes à implementação de modelos de Time Volante e Free-LA no âmbito da Administração Pública Federal brasileira. Destaca-se, nesse sentido, a Instrução Normativa Conjunta SEGES-SGPRT/MGI nº 24/2023, que regulamenta a atuação temporária de trabalhadores em projetos e demandas específicas no contexto do Programa de Gestão e Desempenho (PGD), sem

alteração da lotação funcional. Esse normativo constitui o principal respaldo jurídico para a adoção desses arranjos, ao estabelecer parâmetros de atuação compatíveis com os princípios da administração pública (Brasil, 2023).

A articulação entre benchmarking, revisão de literatura e análise normativa permitiu construir uma base conceitual e institucional consistente para o Projeto Time Volante e Free-LA, orientando as decisões iniciais e o desenho da experiência piloto. Essa etapa forneceu referências fundamentais para a adaptação do modelo à realidade organizacional analisada, respeitando suas especificidades administrativas, técnicas e normativas, e servindo de incentivo para as fases subsequentes de experimentação e avaliação.

2.2. Implementação Projeto Piloto

A atual estrutura da Fiocruz Brasília está organizada em quatro grandes áreas: Direção, Coordenação de Programas e Projetos (CPP), Coordenação de Gestão (CG) e Escola de Governo Fiocruz Brasília (EGF). Essa configuração reflete a divisão em Unidades de Execução do Programa de Gestão por Desempenho (PGD), instituído pela IN SGP-SEGES/ME nº 2, de 10 de janeiro de 2023 (Brasil, 2023) e implementado na instituição desde maio de 2024 (Brasil, 2024b).

Para o piloto do projeto, foram selecionadas duas Unidades de Execução: CG e EGF. A escolha se deu em razão da proximidade de algumas atividades desempenhadas em ambas as Unidades, da maior integração entre suas equipes e da dinâmica de funcionamento e arranjo organizacional dessas duas áreas.

Com o objetivo de qualificar o diagnóstico do problema e contribuir com a implementação da experiência piloto, foi realizada uma pesquisa interna voltada à identificação de demandas institucionais prioritárias e ao mapeamento de interesses e expertises dos trabalhadores envolvidos. Essa etapa teve como finalidade assegurar que os modelos propostos estivessem alinhados às necessidades concretas das áreas participantes, fortalecendo a aderência institucional da iniciativa e reduzindo riscos de desalinhamento entre oferta de capacidades e demandas organizacionais.

Foram utilizados os planos de entregas do primeiro ciclo do Programa de Gestão e Desempenho (PGD) da Fiocruz Brasília, referentes às entregas das unidades de execução CG e EGF, os quais foram baseados no Plano Estratégico da Fiocruz Brasília, para identificar as principais demandas institucionais das unidades. Esse alinhamento contribuiu para que os ciclos iniciais do projeto fossem conduzidos de maneira consciente e estratégica.

Com a anuência das chefias de cada grande área, foram realizadas reuniões de alinhamento para analisar o plano de entregas do PGD de cada uma delas. O objetivo foi identificar quais demandas (tanto de caráter administrativo recorrente, quanto projetos de gestão) poderiam ser aplicadas nos modelos de trabalho Time Volante e/ou Free-LA, além de definir aquelas que avançariam para a etapa seguinte: a dinâmica do Flow Demandas.

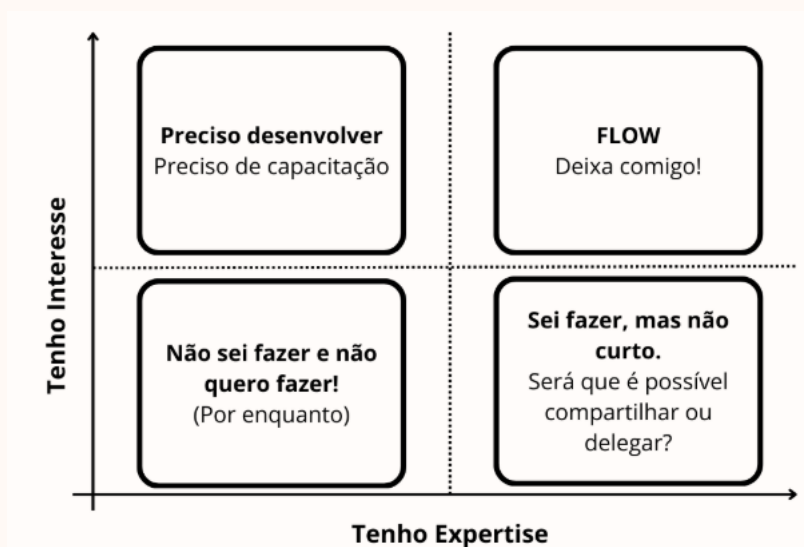
A dinâmica *Flow Demandas*, surgiu da necessidade de assegurar que as ações propostas pelo projeto estivessem efetivamente alinhadas às demandas concretas e prioritárias das áreas envolvidas. Essa etapa buscou qualificar o diagnóstico organizacional, permitindo identificar tanto as necessidades institucionais quanto as competências e interesses disponíveis entre os trabalhadores. Dessa forma, tornou-se possível orientar de maneira mais estratégica a implementação da iniciativa, contribuindo para que as ações do projeto respondessem a demandas reais da organização e apresentassem maior potencial de impacto no cotidiano institucional.

Como estratégia metodológica para a pesquisa interna, adotou-se a dinâmica denominada Flow Demandas, inspirada no conceito de flow desenvolvido por Csikszentmihalyi (1990), que se refere a estados de engajamento, foco e envolvimento significativo em atividades desafiadoras. Adaptada ao contexto organizacional, a dinâmica teve como objetivo mapear o grau de interesse e o nível de expertise dos trabalhadores em relação a um conjunto previamente definido de demandas institucionais, buscando identificar aquelas com maior potencial de engajamento coletivo e viabilidade para o piloto.

A dinâmica Flow Demandas, portanto, buscou mapear e priorizar iniciativas que, ao serem bem direcionadas, promovam esse estado de engajamento coletivo, em que os times atuem com clareza de propósito, metas bem definidas e senso real de progresso, pontuando os níveis de interesse e expertise dos trabalhadores. Esse processo gerou insumos valiosos para definir as vagas piloto do Time Volante e Free-LA, respeitando os interesses e expertises dos envolvidos.

A dinâmica contou com a participação de 37 trabalhadores e foi operacionalizada por meio de uma matriz visual, na qual as demandas foram apresentadas em formato de cartas codificadas, contendo descrições sintéticas das atividades. Os participantes posicionaram as demandas nos quadrantes da matriz conforme sua percepção de interesse e domínio técnico, permitindo a identificação de padrões de engajamento e afinidade. A Figura 2 apresenta a matriz Flow utilizada na pesquisa interna.

Figura 2
Matriz Flow adaptada



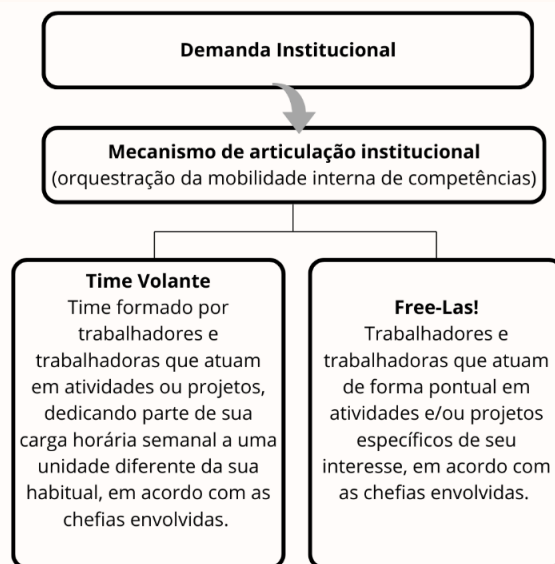
Para fins de análise, foi considerada a soma dos quadrantes “alto interesse e alta expertise” e “alto interesse e baixa expertise”. Esse critério foi adotado com o objetivo de priorizar demandas com maior potencial de mobilidade e aprendizagem, não sendo utilizado o desinteresse como parâmetro analítico. A definição das demandas orientadoras do piloto baseou-se, portanto, no elevado grau de interesse identificado na pesquisa, associado a outros fatores estratégicos, tais como a viabilidade de execução, a disponibilidade das respectivas áreas demandantes para participação no piloto e a natureza das atividades envolvidas.

2.2.1 - Intervenção adotada

Diante da ausência de um mecanismo institucional formal que possibilitasse a mobilidade temporária e transparente de trabalhadores para o atendimento de demandas transversais e estratégicas, a iniciativa foi estruturada com base em referências desenvolvidas pelo Laboratório de Inovação em Governo LA-BORA!gov, vinculado ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. As experiências conduzidas por esse laboratório subsidiaram a adaptação dos modelos *Time Volante* e *Free-LA* ao contexto organizacional da Fiocruz Brasília. Trata-se, portanto, de uma iniciativa derivada e contextualizada, construída a partir de práticas já experimentadas no âmbito da administração pública federal e ajustada às especificidades institucionais e operacionais da organização analisada.

A Figura 3 apresenta a estrutura da intervenção adotada no projeto piloto. O desenho parte da identificação de uma demanda institucional, que é submetida a um mecanismo de articulação interna voltado à mobilidade estratégica de competências. A partir dessa articulação, operacionalizam-se os dois modelos de mobilidade, conforme a natureza da demanda e o grau de dedicação requerido.

Figura 3
Estrutura da intervenção e modelos de mobilidade institucional no projeto piloto



O processo de implementação do piloto foi estruturado e registrado a fim de definir um fluxo que permitisse o acompanhamento sistemático das vagas, desde a origem da demanda até a integração dos profissionais selecionados. Com esse propósito, foram estabelecidas etapas sequenciais que organizaram, padronizaram e orientaram a condução do piloto, possibilitando a identificação de pontos de ajuste e o aprimoramento contínuo do modelo, bem como sua reprodução em outros setores da instituição. A partir dessa lógica, o processo de implementação do modelo de mobilidade interna na Fiocruz Brasília foi organizado em seis etapas: 1. surgimento e formalização da demanda; 2. descrição da vaga, com delimitação de escopo e entregas esperadas; 3. pré-divulgação para alinhamento com as chefias; 4. divulgação institucional; 5. seleção dos participantes; e 6. acolhimento e pactuação inicial das atividades. Concluídas essas etapas, inicia-se a atuação do trabalhador propriamente dita.

A condução da experiência piloto foi baseada em princípios da gestão ágil de projetos, inspirando-se na lógica da estrutura da ferramenta ágil Scrum. Não se adotou a metodologia em sua integralidade formal, mas incorporou-se sua essência iterativa e adaptativa, especialmente no que se refere à experimentação, ao aprendizado incremental e aos ajustes progressivos. Ao final de cada etapa, realizou-se avaliação estruturada das etapas executadas, permitindo a correção de inconsistências antes da abertura de novas divulgações ou da ampliação do modelo. Essa dinâmica contribuiu para a mitigação de riscos e para o fortalecimento da governança do projeto.

2.2.2 - Resultados

Os resultados observados são intermediários e predominantemente processuais, não sendo possível ainda aferir impactos organizacionais de médio e longo prazo, tendo em vista que o presente relato engloba somente os seis primeiros meses da implementação do experimento piloto na Fiocruz Brasília. Observa-se que a própria aceitação da proposta para fins de fomento, por meio de edital institucional, representa um resultado relevante, ao sinalizar apoio da alta gestão e reconhecimento da necessidade de inovação organizacional. Esse resultado corrobora a literatura que aponta que, em fases iniciais de projetos inovadores no setor público, os principais ganhos estão associados ao aprendizado institucional e à construção de consensos mínimos (Aastvedt & Higdém, 2022).

A análise da experiência evidencia que os principais fatores críticos estão relacionados à cultura organizacional, ao apoio das lideranças formais, à capacidade técnica das equipes, à carga de trabalho (das equipes e individuais) e à comunicação interna. Observou-se resistência por parte de alguns trabalhadores, especialmente associada à percepção de aumento de carga de trabalho sem remuneração adicional, o que evidencia tensões recorrentes em processos de inovação no setor público.

Por outro lado, o apoio da alta gestão, entendida neste relato como a instância diretiva responsável pela definição das diretrizes estratégicas da organização, mostrou-se um fator decisivo para a continuidade da iniciativa, ao conferir legitimidade política e institucional ao projeto. Observou-se que o engajamento das chefias intermediárias e coordenações também exerceu papel relevante, especialmente na viabilização prática das equipes, na negociação de prioridades e na gestão da carga de trabalho dos participantes. A literatura destaca que o

RELATO TÉCNICO

engajamento da liderança em seus diferentes níveis é condição fundamental para superar resistências internas e viabilizar mudanças organizacionais, especialmente em contextos burocráticos (Moore, 1995; OECD, 2019).

Entre os fatores identificados, destacam-se ainda aspectos de natureza jurídica, administrativa e política. No campo jurídico, emergiu como questão central o debate sobre desvio de funções e atividades não previstas em planos de trabalhos, especialmente no que se refere à participação de terceirizados e bolsistas. Essa preocupação demandou atenção quanto à definição clara de escopo, responsabilidades e limites de atuação, reforçando a importância de regras explícitas para garantir segurança jurídica implementar esses modelos de atuações na instituição. Esses fatores críticos, bem como as evidências observadas e suas implicações para a implementação, estão sintetizados no Quadro 2.

Quadro 2

Fatores críticos, evidências observadas e implicações da experiência

Dimensão	Evidências observadas	Implicações para a implementação
Cultura organizacional	Resistência associada à ausência de remuneração adicional	Necessidade de comunicação clara sobre objetivo e limites
Liderança	Apoio explícito da alta gestão	Legitimação institucional e continuidade do projeto
Capacidade técnica	Diversidade de competências e interesses disponíveis internamente	Potencial para atuação intersetorial
Carga de trabalho	Percepção de aumento de demandas	Necessidade de delimitação clara de escopo e temporalidade nos casos de Free-LA, bem como de avaliação periódica de continuidade nos casos de Time Volante
Comunicação interna	Dúvidas sobre critério e funcionamento do modelo	Reforço de estratégias de comunicação e transparência
Aspectos jurídicos	Debate sobre risco de desvio de função e atividades não previstas em planos de trabalhos, especialmente para terceirizados e bolsistas	Definição clara de papéis e limites de atuação
Motivação e engajamento	Alto interesse em participar quando a demanda dialoga com interesses e expertises individuais; valorização da	Necessidade de alinhar demandas aos interesses mapeados, reconhecer contribuições (ainda que não financeiramente) e demonstrar

	oportunidade de aprendizado e visibilidade institucional	impacto concreto das entregas para sustentar adesão ao modelo
--	--	---

2.3. Orientações práticas para adaptação institucional

Para organizações públicas que enfrentam desafios relacionados à mobilidade interna de trabalhadores e à necessidade de atuação transversal, recomenda-se a formalização de práticas informais já existentes por meio de instrumentos simples, claros e legitimados institucionalmente. A experiência analisada demonstra que a ausência de diretrizes formais tende a gerar insegurança jurídica, assimetrias na aplicação dos arranjos e descontinuidade das iniciativas, mesmo em contextos nos quais há engajamento das equipes e apoio pontual das lideranças.

Durante a fase de experimentação, recomenda-se atenção contínua a ajustes relacionados à carga de trabalho, à definição de escopo das atividades e à compatibilização com as atribuições formais dos participantes. A clareza quanto ao caráter temporário da mobilidade e à natureza das atividades desenvolvidas é essencial para evitar conflitos administrativos e jurídicos.

Outro ajuste relevante refere-se ao refinamento dos mecanismos de governança do projeto, incluindo fluxos de decisão, acompanhamento das atividades e registro dos aprendizados. Esses elementos são fundamentais para transformar uma experiência pontual em uma prática institucional sustentável.

No que se refere à implementação de iniciativas de mobilidade temporária de trabalhadores para atuação em projetos e demandas transversais, como os modelos de equipes temporárias e de colaboração pontual descritos neste relato, indica-se que tais arranjos sejam iniciados sob a forma de projetos piloto. Essa estratégia possibilita a experimentação controlada, a realização de ajustes incrementais e a incorporação de processos de aprendizagem organizacional, reduzindo riscos e resistências internas. A definição de critérios transparentes para manifestação de interesse e participação dos trabalhadores mostrou-se relevante para ampliar a legitimidade do processo e mitigar percepções de favorecimento ou arbitrariedade.

Evidenciou-se, ainda, como aprendizado central, a importância de contar com um núcleo, setor ou responsável formalmente designado para o acompanhamento da iniciativa. Esse arranjo de governança contribui para a organização dos fluxos de trabalho, o apoio às equipes participantes, a mediação das interlocuções com as chefias e o monitoramento da execução das atividades, favorecendo a continuidade e a institucionalização gradual do modelo.

Quanto à adaptação da proposta em outros contextos institucionais, recomenda-se considerar o grau de maturidade organizacional, especialmente no que se refere às estruturas de governança, à gestão de pessoas e à capacidade de coordenação intersetorial, bem como a cultura organizacional e os marcos normativos específicos de cada órgão ou nível de governo. A realização de um diagnóstico prévio das capacidades internas e das restrições jurídicas, particularmente no que diz respeito à natureza dos vínculos de trabalho e à prevenção de desvio de função, mostrou-se fundamental para a adequação do desenho do modelo.

Por fim, a experiência indica que a replicação de arranjos flexíveis de trabalho tende a ser mais efetiva quando orientada pela missão institucional, pelo porte da organização e por suas prioridades estratégicas, evitando soluções padronizadas. Arranjos concebidos de forma incremental, contextualizada e alinhada à estratégia institucional apresentam maior potencial de sustentabilidade e de geração de valor público.

2.4. Plano de disseminação de resultados

A comunicação interna constituiu elemento importante para o entendimento, a adesão e o aperfeiçoamento da proposta ao longo do piloto. Considerando o caráter inovador dos modelos propostos, tornou-se fundamental estabelecer estratégias de disseminação capazes de garantir transparência quanto aos objetivos, funcionamento e limites da iniciativa, bem como ampliar a compreensão institucional acerca de suas finalidades.

A utilização dos canais institucionais de comunicação interna desempenhou papel relevante na divulgação das vagas e no esclarecimento de dúvidas sobre o funcionamento dos modelos. A circulação dessas informações em meios oficiais da instituição, incluindo a apresentação do projeto em reuniões de coordenações e de conselhos, contribuiu para ampliar a visibilidade da iniciativa, reforçar sua legitimidade organizacional e estimular a participação dos trabalhadores interessados. Dessa forma, a comunicação interna não se limitou a uma função informativa, mas atuou como elemento estratégico para a consolidação e o amadurecimento da proposta no contexto institucional.

3. Recomendações para tomadores de decisão

A experiência evidencia que o apoio explícito da alta gestão é um fator crítico para a viabilidade e continuidade de iniciativas de inovação organizacional. Recomenda-se que tomadores de decisão sinalizem institucionalmente o caráter estratégico da proposta, reforçando que se trata de um projeto experimental alinhado às diretrizes organizacionais, e não de uma sobrecarga informal de trabalho.

Também é fundamental investir em estratégias de comunicação interna, esclarecendo objetivos, limites, critérios de participação e expectativas em relação às entregas. A transparência contribui para mitigar percepções de injustiça ou exploração do trabalho, especialmente em contextos nos quais não há remuneração adicional associada à participação.

4. Considerações finais da experiência

O projeto encontra-se atualmente em fase de consolidação e avaliação dos aprendizados, etapa em que as experiências decorrentes da aplicação prática dos modelos propostos vêm sendo analisadas de forma sistemática, permitindo a identificação de ajustes necessários, a validação de premissas e o aprimoramento incremental da iniciativa.

A experiência relatada evidencia a relevância de mecanismos institucionais simples e legitimados para viabilizar a mobilidade entre setores da mesma instituição no setor público. No caso da Fiocruz, pelo fato de existirem unidades em todo o Brasil e em outros países como Moçambique, a estruturação e institucionalização de opções flexíveis de mobilidade de trabalhadores amplia a capacidade de resposta organizacional e contribui para o engajamento dos trabalhadores.

O projeto aponta para o potencial dessas iniciativas de Times Volante e Free-LA em ampliar a capacidade de resposta organizacional a demandas transversais, desde que acompanhadas de apoio da alta gestão, atenção aos aspectos jurídicos e administrativos e estratégias consistentes de comunicação e gestão da mudança.

Referências

- Aastvedt, A., & Higdén, U. (2022). Co-creation, collaborative innovation and open innovation in the public sector: A perspective on distinctions and the convergence of definitions. *Nordic Journal of Innovation in the Public Sector*, 1(1), 53-68.
- Bakker, A. B., & Demerouti, E. (2017). Job demands–resources theory: Taking stock and looking forward. *Journal of Occupational Health Psychology*, 22(3), 273–285.
- BRASIL. (2020). *Estratégia de Governo Digital 2020–2022*. Ministério da Economia.
- BRASIL. (2020). *Laboratórios de inovação no setor público: práticas e aprendizados*.
- BRASIL. (2023). *Instrução Normativa Conjunta SEGES-SGPRT/MGI nº 24, de 28 de julho de 2023*. Dispõe sobre a atuação de participantes em ações de trabalho em regime de time volante e Free-LA no âmbito do Programa de Gestão e Desempenho.

- BRASIL. (2023). *Instrução Normativa SGP-SEGES/ME nº 2, de 10 de janeiro de 2023. Estabelece orientações para o Programa de Gestão e Desempenho (PGD) na administração pública federal*. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos.
- BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. (2024a). *Guia prático: Time Volante e Free-LAs – experimentação em gestão inovadora*. Laboratório de Gestão Inovadora LA-BORA! Gov.
- BRASIL. Fundação Oswaldo Cruz. (2024b). *PORTARIA Nº 042/2024. Instituir e implementar, no âmbito da Gerência Regional de Brasília (Gereb), o Programa de Gestão e Desempenho – PGD, de acordo com a Portaria nº 1.015, de 16 de outubro de 2023, da Presidência da Fiocruz*.
- BRASIL. Fundação Oswaldo Cruz. (2026a). Página inicial. Rio de Janeiro. Disponível em <https://fiocruz.br/fundacao>. Acesso em 06 mar. 2026
- BRASIL. Fundação Oswaldo Cruz. (2026b). Página inicial. Brasília. Disponível em <https://www.fiocruzbrasil.fiocruz.br/fiocruz/>. Acesso em 06 mar. 2026
- Camões, M. R. de S. et al. *Os ciclos de engajamento no trabalho de servidores públicos federais*. Revista de Administração Pública, v. 57, n. 4, p. e2023–0061, 2023.
- Carstensen, H. V., & Bason, C. (2012). Powering collaborative policy innovation: Can innovation labs help. *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 17(1), 1-26.
- Csikszentmihalyi, M. (1990). *Fluir: A psicologia da experiência ótima*. Nova Iorque: Harper & Row.
- Escola Nacional de Administração Pública. (2020). *Inovação no setor público: laboratórios, métodos e experiências no governo federal*. ENAP.
- Howlett, M., & Migone, A. (2013). Policy advice through the market: The role of external consultants in contemporary policy advisory systems. *Policy and Society*, 32(3), 241-254.
- Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos & Escola Nacional de Administração Pública. (2023). *Vozes do Serviço Público: Relatório de resultados*. Brasília: MGI/Enap.
- Moore, M. H. (1997). *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard university press.
- OECD. (2017). *Observatory of Public Sector Innovation: Systems approaches to public sector challenges*.
- OECD. (2019). *Embracing innovation in government: Global trends*. OECD Publishing.
- OECD. (2019). *Innovation Skills and Leadership in Brazil's Public Sector: Towards a Senior Civil Service System*. OECD Publishing.
- OECD. (2019). *Public sector leadership for the 21st century*. Paris: OECD Publishing.
- Rainey, H. G. (2014). *Understanding and managing public organizations* (5th ed.). San Francisco: Jossey-Bass.
- Souza, J. B. *Integrando Perspectivas: Capacidades Estatais e sua Relação com Práticas Organizacionais que Promovem o Engajamento de Servidores e Servidoras da Fiocruz*. 2026. 142 f. Tese (Programa de Doutorado Profissional em Políticas Públicas). Escola Nacional de Administração Pública - ENAP, Brasília, 2026



EBAP

Encontro Brasileiro de Administração Pública
XIII EBAP, Junho de 2026, Brasília-DF, Brasil

RELATO TÉCNICO

Wellstead, A. M., Ottenhof, N., Evans, B., & Gofen, A. (2023). What's going on in there? Canadian government policy labs and public value management. *Canadian Public Administration*, 66(4), 514-532.

