

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
DEPARTAMENTO DE DESIGN**

DARA COSTA RATTES

**Design e Governança: uma discussão sobre as contribuições do design nos
processos de inovação da gestão pública**

Brasília

2021

DARA COSTA RATTES

Design e Governança: uma discussão sobre as contribuições do design nos processos de inovação da gestão pública

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Design da Universidade e Brasília, Campus Darcy Ribeiro, como parte dos requisitos para obtenção do título de Bacharel em Projeto de Produto.

Orientador: Prof. Dr. Tiago Barros Pontes e Silva

Brasília
2021

AGRADECIMENTOS

Sou grata a Universidade de Brasília,
por me apresentar ao mundo, me transformar como pessoa e me oferecer
uma educação pública de qualidade e pautada na ciência.

Aos docentes do departamento de design,
pela entrega e dedicação na nossa formação.

Aos colegas de profissão que cruzaram o meu caminho,
por serem fonte de inspiração para a profissional que quero me tornar.

Ao Tiago,
por me fazer confiar no meu potencial e me orientar de forma tão humana e
empática, tendo um papel fundamental para a realização desse trabalho em tempos
tão difíceis.

A todos os entrevistados,
por doarem um pouco do seu tempo e me auxiliarem na pesquisa.

Aos meus amigos,
pelo amor, compreensão e incentivo durante todos esses anos.

Às mulheres da minha família,
por serem a minha inspiração diária de força e resiliência.

À minha mãe,
por ter me dado todas as oportunidades que me fizeram estar aqui hoje e por
ser a maior incentivadora e apoiadora de toda a minha trajetória.

E ao Caio,
pela parceria e apoio incondicionais.

RESUMO

RATTES, Dara C. **Design e Governança: uma discussão sobre as contribuições do design nos processos de inovação da gestão pública**: 2021. Trabalho de Conclusão de Curso – Bacharelado em Design de Produto – Universidade de Brasília, 2021.

O trabalho consiste numa pesquisa exploratória sobre as contribuições do design nos processos de inovação da gestão pública, tendo como base a revisão bibliográfica das obras que abordam o assunto e a pesquisa empírica com entrevistas com profissionais de diversas áreas do setor público, traçando um panorama inicial do momento atual do contexto. Como resultado, foram propostas discussões relacionadas às metodologias do design e a sua aplicação no meio, assim como a sua relação com os desafios da gestão pública. Por fim, propõe-se uma reflexão sobre os caminhos possíveis para a inovação pública brasileira.

Palavras-chave: Design. Inovação. Setor público.

ABSTRACT

RATTES, Dara C. **Design e Governança: uma discussão sobre as contribuições do design nos processos de inovação da gestão pública**: 2021. Trabalho de Conclusão de Curso – Bacharelado em Design de Produto – Universidade de Brasília, 2021.

The paper consists of an exploratory research on the contributions of design in the innovation processes of public management, based on the bibliographic review of the works that address the subject and the empirical research through interviews with professionals from different areas of the public sector, tracing an initial perspective of the current moment in this context. As a result, discussions were proposed related to design methodologies and their application in that environment, as well as their relationship with the challenges of public management. Finally, a reflection on the possible paths for Brazilian public innovation is proposed.

Keywords: Design. Innovation. Public sector.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Requisitos que definem um problema complexo.....	7
Figura 2- Escada de maturidade do design dentro de uma organização.....	11
Figura 3 – Versão estendida da escada de maturidade do design dentro de uma organização.....	12
Figura 4 - Barreiras externas e internas à inovação.	19
Figura 5 – O ecossistema de inovação do setor público	21
Figura 6– Capacidade: a pirâmide da inovação.....	23
Figura 7 - Framework para inovação no setor público, com seção de pessoas em destaque.....	26
Figura 8 - Seis competências básicas para a inovação no setor público.....	27
Figura 9 - Delineamento do método utilizado na pesquisa, composto pelos eixos teórico, empírico e de discussão.....	37

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	1
1.1 OBJETIVOS	3
1.2 JUSTIFICATIVA	4
2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA.....	5
2.1 O DESIGN COMO SOLUCIONADOR DE PROBLEMAS COMPLEXOS	5
2.1.1 <i>Os wicked problems</i>	6
2.1.2 <i>O design participativo</i>	9
2.2 A ABORDAGEM DO DESIGN NO SETOR PÚBLICO	10
2.2.1 <i>Design Ladder</i>	10
2.2.2 <i>As contribuições do design</i>	13
2.3 A INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO	16
2.3.1 <i>Desafios e barreiras a inovação</i>	18
2.3.2 <i>O design e a inovação como cultura organizacional</i>	20
2.3.3 <i>Competências essenciais para inovação</i>	25
2.3.4 <i>Pequeno panorama</i>	32
3 MÉTODO.....	37
3.1 PROCEDIMENTOS, TÉCNICAS E INSTRUMENTOS	38
3.2 PARTICIPANTES	40
4. RESULTADOS E DISCUSSÃO	43
4.1 A RELAÇÃO ENTRE O DESIGN E A INOVAÇÃO	44
4.2 COMO ESSA RELAÇÃO OCORRE NA PRÁTICA.....	46
4.2.1 <i>Metodologias e ferramentas</i>	46
4.2.2 <i>Colaboração e participação</i>	47
4.2.3 <i>Experimentação e erro</i>	49
4.3 OS MEIOS DE TRANSFORMAÇÃO.....	50
4.3.1 <i>O papel dos laboratórios de inovação</i>	50
4.3.2 <i>O papel da liderança</i>	53
4.3.3 <i>Perfis diferentes têm percepções diferentes</i>	54

4.4 UMA DISCUSSÃO SOBRE CAMINHOS POSSÍVEIS	57
5. CONCLUSÃO.....	60
REFERÊNCIAS	62

1 INTRODUÇÃO

Diante de uma realidade social cada vez mais complexa num país tão heterogêneo, populoso e extenso demograficamente, os serviços públicos, essenciais para a manutenção de direitos e processos necessários no dia a dia do cidadão, se tornam demasiadamente complexos.

Esta complexidade se dá por diversas razões, destacando-se, principalmente: a heterogeneidade, abrangência e interrelação dos problemas atuais - chamados "*wicked problems*", problemas multissetoriais contemporâneos abrangentes e de respostas difíceis, que dificilmente serão totalmente resolvidos, como, por exemplo, as questões ambientais, a desigualdade social, dentre outros - e o contexto múltiplo da gestão pública brasileira, que é a responsável por lidar com estes problemas.

Conseqüentemente, as dificuldades a serem enfrentadas dentro deste contexto são diversas, no que tange o contexto político e econômico, o contexto interno das organizações, a participação social, a cultura organizacional, dentre outros.

A Digix (2019), empresa referência na criação de softwares digitais para o setor público, definiu alguns dos principais desafios enfrentados pela área, que serão demonstrados de forma abrangente.

Para a empresa, há uma dificuldade clara em manter os serviços à população. No cenário da administração pública, é muito comum colocarem os interesses pessoais acima dos públicos, criando um conflito entre a prática e o real propósito da atuação.

Em relação aos cidadãos, considera-se um desafio a promoção de uma gestão mais participativa no Brasil. A inclusão dos cidadãos no processo de tomada de decisões e na fiscalização de problemas e mudanças que afetam diretamente a sociedade ainda é muito escassa, pois o poder centralizado impede uma participação mais efetiva.

Já em relação aos servidores, considera-se um desafio a criação de processos de seleção que valorizem as especialidades e competências pois, em alguns contextos, a estabilidade e a cultura de cargos por indicação, características fortes no que tange o tipo de trabalho dos servidores, dificultam esses processos.

Estrategicamente, também, há uma defasagem em relação à eficácia dos processos, muitas vezes prejudicada pela burocracia excessiva, morosidade das

etapas e a própria falta de capacitação dos servidores para atender às reais demandas da população.

Dentro disso, inclui-se também o desafio relacionado à incorporação da tecnologia no setor, pois, apesar da popularização e democratização da tecnologia, ela ainda não é totalmente aproveitada no segmento público.

Em resumo, a gestão pública necessita de mais maturidade nos seus processos gerenciais para prover mais eficácia na sua condução, reduzindo burocracias, aumentando a transparência e, conseqüentemente, entregando serviços mais adequados às realidades dos cidadãos. Assim como políticas públicas mais resolutivas em relação aos problemas complexos vivenciados.

Ao discutir sobre estes resultados, o conceito de inovação torna-se indispensável. Segundo Bekkers, Edelenbos e Steijn (2011. p. 6): “A necessidade de inovar não reflete só o desenho de criar governos mais efetivos e eficientes, mas também como forma de criar legitimidade no setor público para enfrentar problemas complexos (*wicked problems*)”.

Além disso, (March e Olsen, 1989; North, 1990) pontuam que a inovação em governo pode ser compreendida sob três formatos. O primeiro consiste na melhora de algo que já está em andamento para ampliar o impacto da organização na vida das pessoas; o segundo, diz respeito à adaptação de uma ideia já testada para um novo contexto, de modo a escaloná-la e o terceiro, por fim, traduz-se no desenvolvimento de algo inteiramente novo para atingir ou superar as metas organizacionais.

No mesmo sentido, o design, por ser uma disciplina definida pela resolução de variados tipos de problemas, caminha ao lado da criação e implementação de processos e soluções inovadoras cada vez mais próximas das ações do governo, da gestão pública e do planejamento e organização de serviços para a população.

Hoje, o design voltado para o intangível – como o design estratégico, de serviços e de experiências – está em ascensão e, assim como todos os processos de design, tem em comum a abordagem centrada no usuário, o que faz todo produto ou serviço projetado ser desenvolvido a partir das necessidades e desejos do mesmo, neste caso, o usuário sendo o servidor público ou o cidadão.

Conhecido popularmente como *design thinking*, esta maneira de usar o design para auxiliar problemáticas do serviço público ganha notoriedade pois vai na contramão das metodologias analíticas focadas no sistema, mais comumente

utilizadas na área. O design, como já dito, aborda os problemas colocando o foco no protagonista dos serviços, ou seja, as pessoas. Assim, desenvolve-se um ponto de vista fundamentado na geração de valor para os cidadãos e servidores.

Dessa forma, o projeto em questão acredita que a abordagem do design tem grande potencial de transformação na intervenção dos desafios e barreiras enfrentados pela gestão pública no que tange à inovação. Principalmente a respeito da dinâmica de trabalho da gestão, possibilitando uma abordagem mais participativa e colaborativa, acelerando processos e tornando-a mais eficiente, assim como na relação dos serviços e políticas públicas com o cidadão, tornando-os mais adequados às suas realidades por meio de um entendimento do problema mais profundo e das abordagens criativas no desenvolvimento dos projetos.

1.1 OBJETIVOS

O objetivo geral deste projeto é propor uma discussão sobre as contribuições da abordagem do design dentro do contexto de inovação da gestão pública no Brasil. Neste sentido, trata-se de uma abordagem de cunho investigativo e não voltado para uma ação projetual específica. Para atingir este objetivo, foram traçados objetivos específicos, ou seja, questões que devem ser entendidas para que seja possível alcançar o objetivo geral da forma mais adequada. Eles são:

- a. Compreender o potencial do design dentro do panorama de inovação do setor público;
- b. Entender de quais formas o design está presente nos processos da gestão, política e serviços públicos hoje em dia;
- c. Mapear os principais desafios e contribuições do design no que tange à inovação pública;
- d. Entender como o ato de projetar e as características do design se relacionam com os principais desafios e contribuições;
- e. Conhecer o funcionamento dos processos da gestão pública, por meio da imersão no contexto e acompanhamento do dia a dia de trabalho;
- f. Compilar as informações adquiridas de forma a entender de quais maneiras o design contribui para o contexto.

1.2 JUSTIFICATIVA

Diante desta contextualização, o projeto em questão mostra-se relevante pois, perante o cenário complexo e desafiador vivenciado pela gestão pública na criação de serviços e políticas públicas, acredita-se que a abordagem do design pode interferir positivamente perante os principais desafios e barreiras para a inovação.

A abordagem multidisciplinar do design é capaz de contribuir com diferentes tipos de processos, projetos, abordagens e criar soluções adequadas aos seus contextos, de forma colaborativa, colocando o usuário e as pessoas envolvidas sempre como prioridade em suas soluções.

Num país com tantas complexidades e com o serviço público sendo robusto e de enorme importância, este projeto é motivado pelo potencial de transformação que o design pode causar na gestão pública - transformação que tem como objetivo prover benefícios para as pessoas envolvidas - sejam colaboradores ou cidadãos.

Além disso, existem diversos estudos sobre a inovação pública no Brasil, elaborados por diferentes organizações e instituições especializadas no assunto. Porém, ainda há um déficit na literatura em relação à abordagem do design dentro deste contexto. Por isso, o projeto visa contribuir com o debate inserindo as contribuições referentes ao design na área.

Por fim, considera-se que um projeto de graduação com esta contribuição é relevante para reforçar o vínculo entre a academia e a gestão pública, incentivando que mais estudantes se aprofundem no tema e possibilitando que mais pontes que visam a transformação sejam formadas.

2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

Neste capítulo, é apresentada a revisão bibliográfica do trabalho, que teve como objetivo compreender os principais conceitos relacionados ao design e a inovação pública. Primeiramente, foi realizada uma breve contextualização sobre o design e a sua abordagem para problemas complexos.

Posteriormente, a relação do design com o setor público foi estudada, buscando identificar as principais contribuições da área no contexto. Para assim, entender a relação entre o design e a inovação no cenário do setor público brasileiro.

2.1 O DESIGN COMO SOLUCIONADOR DE PROBLEMAS COMPLEXOS

Para fins de contextualização, considera-se importante mencionar a visão contemporânea do design na qual a pesquisa se baseia. O design, dentre as suas múltiplas definições, pode ser considerado uma área transdisciplinar de visão sistêmica que, por meio de métodos projetuais criativos, visa criar processos dinâmicos e soluções que alteram a realidade atual. Focando, assim, mais no processo de identificação e solução de problemas do que no artefato final ao qual pode se chegar por esse processo.

O espectro de aplicação da área é amplo e se estende das mais diversas maneiras. Porém, uma característica se mantém inerente ao processo: a abordagem centrada no usuário. Para Stickdorn e Schneider (2014), “todos os processos de design têm em comum a abordagem centrada no usuário, o que faz todo produto ou serviço projetado ser desenvolvido a partir das necessidades e desejos do mesmo.”

Entende-se, assim, o design como uma atuação necessariamente ligada às necessidades do ser humano.

“O exercício das capacidades projetuais para interpretar as necessidades de grupos sociais e elaborar propostas viáveis, emancipatórias, em forma de artefatos instrumentais e artefatos semióticos” (Bonsiepe, 2011, p. 21).

Consequentemente, a sua atuação visa contribuir com os desafios sociais que enfrentamos atualmente. Por vivenciar-se uma realidade contemporânea cada vez mais complexa, é natural que os processos projetuais se voltem para as questões

relacionadas aos desafios presentes, sem se descolar da realidade (Cardoso, 2016). Para Bonsiepe (2011),

“projetar significa expor-se e viver com paradoxos e contradições, mas nunca camuflá-los sob um manto harmonizador. O ato de projetar deve assumir e desvendar essas contradições. Em uma sociedade torturada por contradições, o design também está marcado por essas antinomias.” (Bonsiepe, 2011, p. 25).

Neste trabalho, estes problemas sociais complexos são contextualizados a partir do conceito de *wicked societal problems*, introduzidos pelos autores Horst Rittel e Melvin Webber e que hoje é amplamente utilizado nos diálogos de inovação pública.

2.1.1 Os wicked problems

Os *wicked problems*, traduzidos livremente para “problemas complexos” ou “problemas capciosos”, foram um conceito popularizado principalmente pelos pesquisadores alemães Horst Rittel e Melvin Webber.

Segundo os autores (1973), os problemas podem ser “inofensivos” (termo original “*tame problems*”), ou seja, problemas mais simples, com uma resolução viável por meio de processos lineares tradicionais ou podem ser capciosos (os chamados “*wicked problems*”), mais difíceis de serem definidos, por envolverem muitas questões sociais e não terem uma solução clara.

“Questões como educação, saúde e política social são caracterizadas por um conjunto muito grande de atores atuando simultaneamente, por números extremamente elevados de usuários e, portanto, de interações, e por dinâmicas imprevisíveis.” (Bason, 2017, p.25).

Naturalmente, diversos dos problemas a serem manipulados pelo governo se identificam com essas definições. Para Rittel e Webber (1973),

“diferentemente dos problemas das ciências naturais, que são definíveis e separáveis e podem ter soluções visíveis, os problemas de planejamento governamental - e especialmente os de planejamento social ou político são

mal definidos e dependem de um julgamento político elusivo para resolução.” (Rittel e Webber, 1973, p.160).

Os autores definiram alguns requisitos (apresentados resumidamente na figura 1) para que uma questão seja considerada um problema capcioso. Até hoje, estes requisitos são amplamente considerados quando se fala dos *wicked problems* e, portanto, alguns serão mais bem explicados.

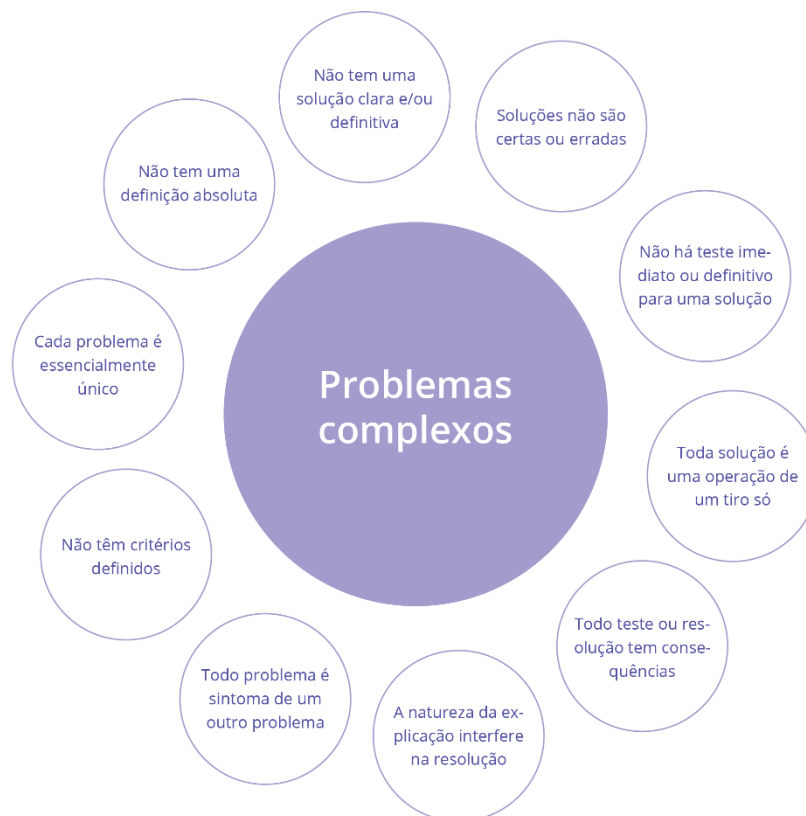


Figura 1 - Requisitos que definem um problema complexo.

Fonte: elaboração da autora.

Para Rafael Cardoso (2016), “se você tem uma resposta pronta, é provável que não tenha entendido direito a pergunta.” Por isso, fazer uma análise profunda do problema antes de iniciar a ideação é tão necessário. Devido à natureza profunda e heterogênea do problema, a sua investigação é longa e, a cada definição encontrada, é natural que outras questões surjam, tornando o processo de definição da problemática complicado, porém, indispensável. “A crescente complexidade do cenário atual nos obriga a repensar velhos conceitos e a buscar novas respostas –

ou, pelo menos, a reformular as perguntas de modo mais preciso e eficaz” (Cardoso, 2016).

Segundo o mesmo autor, uma das grandes vantagens de reconhecer a complexidade do mundo é compreender que todas as partes são interligadas. Assim, as ações de cada um se unem para formar movimentos que estão além da capacidade individual de qualquer uma de suas partes componentes.

Dessa forma, entende-se que nenhum problema existe por si só. Todo problema se relaciona com outras questões e, por isso, não devem ser tratados como fatos isolados, sem levar em consideração a sua multifatorialidade.

O entendimento do que são os *wicked problems* é importante para o entendimento de outras questões levantadas neste projeto. Por sua natureza complexa,

“as estratégias para resultados requerem uma compreensão significativamente mais profunda dos impulsionadores do comportamento humano e da mudança social, e como afetá-los, do que a maioria de nossas ferramentas, métodos e pensamento atuais permitem.” (Conklin, 2001, p.5)

Necessitando, assim, de abordagens mais fluidas que sejam capazes de lidar com as complexidades envolvidas, relacionando-se com a prática projetual do design.

O design como pensamento projetual tem, por natureza do seu processo, maneiras de lidar com problemas complexos e de difícil resolução, indo na contramão dos métodos analíticos e lineares comumente utilizados nas organizações. Segundo Andrea Siodmok, designer que gere o *Policy Lab*, organização britânica que atua na formulação de políticas públicas com participação dos usuários, tais ‘mega-desafios’ requerem uma abordagem mais holística, qualitativa, contextual e baseada na experiência para a formulação de políticas (Bason, 2017)

Complementando, Rafael Cardoso (2016) diz que “a maior e mais importante contribuição que o design tem a fazer para equacionar os desafios do nosso mundo complexo é o pensamento sistêmico”. Quando os problemas atravessam barreiras e disciplinas, abordagens mais fluidas e que enxergam o todo se mostram mais adequadas para a sua resolução.

Por isso, considera-se que a abordagem do design, devido à sua visão sistêmica e holística, com espaço para a abstração e o seu processo que valoriza o entendimento do problema o do usuário, pode fornecer os caminhos necessários para essas questões.

2.1.2 O design participativo

Uma das grandes contribuições no que tange a maneira de atuar do design é a constante busca pela participação. Como já mencionado, o foco no usuário é uma das principais características do processo de design, imprescindível no que tange o ato de projetar. Também chamado de “design centrado no ser humano”, este conceito se firma no fato de que o usuário é o principal foco na realização de qualquer tipo de projeto e, por isso, deve ser consultado, estudado e inserido nas etapas projetuais de maneira estratégica, com o fim de obter as suas percepções e suas vivências acerca do contexto em questão.

Assim, torna-se possível abordar os problemas complexos de maneira muito mais direcionada. Garantindo que as soluções criadas estão servindo para pessoas reais, dentro dos seus contextos reais e que as múltiplas características de cada cenário foram levadas em consideração.

Partindo desse entendimento, o design participativo entra na discussão. Para Sanders (2002),

“a experiência participativa não é simplesmente um método ou conjunto de metodologias, é uma mentalidade e uma atitude em relação às pessoas. É a crença de que todas as pessoas têm algo a oferecer ao processo de design e que podem ser articuladas e criativas quando recebem as ferramentas adequadas para se expressar.” (Sanders, 2002, p.1)

Na prática, o design participativo - também chamado de *postdesign* - pode ser inserido como um modo de pensar e de operar. Naturalizando a participação das pessoas de forma direta e ativa nos processos de desenvolvimento e sempre partindo do pressuposto de que o designer está projetando com elas, as enxergando também como *stakeholders*, ou seja, pessoas fundamentais para a criação da solução, indo além da visão de serem apenas usuários finais.

Nesse contexto, o designer cumpre também o papel de mediador, para que os envolvidos tenham os meios necessários para serem ouvidos e saberem como colocar as suas ideias e soluções. A inclusão de todos os *stakeholders* relevantes muda a natureza da atividade do design de uma criatividade individual para uma generatividade coletiva (Sanders, 2002).

Sendo assim, o design participativo se torna fundamental quando se fala de problemas complexos e setor público. Em relação aos *wicked problems*, uma abordagem na qual as pessoas que vivenciam o problema têm voz e participam ativamente dos processos é a ideal.

Já em relação ao setor público, o mesmo se aplica. A participação deve ser um mecanismo utilizado para se conseguir trabalhar de forma colaborativa mesmo numa estrutura muito hierarquizada. Com ela, abre-se espaço para que todos tenham voz e poder de decisão nos processos internos de gestão.

2.2 A ABORDAGEM DO DESIGN NO SETOR PÚBLICO

Compreendendo a interpretação da prática do design apresentada anteriormente, este trabalho discute sobre quais são as principais contribuições do design no que tange o serviço público e as suas abordagens para a solução dos problemas complexos contemporâneos, reverberando nas práticas de criação de políticas e serviços públicos e nas práticas do dia a dia que possibilitam uma gestão eficiente, capaz de lidar com os desafios.

Sabendo disso, nota-se que o design pode estar presente no setor público de diversas maneiras, tanto de forma mais setORIZADA quanto de forma transversal. O entendimento de como a atuação da disciplina pode variar de nível de profundidade neste contexto é relevante para a compreensão das suas contribuições.

2.2.1 *Design Ladder*

A chamada “*Design Ladder*”, representada na figura 1, foi desenvolvida pelo Danish Design Centre em 2001 como um modelo ilustrativo para avaliar a maturidade do uso do design pelas organizações. Seu desenvolvimento foi baseado

na hipótese de que há uma ligação positiva entre ganhos mais elevados, colocando uma maior ênfase nos métodos de design nos estágios iniciais de desenvolvimento e dando ao design uma posição mais estratégica na estratégia geral de negócios da empresa (Danish Design Centre, 2015).

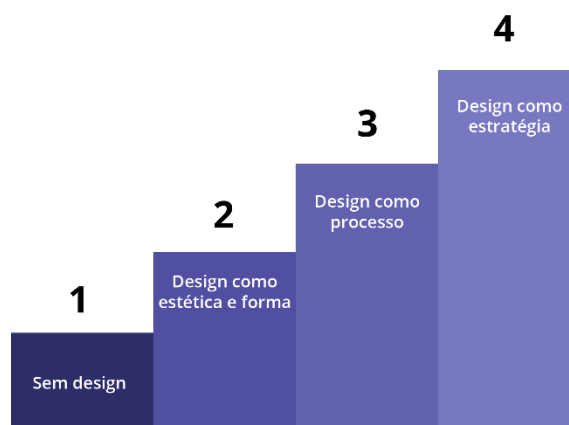


Figura 2- Escada de maturidade do design dentro de uma organização.
Fonte: Dansk Design Centre (2001), adaptado pela autora.

Este modelo de escada se aplica tanto às organizações privadas quanto públicas, servindo como um parâmetro abrangente de avaliação para determinar em que nível de utilização do design as empresas e organizações se encontram. Ela consiste em 4 andares, que são:

Primeiramente, o degrau “sem design”. Nele, o design é uma parte invisível da organização, em que as suas tarefas e demandas são comumente realizadas por não designers. As soluções são criadas de forma não estruturada pelas equipes e a perspectiva do usuário desempenha pouco ou nenhum papel durante o processo.

Num degrau acima, tem-se o design sendo usado como estética, sendo visto quase que exclusivamente como a fase final do desenvolvimento de produtos, quando é dada a “forma” da solução em questão (fase também conhecida pelo termo *styling*). Geralmente, nesta etapa, as tarefas são realizadas por designers profissionais ou por pessoas com outras experiências e atribuições.

Já o terceiro degrau, o design não é mais somente um resultado, mas sim uma abordagem que é integrada desde o início dos processos. A solução é influenciada pelo entendimento do problema e pela participação dos usuários e requer o envolvimento de diversas competências e habilidades, tornando o processo mais interdisciplinar.

Por fim, o design chega no nível da estratégia. Neste degrau, o designer trabalha com a liderança da organização para repensar as questões do negócio. O foco principal está no processo de design em relação à visão da organização, áreas de atuação desejadas e questões estratégicas em geral. Este andar é o que requer mais mudanças no modo de trabalhar da organização, pois o processo até o seu alcance requer mudanças de cultura para que a inserção do design além dos processos de projetos seja normalizada e entendida por todos os envolvidos.

Devido à disseminação deste modelo, outras organizações e empresas criaram as suas próprias interpretações e adicionaram novos degraus, proporcionando uma análise mais completa, baseada nas experiências de organizações que utilizam a abordagem do design de forma mais transversal.

Dentro desse contexto, o designer Bryan Hoedemaeckers (2016) adicionou dois novos degraus à *Design Ladder*, baseado nas suas experiências em relação à maturidade do uso do design nas organizações. Nesta versão estendida, o foco está na evolução do uso do design do operacional para o sistêmico, como visto na figura 2.

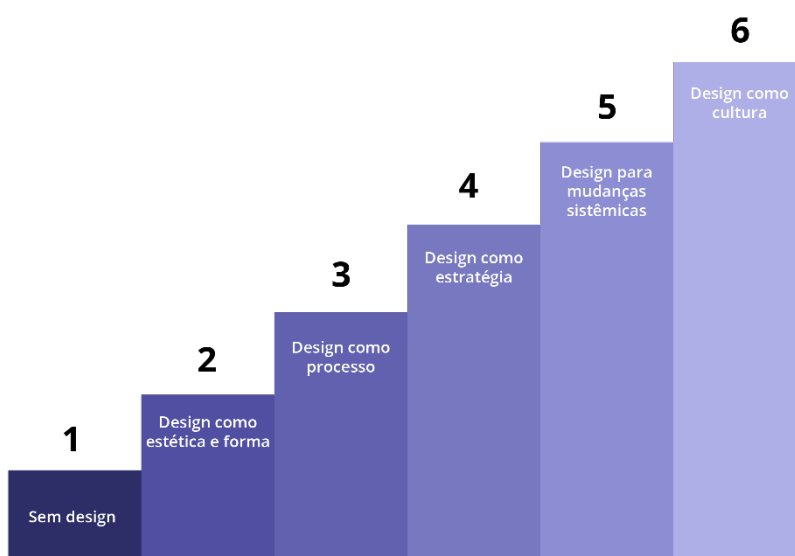


Figura 3 – Versão estendida da escada de maturidade do design dentro de uma organização. Fonte: Dansk Design Centre (2001), adaptado pela autora.

Segundo o criador, no 5o degrau o design passa a ser usado para ajudar na resolução de problemas sociais complexos (os *wicked problems*) ou para otimizar ecossistemas complexos. Aqui, o design é capaz de impulsionar a mudança sistêmica em várias organizações ou empresas (Bryan Hoedemaeckers, 2016), colocando em prática o seu potencial holístico, sistêmico e estratégico.

Já no 6o degrau, o design como solucionador de problemas complexos atinge um novo nível: é normalizado como cultura organizacional e implantado como *mindset*. As características do modo de projetar do design se transformam em características do dia a dia do trabalho e, nesse cenário, as pessoas começam a inovar, agir como empreendedores, abraçar a ambiguidade, ouvir a voz do cliente e liderar por meio do design (Bryan Hoedemaeckers, 2016). Para os criadores da versão estendida da escada do design, este degrau é o ápice do uso do design nas organizações.

Sabendo disso, este modelo mostra como a introdução do design dentro de uma organização pode ser gradual, iniciando-se no operacional, até atingir o intangível e ser implantado como cultura organizacional, estimulando novas maneiras de pensar e criando uma cultura mais inovadora, que aplica as diversas características do design com o fim de criar soluções mais adequadas aos seus contextos.

O conhecimento do modelo de escada do design apresentado é essencial para a compreensão dos próximos tópicos abordados neste trabalho, que mostram a importância de o setor público desenvolver uma cultura organizacional mais inovadora através dos métodos e processos de design.

2.2.2 As contribuições do design

Quando se fala de design no setor público, pode-se dividir a sua abordagem em dois principais campos, para melhor entendimento: o campo da gestão pública e o campo dos serviços e políticas públicas. Dessa forma, torna-se possível identificar as contribuições da área no que tange o modo de trabalho e o dia a dia dos servidores e no que tange o valor do que é entregue para a sociedade, seja no formato de serviços ou de políticas públicas.

Para contextualização, é importante pontuar que a prática adquire diversas nomenclaturas dentro do campo público, design de serviço, design estratégico, macro design, design público, *design thinking*, design centrado no ser humano, co-design e cocriação estão entre os rótulos comumente usados (Cooper and Junginger, 2011; Meroni and Sangiorgi, 2011; Liedtka et al, 2013). Todas as terminologias se referem às práticas do design, com ênfases em determinadas etapas de seu processo ou mesmo com especializações de seu objeto de aplicação.

Como consequência disso, quando se menciona o público ou usuário, refere-se tanto às organizações e instituições, seus colaboradores e servidores e grupos da sociedade. Acredita-se que a contribuição do design pode ser transformadora para todos os usuários envolvidos.

As contribuições do design para este contexto estão pautadas nos processos criativos e sistemáticos que envolvem as pessoas na exploração de problemas e oportunidades, no desenvolvimento e visualização de novas ideias e testagem de novas soluções. O potencial de transformação do design quando utilizado no setor público é vasto, assim como em quaisquer tipos de organizações e negócios. Instituições internacionais, governo nacional, organizações, governo local, fundações filantrópicas, organizações voluntárias e comunitárias, bem como educacionais, instituições em todos os níveis estão adotando abordagens de design de várias formas (Bason, 2010; 2013; 2014; The Economist, 2014; Liedtka et al, 2013; Mulgan, 2014).

No setor público, o uso de tais métodos é muitas vezes enquadrado no contexto de novas formas de envolvimento do cidadão e inovação colaborativa (Bourgon 2008, 2012; Ansell e Torfing, 2014). Buscando incorporar as pessoas aos processos e compreendendo o seu papel estratégico dentro do desenvolvimento de soluções, torna-se possível elaborar dinâmicas e metodologias para que os processos sejam mais participativos e colaborativos entre projetistas e cidadãos.

Nesse sentido, o design participativo contribui para que este modo de pensar e agir se torne indispensavelmente inclusivo, tanto na colaboração com os servidores para a criação de diferentes tipos de gestão quanto com os cidadãos, com o objetivo de prover serviços e políticas mais adequados à população.

Navegando entre a gestão pública e os serviços públicos, os potenciais de transformação são diversos e pautam-se, principalmente, na participação colaborativa e em processos mais efetivos e produtivos. Sabendo disso, para Bason

(2010; 2017), o desenvolvimento de melhores experiências de serviço para usuários finais, como cidadãos ou negócios é uma contribuição extremamente relevante, que gera resultados também para a gestão. Segundo o autor, a abordagem do design pode contribuir para:

- a) maior produtividade na produção de serviços públicos, através de metodologias ágeis, processos colaborativos e cocriativos e da clareza entre os momentos de entendimento do problema e os momentos de convergência e desenvolvimento de soluções;
- b) melhores resultados para os cidadãos e empresas, pois a maior produtividade na produção gera resultados que entregam mais valor o público, assim como a colaboração e a visão centrada no usuário;
- c) e, conseqüentemente, maior participação democrática, abertura e transparência, pois uma população mais satisfeita com os serviços públicos pode participar mais e se interessar na cocriação.

Enquanto a compreensão mais profunda e diversificada dos problemas e oportunidades de uma perspectiva humana contribuem para:

- a) criação de soluções testadas e experimentadas, serviços, sistemas e estratégias, visto que, com o entendimento profundo da problemática e das suas conseqüências, torna-se possível experimentar no processo de desenvolvimento de soluções, as testando e prototipando antes de executá-las formalmente;
- b) melhoria da organização e os modelos de governança, dado que uma perspectiva mais humana e centrada no usuário pode criar uma governança mais participativa e transparente;
- c) maior propriedade de novas ideias e de mudança organizacional dentro e fora da organização, contribuindo para uma cultura de trabalho mais aberta, experimental e inovadora, que transcende os limites das organizações.

Como visto, a relação entre uma gestão pública mais eficiente e produtiva atua diretamente na criação de serviços e políticas adequados à realidade dos cidadãos, e, conseqüentemente, cidadãos mais satisfeitos com os serviços oferecidos têm maior potencial de participação e intervenção nos processos de

criação. A inserção do design no setor público gera benefícios diversos, que, inter-relacionados, contribuem para uma melhor relação entre a sociedade e a gestão pública.

Dentro do contexto das organizações do setor público, o design é, geralmente, relacionado ao conceito de inovação. Por isso, ao se falar de práticas inovadoras, mais bem aprofundadas no próximo tópico, entende-se que se está falando também sobre o design.

2.3 A INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO

Tão importante como entender as contribuições que o design e as práticas inovadoras no setor público podem gerar tanto para os cidadãos quanto para os servidores, é essencial discutir sobre o que é necessário para que estas práticas sejam inseridas de forma adequada nos processos, para que a inovação se torne uma característica sólida do setor público brasileiro.

Seguindo o que foi explicado no tópico anterior, destaca-se que a crescente demanda por mais participação social na construção de políticas públicas e por qualidade nos serviços públicos, as quais emergem recorrentemente em meio a restrições de natureza fiscal e da necessidade de busca por mais confiança e legitimidade por parte dos governos, tendem a pressionar por inovações (Pedro Cavalcante; Bruno Queiroz, 2017).

A princípio, considera-se importante entender o que é a inovação. Assim como tantos outros conceitos relevantes, a sua definição é vasta e varia conforme diversos autores. Para Bruno Queiroz e Willber da Rocha (2017), inovar é colocar o novo em ação, efetivando mudanças incrementais ou radicais como resultado da intencionalidade humana – em regra, partindo de algum componente coletivo. Definida dessa maneira, com certa informalidade e rigor parcial, inovação, obviamente, não se constitui em algo genial ou surpreendente.

Já para a Comissão Europeia, no contexto da gestão pública, a inovação pode ser definida como o processo de geração e implementação de novas ideias com vistas à criação de valor para a sociedade, com foco interno ou externo à administração pública (2013). E, por fim, Osborne e Brown (2005) defendem que a inovação significa a introdução de novos elementos em um serviço público, na forma

de novos conhecimentos, nova organização e/ou nova habilidade de gestão ou processual.

Para iniciar esta conversa, é essencial entender: por que inovar no setor público? Num cenário econômico, político e socialmente complexo, com a presença de problemas perversos que estão em constante mudança e se complicam mais a cada dia, torna-se necessário pensar em novos meios de abordá-los. Esses problemas desafiam o setor público a prover políticas inovadoras, pois ajustes graduais e mudanças previsíveis de antemão têm impacto cada vez mais reduzido. Em muitos casos, a inovação se tornou um imperativo, e não uma mera opção (Pedro Cavalcante; Bruno Queiroz, 2017).

“Os governos servem a muitos propósitos, incluindo o desenvolvimento econômico, garantindo a saúde e o bem-estar de seus cidadãos e apoiando e administrando os sistemas culturais, ambientais e sociais que sustentam uma sociedade em funcionamento. Para cada uma dessas responsabilidades, é crucial que os governos apresentem os melhores resultados possíveis. Por sua vez, ser capaz de entregar os melhores resultados muitas vezes depende da capacidade de conceber, desenvolver, testar, entregar, avaliar e incorporar novas abordagens, abordagens que vão mais longe do que as experimentadas anteriormente. A inovação, definida como “implementar algo novo no contexto para obter impacto” (OECD, 2017), portanto, precisa fazer parte do repertório de um governo eficaz”. (OECD, 2019, online).

Hoje, os processos de trabalho contam com abordagens dinâmicas, que se adequam aos seus contextos e requisitos. Acredita-se que a abordagem inovadora formaliza a busca por novas respostas e maneiras de fazer, otimizando os processos por meio de abordagens mais holísticas, sistêmicas, colaborativas, participativas e questionadoras e que estas características, se naturalizadas, são promotoras de diversos benefícios na maneira de se trabalhar. E é neste contexto em que o design mostra a sua importância.

Para a compreensão mais didática do que é a inovação, diversos autores a setorizaram em alguns tipos. Segundo a ENAP (2017), Meeus e Edquist (2006) desenvolveram uma tipologia abrangente e adequada para inovações organizacionais e que leva em consideração as complexidades do setor público, ao contrário de outras que são mais focadas no setor privado. Elas são:

- a) Inovação no serviço: introdução de novos serviços para clientes novos ou existentes ou oferecimento de serviços existentes para novos clientes.
- b) Inovação no processo: o objetivo é aumentar a eficiência e eficácia dos processos organizacionais internos para facilitar a produção e entrega de bens e serviços aos cidadãos (foco interno).
- c) Inovação no processo tecnológico: novos elementos são introduzidos no sistema produtivo ou na operação de serviços de uma organização para produzir seus produtos ou restituir seus serviços aos cidadãos.
- d) Inovação no processo administrativo: novas abordagens e práticas para motivar e recompensar membros da organização, desenhar estratégias e estrutura das unidades executoras e modificar o processo de gestão das organizações.

Como dito anteriormente, inovação é colocar uma ideia nova em prática, gerando benefícios para as pessoas, sistema e/ou contexto determinado. Essa definição também se aplica ao conceito de design, que visa também repensar sistemas para que estes gerem mais valor para os usuários. A inovação e o design se inter relacionam de forma profunda e caminham juntos em busca de transformações.

Porém, ainda há um longo caminho para que as práticas inovadoras se tornem protagonistas nas instituições públicas. Diversos desafios e barreiras de cunho político, econômico e organizacional dificultam a implementação dessa prática tão essencial para a resolução dos problemas complexos contemporâneos.

2.3.1 Desafios e barreiras a inovação

No contexto brasileiro, o cenário da gestão pública enfrenta muitos desafios, em consequência da sua imensidade e da complexidade de todas as questões e problemas a serem enfrentados. Estes desafios e barreiras recebem diversas classificações e, neste trabalho, a divisão entre barreiras externas e internas mostra-se adequada, simples e didática.

Segundo Hadjimanolis (2003, p. 560), “barreiras externas têm sua origem no ambiente externo e não podem ser influenciadas pela organização, enquanto as internas podem ser objeto de ação direta da firma”. As barreiras externas se relacionam ao contexto mercadológico, político e social e as internas têm mais ligação às pessoas, à estrutura ou à estratégia. Um resumo adaptado de Hadjimanolis dessas barreiras pode ser visto no quadro abaixo.

Externas	Internas
1. Relacionadas ao mercado (dificuldade em capturar renda e lucros das inovações, risco de mercado, tamanho inadequado de pesquisa e desenvolvimento (P&D), foco no curto prazo, disponibilidade de financiamento).	1. Relacionadas às pessoas (percepções, falta de motivação, déficit de habilidades, existência de interesses e objetivos pessoais diferentes da organização, falta de comprometimento de dirigentes, falta de iniciativa, medo do desconhecido).
2. Relacionadas ao governo (políticas, leis, padrões, regulamentações).	2. Relacionadas à estrutura (fluxos de comunicação inadequados, sistemas de incentivo inadequados, obstruções por parte de outros departamentos, centralização do poder, falta de tempo, inércia cultural e jogos políticos internos, falha na busca por informação em fontes externas).
3. Outras (tecnologia; propriedade intelectual; relações societárias; relações com fornecedores, consumidores e redes interorganizacionais).	3. Relacionadas à estratégia (falta de conhecimento sobre estratégias e objetivos, aversão ao risco, falta de recursos e capacidades difíceis de serem imitadas pelos concorrentes, falta de recursos orçamentários).

Figura 4 - Barreiras externas e internas à inovação.

Fonte: ENAP (2017), adaptado pela autora

Com essa divisão, torna-se possível enxergar quais barreiras têm suas dificuldades relacionadas ao contexto macropolítico do país e quais se relacionam mais com questões culturais e organizacionais das instituições e organizações públicas.

O setor público é bastante setorizado, hierarquizado e burocrático e estas características se dão a diversos fatores em que se pontua, principalmente, a sua história e a sua busca por estabilidade. No contexto complexo atual, entende-se a necessidade das existências de instituições estáveis, que possam continuar com os seus processos sem se afetar pelas mudanças políticas do país, construindo, assim, um país mais estável. Porém, essa busca por estabilidade deve se readequar aos novos contextos e desafios, realizada por uma gestão pública que também questione as regras e processos e não só os cumpram como obrigação. O questionamento é essencial para que novos caminhos se abram para inovação.

Para Bason (2010), a enorme setorização cria um “DNA anti inovação”, mostrando que a estrutura do setor vai na contramão das estruturas incentivadoras

de práticas mais inovadoras. Também para Pollitt (2003) e Eggers e Singh (2009), silos organizacionais, funções tradicionais e falta de coordenação transversal ainda são desafios significativos no que tange a implementação da inovação no setor público. E, além disso, é raro encontrar governos que tenham uma estratégia nacional de inovação, pensando-a como um projeto estratégico a ser implementado de forma sistêmica.

Como consequência, as barreiras internas enfrentam muitos desafios para a sua dissolução. Como é possível criar servidores mais engajados e comprometidos com as práticas inovadoras se a estrutura não permite interações e experimentações fora da curva? Este questionamento abre margem para uma discussão importante quando o assunto é a inovação pública: a cultura organizacional.

Assim como apontado por Osborne e Brown (2005), a capacidade inovadora nas organizações públicas é uma função não apenas das características organizacionais, mas também da cultura interna, do ambiente externo e da estrutura institucional.

2.3.2 O design e a inovação como cultura organizacional

É comum se pensar, antes de uma reflexão mais profunda sobre o tema, que a inovação depende quase que exclusivamente de fatores externos, como, por exemplo, o cenário econômico, os incentivos à prática e o contexto político.

Porém, para que uma organização seja verdadeiramente inovadora, a inovação deve existir de forma transversal, ou seja, estando presente em todas as equipes, com o conhecimento de todos os colaboradores e sendo colocada em prática de forma natural, no dia a dia da organização. A inovação deve ser encarada como uma prática que deve fazer parte do cotidiano daqueles que buscam por soluções, e não como um fenômeno externo. Deve se transformar num modo de pensar e agir, presente em todas as situações.

Sabendo disso, a discussão sobre cultura organizacional torna-se assunto central quando se fala sobre a inovação pública. Para Bason (2010), “Fazer da inovação uma parte integrante de como abordamos nosso trabalho diário resultará em melhores políticas, melhores serviços e melhor valor para a comunidade.” (VPS, 2010).

Aprofundando neste tema, o Christian Bason elaborou o Ecosistema da Inovação, que auxilia no entendimento do porquê a inovação deve ser implementada de forma sistêmica e não apenas a partir de ações esporádicas.

O sistema de inovação do setor público baseia-se em quatro pilares - que compõem o Ecosistema - que se inter relacionam e abrangem os pontos necessários para criar uma cultura realmente inovadora, mostrados na figura 3.

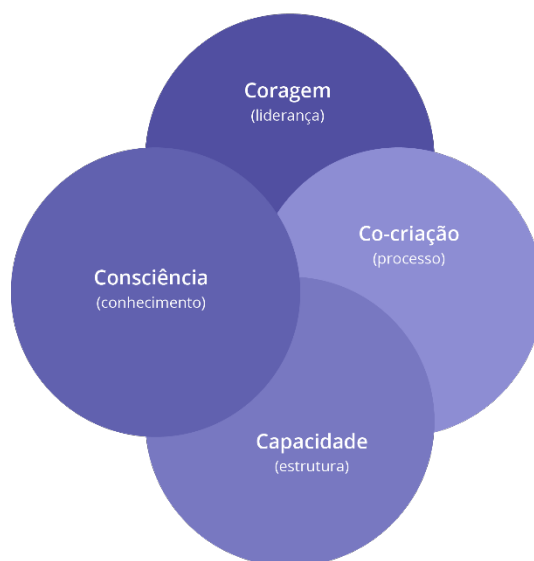


Figura 5 – O ecossistema de inovação do setor público
Fonte: Bason (2010), adaptado pela autora.

Os pilares consistem, resumidamente, em: consciência, coragem, capacidade e cocriação, descritos com mais detalhes a seguir.

Um dos principais empecilhos em relação à inovação pública é o conhecimento. Para Bason (2010), um ecossistema inovador é difícil de ser criado quando o colaborador não sabe o que é inovação, não reconhece o que a inovação significa na prática para a organização e quando não há reflexão sobre as suas próprias práticas.

Com a educação sobre o assunto, a disseminação das práticas inovadoras de sucesso e o incentivo aos diálogos e reflexões sobre o trabalho, torna-se possível criar consciência da necessidade de um contexto mais questionador, inovador e focado em melhorar as práticas já existentes, em vez de apenas replicá-las.

A criação desta consciência tem direta ligação com a atitude da liderança, que é a responsável por incentivar os novos modelos de trabalho para as organizações.

Assim como, segundo o autor, para envolver as pessoas nos processos, é necessário coragem por parte da liderança para abrir mão de parte do seu poder e controle, conseguindo, assim, traçar os caminhos possíveis para obter os resultados desejados.

As relações políticas, o recrutamento interno e a falta de tolerância com a divergência compõem as principais barreiras para que uma liderança mais visionária seja possível, abrindo espaço para a inovação a partir do encorajamento e gerenciamento da divergência e da participação mais ativa de outros grupos interessados.

Construir capacidade de inovação aumenta a probabilidade de que a organização possa efetivamente gerar e executar as ideias de que precisa para resolver os problemas de amanhã (Bason, 2010). Segundo Osborne e Brown (2005), a capacidade inovadora nas organizações públicas é uma função não apenas das características organizacionais, mas também da cultura interna, do ambiente externo e da estrutura institucional. A capacidade está, portanto, preocupada com a estrutura do ecossistema e como ele pode evoluir ou mesmo ser (re) projetado.

A partir destas características, Bason sugere que a capacidade pode ser pensada como uma estrutura de pirâmide, na qual o contexto político, econômico e social está no topo e as práticas do dia a dia - pessoas e cultura - estão na base, como ilustrado na figura 4.

A pirâmide da inovação possibilita que os gestores públicos tenham uma visão abrangente dos fatores externos e internos que eles devem levar em consideração para estimular as práticas inovadoras, assim como um diagnóstico do cenário atual da organização.



Figura 6– Capacidade: a pirâmide da inovação
Fonte: Bason (2010), adaptado pela autora.

As barreiras e potenciais para impulsionar a capacidade de inovação de uma organização dividem-se entre os quatro níveis da pirâmide:

O contexto diz respeito ao grau em que os princípios da democracia fundamental, estruturas administrativas, regulamentação e financiamento dificultam ou promovem a capacidade de inovação do setor público. A regulação inflexível, falta de atitude competitiva e clima e condições políticas são exemplos de barreiras à inovação enfrentadas por este nível.

Logo abaixo, a estratégia se refere ao alinhamento entre a necessidade de inovação e os objetivos da organização do setor público. O modo de trabalho orientado por tarefas pontuais e não por estratégia, a falta de concepção do que a inovação significa para a organização e um planejamento estratégico que não inclui o estímulo à inovação no seu delineamento compõem alguns dos desafios enfrentados por este âmbito.

Já o nível da organização tem como propulsor o seguinte questionamento: Como as organizações podem abordar a inovação? Como um equilíbrio pode ser alcançado entre as atividades de inovação focadas e a entrega contínua de serviços? Quais métodos e ferramentas estão disponíveis e qual é o potencial dos laboratórios de inovação? Qual é o potencial da digitalização, novas mídias sociais e governo eletrônico? (Bason, 2010).

Neste nível, as equipes super setorizadas e a falta de pensamento sistêmico e colaborativo contribuem para que não haja espaço para a inovação. Segundo o

autor, a criação de novos modelos digitais e de laboratórios de inovação são essenciais para estimular uma organização mais inovadora.

Por fim, tem-se na base da pirâmide as pessoas e a cultura. Aqui, o foco é no papel que as pessoas têm - ou poderiam ter - para fazer a inovação acontecer. Este domínio considera o grau em que as competências, cultura, incentivos e assim por diante apoiam a inovação. (Bason, 2010). Sem gerentes e equipes que assumam a responsabilidade de abraçar novas ideias e que ousem correr riscos contra as probabilidades, a inovação não irá decolar (Behn, 1995; Borins, 2001a; Osborne e Brown, 2005; Hamel, 2007).

Pode-se considerar que algumas das barreiras mais desafiadoras encontram-se no campo das pessoas e da cultura organizacional. A cultura de aversão ao erro, profissionais com perfis de habilidades hiper especializados e a falta de incentivos para uma atitude diferente são algumas delas.

Com a superação das barreiras, uma cultura com colaboradores envolvidos mais ativamente, com diversidade de habilidades e competências e com incentivo à inovação torna-se possível, criando, assim, uma organização com as práticas inovadoras inseridas no dia a dia dos envolvidos.

A pirâmide da inovação mostra, de maneira clara, que a base da inovação está na maneira de trabalhar dos colaboradores. Se houver estratégia e incentivo para que as pessoas tenham atitudes mais inovadoras na sua rotina de trabalho, torna-se possível o caminho para um ecossistema público mais inovador. Com isso, conclui-se que é mais possível que o comportamento das pessoas influencie no contexto macro do que o contrário.

Por último, apresenta-se um pilar considerado muito importante, que anda ao lado do design participativo: a cocriação. Nas palavras do autor, “Uma terceira dimensão da inovação do setor público é liderar o processo de cocriação, com base em princípios de *design thinking* e envolvimento do cidadão, aproveitando o potencial da capacidade de inovação da organização para moldar seu futuro.”

Segundo Bason, a cocriação se apoia em dois principais conceitos: o *design thinking* e o envolvimento do cidadão. Resumidamente, este pilar “une o pensamento de design e as ferramentas de envolvimento do cidadão em um processo conjunto” (Bason, 2010). O envolvimento do cidadão é um elemento chave, pois as pessoas - incluindo os cidadãos, negócios e atores do terceiro setor -

não são apenas os receptores dos serviços, mas também *stakeholders* essenciais nas políticas públicas.

Colocando as pessoas numa posição de mais importância através das metodologias de design, torna-se possível criar soluções mais adequadas, pois a participação daqueles que vivem os problemas públicos pode proporcionar contribuições transformadoras. Os cidadãos são ao mesmo tempo beneficiários, pagadores e eleitores (Tempoe, 1994). E, por isso, a sua participação é tão fundamental.

Esta participação inclui, também, processos mais cocriativos dentro da gestão pública, com o objetivo de descentralizar a tomada de decisão e incluir a participação de diversos atores nos processos internos. Portanto a definição de público não se refere apenas à relação de serviço entre o governo e a população, mas também entre o governo e os servidores e colaboradores que nele trabalham.

Dentro disso, pontua-se algumas barreiras relevantes para a cocriação: a falta de reconhecimento do *design thinking* como uma abordagem e a falta das habilidades de design nas equipes, que podem ser solucionadas com a educação e a institucionalização das práticas de design e, no que tange a participação do cidadão, a falta de envolvimento dos grupos da população e as poucas experiências na criação de métodos para que esta participação ocorra, podem ser melhoradas da mesma forma: incluindo os cidadãos nos processos de formulação de métodos para a cocriação.

Dessa forma, conclui-se que uma cultura organizacional que abra espaço para inovação é a chave para um setor público mais inovador. O contexto, a estratégia e a organização também são fundamentais, mas, para uma gestão mais inovadora, é necessário que as transformações e mudanças ocorram de baixo para cima, ou seja, dos colaboradores para a estratégia. Dentro disso, o *design thinking* e o design participativo se mostram como peças fundamentais dessa transformação.

2.3.3 Competências essenciais para inovação

Sabendo que a base para a inovação pública está nas pessoas que nela trabalham, a OECD (*Organisation for Economic Co-operation and Development*) desenvolveu um *framework* (figura 5) da inovação que coloca as pessoas no centro

de uma organização inovadora. As capacidades e competências de cada funcionário público, a forma como são organizados em equipes e estruturados na administração pública, que provavelmente determinará a eficácia do setor público em ser inovador (OECD, 2017).



Figura 7 - Framework para inovação no setor público, com seção de pessoas em destaque. Fonte: OECD (2017), adaptado pela autora.

Com base nisso, a organização criou um modelo de competências para inovação no setor público, baseado em seis áreas de competências essenciais. Para os criadores, um serviço público moderno do século 21 deve contar com funcionários que tenham pelo menos algum nível de conhecimento sobre essas seis áreas, contribuindo, assim, para o crescimento da inovação no setor público.

Essa definição teve como ponto de partida dois amplos grupos de indivíduos no governo: "inovadores que entram no governo" e "funcionários tornando-se inovadores".

Diversos governos trouxeram especialistas externos para injetar novos modelos de pensamento e criar novos projetos. Esta atitude trouxe progresso, porém, também trouxe consigo desafios em relação em como o governo pode utilizar melhor a habilidade dessas pessoas, motivando-as e contribuindo com o seu desenvolvimento profissional.

“No entanto, apenas confiar em trazer conhecimentos externos é insuficiente para entregar uma mudança sistêmica na cultura das instituições do setor público. Alcançar os níveis de inovação necessários requer não apenas trazer "sangue novo", mas também garantir que os servidores públicos existentes tenham as habilidades e competências para apoiar práticas inovadoras no governo - como afirmamos no nosso segundo grupo amplo, ‘funcionários tornando-se inovadores’.” (OECD, 2017, p.5).

Entendendo esse contexto, a OECD, através de diversas pesquisas e *workshops* em parceria com outras instituições especializadas, definiu as seis competências básicas para a inovação no setor público, com o objetivo de unificar e criar parâmetros para quaisquer organizações interessadas. Elas são:



Figura 8 - Seis competências básicas para a inovação no setor público.

Fonte: OECD (2017), adaptado pela autora.

Juntamente com as definições de cada competência, foram criados três níveis de capacidade que representam o quanto cada pode evoluir nas habilidades apresentadas, discutidas individualmente a seguir.

Iteração

De acordo com o *framework*,

“Iteração é sobre o uso de abordagens incrementais, muitas vezes rápidas, no desenvolvimento de um projeto, produto ou serviço, reduzindo os riscos. Desenvolver protótipos, realizar testes e experimentos podem ajudar a identificar a melhor solução” (OECD, 2017, p.10).

Técnicas de gestão de projetos iterativas - nas quais cada etapa se baseia no estágio anterior - são mais adequadas para projetos de inovação, pois assim, os projetos têm estágios claramente definidos e objetivos gerenciáveis, possibilitando a utilização de metodologias iterativas formais - conhecidas como metodologias ágeis - que melhoram, por consequência, o foco na solução e a comunicação entre equipes.

Além disso, a interação se relaciona com a criação de protótipos, testes e experimentos, práticas que fazem parte do método projetual de design e possibilitam que a versão final seja implementada com menores chances de erro ao interagirem com o público final. Devido aos projetos iterativos serem segmentados em etapas claras, estes protótipos e experimentos podem ser feitos em pequenas escalas, quando necessários, dentro de cada etapa. Assim, as abordagens iterativas e incrementais permitem que você limite os riscos associados ao teste de abordagens ou métodos que você não tenha usado antes (OECD, 2017).

Alfabetização em dados

Na competência relacionada a dados, a organização sugere que todos os servidores públicos sejam “alfabetizados em dados”, indo além de apenas os especialistas na área. O uso de dados para a tomada de decisões está em ascensão

- tendo como exemplo a formulação de políticas públicas baseadas em evidências - e deve ser utilizado em todas as fases da criação de serviços e políticas.

“A alfabetização de dados significa que, sempre que possível, as decisões devem ser baseadas em dados, não intuições ou suposições. Os dados não são apenas para “geeks”, os não especialistas devem entender sua importância.” (OECD, 2017, p.12).

No que tange os especialistas em dados, um ponto interessante é que, segundo o material, eles não devem ser acionados apenas em momentos específicos, quando “se precisa de um dado”, mas devem compor todas as equipes, estando presentes em todas as fases de desenvolvimento e entrega dos projetos, criando equipes multidisciplinares preparadas para os desafios.

Foco no usuário

A terceira competência apresentada é, provavelmente, a que é mais comumente apresentada e discutida quando o assunto é inovação nos serviços públicos. Para a OECD (2017), o foco no usuário é sobre ter serviços e políticas projetadas para resolver as necessidades dos usuários, com os usuários levados em conta em todas as etapas do processo, para que digam “Eu faria isso novamente”.

Principalmente com o crescimento do governo digital, o foco no cidadão se mostra cada vez mais necessário. Ser centrado nos usuários é descobrir o que os usuários precisam fazer e projetar uma política/serviço que atenda a essas necessidades, e não o que o governo assume/pensa que essas necessidades são (OECD, 2017). A organização também aponta o uso da etnografia e dos métodos qualitativos como maneiras de obter o entendimento mais profundo do contexto do público.

Para projetos realmente focados no cidadão, é necessário que tenham recursos e tempo suficientes para realizar pesquisas e testes durante as etapas de desenvolvimento, além de utilizar os princípios de design centrados no ser humano, juntamente com as ciências comportamentais, para a compreensão e análise da forma como as pessoas interagem com os serviços e analisam as situações.

Por fim, esta competência também inclui a participação ativa dos usuários nos processos.

Para desenvolver serviços e políticas efetivos centrados nos usuários, os funcionários devem adotar abordagens participativas que envolvam usuários ao longo da vida do projeto. Isso pode ser tão simples como realizar pesquisas de usuários em diferentes estágios (para identificar necessidades, protótipos de teste, alfa, beta e versões ao vivo) até exercícios participativos profundos, como a coprodução de uma política ou serviço que visa promover um sentido de propriedade conjunta do exercício entre funcionários e usuários (OECD, 2017, p.14).

Curiosidade

Segundo o relatório,

“a inovação no setor público é sobre a introdução de produtos e serviços novos e melhorados, formas de trabalhar para obter melhores resultados para os cidadãos e melhorar a eficiência operacional. Portanto, a curiosidade e o pensamento criativo são parte vital da inovação - são a ação de descobrir coisas novas. Muitos vão dizer "Eu não sou criativo", mas todo mundo tem capacidade e habilidade para ser criativo.” (OECD, 2017, p.16)

A competência da curiosidade foca no pensamento criativo como caminho para identificar novas ideias e formas de trabalhar, criando novos elementos ou adaptando abordagens já existentes. O uso de abordagens colaborativas como oficinas e desafios são boas estratégias para fomentar este tipo de pensamento e conhecer novas abordagens, adaptando-as ao contexto para encontrar soluções de novas maneiras.

Ademais, uma característica extremamente importante do modo de pensar e agir curioso é adotar uma mentalidade de aprendizagem contínua, ou seja, sempre buscando absorver e usar novas ideias, aprendendo novos conhecimentos e desafiando os pensamentos existentes.

Storytelling

A competência denominada como *storytelling* propõe que a capacidade de contar histórias ao falar de projetos, com usuários ou até mesmo na divulgação do que é feito, deve ser desenvolvida pelos servidores. Através dessa habilidade, o

público é capaz de entender melhor a mensagem a ser passada, gerando mais envolvimento e interesse. A narração de histórias é sobre se comunicar em um mundo em constante mudança, contar a "história" da mudança ajuda a criar apoio e envolver as pessoas falando sobre os futuros passados, presentes e possíveis (OECD, 2017).

O *storytelling* também pode ser útil para o entendimento do viés do usuário durante o desenvolvimento de projetos, através da criação de histórias de personagens, gerando empatia e compreensão do contexto das pessoas.

Além disso, o material propõe que a contação de histórias também pode se dar por meio da utilização de diversas mídias e métodos interativos que sejam capazes de interagir com o público. O mesmo se aplica ao compartilhamento de experiências dentro do setor público.

“Compartilhar a experiência é um componente crucial para a inovação do setor público. Ao contar a história de seus próprios projetos de inovação, você pode compartilhar lições sobre o que você achou que funcionou e não funcionou, para que outros possam aprender com sua própria experiência” (OECD, 2017, p.18).

Insurgência

Por fim, a insurgência vem como uma competência que agrega as demais e se mostra muito necessária para a transformação inovadora. Para a OECD, “insurgência significa desafiar o *status quo* e a maneira usual de fazer as coisas, significa trabalhar com parceiros novos e diferentes para obter novas ideias ou entregar projetos.”

Se a curiosidade é a parte da força vital da inovação para que novas ideias sejam identificadas, então a insurgência é fazer com que essas coisas novas aconteçam (OECD, 2017). Muitas vezes, as pessoas com atitudes inovadoras dentro do setor público são vistas como “rebeldes”, pois trabalham para mudar as formas como as coisas devem ser feitas. Sabendo disso, esta competência sugere que essa deve ser uma atitude presente em todos os servidores.

Para eles, os insurgentes vão além das fronteiras e limites e não aceitam o “sempre foi feito dessa maneira”. Isso inclui trabalhar com liberdade para experimentar novas formas de fazer coisas, incluindo coisas que podem não

funcionar, compreendendo que algo novo que não funcionou não é um “fracasso”, mas sim, uma oportunidade de descobrir o que pode melhorar.

A insurgência também diz respeito ao trabalho em grupo - para a OECD, os desafios enfrentados pelos serviços públicos demandam mais colaboração dentro das organizações e entre elas. A sinergia entre equipes diversificadas, colaborativas e incluindo, quando necessário e possível, parceiros incomuns, podem levar a novas soluções e descobrir abordagens que não seriam imaginadas.

Portanto, o conjunto de competências apresentado mostra que por meio de mudanças de atitude e integração de novas habilidades e modelos de trabalho, os servidores se tornam capazes de trabalhar de forma mais inovadora, corroborando para a criação de uma cultura organizacional inovadora, que contribui para a criação de um ecossistema público mais aberto para a inovação e as suas características.

Além disso, nota-se que estas competências, denominadas como essenciais para a inovação pública, se relacionam com a prática do design de diversas maneiras, direta ou indiretamente, mostrando que a presença da área no setor público de forma transversal está sempre presente quando o assunto é a inovação e a busca por uma gestão mais eficiente para a criação de melhores serviços para a sociedade.

2.3.4 Pequeno panorama

Durante a revisão de literatura e análise documental, foram descobertos algumas organizações, instituições e movimentos importantes no cenário nacional e internacional do design e da inovação no setor público. Este capítulo propõe apresentar de forma sucinta os achados mais interessantes, que dão um panorama do atual cenário da inovação.

No cenário internacional, algumas organizações disseminam conhecimento, criam projetos e oferecem consultorias com o fim de estimular as pessoas interessadas e criarem movimentos de transformação nos seus contextos, atuando como referências quando o assunto é a inovação pública.

A Nesta, agência de inovação do Reino Unido para o bem social, é uma destas organizações de importância. Segundo a sua própria definição, a instituição

de caridade é responsável por projetar, testar e dimensionar novas soluções para os maiores problemas da sociedade, mudando milhões de vidas para melhor.

Eles cumprem com o propósito por meio da incubação de novas organizações que visam contribuir com o ecossistema de inovação, criando uma rede de parcerias para o trabalho colaborativo em prol da inovação social pelo mundo. A Nesta faz o trabalho de indicar estas empresas especializadas para as demandas de consultorias dentro das suas principais áreas de atuação: economia e cultura criativa, saúde, inovação governamental, educação e políticas de inovação.

Além disso, grande parte da sua contribuição para o ecossistema é realizada a partir da divulgação de projetos, criação de conteúdo, realização de eventos, estudos de caso e criação de *toolkits* e relatórios relacionados às suas áreas de atuação.

Do mesmo modo, a organização tem três projetos de grande impacto no cenário da inovação: o *Nesta Challenges*, que oferece prêmios para soluções inovadoras em relação à problemas sociais; o *Innovation Growth Lab*, um espaço de colaboração para desenvolver e testar diferentes abordagens de inovação e empreendedorismo de forma mais experimental e a empresa *People Powered Results*, que tem como foco a abordagem de solução de problemas através da participação cidadã.

Ainda no âmbito internacional, o *Dansk Design Center*, baseado na Dinamarca, visa promover o valor do design para os negócios e a indústria dinamarquesa. A companhia faz isso dando às empresas e organizações públicas e privadas a oportunidade de testar como as práticas de design podem impulsionar a inovação e o desenvolvimento, criando produtos e serviços inovadores que contribuam para o crescimento e o bem-estar.

Realizando treinamentos e workshops de diversas abordagens do design, eles possibilitam que as organizações repensem o futuro através do *design thinking*, remodelando os seus modelos de negócio e capacitando as suas equipes e lideranças.

Por meio de prêmios nacionais para iniciativas à inovação através do design, divulgação de cases de sucesso do uso da abordagem e da criação de relatórios e revistas sobre o tema, a organização contribui para a exploração e a celebração do valor que o design é capaz de criar no mundo dos negócios e instituições.

E, em parcerias com atores públicos e privados, eles criam projetos que contribuem com o sistema de saúde e com as estruturas das cidades, projetando uma sociedade melhor com soluções mais adequadas. A atuação da organização apresentada é vasta e de extrema importância para quem tem interesse em conhecer mais sobre o assunto em outros países.

Finalizando a apresentação de instituições com relevância internacional, tem-se a OECD (*The Organisation for Economic Co-operation and Development*), uma organização que trabalha para construir melhores políticas para uma vida melhor, moldando políticas públicas que promovam prosperidade, igualdade e oportunidades para todos, através da colaboração com governos, formuladores de políticas e cidadãos.

O seu trabalho se divide em quatro eixos: informar e aconselhar, no qual fornecem conhecimento a partir das suas fontes de dados e análises socioeconômicas comparativas para a tomada de decisões baseada em evidências; engajar e influenciar, no qual reúnem formuladores de políticas para trocar ideias, compartilhar experiências e promover o progresso por meio de processos colaborativos com pessoas de todo o mundo e o suporte a políticas, no qual a organização atua como o guia de desenvolvimento de padrões internacionais, para que a sociedade coopere para alcançar objetivos comuns.

Com base nos eixos apresentados, a OECD se coloca como uma grande referência global em relação à formulação de políticas públicas baseadas em dados e evidências, elaboradas através de processos colaborativos e inovadores.

No contexto brasileiro, diversas instituições e redes que atuam como referência e fomentam a inovação chamam a atenção. Além disso, a presença de laboratórios de inovação em diferentes estados e poderes é um ponto que merece destaque, pois há um crescimento na criação destes laboratórios, além da consolidação de alguns mais experientes que inspiram e colaboram com o ecossistema. Para contextualização,

“Laboratórios de inovação são espaços dinâmicos destinados a trabalhar problemas públicos de forma colaborativa, desafiando formas tradicionais de operação de estruturas governamentais. Em geral, os laboratórios são um ponto de referência para a geração de ideias que resultem em soluções práticas para os desafios públicos, testáveis em pequena escala, cujos

efeitos possibilitam gerar mudanças na cultura organizacional e nas experiências concretas das pessoas.” (GNova, 2018, p.14)

Ao falar dos laboratórios de inovação do Brasil, deve-se destacar o GNova, o laboratório pioneiro do governo federal. Criado em 2016 através de uma parceria da Escola Nacional de Administração Pública (Enap), o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) e o governo da Dinamarca, com o objetivo de ser um espaço voltado ao desenvolvimento de soluções com menos burocracia e mais eficiência para os serviços públicos, o GNova é referência em inovação pública no Brasil.

O laboratório realiza projetos em parceria com órgãos parceiros, visando a criação de soluções inovadoras através da experimentação, para que o serviço público possa responder com mais eficiência às demandas dos cidadãos, utilizando metodologias ágeis e abordagens multidisciplinares inspiradas no design, nas ciências sociais e na economia comportamental.

Além disso, o GNova tem as ações de disseminação como um eixo importante. Por meio de mentorias e eventos, o laboratório se compromete a fortalecer a construção de um ecossistema de inovação no Brasil. Um evento de grande importância é o Concurso de Inovação no Setor Público, promovido anualmente desde 1996 pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap), em parceria com o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP). O concurso premia equipes de servidores que tiverem criado soluções inovadoras que gerem melhoria na gestão das organizações, tornando-as mais eficientes as respostas do Estado diante das demandas da sociedade.

A WeGov é outra organização brasileira relevante no contexto da inovação pública. Definida como um “espaço de aprendizado”, já atenderam mais de 320 instituições públicas do Brasil desde 2015 por meio dos seus serviços, que vão de programas de inovação para diversos times até capacitações de *design thinking*, mentorias para a criação de espaços de inovação e oficinas de redesenho e desburocratização de processos.

Os serviços oferecidos pela WeGov utilizam diversas metodologias inovadoras como o design thinking, a etnografia, a facilitação, as metodologias ágeis e a experimentação. A empresa é uma referência interessante de contribuição para a inovação do setor público através de diversos serviços e abordagens.

Por fim, considera-se importante apresentar a Rede de Inovação no Setor Público, a InovaGov. Organização composta por diversos atores da sociedade, como o setor público, privado, terceiro setor e academia, a InovaGov atua como integradora dos interessados em inovação pública, disseminando e contribuindo para o ecossistema da inovação brasileira.

O intuito da rede é promover de forma sistêmica a cultura da inovação no setor público, por meio do estímulo à geração de ideias e soluções criativas, da promoção de abordagens mais humanas e centradas no usuário e da integração e articulação dos diferentes setores da sociedade. Ela atua como uma comunidade, aberta para as pessoas e instituições interessadas em desenvolver um sistema público mais efetivo e inovador.

Logo, conhecendo o cenário atual da inovação pública do Brasil e buscando compreender de forma mais profunda algumas organizações e atores de extrema relevância, considera-se pertinente o diálogo com algumas pessoas envolvidas, buscando compreender a realidade e as suas percepções além dos materiais institucionais encontrados através de pesquisas.

A etapa empírica deste trabalho teve como essência a compreensão das questões da inovação pública brasileira pelos profissionais envolvidos e engajados na área, gerando um conhecimento que navega entre o macro e o micro, compreendendo o contexto de forma abrangente e conhecendo as experiências concretas dos atores envolvidos neste cenário.

3 MÉTODO

A pesquisa consiste em uma abordagem qualitativa e exploratória de produção de conhecimento. O que se espera produzir é uma discussão inicial diagnóstica sobre as diferentes ações realizadas no Governo Federal relacionadas à design e inovação. Para tanto, o processo de elaboração do trabalho se deu em três grandes eixos: o teórico, o empírico e o de discussão. O desenvolvimento da pesquisa ocorreu de forma linear, porém, com espaço e flexibilidade para voltar em pontos dos eixos anteriores para entender novos conceitos, checar novas informações, dentre outras questões. Por isso, o gráfico (figura 7) que representa o método de forma abrangente representa a fluidez do processo.

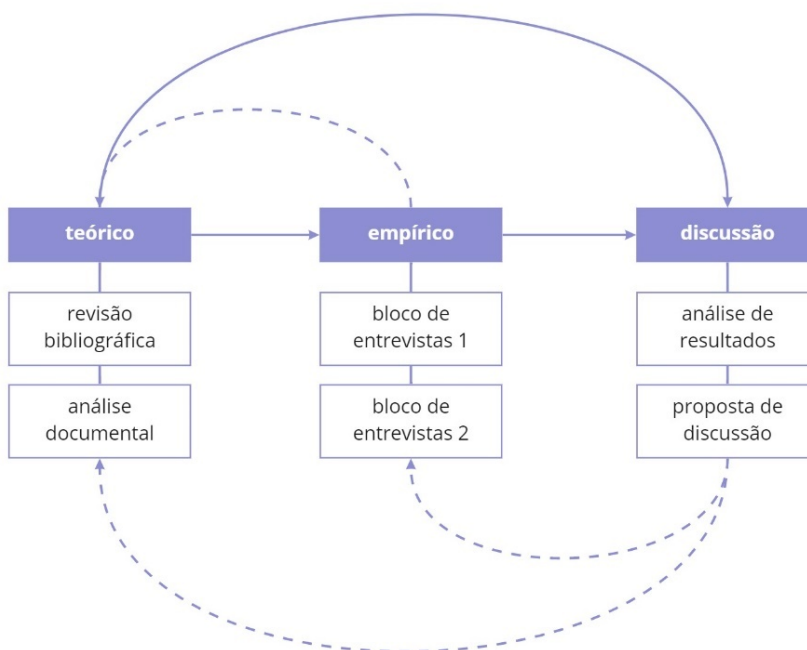


Figura 9 - Delineamento do método utilizado na pesquisa, composto pelos eixos teórico, empírico e de discussão. Fonte: elaboração da autora.

Para cumprir com o objetivo geral da monografia, foram definidos os dois grandes eixos de atuação: o teórico, que buscou compreender o panorama geral da problemática, os principais conceitos relacionados à pesquisa e qual o potencial do design dentro do setor público a partir da visão de autores especialistas no assunto.

Posteriormente a este entendimento inicial, foram realizadas entrevistas com especialistas da área visando a compreensão do panorama atual nas suas visões; identificando as percepções de cada ator sobre o tema a partir referencial estudado

anteriormente. Como já mencionado, o processo teve espaço para a espontaneidade. Portanto, durante a etapa de entrevistas a revisão bibliográfica e a análise documental continuaram ocorrendo em paralelo, checando novas questões que surgiram ao longo do processo.

O eixo empírico dividiu-se em duas etapas: um primeiro bloco de entrevistas com especialistas da área de inovação no governo de diversos poderes, com o objetivo de compreender as percepções de profissionais de diferentes contextos que já atuam mais explicitamente na busca por inovação. Em um segundo bloco de entrevistas, foi abordada uma equipe menor, de um projeto específico, que não atua em uma busca explícita por práticas inovadoras no seu cotidiano, com o objetivo de entender a perspectiva da inovação através dos seus vieses, assim como o modo no qual essas práticas se inserem no seu dia a dia.

Por fim, com todos os insumos provenientes dos eixos teórico e empírico, foi iniciada a etapa de análise de resultados e discussão, que teve como objetivo analisar os insumos coletados das entrevistas para então identificar os pontos de afinidade e os pontos discordantes entre as percepções dos profissionais das diferentes áreas e as informações coletadas na literatura. Assim, foi possível interpretar os resultados e gerar discussões a partir da análise teórica e empírica, traçando um panorama inicial sobre o assunto e contribuindo para o entendimento dos caminhos possíveis a serem traçados dentro da inovação pública brasileira.

3.1 PROCEDIMENTOS, TÉCNICAS E INSTRUMENTOS

Para iniciar a realização do eixo teórico, foi elaborada uma lista com as principais leituras a serem feitas, iniciando-se com autores internacionais que abordam o tema de forma abrangente, seguindo para as publicações nacionais. Os estudos foram realizados com o suporte do software *Miro*, no qual foram criados quadros contendo as principais informações, anotações e observações de cada material.

Esta etapa foi composta pelas técnicas de revisão de literatura, análise documental e uso de esquemas visuais para representar e organizar o conhecimento adquirido.

Já o eixo empírico consistiu na realização de entrevistas semiestruturadas e abertas, realizadas por videoconferência, utilizando as plataformas *Google Meets* ou *Microsoft Teams*, tendo em média 1 hora de duração. O registro das entrevistas foi materializado através da gravação das conversas com posterior transcrição.

Como mencionado anteriormente, esta etapa contou com dois blocos de entrevistas, com participantes com vivências distintas. Para tanto, dois roteiros foram previamente elaborados com o fim de ter um instrumento para condução, garantindo a checagem dos pontos mais importantes, porém, as experiências dos entrevistados levaram cada conversa para direções específicas, de maneira fluida.

O primeiro bloco de entrevistas, realizadas com especialistas da área de inovação do governo contou com 3 etapas: apresentação, conversa e fechamento. Após a apresentação da autora e do objetivo da pesquisa, cada entrevistado realizou uma breve apresentação da sua trajetória profissional, que guiou a condução da conversa realizada.

As entrevistas tiveram o objetivo de coletar as percepções dos entrevistados acerca dos temas abordados, buscando identificar os pontos de afinidade com a literatura e as nuances decorrentes de suas experiências reais no cenário da inovação pública. Portanto, foram realizadas perguntas abertas sobre as contribuições e desafios da inovação pública, sobre a forma de atuação específica de cada contexto vivenciado, exemplos de situações em que as práticas inovadoras de gestão geraram resultados e sobre o contexto de utilização do design dentro deste cenário.

Por fim, realizou-se o fechamento da entrevista, tirando dúvidas pontuais que surgiram durante a conversa e deixando um espaço aberto para indicações e opiniões sobre a pesquisa.

Já no segundo bloco de entrevistas, a condução seguiu a mesma estrutura, porém, com perguntas voltadas para o contexto de atuação destes entrevistados. Primeiramente, foi requisitado que o entrevistado delineasse um breve histórico sobre a sua atuação, explicando qual é a sua atribuição na equipe e o funcionamento dos processos gerais de trabalho.

Após este início de conversa, a segunda etapa consistiu em perguntas abertas relacionadas à dinâmica de trabalho da equipe, a liberdade para proposição de ideias e soluções, a relação com a liderança e como se dão os processos de tomada de decisão e elaboração de soluções, contando, também, com algumas

perguntas mais explícitas sobre inovação, com o objetivo de entender o que o conceito representa para cada um.

Assim, foi possível concluir cada conversa com a explicação da problemática da pesquisa, formalizando o objetivo da conversa e abrindo espaço para questionamentos e sugestões por parte do entrevistado.

Após a realização da maior parte dos eixos teórico e empírico, os insumos coletados foram revisados, analisados e setorizados através de esquemas visuais, resultando nas percepções apresentadas na etapa de análise e resultados deste relatório.

3.2 PARTICIPANTES

No primeiro bloco de entrevistas, foram selecionados 8 profissionais que tenham tido experiência na área de inovação pública de diferentes poderes, para compreender as percepções de pessoas que vivenciam a busca pela inovação na prática.

Em contrapartida, o segundo bloco foi constituído por 3 pessoas que compõem uma equipe menor, que trabalha com um projeto específico – no caso, o projeto Década da Ciência Oceânica, realizado pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações, em parceria com a UNESCO – e que não buscam por práticas inovadoras de forma evidente, buscando entender como a inovação ocupa espaço nas suas práticas, mesmo que de forma não intencional.

Assim, foi possível compreender as percepções de pessoas que atuam no setor público em diferentes contextos, com atuações que se diferem em diversos aspectos. Neste tópico, será apresentada uma breve contextualização de cada participante, iniciando pelo primeiro bloco de entrevistas:

Buscando compreender o contexto de busca pela inovação de uma instituição do judiciário, uma designer e atual mestrande pela Universidade de Brasília foi entrevistada, pela sua atuação como estagiária no Laboratório de Inovação e Coparticipação – coLAB-i do Tribunal de Contas da União (TCU). Atualmente, atua como designer na Câmara dos deputados.

O âmbito legislativo foi representado por um servidor do Senado que durante a sua carreira percebeu a necessidade de inovação no seu contexto e o potencial de

interferência do design nessa transformação. cursou design na Universidade de Brasília como segunda graduação e teve uma trajetória de busca pela inovação no Senado, criando, por fim, o Núcleo de Apoio à Inovação – Nainova do Senado.

Para obter a percepção de uma designer que teve diferentes atuações no setor público e no design para inovação, foi realizada uma conversa com uma designer formada pela UnB. Ela atuou como consultora na criação do GNova, representando o governo dinamarquês, que foi responsável por dar suporte na criação do laboratório por meio de uma parceria. Além disso, também atuou como consultora e designer de serviço no Grupo Tellus, organização que atua com a inovação no setor público através do design.

Também atuante do GNova, o diretor de inovação da Enap e do GNova até o ano passado também foi entrevistado. Advogado e servidor, ele tem ampla experiência na área de inovação no setor público.

No mesmo contexto, conta-se com a participação de um servidor que atuou como coordenador de projetos de inovação no GNova e, atualmente, colabora no time de Inovação na Governança na *Demos Helsinki's*, organização finlandesa que atua com projetos de inovação.

Transitando para o poder executivo, foram coletadas as percepções do atual Assessor-Chefe de Planejamento da Anvisa, que contribuiu por meio da sua experiência no fomento à inovação e na criação do Laboratório de Ideias da instituição.

Para obter as percepções de uma profissional com experiência de atuação no Grupo Tellus, foi realizada uma entrevista com uma designer formada pela UnB, que atuou como consultora e líder da área de projetos da organização. Hoje, é Gerente de Projetos na FGV - DGPE: Desenvolvimento da Gestão Pública e Políticas Educacionais.

Finalizando a apresentação dos entrevistados no primeiro bloco, tem-se a diretora Técnica de Desenvolvimento de Cultura da Inovação do (011).lab, laboratório de inovação da Secretaria Municipal de Inovação e Tecnologia da cidade de São Paulo.

Por conseguinte, no segundo bloco de entrevistas, as conversas foram feitas com membros do Comitê Gestor da Década da Ciência Oceânica e com colaboradores da Coordenação Geral de Oceanos, Antártica e Geociências (CGOA)

no Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovações, coordenação responsável por desenvolver o projeto da década oceânica.

A primeira entrevistada é cientista política por formação e hoje atua como Coordenadora-Geral da CGOA, desenvolvendo o papel de liderança de uma equipe de servidores do Ministério, compondo também o Comitê Gestor da década oceânica.

Buscando entender a percepção de uma pessoa que compõe o Comitê Gestor, porém que atua no contexto acadêmico, foi realizada uma entrevista com um pesquisador, biólogo, especialista na ciência do mar e Professor Associado do Instituto do Mar da Universidade Federal de São Paulo (IMar/UNIFESP).

Por fim, a etapa empírica da pesquisa teve como objetivo compreender a percepção de uma pessoa que atua em apoio ao Comitê Gestor, mas no contexto operacional, sem ocupar uma posição de liderança. Para isso, foi executada uma conversa com o analista em ciência e tecnologia da CGOA, especialista em informação de dados e indicadores.

Após a realização das entrevistas, foi realizado o tratamento de dados e análise dos resultados com o fim de discutir pontos de destaque e traçar questionamentos sobre o panorama atual realizado da gestão pública, exibidos no próximo capítulo.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A etapa de resultados e discussão iniciou-se com a análise das entrevistas realizadas com diversos profissionais nas investigações empíricas do projeto, seguida da setorização dos assuntos conversados a partir do seu conteúdo, do conhecimento adquirido na etapa de pesquisa e das percepções pessoais da autora sobre o assunto.

Sabendo disso, decidiu-se por apresentar os resultados e as discussões de forma conjunta, separados por blocos de assuntos e problemáticas, nos quais terão as percepções dos entrevistados sobre os assuntos abordados ao longo da pesquisa. Cada assunto divide-se em tópicos mais específicos, para que a discussão sobre as contribuições do design fique clara para o leitor.

O objetivo desta etapa é, de forma geral, buscar evidências das informações coletadas na etapa de pesquisa, identificando congruências e divergências entre o que foi dito na literatura nacional e internacional e também o que foi falado pelos profissionais que vivenciam o setor público no Brasil. Buscou-se entender as percepções dos entrevistados acerca dos temas a partir das singularidades de cada contexto e cada vivência, tentando compreender como as questões abordadas se colocam em um nível mais real e específico.

Assim, tornou-se possível alcançar resultados baseados na geração de conhecimento a partir dos diversos fundamentos encontrados na literatura e das diversas percepções e experiências concretas dos entrevistados, a partir de uma abordagem qualitativa e exploratória, com a influência da interpretação destes resultados pela autora.

Por isso, a discussão não tem como intenção apresentar resultados definitivos e novas respostas para perguntas já feitas. Mas sim, apresentar as percepções coletadas como um retrato diagnóstico do momento que vivemos na percepção destes atores, estimulando a curiosidade e a especulação sobre caminhos possíveis dentro do tema de pesquisa.

São apresentados a seguir as discussões que abordam a relação entre design e inovação; o uso de metodologias específicas no contexto da gestão pública; a influência da colaboração, participação e experimentação no modo de trabalho dos servidores; o papel dos laboratórios de inovação e da liderança para o ecossistema inovador; as congruências e divergências entre entrevistados com

diferentes perfis e, por fim, uma proposta de discussão sobre caminhos possíveis para as questões apresentadas.

4.1 A RELAÇÃO ENTRE O DESIGN E A INOVAÇÃO

Sabe-se que o termo “design” costuma tomar diversas formas, a depender do contexto que é inserido e utilizado. Devido à abstração do seu significado, da transdisciplinaridade que compõe os seus conhecimentos e da variedade de contextos em que se pode usá-lo, o design pode ser chamado de muitas outras denominações: *design thinking*, experiência do usuário, pensamento sistêmico, dentre outros.

No setor público não é diferente. Durante o processo de desenvolvimento dos eixos teórico e empírico, foi percebido que o termo “design” não é amplamente utilizado pelos profissionais da área e que a sua atuação se encontra “dentro” do que é chamado de inovação no governo.

O termo design, neste contexto é mais utilizado ao se referir às ferramentas, técnicas e dinâmicas que são conhecidas por serem da área. No que tange a mudança sistêmica, o modo de operar das equipes e o desenvolvimento de soluções adequadas à problemática, fala-se inovação.

Considera-se importante pontuar esta informação sobre a nomenclatura pois, devido a esse entendimento, neste trabalho, quando se fala de design, se fala de inovação. Os dois conceitos caminham juntos e, apesar de não terem o mesmo significado, são utilizados com o mesmo propósito e da mesma maneira dentro do setor público nas situações investigadas, com o fim de transformar contextos e criar soluções mais pertinentes.

Para a designer que participou como estagiária no laboratório de inovação do TCU, “o design vem como consequência da inovação”. Considerando que inovação é, para Ellen Kiss (apud Rocha, 2017) “exploração bem-sucedida de novas ideias. É o processo que conduz a geração de novos produtos, novos serviços, novas formas de gerenciamento de negócio ou até novas formas de se fazer negócio”, é possível entender que, a partir de um processo inovador, surgem os caminhos possíveis para se chegar a uma solução inovadora por meio do design.

Porém, para a mesma autora,

“design é o que integra criatividade e inovação. É a disciplina de transformar ideias em tangíveis práticos e atrativos para usuários e consumidores. Design pode ser definido como a criatividade aplicada com foco em uma determinada intenção.” (apud Rocha, 2017, online).

Ou seja, para Ellen, design é o elo entre o criar e o ato de inovar. Com o design, cria-se de maneira intencionada para que a inovação seja gerada.

Dentro disso, o entrevistado que conduz o laboratório de inovação do Senado Federal, o Nainova, acredita que a motivação do laboratório é a busca por como desenvolver a inovação na cultura dos servidores, para que eles consigam promover mudanças e resolver problemas do dia a dia, sejam estes problemas pequenos ou complexos.

O design como solucionador de problemas se mostra como o caminho para que os servidores sejam capazes de realizar o que é mencionado pelo ele. Se as práticas da área forem inseridas no dia a dia dos colaboradores, uma cultura mais resolutiva e transformadora torna-se possível. E uma equipe mais resolutiva e transformadora pode ser considerada uma equipe mais inovadora.

Se a inovação é o ato de colocar ideias em prática e criar soluções excepcionais, o design é o caminho no qual torna-se possível colocar a inovação em prática. O inverso também pode ser considerado verdadeiro: se o design é o ato de projetar buscando solucionar uma problemática da maneira mais adequada para a pessoa envolvida no contexto, então a busca por este objetivo é, por si só, inovadora.

Realiza-se, portanto, que a discussão da relação entre o design e a inovação é uma das maneiras de gerar questionamentos e idealizações sobre como são feitas as soluções, como os problemas são resolvidos, como as pessoas se capacitam para terem uma atitude mais inovadora, dentre tantas outras questões. A discussão se a inovação nasce do design ou se o design nasce da inovação é um dos pontos de partida para os possíveis caminhos de como é possível gerar a transformação dentro do setor público.

4.2 COMO ESSA RELAÇÃO OCORRE NA PRÁTICA

Neste tópico, é proposto o diálogo sobre como as características, processos e metodologias do design atuam na prática no contexto da inovação pública. Alguns destes pontos foram mencionados com maior frequência e ênfase na etapa empírica, dando um panorama simples sobre de quais maneiras a área do design se desdobra de maneira prática no dia a dia dos que praticam a inovação.

4.2.1 Metodologias e ferramentas

A maneira mais simples e direta de inserir processos mais inovadores nas dinâmicas das equipes é por meio da inserção de novas metodologias e ferramentas que desafiam o *modus operandi* tradicional e propõem novas maneiras de discussão, elaboração de soluções e tomadas de decisão.

Uma equipe que é apresentada a esses métodos, seja a partir de um laboratório de inovação ou de um colega que quer fazer as coisas de um jeito diferente, integra novas possibilidades ao seu arsenal de conhecimento técnico.

Porém, inovar não é apenas chegar a uma solução de forma colaborativa, ou desenvolver um projeto em um processo colaborativo que inclui profissionais de outra área ou pessoas do público de interesse, por exemplo. A inovação é alcançada quando estas metodologias e ferramentas são internalizadas a ponto de serem realizadas naturalmente, quando o modo “tradicional” e o modo “inovador” deixam de ser divididos e tornam-se um único modo de trabalho.

Os “rituais” do trabalho colaborativo (uso de *post its*, disposição das reuniões em rodas, dinâmicas que dão voz a todos os envolvidos, dentre outros) podem parecer superficiais quando o porquê de estarem sendo realizados não é bem compreendido, como apontado por uma entrevistada. Os precursores da inovação têm que enfrentar o desafio de fazer entender que não é o processo pelo processo, ou seja, por exemplo, que os *post its* não estão sendo usados só porque são diferentes, mas sim, porque o seu uso propõe uma dinâmica mais livre e cria um espaço com mais liberdade para pensar em novas soluções de forma mais rápida e prática.

A antiga estagiária do TCU menciona como era interessante, no laboratório de inovação, ver secretários e ministros, todos “engravatados” discutindo em grupo com pessoas de outras equipes, usando *post its* e participando de colaborações com dinâmicas mais livres e informais. Esses “rituais”, que podem parecer apenas estéticos, são capazes de gerar transformação no modo de trabalho das pessoas envolvidas, a partir de pequenos passos, justamente devido à experiência estética por eles promovidas.

Dentro disso, os membros do comitê gestor citam que as reuniões do grupo têm a característica de serem um espaço muito livre para a proposição de ideias, discordâncias e concordâncias e que essa atmosfera é criada devido à inserção de métodos mais livres e participativos nos processos. Esta declaração mostra a importância da utilização das ferramentas e metodologias do design nesses ambientes.

Porém, um desafio de grande relevância foi muito mencionado pelos entrevistados. Como fazer com que estas ferramentas sejam usadas no cotidiano das organizações, indo além destes momentos pontuais de colaboração e criação? Este questionamento leva a discussão para o campo da cultura organizacional, que será aprofundado posteriormente.

4.2.2 Colaboração e participação

A colaboração e a participação no setor público ocorrem em dois principais âmbitos: o da gestão, referente à colaboração e participação dos agentes internos, âmbito que é o foco deste trabalho, e no âmbito da formulação dos serviços e políticas públicas, referentes à participação cidadã e social.

No que tange à participação dos agentes internos, uma das contribuições culturais que o design traz, pela sua natureza transdisciplinar, é a formação de equipes diversas. Entendendo o papel estratégico de cada pessoa no processo, torna-se possível criar equipes que atuam de ponta a ponta, segundo um dos entrevistados. No setor público, é natural a separação entre a equipe que define o problema, a equipe que planeja a solução e a equipe que executa. As pessoas envolvidas no projeto muitas vezes não enxergam o seu espectro mais amplo e não

veem a solução de forma holística e sistêmica, fazendo com que as falhas de comunicação durante o processo gerem dificuldades nos projetos.

Para o servidor do Senado, a cocriação e participação é rara nos serviços públicos e, quando feitas, geram resultados além do esperado. Porém, estes processos vão na contramão da estrutura do setor, que é extremamente hierarquizada e burocratizada. Por isso, espaços - como os laboratórios de inovação - que permitam essa flexibilidade e desapego das áreas, cargos e papéis são fundamentais para a inserção de processos mais colaborativos dentro da gestão pública.

Dentro disso, o processo colaborativo, para o mesmo entrevistado, “é a riqueza de todo o processo de *design thinking*.” Para o gestor, o envolvimento das pessoas diretamente afetadas pelo problema (a participação cidadã, mencionada anteriormente), da equipe que provê a solução e de outros *stakeholders* que têm interesse no projeto é transformadora para os processos projetuais na gestão pública. A diversidade de atores enriquece o processo e, além disso, desenvolve o comprometimento das pessoas para fazer o projeto acontecer, pois um gestor que foi envolvido no processo de criação de uma solução que irá impactar a sua rotina e/ou o seu trabalho pode se engajar e se comprometer muito mais do que outros gestores que não tiveram uma participação ativa.

Ademais, a colaboração também pode ser muito transformadora quando realizada entre equipes dissemelhantes. O servidor que liderou a implementação do laboratório de inovação da Anvisa, compartilhou que, dentre as diversas inquietações que o motivaram a buscar os processos de design na sua atuação, vivenciar a divisão extremamente setorializada entre as áreas da saúde o fez perceber as consequências negativas desta dinâmica. Com a sua formação em direito, atuando na área de regulações, o servidor questionava por que o seu trabalho não podia ser feito em parceria com a área de comunicação em saúde, por exemplo. “De que adianta o remédio ser aprovado e liberado pela Anvisa se a população não sabe quando e por quê deve tomá-lo?”

Essa inquietação mostra como há espaço para a colaboração entre as diversas equipes, áreas, órgãos e poderes dentro do setor público e que, quanto mais estratégias e espaços que abram caminho para essas interações forem criados, mais soluções inovadoras serão criadas.

4.2.3 Experimentação e erro

Para o analista em ciência e tecnologia da Coordenação Geral de Oceanos, Antártica e Geociências no Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovações, a possibilidade de inovar está intimamente ligada à abertura para errar e testar coisas. A cultura de aversão ao erro é uma barreira muito mencionada pelos profissionais entrevistados. Essa aversão ocorre devido a diversos motivos, como questões orçamentárias e como os processos de natureza punitiva existentes no governo, que dificultam a realização de processos alternativos.

“As pessoas veem o erro como inimigo e não entendem que ele faz parte do processo”, mencionou um dos entrevistados. Essa cultura ocorre também porque a etapa de testes e prototipagem geralmente não é priorizada nos escopos projetuais do setor público e essas etapas contribuem justamente para a identificação e correção dos erros que ocorrerem, dando o benefício de corrigi-los antes de implementação com o público final. Segundo ele, é difícil fazer as pessoas entenderem que a verba para a prototipagem é uma verba que vale a pena ser gasta.

Sabendo disso, o hábito de realizar testes, inclusive durante o processo de geração de ideias e desenvolvimento, e não apenas ao final do projeto, é uma grande contribuição da área do design em relação à maneira de se projetar nos órgãos públicos. Além da prototipagem, que ocorre com a versão mais finalizada do projeto, o design tem como premissa a realização de testes durante toda a jornada, buscando sempre validar, da forma que for possível, as decisões que estão sendo tomadas.

No campo público, o advento do *design thinking* contribuiu para o entendimento de que, mesmo que não haja verba, tempo ou disposição para a prototipagem, os testes podem ser feitos de diversas maneiras, várias delas muito simples, aumentando, assim, as oportunidades para que os erros aconteçam e sejam solucionados em etapas intermediárias dos projetos.

O GNova, laboratório de inovação situado na ENAP, é um dos responsáveis pelo aumento da realização da prototipagem na formulação de políticas públicas, segundo um dos entrevistados. A experimentação é, na realidade, um dos eixos de atuação do laboratório e reúne mais de 70% das suas ações e projetos.

Para introduzir a prática experimental na cultura dos servidores, o GNova oferece um espaço seguro, com certa distância da realidade do servidor para que os envolvidos sintam que estão num ambiente de fomento à experimentação e a geração de novas ideias, como pontua o antigo diretor de inovação do laboratório.

Nesse sentido, adotar práticas experimentais em momentos pontuais é essencial para a introdução da abordagem experimental no cotidiano dos servidores. Devido à estrutura governamental que se mostra avessa ao erro – em vez de compreender que ele faz parte do processo e que, se acontecer num ambiente controlado, é preferível –, a introdução de pequenos testes e prototipagens nos processos de natureza inovadora contribuem para a construção gradual de uma cultura mais experimental.

Por fim, entende-se que as abordagens práticas apresentadas são as de maior destaque dentro da discussão entre design e inovação no setor público. Através delas, é possível apresentar novas maneiras de criar e solucionar problemas, contribuindo para uma gestão pública mais criativa e inovadora. Portanto, o próximo tópico propõe uma reflexão sobre quais são os caminhos possíveis para esta contribuição, a partir da pesquisa empírica e do estudo teórico realizados.

4.3 OS MEIOS DE TRANSFORMAÇÃO

Foram selecionados três pontos de destaque para a discussão a partir dos assuntos mais expostos na etapa empírica desta pesquisa. O primeiro aborda o papel dos laboratórios de inovação na trajetória de transformação da inovação pública, o segundo discute sobre qual é o papel da liderança neste processo e o terceiro faz uma comparação geral entre as percepções dos diferentes perfis de entrevistados.

4.3.1 O papel dos laboratórios de inovação

A existência dos laboratórios de inovação pode não ser indispensável para a formação de um setor público mais inovador, porém, o seu poder de transformação

de ecossistemas deve ser amplamente considerado. Os laboratórios atuam por meio de diversas funções e cada um, dentro do seu contexto, tem os seus objetivos e meios de trabalhar dentro da organização a qual está atrelado.

Porém, pode-se dizer que todos eles contam com dois pontos principais: o da capacitação, ou seja, como ensinam práticas inovadoras de forma a conseguirem dar autonomia para os servidores e o dos resultados, que diz respeito às soluções que os laboratórios devem entregar para mostrar que a inovação faz a diferença e que a sua existência é relevante.

O Nainova, laboratório do Senado Federal, se define como uma unidade de apoio à inovação dentro da organização. Por meio de suas atividades, o laboratório dissemina as práticas do *design thinking*, design de serviços, de experiência e outras abordagens diversificadas para as pessoas que lá trabalham.

No Senado, todos os projetos do laboratório são em parceria com alguma equipe e/ou projeto da organização que tenha interesse em desenvolver a demanda de uma maneira diferente da usual. Dentro disso, o servidor que o coordena compartilha que o laboratório, na prática, funciona como um “lugar seguro e de confiança para as pessoas que querem sugerir ideias muito diferentes”. Lá, eles mostram que as pessoas não serão punidas ou perseguidas ao desejarem fazer as coisas de outra forma, dando a segurança psicológica para os colaboradores conseguirem criar de forma livre.

Nesse sentido, os laboratórios exercem a função de apresentar um novo mundo, com diversas abordagens de trabalho que, muitas vezes, não estão no espectro de conhecimento dos servidores. A partir dos seus projetos, conseguem introduzir diferentes modelos de trabalho, mais criativos, participativos, questionadores e sistêmicos, sendo o caminho para os contatos iniciais das práticas inovadoras com os servidores.

Porém, como é possível garantir que essa introdução às práticas inovadoras será traduzida em novas atitudes de trabalho no dia a dia? Como saber se a vivência em um projeto é capaz de transformar as práticas em equipe? Este é um dos principais desafios que circundam os laboratórios.

Dentro desse contexto, o GNova elaborou algumas hipóteses em relação ao desafio. Uma delas, explicada pela entrevistada que atuou na formação do laboratório e detalhada na publicação “Experimentação e novas possibilidades de governo - Aprendizados de um laboratório de inovação”, expõe que existem 3 tipos

de resultados que um laboratório gera. O efeito do produto, que é a entrega concreta do projeto, como protótipos, artefatos físicos ou digitais e resultados de entrevistas, por exemplo. Tem-se também o efeito do processo em si, ou seja, as metodologias empregadas e a dinâmica de trabalho e da equipe e o efeito da participação no processo, que consiste na mudança de comportamento dos participantes após a experiência:

“As percepções dos entrevistados acerca do processo metodológico revelam que competências relacionadas à inovação foram desenvolvidas ou adquiriram novo sentido ao longo dos projetos, tais como: análise de problema, empatia e incorporação das necessidades dos usuários e até mesmo a ideia de que qualquer um pode se tornar um inovador.”

(GNova, 2018, p.83).

Entender o valor que os laboratórios geram para as pessoas envolvidas e como esse valor é recebido é essencial para manter-se fiel ao propósito de inovação. Um participante de um projeto declarou que o GNova deveria se chamar “laboratório do óbvio”, pois, para ele, o governo deveria atuar sempre daquela forma. Declarações como essa mostram que muitas metodologias apresentadas como inovadoras podem e devem fazer parte das abordagens cotidianas de trabalho dos servidores.

Assim, os laboratórios são responsáveis pela introdução de processos criativos de design, processos participativos e experimentais, possibilitando que as pessoas insiram estas características no seu dia a dia, otimizando sistemas, criando soluções mais adequadas aos públicos e gerando, por fim, uma mudança de cultura, com servidores mais habituados com as competências inovadoras.

Em suma, os laboratórios de inovação cumprem um papel importante na exploração de novos modelos de governança e novas formas de solucionar problemas e produzir soluções. Algumas das suas características, como a de serem um espaço simbólico com um fim específico, garantem que sejam um espaço de abertura para a exploração de possibilidades por parte dos colaboradores.

E por este e outros motivos, novos laboratórios nos mais diversos órgãos não param de surgir, nacional e internacionalmente. No entanto, não se pode deixar de refletir em como é possível alcançar mais pessoas, de diferentes poderes e órgãos, hierarquias e funções, apresentando-as os caminhos para a inovação. Os

laboratórios cumprem com um propósito essencial, porém, a estratégia de implementação de um ecossistema inovador no governo deve pensar em outras maneiras que vão além destes espaços específicos para a apresentação de práticas inovadoras para as pessoas.

4.3.2 O papel da liderança

Ao dialogar com os profissionais do setor público, notam-se diferenças nas percepções em relação à inovação. Comumente, as pessoas nos papéis de liderança têm maior acesso às iniciativas - como por exemplo os laboratórios e eventos de inovação - e usufruem de uma maior liberdade para propor, devido à sua posição.

No contexto do comitê gestor da Década da Ciência Oceânica, dirigido por líderes de diversas organizações públicas e privadas, a dinâmica de trabalho ocorre, naturalmente, de forma participativa, com livre geração de ideias e espaço para a proposição de abordagens diferentes.

A presença de atores estratégicos externos no comitê, como representantes de empresas privadas, ONGs e universidades contribuem para essa dinâmica. E a criação dessa equipe diversa não foi por acaso. A Coordenadora-Geral de Oceanos, Antártica e Geociências no Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovações vê a inclusão de entidades externas como um recurso para transpor as barreiras de gestão e institucionais, pois estes agentes conseguem operacionalizar algumas demandas de forma mais efetiva, fora do contexto público burocrático.

Segundo a cientista política, o modelo de gestão extremamente hierarquizado coloca muitos obstáculos nas soluções propostas, fazendo com que o contato com a sociedade, a produção de conhecimento e a divulgação de políticas e serviços, por exemplo, tenham que passar por muitas etapas e processos burocráticos para serem colocados em prática.

Voltando para a discussão sobre os laboratórios de inovação, considera-se natural que as pessoas nas posições de lideranças tenham mais acesso a espaços como estes. Afinal, para a efetivação de parcerias, realiza-se contato com as pessoas que dirigem os projetos, como exemplo.

Por isso, a importância de uma liderança inovadora que incentiva a busca por novas maneiras de fazer o que já é feito, é essencial. Um líder que atua de forma questionadora e com o objetivo de melhorar os processos e resultados é o ponto-chave para que os membros da equipe também passem a atuar dessa maneira.

Porém, esse movimento também pode ocorrer “de baixo para cima”. Em algumas das vezes, esta busca pela inovação no seu órgão de trabalho acontece por parte de algum servidor, que vai atrás de informações, estuda – como, por exemplo, o servidor do Senado que cursou design após conhecer o potencial de inovação da área e o servidor da Anvisa que foi o responsável por introduzir o assunto na instituição – e apresentam para que outras pessoas também se interessem, introduzindo a prática aos poucos, até conseguir criar um movimento de fomento a inovação no seu contexto.

Contudo, o requisito se mantém: o espaço para a proposição e a abertura para iniciativas só é possível quando a estrutura permite, ou, se não permite, quando os líderes estão dispostos a questioná-la.

4.3.3 Perfis diferentes têm percepções diferentes

A etapa empírica teve com um dos seus objetivos compreender a percepção da realidade de pessoas com diferentes perfis de atuação, observando, assim, quais pontos divergem e quais convergem quando o assunto é inovação. Os perfis são: pessoas que trabalham em iniciativas relacionadas à inovação; pessoas que ocupam cargos de liderança e as que tocam o cotidiano de trabalho nas organizações, ocupando posições mais operacionais. Sabendo disso, algumas questões específicas foram destacadas para observação.

De forma geral, na exploração empírica realizada, percebeu-se que a inovação está presente em todos os contextos. Porém, em cada um ela se manifesta e é praticada de formas diferentes. Em muitos casos, o termo “inovação” não está sendo usado, mas sempre terão pessoas propondo maneiras diferentes de realizar certas operações, dentro do que a estrutura permitir.

Notou-se que quem não está em posição de liderança, quando é questionado sobre o que é inovação no seu contexto, costumam dar exemplos mais práticos, da inovação sendo aplicada em momentos específicos, causando impactos em

situações específicas. Como, por exemplo, a implementação de novas plataformas e *softwares* que não são institucionais, mas que tem uma usabilidade mais simples e personalizável.

Enquanto que, quem coordena as iniciativas de inovação enxergam de uma forma mais ampla e sistêmica, dentro de uma cadeia de impacto – o que é natural, devido a sua posição de gerência mais abrangente. No fim, pode-se dizer que todos “tem em mente” o que é inovação, mas cada um a vive de um jeito, de maneira consequente a sua posição e o seu contexto.

Conseqüentemente, o mesmo se aplica em relação ao uso de metodologias e ferramentas diferentes. Para quem trabalha com a inovação de forma explícita, o significado da introdução destes novos métodos é claro – sabem que eles são uma pequena parte, mais prática, do que são atividades inovadoras – porém, para quem não tem acesso à visão abrangente, o entendimento mais amplo de como a inserção de novas ferramentas pode funcionar como estímulo para outras mudanças culturais não é tão claro, podendo se resumir apenas a metodologias e ferramentas práticas mais interessantes.

Interessantemente, grande parte dos entrevistados, independente do seu perfil, falaram sobre a participação social quando questionados sobre a inovação. Para um membro do comitê gestor, no seu contexto de trabalho com a ciência, “o processo de coconstruir a ciência em todas as suas etapas é uma inovação.”

Juntamente com isso, também falaram sobre a participação de todos os setores. Os processos colaborativos, como chamados, são vistos como processos inovadores, porém, já existe até mesmo uma forma de preconceito, pois é comum que já tenham passados por situações ditas colaborativas, mas que na prática, não tiveram processos de tomada de decisão que realmente incluíssem todos os envolvidos. Como explicado anteriormente no trabalho, a participação se baseia na presença ativa dos interessados em todas as etapas do projeto.

Esta questão se relaciona com um ponto levantado por um dos entrevistados, que “inovar é lidar com conflitos.” Segundo ele, no governo as pessoas não estão acostumadas a lidar com este tipo de situação e, por isso, costumam evitar estas situações, pois os conflitos são acontecimentos naturais dos processos participativos e não são algo necessariamente ruim, pelo contrário, significam que pessoas com diferentes percepções estão tendo voz e poder de decisão.

O espaço para o erro também é um ponto de concordância. Para o analista em ciência e tecnologia da CGOA, “quando se fala de inovação, se fala de espaço para errar”. Para ele, a possibilidade de inovar está intimamente ligada a abertura para errar e testar coisas e é evidente que a inovação não acontece bem em estruturas fortemente hierarquizadas e engessadas. Além disso, os processos de natureza punitivista também atuam como um forte impedimento.

Como já mencionado, os erros fazem parte da experimentação e a experimentação faz parte da inovação. Estes conceitos caminham juntos e a falta de espaço para um, acarreta a implementação dos outros.

Também em relação à estrutura engessada e o modelo de gestão hierarquizado, é claro que estas características atuam na contramão das tentativas de implementar soluções diferentes. Foi percebido que, pessoas que já atuam com inovação ou profissionais que ocupam espaços de liderança, comumente se contrapõe a estes obstáculos propondo novas maneiras de agir e pensando coletivamente em como contornar a estrutura, incentivando a inovação.

Já quem está no cotidiano da operação lida com estes entraves a todo momento, porém, reagem a eles de forma mais específica, tentando realizar pequenas mudanças, sem pensar profundamente sobre a problemática – as atitudes inovadoras surgem a partir da necessidade.

Também se nota uma diferença em relação a essa questão dos órgãos que contam com um laboratório ou semelhante e dos que não tem iniciativas que buscam a inovação. Nos lugares que tem estes espaços, os servidores sabem que têm para onde ir quando tiverem ideias que possam ser interpretadas como muito discrepantes pela sua equipe. Ou seja, os laboratórios também funcionam como um refúgio de segurança para pessoas que estão em equipes em que não há espaço para o diferente. Já nos órgãos em que não há este movimento, é natural que as iniciativas inovadoras aconteçam cada vez menos.

Este ponto traz uma reflexão interessante: como levar a inovação para organizações que não tem nenhuma iniciativa ou espaço que fomente o diferente? Como chegar até as pessoas que se incomodam com o *status quo*, mas não tem conhecimento desse movimento e de todas as suas possibilidades? Considera-se que esta é uma reflexão de muita importância para o ecossistema.

4.4 UMA DISCUSSÃO SOBRE CAMINHOS POSSÍVEIS

Como explicado, o presente trabalho teve como proposta contribuir com uma discussão sobre o uso do design na inovação pública, compreendendo alguns aspectos do panorama atual do assunto e analisando como a abordagem do design dialoga com ele.

Naturalmente, diversos pontos oriundos dos conceitos estudados ou de questões trazidas pelos entrevistados geraram questionamentos e reflexões por parte da autora. Neste tópico, alguns destes aspectos serão apresentados, procurando contribuir com a discussão sobre o design e a inovação pública.

A problemática abordada por esta pesquisa nasceu de uma inquietação pessoal da autora. A aplicação do design no setor público não é um tema muito abordado no departamento de design da Universidade de Brasília e, para a autora, o potencial de transformação dessa relação sempre foi claro.

A formação acadêmica como designers conta com um incentivo para que os projetos abordem problemas sociais complexos. Esse tipo de problemática como problema a ser resolvido nos projetos é bem presente, porém, costuma-se pensar pouco sobre a aplicabilidade dessas soluções.

Estando em Brasília, em meio à praticamente todos os órgãos relacionados ao governo, nesse atual momento em que o design thinking é uma tendência no setor público e o discurso sobre a inovação se mostra cada vez mais presente, questiona-se por que a Universidade não intensifica a sua busca por trabalhar de forma colaborativa com este setor.

Pensando que o setor público e toda a sua imensidão de atuação é a instância mais responsável por lidar com os problemas sociais, por que pouco se trabalha com ele quando se aborda este tipo de problemática na jornada de formação como designer?

Por que não se tem uma disciplina voltar para este assunto? O design é uma das peças centrais quando o assunto é inovação, seja ela pública ou não. E, no contexto da UnB, existe ainda muito espaço para estes estudos.

Este trabalho busca influenciar um início de parceria entre o departamento de design da UnB e as organizações que fomentam a inovação no setor público. Durante o processo, algumas questões em relação a esta parceria foram muito pensadas, como, por exemplo, o quão rico seria um projeto que unisse estudantes e

servidores na geração de ideias; ou se especialistas da área atuassem como professores ou mentores em algumas disciplinas.

Um futuro em que o design e um governo mais inovador caminhem ainda mais juntos é possível. Porém, isto só acontecerá se houver uma busca ativa. Acredita-se que uma maior inserção do assunto na trajetória dos formandos em design formaria pessoas mais dispostas e preparadas para lidar com os problemas complexos da sociedade.

Da mesma forma, o processo também contribuiu para questionamentos sobre o modelo de gestão e governança do país, em que as suas características relacionadas à burocracia e a hierarquização foram extremamente citadas pelos participantes.

Como os problemas sociais complexos seriam abordados se os processos de ideação de soluções utilizassem uma abordagem projetual? Se questões específicas fossem tratadas de forma transdisciplinar, extrapolando as barreiras de divisão dos órgãos e instituições? Se a divisão entre “áreas” como por exemplo, a economia, educação, saúde e segurança fosse mais dinâmica, considerando que os problemas sociais necessariamente se relacionam com todas essas áreas?

Se, exemplificando com uma questão atual para fins de contextualização, a relação de difícil resolução entre o isolamento e fechamento do comércio, com o sustento das famílias que se prejudicam com este fechamento e a necessidade de diminuir as taxas de transmissão do vírus fossem tratadas como um projeto, como esta questão estaria sendo solucionada?

Talvez, se fosse montado um grupo com especialistas das áreas de saúde, economia e ciência; com representantes da sociedade, como empresários, comerciantes, médicos e sindicalistas e com governadores, prefeitos, deputados e quaisquer outras representações importantes da sociedade, a atual crise estaria sendo abordada de outra forma.

Dentro disso, talvez, se os processos fossem participativos com diversos agentes, e se toda a questão fosse enxergada como um projeto a longo prazo – que não será solucionado de forma fácil e que também não tem uma solução única e clara, encaminhamentos mais adequados estariam sendo realizados pelos governantes.

Desse modo, também poderia haver abertura para abordagens mais experimentais e criativas. Compreendendo o fato de que um problema tão complexo

como a pandemia não conta com uma única resolução, poderiam ser realizados testes e experimentações que não estariam sendo propostos de cima para baixo, pois diversos grupos da sociedade estariam em seus processos de criação.

Além de que, num cenário em que burocracia e as barreiras hierárquicas teriam menos valor, as equipes contariam com maior liberdade de atuação, mais espaço para proposições e mais liberdade em relação às maneiras de agir.

Portanto, este é apenas um dos diversos cenários em que se pode pensar. A intenção, aqui, é estimular a reflexão de quais caminhos possíveis a resolução de problemas do setor público poderia tomar e de como as características inerentes ao design fariam parte dessa transformação.

Acredita-se, por fim, que a governança é uma questão que poderia estar mais em pauta e que reflexões relacionadas a ela deveriam se mostrar mais presentes na vivência dos designers formados no país.

5. CONCLUSÃO

O projeto propôs uma discussão sobre as principais contribuições da abordagem do design dentro do contexto de inovação da gestão pública no Brasil. Considera-se que o objetivo macro foi realizado, pois, através da pesquisa, foram levantadas questões relevantes sobre o tema, unindo alguns conceitos e percepções importantes sobre o assunto.

A intenção foi, desde o início, trazer pontos importantes com um viés investigativo, compreendendo percepções dos atores do contexto, criando um material que trouxesse, de forma ampla, discussões importantes sobre o design e o setor público, servindo também como uma introdução para pessoas que comecem a se interessar pelo assunto.

Em relação aos objetivos específicos, pontua-se que a imersão no contexto para acompanhamento do dia a dia de trabalho da gestão pública foi parcialmente realizada, pois, houve uma parceria com uma equipe específica, porém, devido à dinâmica deles e ao prazo do projeto, esta imersão foi feita por meio de entrevistas e um pontual acompanhamento de reunião.

Como resultado, foram obtidas assimilações entre o que foi estudado na pesquisa bibliográfica e o que foi entendido através da etapa empírica. Além disso, buscou-se compreender a realidade das questões apontadas na literatura, entendendo como elas se dão no nível prático de atuação no cenário brasileiro, levando em consideração as singularidades de cada contexto vivenciado.

Dessa forma, considera-se que o trabalho contribuiu para a geração de conhecimento sobre o tema, baseando-se numa abordagem exploratória e qualitativa, que incita o questionamento e a discussão sobre o design dentro do governo.

Para tanto, é importante mencionar que a pesquisa funcionou, na prática, como um entendimento inicial da influência do design na inovação pública brasileira a partir da visão acadêmica. Corroborando para que, a partir deste trabalho, outras pesquisas possam ser realizadas de modo mais específico, como, por exemplo, analisando atores de poderes específicos e atuando de maneira mais imersiva em alguns contextos públicos.

Em razão do tema abordado não ser um tema comumente discutido no departamento de design e no tempo para realização de um projeto de conclusão de

curso, que não é tão extenso, propor uma discussão abrangente se mostrou como uma opção adequada para este início de produção acadêmica sobre o assunto.

Por fim, se reconhece o potencial de expansão do trabalho aqui realizado, tanto na formulação de diagnósticos quanto na especulação de possíveis cenários e espera-se que o material apresentado contribua com a pesquisa e produção de conhecimento acerca da inovação pública brasileira.

REFERÊNCIAS

BASON, Christian. Leading public design discovering human-centred governance. Bristol: Policy Press, 2017.

BASON, Christian. Leading Public Sector Innovation Co-creating for a Better Society. Bristol: Policy Press, 2010.

BEHN, Robert D. 'Creating an Innovative Organisation: Ten Hints for Involving Frontline Workers', State and Local Government Review, 1995.

BEKKERS, V.; EDELENBOS, J.; STEIJN, B. Linking innovation to the public sector: Contexts, concepts and challenges. In: BEKKERS, V., EDELENBOS, J.; STEIJN, B. (Eds.). Innovation in the public sector: linking capacity and leadership. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2011.

BONSIEPE, G. Design, cultura e sociedade. São Paulo: Blucher, 2011.

CARDOSO, Rafael. Design para um mundo complexo. São Paulo: Ubu Editora, 2016.

CAVALCANTE, P; CAMÕES, M; CUNHA, B; SEVERO, W. Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil. Brasília: Enap, 2017.

CONKLIN, Jeff. Wicked Problems and Social Complexity. ConNexus Institute, 2001.

COOPER, R.; S. JUNGINGER (2011) 'General introduction: Design management – A reflection,' no Cooper, R., S. Junginger and T. Lockwood (eds) The handbook of design management, Oxford: Berg Publishers.

EGGERS, W. D.; SINGH, S. K. The public innovator's playbook: nurturing bold ideas in government. Mount Auburn: Ash Institute, Harvard Kennedy School; New York: Deloitte, 2009.

ELIZABETH, B; SANDERS, N. Useful and Critical: The Position of Research in Design. University of Art and Design Helsinki (UIAH), Tuusula: 1999.

FERRAREZI, E; LEMOS, J; BRANDALISE, I. Experimentação e novas possibilidades de governo - Aprendizados de um laboratório de inovação. Brasília: Enap, 2018.

HADJIMANOLIS, A. The barriers approach to innovation. In: SHAVININA, L. V. (Org.). The International Handbook on Innovation. Oxford: Elsevier Science, p. 559-571, 2003.

HAMEL, G. The Future of Management, Boston: Harvard Business Press, 2007.

HOEDEMAECKERS, Bryan. Are you getting the most out of Design? Disponível em: <<https://medium.com/design-for-business/are-you-getting-the-most-out-of-design-f2f47caf2339#.mz27poklk>>. Acesso em 24 de mar 2021.

KUNZ, Werner; RITTEL, Horst W. J. Issues as elements of information systems. Berkeley: Institute of Urban and Regional Development, 1970.

LIEDTKA, J., A. KING; K. BENNETT (2013) Solving problems with design thinking: 10 stories of what works, New York: Columbia Business School Publishing.

MEEUS, M. T. H.; EDQUIST, C. Introduction to part i: product and process innovation. In: HAGE, J.; MEEUS, M. (Eds.). Innovation, science, and institutional change. Oxford: Oxford University Press, 2006.

MERONI, A.; D. SANGIORNI (2011) Design for services, Farnham: Gower.

OECD. Core skills for public sector innovation, 2017.

OECD, The Innovation System of the Public Service of Brazil: An Exploration of its Past, Present and Future Journey, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, 2019.

OSBORNE, S.; BROWN, K. Managing change and innovation in public service organizations. Oxon: Routledge, 2005.

ROCHA, Islard. Afinal, o que design tem a ver com inovação? 2017. Disponível em: <<https://designculture.com.br/afinal-o-que-o-design-tem-a-ver-com-inovacao>>. Acesso em 5 de abr 2021.

STICKDORN, M.; SCHNEIDER, J. Isto é Design Thinking de Serviços: Fundamentos, Ferramentas, Casos. Porto Alegre: BOOKMAN EDITORA LTDA, 2014.

TEMPOE, M. 'Organising for Customer Service', in Roger Lovell (ed) Managing Change in the New Public Sector, Essex: Longman, Harlow, 1994.