

Título do capítulo	CAPÍTULO 1 – POLÍTICAS PÚBLICAS E <i>DESIGN THINKING</i> : INTERAÇÕES PARA ENFRENTAR DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS
Autores	Pedro Cavalcante Letícia Mendonça Isabella Brandalise
DOI	

Título do livro	INOVAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS: SUPERANDO O MITO DA IDEIA
Organizador	Pedro Cavalcante
Volume	
Série	
Cidade	Brasília
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2019
Edição	1ª
ISBN	978-85-7811-352-0
DOI	

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2019

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

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

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

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

Pedro Cavalcante¹
Letícia Mendonça²
Isabella Brandalise³

1 INTRODUÇÃO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2 ABORDAGEM TRADICIONAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

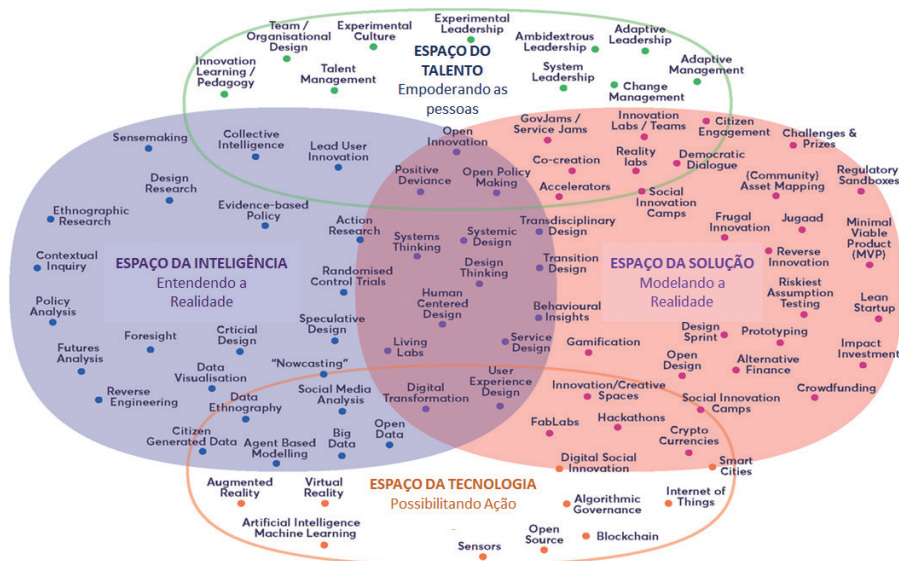
Nessa direção, Christiansen e Bunt (2014) defendem que a perspectiva instrumental das políticas públicas – hegemônica até então – procura mostrar causalidades diretas entre o plano projetado, as decisões tomadas, as ações conduzidas e os processos, resultados e impactos particulares. No entanto, os desafios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

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

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

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

FIGURA 1
Panorama de abordagens de inovação¹



Fonte: Quaggioto, Leurs e Christiansen (2017).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3 A TRAJETÓRIA DO *DESIGN THINKING*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.1 Foco no ser humano

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

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

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

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

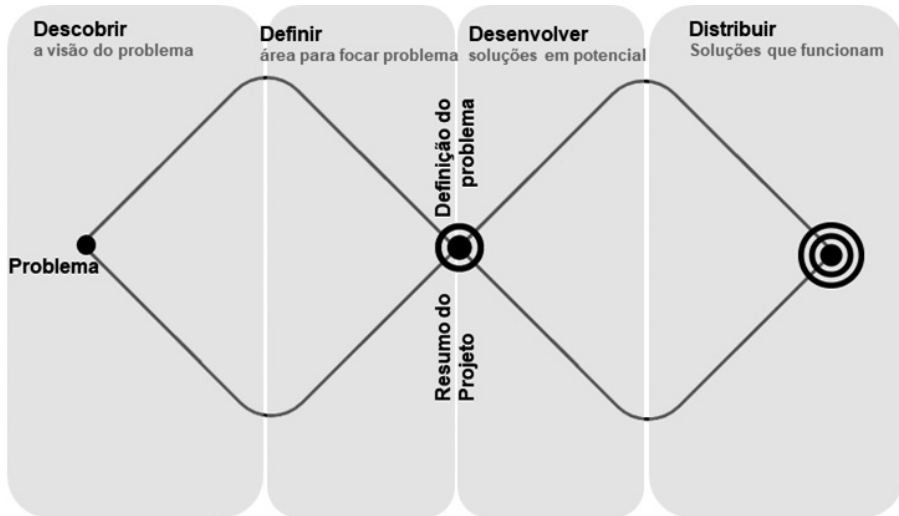
Por fim, os *insights* e os dados gerados em pesquisas de tal natureza são importantes na sua complementariedade aos dados quantitativos. As análises e os diagnósticos quantitativos, atualmente favorecidos pelas novas possibilidades tecnológicas (*big data*, inteligência artificial, sofisticação de *softwares*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

4.2 Cocriação de soluções para geração de possibilidades

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

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

FIGURA 2
Diagrama do duplo diamante



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.3 Experimentação

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

QUADRO 1
Abordagens de *polycymaking*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

REFERÊNCIAS

BARDACH, E. **The implementation game**: what happens after a bill becomes a law. Cambridge: MIT Press, 1977.

BASON, C. (Ed.). **Design for policy**: design for social responsibility. Aldershot: Gower Publisher, 2014.

_____. **Leading public design**: how managers engage with design to transform public governance. 2017. Tese (Doutorado) – Copenhagen Business School, Copenhagen, 2017.

BENTLEY, T. Design in policy: challenges and sources of hope for policymakers. *In*: BASON, C. (Ed.). **Design for policy**: design for social responsibility. Aldershot: Gower Publisher, 2014.

BROWN, T. **Change by design**: how design thinking transforms organizations and inspires innovation. New York: HarperCollins, 2009.

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

BUCHANAN, R. Wicked problems in design thinking. **Design Issues**, v. 8, n. 2, p. 5-21, Spring, 1992.

CARDOSO, R. *Design gráfico e sua história*. **Revista Artes Visuais, Cultura e Criação**. Rio de Janeiro: Senac, 2008.

CAVALCANTE, P. **Gestão pública contemporânea**: do movimento gerencialista ao pós NPM. Brasília: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2319).

CAVALCANTE, P. *et al.* (Orgs.). **Inovação no setor público**: teoria, tendências e casos no Brasil. 1. ed. Brasília: Ipea, 2017. v. 1.

CAVALCANTE, P.; CAMÕES, M. Inovação no setor público: avanços e caminho a seguir no Brasil. *In*: CAVALCANTE, P. *et al.* (Orgs.). **Inovação no setor público**: teoria, tendências e casos no Brasil. 1. ed. Brasília: Ipea, 2017. v. 1, p. 249-260.

CAVALCANTE, P.; CUNHA, B. É preciso inovar no governo, mas por quê? *In*: CAVALCANTE, P. *et al.* (Orgs.). **Inovação no setor público**: teoria, tendências e casos no Brasil. 1. ed. Brasília: Ipea, 2017. v. 1, p. 15-32.

CHRISTIANSEN, J.; BUNT, L. Innovating public policy: allowing for social complexity and uncertainty in the design of public outcomes. *In*: BASON, C. (Ed.). **Design for policy**: design for social responsibility. Aldershot: Gower Publisher, 2014. p. 41-56.

CROSS, N. Designerly ways of knowing. **Design Studies**, v. 3, n. 4, p. 221–227, 1982.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

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

SITES

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

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

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

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