ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Título do capítulo	CAPÍTULO 7 – *DESIGN* ETNOGRÁFICO E IMERSÃO ÁGIL: EXPERIMENTOS EM PROJETOS DO LABORATÓRIO DE INOVAÇÃO EM GOVERNO
Autores	Elisabete Ferrarezi Leticia Koeppel Mendonça Daniela Gomes Metello Manuel Bonduki
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.

CAPÍTULO 7

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

Elisabete Ferrarezi[1]
Leticia Koeppel Mendonça[2]
Daniela Gomes Metello[3]
Manuel Bonduki[4]

1 INTRODUÇÃO

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

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

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

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

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

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

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

Este capítulo[6] trata da experimentação feita pelo GNova de duas novas metodologias que possuem como principal finalidade obter informações qualificadas diretamente de usuários e atores envolvidos em um desafio público: o *Design etnográfico e a imersão ágil: checagem de realidade em políticas públicas.* Ambas aprofundam a compreensão de um desafio público por meio da identificação das necessidades, de motivações e das lógicas daqueles que vivem um problema público. O conhecimento gerado na aplicação dessas metodologias possibilita a proposição de soluções que têm como referência as oportunidades identificadas por aqueles diretamente envolvidos na situação pesquisada, e não as suposições da realidade. Isso contribui para a geração de políticas públicas mais efetivas e eficientes.

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

2 *DESIGN* ETNOGRÁFICO: DEFINIÇÃO E CARACTERÍSTICAS

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

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

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

Segundo Brown (2009[7] *apud* Araújo, 2012), a aplicação da etnografia em projetos de *design*, também conhecida como *design* etnográfico, difere da aplicação da etnografia em projetos acadêmicos. Para esta, a motivação é o desenvolvimento

6. Os autores agradecem pelas contribuições ao texto da consultora Isabela Brandalise, do MindLab.
7. BROWN, T. *Change by design*. Nova Iorque: Harper, 2009.

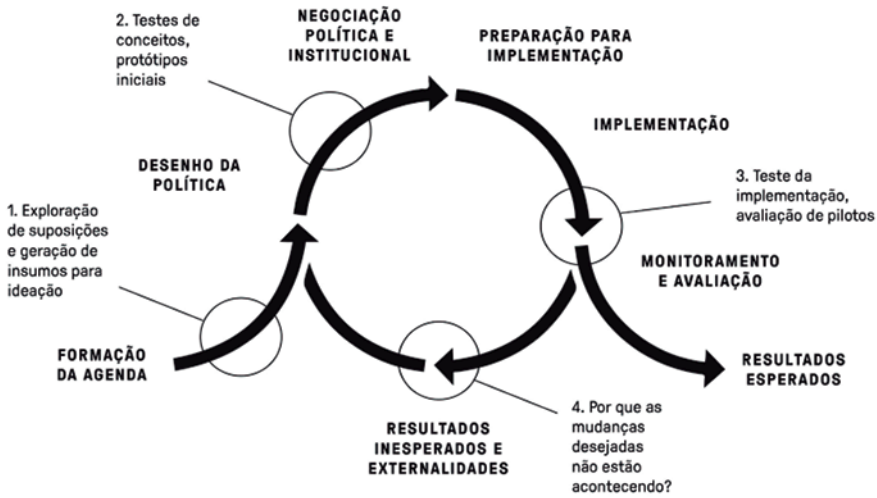
de teorias com validade científica, já para aquela, espera-se identificar, com alguma profundidade contextual e limitação de tempo e escopo, o que, no cotidiano das pessoas, representa uma oportunidade de inovação. Assim, o *design* etnográfico é uma apropriação, feita pelo *design*, da abordagem etnográfica,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

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

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

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

FIGURA 1
***Design* etnográfico e ciclo de políticas públicas**



Fonte: MindLab (s.d.).

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

2) Teste de conceito/protótipo inicial: quando a equipe já formulou conceitualmente um programa e necessita saber a opinião dos usuários e atores afetados para diminuir os riscos do projeto.

3) Teste da implementação e avaliação de piloto: o *design* etnográfico auxilia a geração de *insights* e correção de percurso.

4) Avaliação: o *design* etnográfico possibilita análise em profundidade para identificar resultados obtidos e para corrigir ou mudar os rumos do programa.

2.2 Processo de aplicação

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

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

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

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

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

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

2.3 Experimentos de *design* etnográfico realizados pelo GNova

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

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

2.3.1 Aplicativo para marcação de consulta na atenção básica SUS

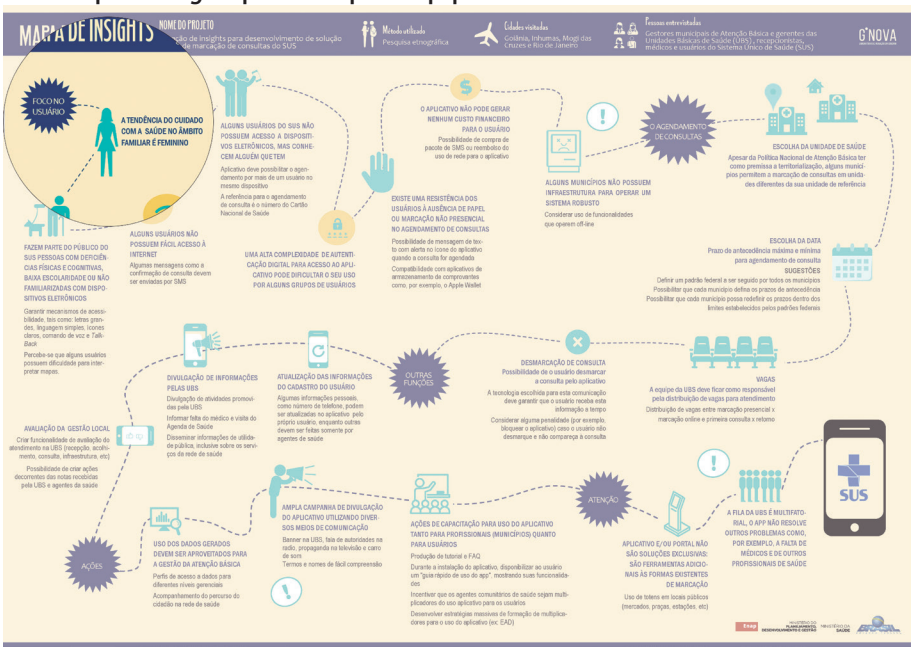
Em novembro de 2016, o Ministério da Saúde buscou o apoio do GNova para o desafio de desenvolver uma solução digital para marcação de consultas na atenção básica. A ideia era desenvolver um aplicativo que possibilitasse aos usuários agendarem consultas sem sair de casa, evitando custos de deslocamento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

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

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

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

FIGURA 2
Mapa de *insights* produzido pelas equipes do GNova e Ministério da Saúde



Fonte: GNova.

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

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

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

Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores

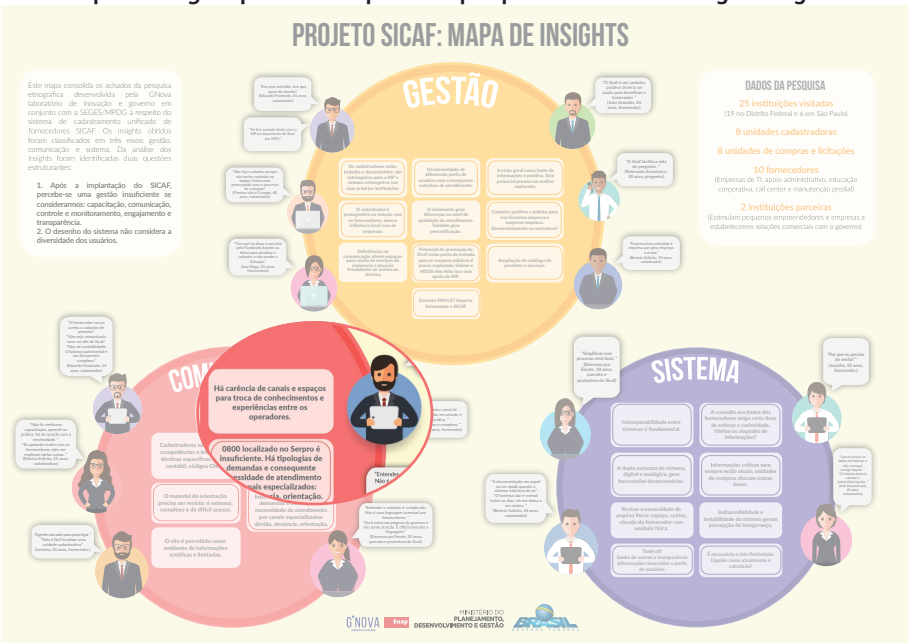
O Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (Sicaf) é o sistema criado pelo Ministério da Economia em 1995 com o objetivo de viabilizar o cadastramento de fornecedores de materiais e serviços interessados em participar de licitações e contratações com a administração pública federal. Em 2016,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

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

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

esses usuários e o órgão responsável pela gestão do sistema. Por outro lado, o sistema foi reconhecido como relevante fonte de informações e, consequentemente, dotado de imenso potencial para usos diversos, a ser explorado tanto para uso do governo quanto para uso das empresas. Os aprendizados do trabalho de *design* etnográfico também foram consolidados e apresentados por meio de um mapa de insights, com a utilização de citações (figura 3).

FIGURA 3
Mapa de *insights* produzido a partir de pesquisa baseada no design etnográfico



Fonte: GNova.

Os *insights* gerados por meio do *design* etnográfico ampliaram o entendimento do Ministério da Economia sobre o tema e orientaram ações de melhoria do sistema que já estavam em curso. Também serviram como ponto de partida para a exploração de potencialidades e a criação de soluções que não haviam sido identificadas anteriormente. Estimativas do Ministério da Economia indicam que a transformação digital do Sicaf, que incluiu o processo de *design* etnográfico, gerou ganhos de eficiência que resultaram em uma economia de R$ 65 milhões ao ano para o país (Planejamento, 2018).

2.4 Aprendizados da experiência de aplicação do *design* etnográfico

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

3 IMERSÃO ÁGIL: CHECAGEM DE REALIDADE EM POLÍTICAS PÚBLICAS

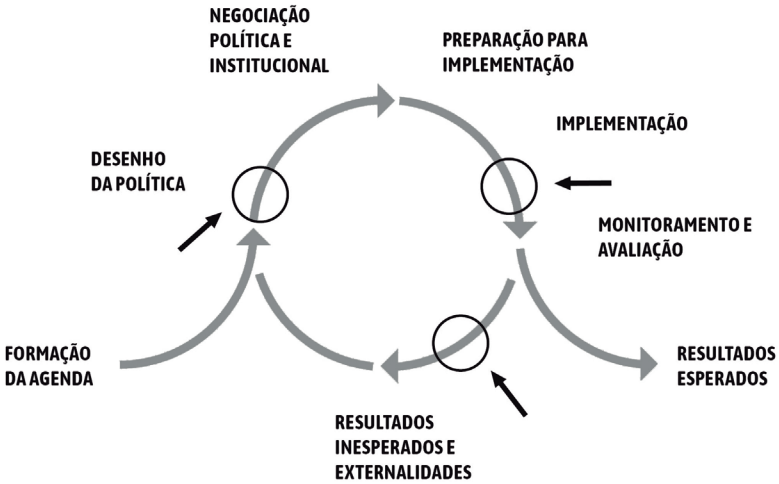
Esta seção relata outra metodologia experimentada pelo GNova, a da imersão ágil, e a sua aplicação em dois projetos, destacando os desafios, os resultados obtidos e os aprendizados da equipe a partir dessa aplicação.

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

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

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

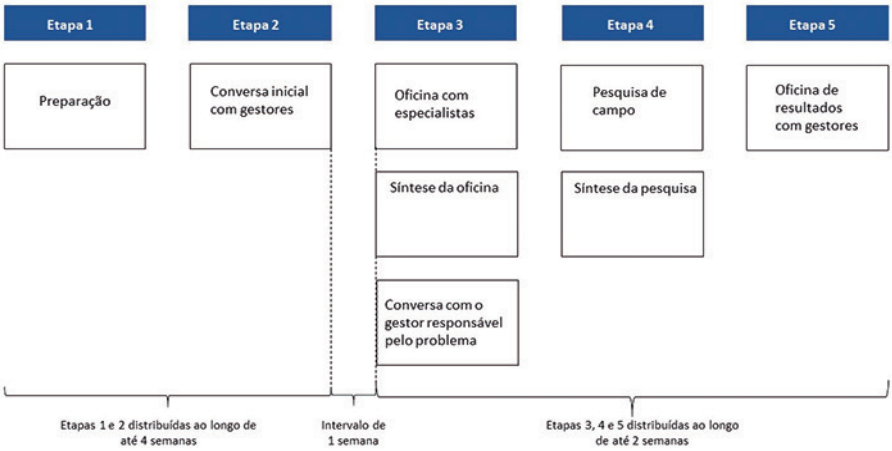
FIGURA 4
Ciclo de políticas públicas e indicação dos momentos em que a metodologia pode ser utilizada



Fonte: MindLab (2017, com adaptação).

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

QUADRO 1
Etapas da imersão ágil e duração



Fonte: Mindlab (2017, com adaptação).

3.1 Atores que participam do processo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

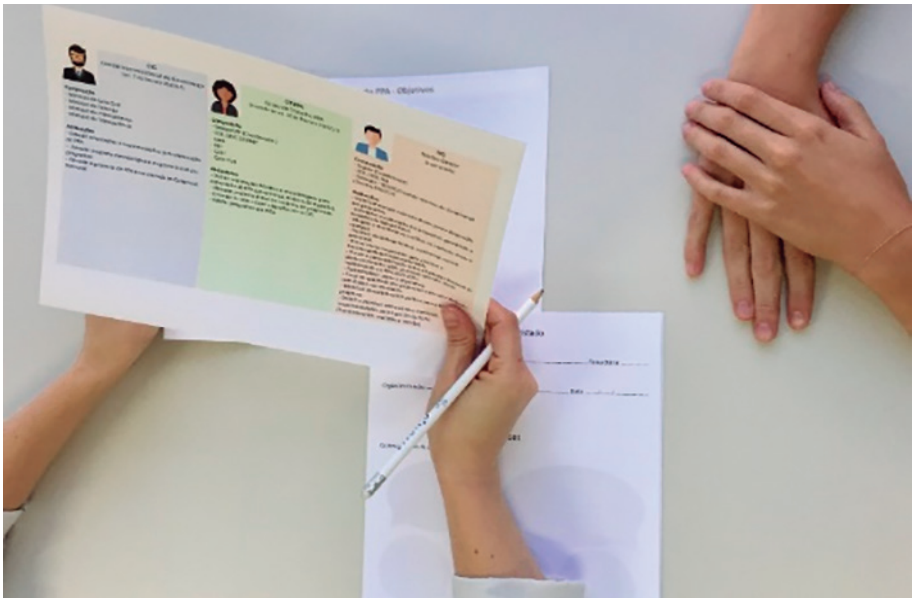
de conversa com o gestor responsável pelo problema para compartilhamentos dos resultados e ajustes. Participam desta etapa especialistas e equipe principal.

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

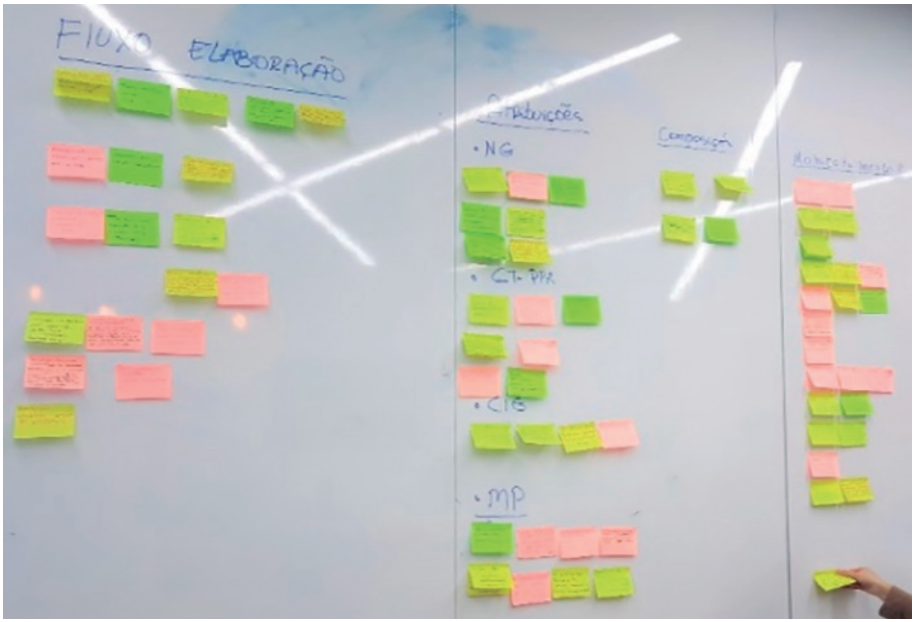
- Grupo 1: analisar cursos da Enap e identificar em quais deles as competências propostas estavam sendo desenvolvidas. No grupo, havia um facilitador, dois professores e duas pessoas da equipe responsável pelo problema.
- Grupo 2: identificar as atividades desenvolvidas pelos servidores e relacioná-las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

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

FIGURA 5
5A – Canvas utilizado nas oficinas



5B – Reconhecimento de padrões das entrevistas



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

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

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

1) Grupo 1 – Como o arranjo proposto pode assegurar os objetivos de governança do Plano Plurianual (PPA)?

   a) Quais recomendações podem ser feitas para que o processo de elaboração, monitoramento e avaliação do PPA descrito no modelo de governança seja efetivo?

   b) Esse arranjo pode aproximar a gestão do PPA do centro de decisões de governo? Por quê?

   c) Como as questões intersetoriais e os conflitos entre ações e programas poderiam ser equacionados nesse arranjo?

   d) Esse arranjo deveria atuar na provisão de recursos (políticos, humanos, tecnológicos, orçamentários etc.)? Por quê?

2) Grupo 2 – Atribuições e funcionamento de instâncias de governança propostas

   a) Como você avalia os objetivos propostos para o modelo de governança do PPA? Identifique o que acha positivo, o que pode ser risco e o que está faltando.

   b) Como você avalia as atribuições propostas para cada uma das instâncias de governança propostas? Identifique o que acha positivo, o que pode ser risco e o que está faltando.

   c) Quais são as recomendações para a proposta de composição das instâncias de governança propostas?

   d) Qual deveria ser o papel do Ministério da Economia nas instâncias de governança propostas?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.3 Aprendizados dos experimentos da imersão ágil

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

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

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

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

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

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

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

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

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

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

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

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

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

REFERÊNCIAS

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

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

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

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

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

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

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

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

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

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

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

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

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

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