

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA

***DESIGN THINKING E POLÍTICAS PÚBLICAS:
AMPLIANDO AS POSSIBILIDADES DE DIÁLOGO***

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

LETICIA KOEPEL MENDONÇA

BRASÍLIA-DF

2019

LETICIA KOEPEL MENDONÇA

***DESIGN THINKING E POLÍTICAS PÚBLICAS:
AMPLIANDO AS POSSIBILIDADES DE DIÁLOGO***

Dissertação apresentada ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento, área de concentração em Economia, para a obtenção do título de Mestre.

Orientador Prof. Dr. Roberto Rocha Coelho Pires
Co-orientador Prof. Dr. Pedro Luiz Costa Cavalcante

BRASÍLIA-DF

2019

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA

Mendonça, Leticia Koepfel

M539d *Design thinking* e políticas públicas: ampliando as possibilidades de diálogo /
Leticia Koepfel Mendonça – Brasília : IPEA, 2019.
113 f. : il.

Dissertação (mestrado) – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada,
Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento, área de
concentração em Economia, 2019

Orientação: Roberto Rocha Coelho Pires

Coorientação: Pedro Luiz Costa Cavalcante

Inclui Bibliografia.

1. Administração Pública. 2. Políticas Públicas. 3. Inovações. I. Pires, Roberto
Rocha Coelho. II. Cavalcante, Pedro Luiz Costa. III. Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada. III. Título.

CDD 351

Ficha catalográfica elaborada por Andréa de Mello Sampaio CRB-1/1650

LETICIA KOEPEL MENDONÇA

***DESIGN THINKING E POLÍTICAS PÚBLICAS:
AMPLIANDO AS POSSIBILIDADES DE DIÁLOGO***

Dissertação apresentada ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento, área de concentração em Economia, para a obtenção do título de Mestre.

Defendida em 31 de outubro de 2019

COMISSÃO JULGADORA

Prof. Dr. Antonio Ernesto Lassance de Albuquerque Júnior – Ipea

Prof(a). Dr(a). Pedro Cavalcante – Ipea

Prof. Dr. Roberto Rocha Coelho Pires – Ipea

Profa. Dra. Andrea de Faria Barros Andrade – IFB Brasília

BRASÍLIA-DF

2019

À minha família e todos(as)
aqueles(as) que, de diferentes formas, me
acolheram nessa jornada e tornaram esse
passo possível.

AGRADECIMENTOS

O mundo não para com o intuito de que possamos escrever a nossa dissertação. Na verdade, continuamos a existir no mundo, apesar da nossa dissertação. Felizmente, não estamos sós, fazemos parte de uma rede de pessoas que, solidariamente, nos ajudam a dar conta de várias e variadas coisas que acontecem ao longo da caminhada de uma dissertação e que tornam o ato de “dissertar” possível. Em sendo assim, são muitos os agradecimentos a serem feitos.

Ao meu orientador Roberto Pires, pela total confiança no processo, a meu co-orientador, Pedro Cavalcante, pela abertura à experimentação, bom humor, agilidade e incondicional apoio na construção deste trabalho.

Um agradecimento especial a Elisabete Ferrarezi, Isabella Brandalise e Bruno Rizardi, pelas críticas, sugestões e valiosas reflexões sobre os conteúdos.

A Inácio Oliveira, por ter cuidado do acesso aos livros e demais materiais bibliográficos tão necessários.

A Marizaura Camões e Guilherme de Almeida, por terem me apoiado com tanta humanidade e empatia no retorno ao trabalho.

Aos colegas do mestrado, colegas de trabalho e professores do IPEA, pelos aportes de conhecimento e solidariedade.

A minha filha e família, pela presença, paciência e sabedoria.

A Flávia Ribas, pela amizade e solidariedade como mulher e mãe.

A Luzinete Dias, por ter cuidado de mim e da minha filha com tanto carinho e generosidade durante todo esse período.

A Espiritualidade, essa misteriosa presença, sempre conectando forças e criando possibilidades em minha vida.

“Um dos problemas que se apresentam a todo pesquisador, em especial nas ciências sociais, consiste em saber e em saber se livrar dos saberes.”

Pierre Bourdieu, 2014

RESUMO

O objetivo dessa dissertação é fomentar e ampliar as possibilidades de diálogo entre *design thinking* e *políticas públicas*. O trabalho aborda o *design thinking* enquanto modelo mental e aporta elementos para um melhor entendimento sobre como esse tema tem se inserido na administração pública, como tem se relacionado com as teorias de *policymaking* e que novos elementos poderia agregar à forma de lidar com os desafios públicos, contribuindo para construção de melhores políticas. Para isso foi realizada uma revisão aprofundada da literatura de design e sua evolução até o campo das políticas públicas, incorporando-se muitas reflexões a partir da experimentação mais recente do uso do *design thinking* no setor público, no Brasil e no mundo. Observou-se que o design percorreu uma longa caminhada até amadurecer enquanto modelo mental (*design thinking*) e poder ser transposto a outras áreas, inclusive o governo. Inspirado na complexidade, não separa definição do problema de construção de solução, combina diferentes formas de raciocínio, faz uso de uma diversificada linguagem “material” como instrumento do pensar e tem seu processo de desenvolvimento guiado pela reflexão na ação. Constatou-se também que o *design thinking* entra no governo no âmbito de uma agenda mais ampla de experimentos para inovação que almeja gerar mais capacidade estatal para lidar com os *wicked problems* contemporâneos tanto por meio de melhorias na gestão de políticas existentes, como de promoção de transformações sociais mais profundas na forma do Estado atuar e interagir com a sociedade. Observou-se também que o *design thinking* tem se inserido no setor público mais como prática de um modelo mental inspirado na complexidade do que como uma nova teoria para o *policymaking*, carecendo de maior diálogo com o campo das políticas públicas. O trabalho conclui com a apresentação de um quadro comparativo que, para fins didáticos, destaca as principais diferenças entre a abordagem de *policymaking* proposta pelo *design thinking* e a abordagem racionalista-positivista (tradicional), essa última, ainda muito presente na prática de construção de políticas pela burocracia. Ao organizar o modo de pensar do design aplicado a um conjunto de categorias estratégicas para construção de políticas públicas faz-se um esforço de aproximação de linguagens entre a abordagem do design e abordagens consolidadas do *policymaking*, o que pode ser visto como um convite à ampliação do diálogo entre esses dois campos de estudo.

Palavras-chave: *Design Thinking*. Políticas Públicas. Inovação. *Wicked Problems*.

ABSTRACT

The purpose of this dissertation was to foster and expand the possibilities of dialogue between design thinking and public policy. The paper approaches design thinking as a mental model and attempts to provide elements for a better understanding of the characteristics of this way of thinking, how this theme has been inserted in public administration, how it relates to policymaking theories and what new elements design thinking could add to the way of dealing with public challenges, contributing to the construction of better policies. To make this analysis, an in-depth review of the design literature and its evolution to the field of public policies was carried out, incorporating many reflections from the most recent experimentation of the use of design thinking in the public sector in Brazil and in the world. It was noted that design went a long way to maturing as a mental model (design thinking) and could be transposed to other areas, including the public sector. Inspired by complexity, it does not separate the problem definition, from the construction of solution, combines different forms of reasoning, makes use of a diversified “material” language as an instrument of thinking and has its development process guided by reflection in action. Design thinking has also been found to enter the government as part of a broader agenda of innovation experiments that aims to generate more state capacity to address contemporary wicked problems through improvements in existing policy management and promotion of deeper social transformations in the State way of acting and interacting with society. It was also observed that design thinking has been inserted in the public sector more as a practice of a mental model inspired by complexity than as a new theory for policymaking, requiring a greater dialogue with the public policy field. The paper concludes with the presentation of a comparative table that, for didactic purposes, highlights the main differences between the policy thinking approach proposed by design thinking and the rationalist-positivist (traditional) approach, the latter still very present in the practice of constructing policies by the bureaucracy. By organizing the design thinking applied to a set of strategic categories for public policy-making, an effort is made to approximate languages between the design approach and consolidated approaches to policymaking, which can be seen as an invitation to broaden the dialogue between these two fields of study.

Palavras-chave: *Design Thinking*. Public Policy. Innovation. *Wicked Problems*.

Lista de figuras

Figura 1 – Escada Virtuosa do Design e do Desenvolvimento.....	13
Figura 2 - Pensamento convergente e divergente.....	34
Figura 3 - O loop contínuo comum aos processos de design e de inovação.....	41
Figura 4 - Panorama de abordagens de inovação.....	50
Figura 5 - Escada da Co-criação de Políticas Públicas.....	77

Lista de quadros

Quadro 1 - Design como uma forma de conhecimento diferenciada do campo da ciência e humanidades.....	20
Quadro 2 – Diferenças entre pesquisa em Design e pesquisa de Marketing.....	27
Quadro 3 – Piloto e Protótipo no Processo de <i>Policymaking</i>	89
Quadro 4 – Quadro comparativo de abordagens de <i>policymaking</i>	93

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	1
2. DO DESIGN INDUSTRIAL AO <i>DESIGN THINKING</i>	7
2.1. O “nascimento” do design como “design”	7
2.2. Design para transformar o mundo	10
3. O MODO DE PENSAR DO DESIGN, O <i>DESIGN THINKING</i>	16
3.1. O <i>design thinking</i> como forma de pensar	16
3.1.1. <i>Design Thinking</i> : ciência, arte ou uma boa mistura de tudo?	19
3.1.2. Definição do problema e construção de soluções: faces da mesma moeda no <i>design thinking</i>	22
3.1.3. A construção do conhecimento no <i>design thinking</i> : uma experiência humana.....	25
3.1.4. O processo de criação no <i>design thinking</i> : combinando formas de raciocínio.....	32
3.1.5. A linguagem “material” do <i>design thinking</i> : ferramentas do pensar.....	36
3.1.6. O processo de <i>design thinking</i> : organizando as habilidades para que funcionem.....	40
4. <i>DESIGN THINKING</i> E OS DILEMAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CONTEMPORÂNEA	44
4.1. Administração pública e sociedade atual: as atuais distâncias	44
4.2. A administração pública em busca de novas possibilidades	47
4.3. Design e políticas públicas: elementos que os aproximam	51
4.4. Do design de políticas públicas (<i>design policy</i>) para a política pública como design (<i>design for policy</i>).....	56
4.5. Design para gestão e design para transformação social no setor público ..	61
5. AMPLIANDO O DIÁLOGO ENTRE <i>DESIGN THINKING</i> E POLÍTICAS PÚBLICAS	65

5.1 Metodologia para análise do <i>design thinking</i> no processo de <i>policymaking</i> .	65
5.2 <i>Design thinking</i> no <i>policymaking</i> : revisitando a forma de pensar política pública	67
5.2.1. O problema público não é dado, mas construído	73
5.2.2. Solução como um caminho, mas não um final	76
5.2.3. O ser humano integral no centro da construção do conhecimento	80
5.2.4. Redesenhando cidadania no processo de design de políticas públicas..	82
5.2.5. Política pública em vários tempos: o que se é e o que pode vir a ser....	84
5.2.6. Políticas públicas como atividade criativa	85
5.2.7. Experimentação como gestão de riscos e incertezas	88
5.2.8. Legitimação de evidências para tomada de decisão	90
5.3. <i>Policymaking</i> tradicional e <i>design thinking</i> : construindo tipos ideais para aprofundar diálogos	92
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	97
7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	104

1. INTRODUÇÃO

A sociedade contemporânea tem passado por importantes transformações sociais e econômicas, potencializadas pelas novas tecnologias digitais. Entretanto, as estruturas e a forma de atuação do governo ainda têm tido dificuldades em acompanhar essas mudanças. Estamos vivendo a primeira geração de servidores públicos que devem servir a um mundo de comunidades não só reais, mas também virtuais, onde dados, informações e conteúdo são compartilhados em todo o mundo e remontados de maneiras imprevisíveis. A oferta de serviços públicos passa a ser, crescentemente, baseada em informação, conhecimento e atenção a maior diversidade de identidades (gênero, raça, deficiência etc.), em vez de produtos uniformes distribuídos massiva e homogeneamente a cidadãos presumidamente uniformes (Bourgon, 2011).

Observa-se também, uma crescente mudança de visão sobre os desafios públicos: de problemas complicados para *wicked problems*¹ (mudanças climáticas, transição demográfica, desemprego tecnológico, segurança alimentar etc.). Isto é, problemas públicos complexos, mal definidos, em interações amplas com um conjunto de outros problemas, integrando um sistema aberto, permeado de incertezas e para os quais o uso de métodos analíticos mostra-se insuficiente como único recurso para o desenvolvimento de possíveis soluções (Rittel e Webber, 1973).

Estas transformações sociais e da percepção dos desafios públicos não encontram correspondente transformação na forma de atuação do setor público, o qual continua baseado em um modelo de administração referenciado em uma sociedade industrial, onde o Estado é concebido como parte de um sistema fechado. Nesse sistema, o Estado formula políticas públicas por meio quase exclusivo da sua burocracia e aborda o cidadão como um agente passivo, que recebe dos governos bens e serviços públicos, providos de forma massiva (Bourgon, 2011).

Christiansen e Bunt (2012) chegam a apontar para uma crise de efetividade do Estado atual, que pressionaria os governos em direção a uma revisitação não apenas dos seus instrumentos de ação, mas também da sua forma de pensar e abordar os desafios públicos. É nesse contexto, sob risco de perda crescente de legitimidade em seu papel de promotor de

¹ Termo traduzido como “problemas traiçoeiro”s ou “perversos”.

valor público, que a partir do início dos anos 2000 muitos governos iniciam uma espécie de “movimento” de experimentação de um conjunto diversificado de práticas, que serão então organizadas e agregadas sob um termo mais amplo de “inovação no setor público”, passando a ser apoiada por publicações e consultorias de organismos internacionais (Christiansen e Bunt, 2012; Bourgon, 2011; Cavalcante et al., 2019).

É por meio dessas agendas de inovação de governo que o modo de pensar do design (*design thinking*) entra no campo das políticas públicas, especialmente com a constituição de laboratórios ou *hubs* de inovação em governo. Nesses espaços, métodos e princípios de design passaram a ser explorados e aplicados aos problemas públicos, tanto para mudar a mentalidade, como a prática de identificação de problemas e desenvolvimento de soluções (Clarke e Craft, 2018; Junginger, 2014; 2015).

O design seria por essência o campo da criação, uma vez que não versa sobre o que o mundo é e suas leis, mas sim sobre o que ele pode vir a ser por meio da criação de artefatos ou significados, tendo sido chamado por Simon (1996) de “ciência” do artificial². Inspirado no pensamento sistêmico, complexo, o design é uma forma de pensar que busca resultados práticos para problemas colocados, não tendo como fim encontrar leis gerais, construir teorias ou testar hipóteses abstratas, mas criar algo que funcione. Nesse processo, faz uso de formas não cartesianas de organização do conhecimento existente (pensamento sintético), combina racionalidades (dedutivo, indutivo e abduutivo), produz novas possibilidades e coloca em teste suas “hipóteses de solução”, com o intuito de identificar, pela experiência, as que melhor atendam às necessidades identificadas (empatia) no contexto na qual será inserida (adequação/adaptabilidade).

O *design thinking*, no sentido aqui empregado, reflete, portanto, esse modo de pensar do design. O modo como esses profissionais (designers) abordam desafios e constroem novas possibilidades de ação e que, como modelo mental, passa a ser usado e transposto a diversos campos do conhecimento, incluindo o campo das políticas públicas.

Contudo, quase sempre tomado como integrante de um “pacote” muito amplo e diversificado de instrumentos da “agenda de inovação” no governo (insights

² Quando Simon fez essa descrição focou muito no design como construção de objetos, artefatos. Atualmente, os designers entendem que não apenas a construção de objetos, mas também de significados é importante e se sobrepõe a produção de artefatos. Existe uma discussão rica se o design seria uma ciência, operável por um tipo de racionalismo mais tradicional, ou uma arte, que envolve além da razão, emoção e sentido. Para aprofundar mais sobre isso ver Cardoso (2008) e Buchanan (2001a)

comportamentais, governo digital, políticas baseadas em evidências etc.), o *design thinking* nem sempre é percebido naquilo que possui como maior potencial de transformação no setor público. Ou seja, como um modelo mental ou forma de pensar inspirado na complexidade, capaz de propor uma reflexão sobre a forma atual de se pensar e executar políticas públicas.

Sem esta compreensão do *design thinking* enquanto forma de pensar, a sua aplicação no setor público corre o risco de ficar restrita ao emprego automatizado de novas ferramentas (*toolkits*), empobrecida no seu aspecto reflexivo e confinada a uma prática de alguns poucos espaços inovadores (laboratórios de inovação). Resumida, por seus críticos, a uma atividade prática de mera incorporação de artefatos e atividades típicas do design (post-it canvas, protótipos, workshops de ideação, espaços de co-criação etc.) que reforça um modelo mental tradicional (racionalista-positivista) e instrumental de elaboração de políticas públicas (Iskander, 2018; Julier, 2011).

Ainda que esta apropriação instrumental do design por si só já traga melhorias ao *policymaking* vigente, pode não ser suficiente para promover novas percepções e reenquadramentos das situações problemas, necessárias para alavancar transformações estratégicas e alinhadas aos complexos desafios do setor público. Em outras palavras, pode não levar a uma mudança na forma de geração e organização de conhecimento, capaz de propiciar a construção de novas possibilidades de solução ou melhorias significativas de realidades existentes (Iskander, 2018; Tokinwise, 2015; Mazé, 2014).

E ainda que caiba reconhecer que a relação entre design e políticas públicas não seja nova, é importante frisar que, com a aplicação do uso do *design thinking* pelos governos, esta começa a se dar em outros termos. Conforme lembra Junginger (2015), o design já tem ocupado alguns espaços relevantes no processo de *policymaking*, destacando-se sua presença nas atividades de comunicação e desenvolvimento de produtos e serviços necessários à implementação de políticas já existentes.

Contudo, o que se constitui como elemento novo a partir da introdução do *design thinking* é a extensão do espaço do design para além da implementação, isto é, pensar políticas públicas como problemas de design e este como prática do processo de elaboração de políticas públicas, desconstruindo-se a separação tradicional entre formulação e implementação (Junginger, 2015).

Nesse novo contexto, faz-se cada vez mais necessário aprofundar o diálogo entre os dois campos de conhecimento: design e políticas públicas. Conforme ressalta Peters (2019), ainda que estas duas comunidades de pesquisa lidem com situações preferíveis, carreguem consigo aspectos normativos e, na prática, sejam fruto de processos dinâmicos e pouco lineares de construção de soluções, pouca coisa vem sendo produzida na literatura integrando estas duas áreas de estudo.

A razão para isso caberia, contudo, aos dois lados. Tanto a comunidade de pesquisa de design careceria de uma compreensão mais aprofundada da literatura sobre políticas públicas e as especificidades inerentes a aplicação do design no setor público, como, por sua vez, a comunidade de pesquisa sobre políticas públicas possuiria uma compreensão muito restrita do design, mais como um tipo de atividade ou ofício, do que uma forma de pensar (Peters, 2019³; Clarke e Craft, 2018).

O objetivo desta dissertação é contribuir para ampliar as possibilidades de diálogo entre *design thinking* e políticas públicas. Para isso é feita uma revisão aprofundada da literatura em design buscando identificar elementos que caracterizam essa forma de pensar, assim como importantes contribuições teóricas que possibilitaram a aproximação desse campo do conhecimento com o das políticas públicas. Busca-se também, na literatura nacional e internacional, sistematizar as principais reflexões advindas dessa experimentação mais abrangente do uso do *design thinking* na construção de políticas no setor público e contrastá-las com o modo de pensar racionalista-positivista, já superado na teoria, mas ainda muito presente na prática do *policymaking* pela burocracia.

O que se entende por design e o que seria o modo de pensar do design, o *design thinking*? Quais as principais características desse “modelo” de pensamento? Como esse modelo dialoga com a administração pública contemporânea e com as teorias de políticas públicas? Que novos elementos o *design thinking* poderia agregar à forma de lidar com os desafios públicos e contribuir para construção de melhores políticas? Todas estas são questões que perpassam o presente trabalho e para as quais serão aportados um conjunto organizado de conteúdos e reflexões.

Além dessa introdução, que constitui o primeiro capítulo, o presente trabalho é

³ Peters (2019) usa o termo “atitude” ao invés de modelo mental ou forma de pensar, todavia, o emprega com a mesma conotação.

composto de mais cinco capítulos. No capítulo 2 é apresentada uma breve trajetória da caminhada percorrida pelo design, desde o seu nascimento enquanto área profissional específica, a partir da revolução industrial, até o seu desenvolvimento como modelo mental, isto é, forma de pensar capaz de ser aprendida e transposta para uso em diversas atividades, inclusive no governo.

No capítulo 3 busca-se identificar os principais elementos deste “modo de pensar” próprio do design, como eles se organizam e de que maneira se relacionam com a ciência e qual seria sua forma de entender problemas e conceber soluções. Busca-se, portanto, apresentar um entendimento mais abrangente sobre design abrindo-se, pela expansão do entendimento sobre design, as primeiras possibilidades de um diálogo mais aprofundado com o campo das políticas públicas.

No capítulo 4, faz-se uma breve contextualização dos desafios colocados para o Estado contemporâneo e da forma como a construção de políticas foi sendo moldada sob influência do modelo mental de base racionalista-positivista dos paradigmas weberianos e gerencial de administração pública, assim como, mais recentemente, esses mesmos paradigmas, passam a ser revisitados por um conjunto amplo de experimentações compondo uma “agenda de inovação em governo”, com destaque para o *design thinking*. Em seguida, destaca-se os pontos em comum entre *design thinking* e políticas públicas, assim como as diferenças entre *design policy*, *policy design* e *design for policy*, termos que expressam o amadurecimento de uma relação sempre presente entre design e políticas públicas. Ao final, apresenta-se de forma resumida, as duas principais vertentes que estariam impulsionando a prática do design no setor público: o design para gestão e o design para transformação social.

Já no capítulo 5, aprofundam-se as possibilidades de diálogo entre o *design thinking* e o processo de construção de políticas públicas (*policymaking*), por meio da identificação das principais mudanças que esta abordagem tem proporcionado com relação a um conjunto de elementos estratégicos na produção de políticas (definição de problemas, soluções, geração e conhecimento, avaliação etc.). Como recurso didático, é construído um quadro comparativo (tipos ideais weberianos) entre o modelo racionalista-positivista de construção de políticas públicas e o proposto a partir da prática do *design thinking*. Esse quadro tem um duplo objetivo: dar mais visibilidade às diferenças entre as duas abordagens assim como, por meio da construção de categorias comuns de análise, aproximar linguagens e ampliar as

possibilidades de diálogo do campo do design e das políticas públicas, trazendo mais concretude à reflexão.

Nas considerações finais, capítulo 6, o trabalho termina apontando elementos para exploração de uma agenda futura de pesquisa que, visando mais aprofundamento e interação dos temas aqui propostos possa contribuir para aprimorar a forma de se fazer políticas públicas, ampliando a capacidade do Estado de enfrentar os complexos desafios da administração pública contemporânea.

2. DO DESIGN INDUSTRIAL AO *DESIGN THINKING*

Objetivo desse capítulo é apresentar uma breve trajetória da caminhada percorrida pelo design, desde o seu nascimento enquanto área profissional, a partir da revolução industrial, até o seu desenvolvimento como modelo mental, isto é, como forma de pensar capaz de ser aprendida e transposta para uso em diversas atividades, incluindo a forma de se fazer política pública (*policymaking*).

2.1. O “nascimento” do design como “design”

O design, enquanto capacidade humana de conceituação e projeção, necessária à materialização de uma nova realidade, fez-se presente ao longo da história, desempenhando papel estratégico na produção de inovações. Seja por meio dos desenhos de Leonardo da Vinci do século XV, das maquetes e experimentos de Buckminster Fuller em meados do século XX ou dos mais variados projetos de inovação desenvolvidos nos anos mais recentes pelas empresas do Vale do Silício, elementos do design permeiam o processo de criação e desenvolvimento de novos produtos, serviços e sistemas de organização econômica e social.

Segundo Cardoso (2012), o design é uma área projetual que atua na conformação da materialidade e, no caso da sociedade contemporânea, também na conformação e organização da imaterialidade. Ele se origina do verbo em latim *designare*, abrangendo os sentidos de designar e desenhar, o que do ponto de vista etimológico representa “uma tensão dinâmica, entre um aspecto abstrato de conceber/projetar/atribuir e outro concreto de registrar/configurar/formar” (Cardoso, 2008, p. 20). Seguindo esta mesma linha, o autor conclui que o design funcionaria como elemento de junção, “atribuindo forma material a conceitos intelectuais” (Cardoso, 2008, p.20).

Para Victor Papanek (1971, p. 23), “o planejamento e padronização de qualquer ato em relação a um fim previsível desejado constitui o processo de design”. Sem negar essa visão, mas dando mais ênfase ao aspecto finalístico desta capacidade projetual, Herbert A. Simon no livro “A ciência do Artificial” afirma que “faz design quem projeta cursos de ação com o objetivo de transformar situações existentes em outras situações preferidas” (Simon, 1996, p.111). Ou seja, o design estaria ligado a uma capacidade humana de projetar novas possibilidades com a finalidade de alcançar melhores resultados.

E essas novas possibilidades poderiam ir além do campo concreto, abarcando também

o plano simbólico. Projetos de design seriam, segundo Manzini (2017), uma sequência de conversas e ações sobre o mundo, cujo objetivo é aproximá-lo do que se deseja que seja. Uma aproximação, segundo esse mesmo autor, não apenas no campo do funcionamento prático (*problem-solving*), mas também no campo dos significados (*sense making*). Papanek (1971, p.23), reforçando a importância do simbólico, afirma que “design é o esforço consciente para impor uma ordem que tenha significado”.

Ou seja, enquanto capacidade humana mais ampla de projetar novas possibilidades e significados, o design fez-se sempre muito presente ao longo da história. Mas é somente após a revolução industrial, e seus desdobramentos sociais e econômicos, que o design passou a ser reconhecido e nomeado como tal. Isso porque, nas palavras de Cardoso (2012, p.15), “o design nasceu com o firme propósito de pôr ordem na bagunça do mundo industrial”.

Para Cardoso (2008) a bagunça que o design tenta colocar ordem está relacionada a três processos históricos, ocorridos nos séculos XIX e XX, que se inter-relacionam: a industrialização (uma nova forma de produção, distribuição e, posteriormente de consumo); a urbanização (concentração de grande contingente populacional em espaços reduzidos chamados de metrópoles); e a globalização, (integração entre várias economias e seus meios de comunicação).

Esses três processos, segundo o referido autor, enfrentam o desafio de organizar muitos elementos (informações, pessoas, carros, serviços de saúde, educação, saneamento etc..), em relações e sistemas que funcionem, compondo assim uma nova ordem social. Neste novo contexto, o design vai assumindo importância e a função de instrumento de organização de uma sociedade cada vez mais interconectada e, por conseguinte, mais complexa.

Com a revolução industrial acelerou-se o processo de divisão do trabalho e, conseqüentemente, ampliou-se a separação entre aquele que projeta, o designer, e o responsável pela fabricação, seja esse o operário ou a máquina. Segundo Cardoso (2008), é na existência ou não desta separação, entre o projetar e o fazer que, para alguns historiadores, seria possível marcar a passagem do artesanato ao design. Ou seja, de um lado estaria o artesão, dominando todo o processo produtivo, da concepção à fabricação, de outro o design, a quem caberia a tarefa de projetar o que seria por outro fabricado, ampliando-se as possibilidades de criação. Ainda que mais distante do fazer que o artesão, o projetar do design continua vinculado a um objetivo final e volta-se para ação.

Se a industrialização criou as condições para o surgimento do design e a gradual separação dessa atuação profissional frente ao artesão, cumpre destacar que é somente com a gradual consolidação de uma nova ordem social e econômica, conhecida como fordismo, que o papel do design enquanto campo profissional específico vai ganhar consciência e desenvolver-se como tal (Cardoso, 2008). Além disso, vai começar a expandir-se para um conjunto maior de ramos e áreas ligadas à produção industrial, a exemplo da indústria da moda e da propaganda.

O fordismo é aqui definido como um modelo de produção que modificou o processo artesanal de produção, por meio da aplicação do sistema taylorista⁴ na linha de montagem (Pasqualini, 2004). Inicialmente implantado na indústria automobilística por Henry Ford no início do século XX, o fordismo expandiu-se para outros ramos industriais e foi responsável por um grande incremento da produtividade nos países desenvolvidos, permitindo-se alcançar, pela primeira vez, uma produção em massa de produtos homogêneos (Santos, 2009).

Em uma época de contestação social, acirramento da luta de classes e organização sindical, o fordismo foi a base econômica sob a qual foi instituído o Estado do Bem-Estar Social, um pacto entre governo, indústria e sindicatos, que apresentou contornos diferentes na Europa e nos Estados Unidos, freou o avanço do socialismo e resultou em um modelo socioeconômico no qual os elevados ganhos de produtividade, advindos da nova organização do trabalho, foram repartidos para classe trabalhadora na forma de melhores salários e na montagem de um sistema de proteção social capaz de garantir renda ao longo da vida o que, por sua vez, alimentou um consumo em massa, criando-se um ciclo virtuoso entre produção, distribuição e consumo (Santos, 2009).

O apogeu do modelo fordista e, em especial, o consumismo a ele vinculado, tiveram forte impacto no desenvolvimento do design. Além de ser crescentemente responsável pela identificação de novas necessidades e criação de demanda por novos produtos, Cardoso (2008) destaca que a necessidade de um consumo sempre em ascensão, para manter o sistema fordista funcionando, tornou o design cada vez mais estratégico para a produção crescente de bens descartáveis.

⁴ Frederic Taylor em sua obra “Princípios da Organização Científica do Trabalho”, propunha a divisão da execução de tarefas mais complexas em um conjunto de operações simples e rotineiras como fórmula para o aumento da produtividade (Pasqualini, 2004).

Crescentemente as indústrias passaram a fazer uso das novas tecnologias e do design para praticar tanto a obsolescência programada, criando produtos para funcionar por tempo limitado, como a obsolescência estilística, na qual um bem passa a ser descartável não porque perde sua função, mas por deixar de estar conforme o estilo predominante (Kochhann, 2016).

Este design, guiado majoritariamente por exigências de criação e manutenção do mercado, predominou nos países desenvolvidos nas décadas de 1930 até as de 1960. Por meio de estratégias relacionadas à aparência estética, os designers desta época compartilhavam a ideia de que aumentar as vendas era uma das suas principais responsabilidades (Cardoso, 2008).

O *styling*, como forma de pensamento, ganhou força e, aproveitando-se das descobertas de novos materiais, tecnologias e do desenvolvimento da propaganda, o foco do design passou então a residir na estética, na forma e superfície do produto e muito menos na sua função (Adrionli e Galassafi, 2014). O design tornou-se assim um propulsor de vendas e a obsolescência estilística uma estratégia mercadológica consciente, um poderoso instrumento a alimentar o consumismo, impulsionando o modelo fordista de produção (Cardoso, 2008; Kochhann, 2016).

Contudo, esta trajetória do design, guiada essencialmente pelas exigências do mercado, sofrerá contestações a partir do final dos anos 1960 e início dos anos 1970. A partir dessas contestações surgirá um pensamento crítico de design que será fundamental não apenas para o amadurecimento da sua identidade, ainda em formação, como para a sua consolidação enquanto ramo de conhecimento e, por conseguinte, sua posterior expansão para muitas outras áreas de atuação, além da industrial.

2.2. Design para transformar o mundo

O final da década de 1960 e início da década de 1970 abriga um contexto de maiores preocupações com o meio ambiente e debates sobre autonomia política e econômica de países em desenvolvimento. Segundo Cardoso (2008) e Kochhann (2016), os conceitos de funcionalidade, comodidade e beleza, até então principais referências para o trabalho dos designers, começaram a dividir espaço com a formação de uma nova consciência do papel do design, da tecnologia e de suas possíveis contribuições para construção de um mundo mais sustentável e menos desigual.

Dentre as visões críticas sobre o design e seus rumos, cabe aqui destacar, pela influência de suas obras, as contribuições de Victor Papanek nos anos de 1970 e as de Ezio Manzini, nos anos 2000. Ao primeiro, coube o mérito de protagonizar uma dura crítica ao modelo então vigente de design e fazer um chamado a uma visão mais ampla do design, posicionando-o como ferramenta de transformação socioambiental, não apenas de criação de mercados consumidores insaciáveis. A Manzini, já dialogando com a sociedade contemporânea e suas novas possibilidades tecnológicas, cabe destacar os esforços na construção de uma nova cultura de design, aberta, colaborativa, descentralizada e capaz de criar significados e capacidades para que as próprias organizações sociais possam co-construir soluções para os seus desafios.

Ambos, tanto Papanek como Manzini, são especialmente responsáveis por promover, a seu tempo, uma ampliação e questionamento sobre os limites de aplicação do design, transpondo o espaço restrito à produção industrial. Em comum, os dois autores propõem um design “para o mundo”, para transformação social e não somente para o mercado.

Começa a surgir assim a essência do que se popularizou posteriormente como a expansão de um suposto modo de pensar do design (*design thinking*) para outras áreas, incluindo não apenas empresas e mercados, mas também governos e a sociedade civil. O design passa, a partir daí, a ser visto enquanto uma abordagem para solução de problemas e criação de novos sentidos aos desafios da sociedade. Passa também a se ver com responsabilidades perante o mundo que ajuda a construir e dar forma.

Em *Design for the Real World: human ecology and social change*,⁵ Papanek (1971) lança uma forte crítica ao design industrial, descrevendo-o como carente de valores éticos, aprisionado aos interesses do mercado acima do bem comum, à promoção do consumismo supérfluo, elitista e ambientalmente insustentável. Nesse cenário, segundo palavras do autor no prefácio da obra citada (1971, p. 14), haveria “profissões mais prejudiciais do que o design industrial – mas só algumas poucas”.

O autor também faz uma contundente crítica ao movimento internacionalista que predominou no design nas décadas de 1920 e 1930, tendo como principal representante a Bauhaus, escola de arte vanguardista da Alemanha. Esse movimento tinha como um de seus

⁵ Design para o Mundo Real: ecologia humana e transformação social. Apesar da imensa repercussão desse livro nas discussões do design e no seu ensino, o mesmo nunca foi traduzido para o português.

lemas centrais a máxima de que “a forma segue a função”, almejando alcançar um padrão único, internacional e definitivo para os objetos por meio do alcance da funcionalidade perfeita, capaz de suprimir outras possibilidades (Cardoso, 2008; 2012). Papanek acusa o movimento internacionalista do design de desumanizar o processo de design, fazendo a forma e a função se sobreporem a outras necessidades humanas (psicológicas, espirituais etc..) que vão além da racionalidade restrita (Papanek, 1971).

Além de fazer uma profunda crítica ao design industrial, na segunda parte de sua referida obra, Papanek provoca os designers a romper as “prisões” do mundo industrial em que se encontravam para, segundo Cardoso (2008), transformarem o mundo e pensarem sua contribuição face aos grandes desafios humanos e ambientais da sociedade. Com uma combinação de exemplos diferenciados de projetos de design “para o mundo real”, Papanek propõe que o design seja “inovativo, altamente criativo e uma ferramenta interdisciplinar responsiva às reais necessidades humanas” (Papanek, 1971, p. 15).

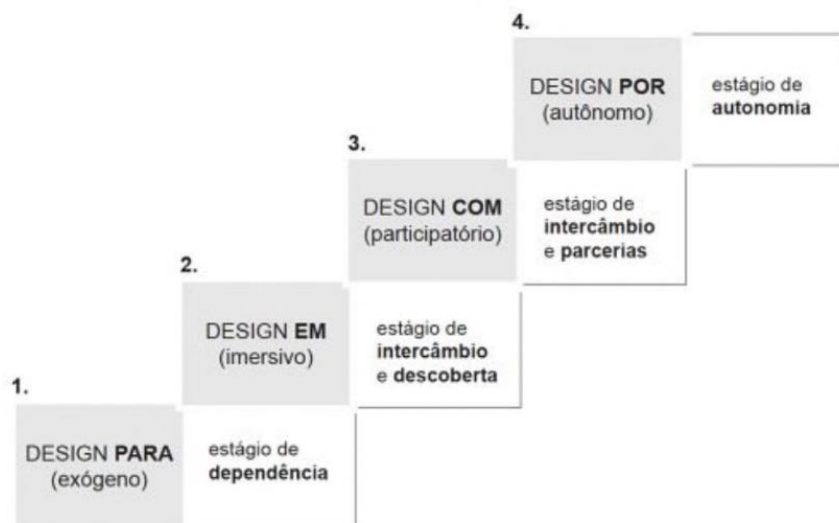
Fazendo o apelo à colaboração entre ramos de conhecimento e críticas ao sistema de patentes e direitos autorais que coibiriam a circulação livre de conhecimento e o desenvolvimento de inovações com impactos sociais mais amplos, Papanek (1971) propõe que os designers abram mão do individualismo e foquem na solução de problemas sociais e do bem comum. De acordo com Cardoso (2012), Papanek substituiu no design o termo “funcionalidade” pelo termo “função social”, e a partir daí o design abre-se para repensar o mundo e assumir responsabilidades frente às suas possíveis formas de contribuições, positivas e negativas, às questões sociais e ambientais que ganham a agenda internacional da época.

A proposta de Papanek, de um design para transformar o mundo, é acolhida em seu conteúdo e aperfeiçoada em sua forma pela crítica de Bonsiepe apud Patrocínio (2015), que propõe a passagem de uma prática de “design para as necessidades” para uma prática de “design para o desenvolvimento” que, como se verá, será incorporada por Manzini (2017).

Segundo Bnsiepe, apud Patrocínio (2015), no “design para o desenvolvimento”, o foco não estaria mais em identificar necessidades e desenhar soluções para as pessoas a partir de olhares externos (“design para”) ou imersivos (“design em”), mas colocá-las ativamente dentro do processo de design (“design com”), gerando capacidades locais para o

desenvolvimento autônomo de futuras soluções (“design por”). A Figura 1 traz uma ilustração gráfica destas diferentes formas de atuação do design, auxiliando no entendimento.

Figura 1 – Escada Virtuosa do Design e do Desenvolvimento



Fonte: Patrocínio (2015, p.69)

Por sua vez, Ezio Manzini, com a publicação em 2017 do livro *Design quando todos fazem design: uma introdução ao design para inovação social*, atualiza as propostas de Papanek de transformar o mundo pelo design e, incorporando as críticas de Bonsiepe, traz uma leitura contemporânea da sociedade. Para Manzini (2017), o mundo atual está em ebulição, vivendo um processo de transição longo que culminará em um modelo mais sustentável de sociedade. Caberá ao design especializado, segundo o autor, tanto alimentar e apoiar esse processo de mudança social em curso, como também expandir uma cultura de design que gere habilidades para mais pessoas fazerem design e promoverem, assim, mais transformações necessárias, a prática do chamado design difuso.

Segundo o mesmo autor, um número maior de pessoas estaria rompendo com a forma tradicional de se pensar o conceito de bem-estar e a produção de bens e serviços. Estas mesmas pessoas estariam experimentando formas mais colaborativas de viver e produzir com imenso potencial de desencadear, no plano local e global, profundas mudanças na sociedade (Manzini, 2017). As novas tecnologias e seu poder de conectividade teriam aberto grandes oportunidades para formação de novos espaços de colaboração e construção de inovação

social. Esta última seria uma manifestação mais contemporânea do design e principal motor das mudanças que estariam por vir na sociedade e no próprio processo de fazer design.

O design para inovação social não seria um novo tipo de design, mas sim uma das maneiras contemporâneas nas quais o design especializado, em todas as suas configurações (design de produtos, design de comunicação, design de interiores, design de interação, design de serviços, design estratégico etc.), seria direcionado para promoção de uma mudança social (Manzini, 2017). O social aqui não é restrito a temas como pobreza e vulnerabilidades (ao que ele se refere como design social), mas no sentido mais amplo, como as inúmeras maneiras nas quais as pessoas, de diversos grupos sociais, se conectam, direta ou indiretamente, gerando sistemas diversos (políticos, econômicos etc..) no plano local e global.

Manzini (2017) destaca que na inovação social os atores e organizações orientam-se não apenas pela busca da melhor forma de satisfazer uma necessidade, mas também por questões mais amplas, tais como a busca por novos meios para alcançar a vida que se almejava viver. Nesse contexto, o papel do design vai além da co-construção⁶ da solução de problemas para situações específicas e invade o campo da criação de significados e promoção de valores. Conecta-se, assim, o local (solução co-desenhada a partir dos atores e possibilidades locais) com o global (valores e princípios compartilhados por muitos atores conectados), formando-se uma rede de experimentação descentralizada, conectada e sempre aberta a aprimoramentos.

Nesse mundo de busca de soluções que representem também significados, o modo de atuação do designer especializado se fundamentaria em três elementos: “senso crítico (reconhecer o que não deveria ser aceitável), criatividade (a capacidade de imaginar algo que ainda não existe) e o senso prático (identificar maneiras viáveis de fazer as coisas acontecerem)” (Manzini, 2017, p.45). Nesta visão, especialistas em design não seriam meros criadores de novos produtos e serviços, mas facilitadores, ativistas, estrategistas e críticos para transformação social.

Diante dessa nova percepção, o papel de especialistas em design seria apoiar processos abertos de codesign, usando o seu conhecimento especializado para promover

⁶ Ainda que os termos co-design, co-produção, co-criação apresentem diferenças, no presente trabalho serão usados de forma indistinta e com a intenção de expressar ações que objetivam uma construção conjunta.

diálogos que possam ativar o pensamento crítico capaz de desafiar as formas estabelecidas de pensar e fazer, acionar capacidades humanas e conhecimentos disponíveis e auxiliar nos processos de convergência em prol de visões comuns (Manzini, 2017).

O trecho a seguir é um bom resumo da visão de Manzini sobre o design no mundo contemporâneo:

“O design é uma cultura e uma prática relativas ao modo como as coisas deveriam ser a fim de alcançar as funções e os sentidos desejados. Ele tem lugar em processos abertos de codesign, nos quais todos os atores envolvidos participam de diferentes maneiras. Baseia-se em uma capacidade humana que todos podem cultivar e que para alguns – os especialistas em design – se torna uma profissão. O papel de especialistas em design é acionar e apoiar esses processos abertos de codesign, usando o seu conhecimento de design para conceber e aprimorar iniciativas de design claras e focalizadas” (Manzini, 2017, p.68).

Victor Papanek e Ezio Manzini, por meio de suas reflexões, críticas e releituras da sociedade, ampliaram as possibilidades e responsabilidades do design no mundo. Desta forma, o retiraram do restrito e limitado espaço da indústria e das empresas, fundamentando o caminho para levá-lo à sociedade e, conseqüentemente, ao espaço institucional onde muitas das questões sociais são direcionadas: o Estado.

Esse caminho percorrido pelo design só é possível porque se faz acompanhado de um gradual processo de desmaterialização. Do design focado em produtos, para o design mais conceitual, design como modelo mental, que aprofunda o subjetivo, capaz de repensar também experiências, sistemas, interações e significados em várias áreas de conhecimento e atuação. Começa assim a surgir referências ao *design thinking* o modo de pensar do design, com características específicas que agregam elementos novos à forma de atuação da administração pública, sua gestão e construção de políticas (Buchanan, 2001a; Cross, 2011).

3. O MODO DE PENSAR DO DESIGN, O *DESIGN THINKING*

Como visto, o *design thinking* resulta de um processo de desenvolvimento do próprio design, não devendo ser confundido como mais uma das muitas especialidades aplicadas do ramo (design de produto, gráfico, serviços, Interface etc.)⁷. É, especialmente, resultado do alcance de um grau de amadurecimento e consolidação de um “modo de pensar” próprio do design, com algumas características que lhe conferem uma identidade.

Mas o que seria este modo de pensar? Que elementos o caracterizam, como eles se organizam e de que maneira esses elementos se relacionam com a ciência, a forma de entender problemas e conceber soluções? O objetivo deste capítulo é lançar algumas luzes sobre essas questões.

3.1. O *design thinking* como forma de pensar

A transformação do design em um modelo mental abstrato, a partir da síntese dos seus diversos campos de atuação, acabou possibilitando alavancar dois importantes movimentos, ainda em curso: primeiro, a ampliação do uso do design, tornando-o acessível aos que não possuem formação específica ou em áreas afins, o que para Manzini (2017) corresponderia a fomentar uma cultura do design para não especialistas (design difuso); e segundo, a ampliação dos campos de atuação do próprio designer profissional ou designer especializado (Manzini, 2017), para além das aplicações tradicionais⁸, entre estas, a solução de problemas públicos.

Afinal, o que seria a forma de pensar do design, o *design thinking*? Quais as principais características desse “modelo” de pensamento? Caracterizar o *design thinking* não é tarefa fácil e a construção do modo de pensar do design é um processo vivo, aberto e que se desenvolve tanto no espaço da academia, como no da prática profissional e, muitas vezes, nem sempre usando as mesmas categorias e nomenclaturas. Como alerta Buchanan (2001a):

⁷ Por ser o *design thinking* uma dimensão do design e não um novo ramo do design, é que não raro muitos autores permanecem usando em seus artigos o termo design, mesmo quando se referindo ao *design thinking*. Em casos mais extremos, alguns acadêmicos ou profissionais da área desqualificam o termo. Para entender melhor essa discussão sugere-se a leitura de Johansson-Sköldberg, et al.. (2013).

⁸ Indústria, publicidade, marketing etc.

“Honestamente, uma das grandes forças do design é que nós não chegamos a uma única definição. As áreas nas quais a definição é agora um assunto resolvido tendem a ser campos letárgicos, moribundos ou mortos, onde a investigação não fornece mais desafios ao que é aceito como verdade. No entanto, acredito que as definições são críticas para o avanço da investigação, e devemos encarar essa responsabilidade regularmente no projeto, mesmo que descartemos uma definição de tempos em tempos e introduzamos novas. (Buchanan, 2001a, p.6)

Por conseguinte, não se trata aqui de fechar um conceito definitivo e limitar, a partir desse, os principais elementos que caracterizam o *design thinking*. Pelo contrário, a proposta é de apresentar o resultado da aplicação do próprio processo de pensamento do design na identificação e organização dos seus significados e práticas, almejando-se não a melhor solução possível, mas uma solução satisfatória que possa servir de referência para apoiar a estruturação do pensamento e aplicação do design no setor público.

Mais concretamente, buscou-se fazer um mergulho a um conjunto, qualitativamente significativo⁹ de definições e caracterizações do *design thinking*, acadêmicas e não acadêmicas¹⁰, com o intuito de, dada a vivência prática da autora na aplicação do *design thinking* no setor público, conectar e sintetizar o que parecem ser os elementos mais essenciais que permeiam a construção desse modelo mental e que poderiam contribuir com novas formas de pensar os problemas, construir soluções e promover a geração de valor na administração pública.

Entretanto, antes de partir para esse mergulho, cumpre destacar duas linhas de discurso distintas sobre o *design thinking*, muito bem identificados por Johansson & Woodilla (2013). Duas linhas que ainda dialogam pouco entre si, raramente havendo citação de autores de um lado e do outro, e que se beneficiariam de maior aproximação entre visões. O primeiro discurso, referido também como design na teoria, seria proveniente da academia, em especial de áreas específicas ou afins ao design, possuindo pelo menos 40 anos de reflexão. Um dos seus principais focos seria a descrição de modelos de pensamento do design (“*designerly ways of knowing*”) e sua comparação com outras teorias de construção de conhecimento.

Um segundo discurso, que ganha força a partir do final dos anos da década de 1990, teria como origem o mundo dos negócios, a atuação profissional no mercado privado e

⁹ Com o uso de materiais de autores clássicos no tema, tanto da academia como do campo profissional.

¹⁰ Vale destacar que nesse campo, por ser um design uma área do conhecimento que se faz na prática, a busca de definições e caracterizações não acadêmicas é estratégica. O design é o campo que Schon (2012) descreve como do profissional reflexivo.

também os cursos de administração. Essa linha ainda faria pouca referência à reflexão acumulada pela linha de discurso citada anteriormente, tendo como principal foco o design não mais como instrumento incremental do negócio, mas como ferramenta estratégica de geração de inovação e construção de vantagens competitivas para um mercado privado cada vez mais concorrido (Johansson & Woodilla, 2013).

Se, por um lado, o discurso de *design thinking* mais teórico é tido como denso, nem sempre de fácil compreensão aos não iniciados em áreas afins ao tema, ou não raro criticado por trazer poucos elementos para uma aplicação mais prática¹¹, o discurso gerencial é, por outro lado, acusado de superficial, simplista e demasiado “propagandístico”.

Mesmo assim, cabe reconhecer que o design dos negócios carrega o mérito de ter tornado o pensamento do design acessível aos não designers, permitindo a popularização e expansão de sua prática para outros campos de atuação menos tradicionais (saúde, educação, governos etc). Ao mesmo tempo, essa simplificação, quando excessiva, gerou o “aprisionamento” do pensamento do design, resumindo-o a uma prática automática e irrefletida de um conjunto de ferramentas retiradas de um dos muitos kits de *design thinking* disponíveis (*toolkits*)¹².

Essa forma de apresentação do design enquanto uma “receita de bolo para o sucesso” é que acaba sendo responsável por certa resistência hoje identificada tanto no campo acadêmico quanto em alguns espaços profissionais, com relação ao uso do termo *design thinking*. Johansson & Woodilla, (2010) e Kolko (2018) mapeiam diversas críticas ao *design thinking* quando este é resumido a um “modelo” fechado, composto por determinadas fases e práticas padronizadas, aplicáveis rapidamente por qualquer um, em qualquer contexto, preferencialmente de forma lúdica e que, ao serem seguidas, por si só, resolvem todos os problemas, geram inovação e garantem a competitividade de qualquer negócio.

No presente trabalho o *design thinking* é referido como modo ou forma de pensar do design, não como nenhum ramo específico de atuação do design nem uma concepção nova sobre o mesmo. Assim, falar de *design thinking* nesta pesquisa é falar de design (design industrial, gráfico, de interfaces etc) sob seu aspecto mais abstrato e cognitivo. Em razão

¹¹ Existe toda uma linha de discussão se o design é uma ciência (Simon, 1996), uma arte ou uma mistura dos dois (Cross 2011; Schön, 2000).

¹² Existem excelentes materiais nessa linha que, quando aliados a um modelo mental do design, são de grande valia a exemplo dos Toolkits da IDEO (<https://www.ideo.com/post/design-kit>), Nesta (<https://diytoolkit.org/>)

disso, em alguns momentos se tomará a liberdade de fazer uso do termo design e, em outros, de *design thinking* referindo-se aos mesmos conceitos.

Tendo conhecimento desse contexto, reconhece-se que, em sendo o design um campo teórico-prático, tanto a área dos negócios como a academia possuem importantes contribuições a fazer ao desenvolvimento do *design thinking* e, portanto, devem ser contempladas em uma discussão sobre o tema. Por conseguinte, o presente trabalho analisa esse conjunto de contribuições buscando, sempre que possível, agrupá-las em alguns subconjuntos que expressem ideias similares ou correlatas, assim como destacar possíveis conexões. Isso porque, novamente, o objetivo não é fechar uma caracterização dos principais elementos do *design thinking*, capaz de enquadrar e dar sentido a tudo que vem sendo escrito no tema, mas tão somente alcançar uma solução satisfatória, capaz de dar visibilidade e maior organicidade a alguns elementos essenciais da discussão sobre as formas de pensar do design. Espera-se assim contribuir para um processo em curso também de organização e estruturação do pensamento e prática do design no setor público.

3.1.1. *Design Thinking*: ciência, arte ou uma boa mistura de tudo?

Um ponto de partida estruturante desse processo de identificação de elementos do pensamento do design, capaz de dar uma referência à discussão no setor público, é o trabalho de um estudioso da cognição nessa área: Nigel Cross¹³. Em 1982, Cross publicou um artigo seminal intitulado “*Designerly ways of knowing*”, no qual defende a existência de uma forma específica de conhecer do design, forma essa distinta da empregada pelas ciências e humanidades e que, tal como essas duas últimas, também deveria ser incluída na formação educacional geral (*general education*).

Nesse artigo, Cross (1982) utiliza como recurso didático um conjunto de comparações entre essas diferentes “formas de saber” da ciência e do design, auxiliando o leitor a reconhecer melhor as especificidades do pensamento do design. Cross (1982) afirma que seria possível identificar e caracterizar três “culturas” de conhecimento, com objetos de estudo, métodos e valores orientadores distintos: a cultura das ciências, a cultura das humanidades e a cultura do design. Partindo desse artigo, Meyer (2015), designer profissional

¹³ Nigel Cross é um acadêmico britânico, pesquisador de design e educador, professor emérito de estudos de Design da Open University, Reino Unido, e editor-chefe da revista Design Studies.

e pesquisadora no tema, sintetiza os elementos trazidos por Cross (1982), acrescentando mais um elemento diferenciador: o tipo de raciocínio utilizado, que será detalhado em seção mais à frente, cabendo aqui tão somente uma primeira menção (Quadro 1).

Quadro 1: Design como uma forma de conhecimento diferenciada do campo da ciência e humanidades

	Ciências	Humanidades	Design
Objeto de estudo	Fenômeno natural	A experiência humana	O mundo feito pelo ser humano (artificial)
Métodos	Experimento controlado, classificação, análise	Analogia, metáfora, crítica e avaliação	Modelagem, formação de padrões, síntese
Valores	Objetividade, racionalidade, neutralidade e uma preocupação com a verdade	Subjetividade, imaginação, comprometimento e uma preocupação com justiça	Praticidade, criatividade, empatia, e uma preocupação com adequação / adaptabilidade
Raciocínio	Indutivo e Dedutivo	Dedutivo e Indutivo	Abduativo, Indutivo e Dedutivo

Fonte: Cross (1982), Meyer (2015), traduzido e adaptado pela autora.

Pelo exposto no Quadro 1, o design seria por essência o campo da criação, uma vez que não versa sobre o que o mundo é e suas leis, mas sim sobre o que ele pode vir a ser por meio da criação de artefatos ou significados, tendo sido chamado por Simon (1996) de “ciência” do artificial¹⁴. O design busca soluções, resultados práticos para problemas colocados, não tendo como fim encontrar leis gerais, construir teorias ou testar hipóteses abstratas, mas criar algo que funcione.

E na busca pelo que funciona, faz uso de formas não cartesianas de organização do conhecimento existente (pensamento sintético), combina racionalidades (dedutivo, indutivo e abduativo), produz novas possibilidades e coloca em teste suas “hipóteses de solução”, com o intuito de identificar, pela experiência, as que melhor atendam às necessidades levantadas (empatia) no contexto na qual será inserida (adequação/adaptabilidade).

¹⁴ Quando Simon fez essa descrição focou muito no design como construção de objetos, artefatos. Atualmente, os designers entendem que não apenas a construção de objetos mas também de significados é importante e se sobrepõe a produção de artefatos. Existe uma discussão imensa que não cabe entrar aqui se o design seria uma ciência, operável por um tipo de racionalismo mais tradicional, ou uma arte, que envolve além e razão emoção e sentido. Para se aprofundar mais sobre isso ver Cardoso (2008) e Buchanan (2001a)

Dialogando com esta mesma abordagem, Owen (2007)¹⁵, em seu artigo intitulado “*Design Thinking: Notes on Its Nature and Use*”¹⁶ apresenta algumas distinções entre o design e a ciência, com o mesmo intuito de salientar algumas singularidades do design que podem contribuir para ampliar a construção de conhecimento e soluções de desafios.

Segundo Owen (2007), existiriam duas formas de exercício da criatividade, pela descoberta ou pela invenção. Na primeira forma, a que domina na ciência, a criatividade faz uso do pensamento predominantemente analítico (dedutivo ou indutivo) e é motivada pela necessidade de compreensão de fenômenos ainda não entendidos, valorizando a exatidão (verdadeira ou falsa) e remoção da incerteza.

Já na segunda forma, dominante no design, a criatividade ocorreria pelo pensamento sintético (abdução), capaz de realizar novas construções e combinações de conhecimentos existentes buscando a materialização de novas possibilidades, as quais seriam selecionadas e valoradas culturalmente pela sua eficácia (melhores ou piores). Isso porque o design não seria o campo da solução única, mas da geração de possibilidades que seriam selecionadas segundo teste e avaliação de adequabilidade ao contexto em que se insere (Owen, 2007).

Vale ainda ressaltar, para melhor entender onde se posiciona o design e, especialmente, como ele dialoga com outros campos, expor como se dá o caminho de expressão da criatividade pela arte. Nesse caminho, a principal motivação é a necessidade de expressão, sendo valores importantes a novidade, o que estimula, o que provoca, causa estranhamento, reflexão ou excita (Owen, 2007). O design, de modo geral, também busca interfaces com emoções e motivações humanas por meio da forma e da proporção de experiências que gerem uma percepção não só objetiva como subjetiva de valor.

No caso da aplicação do design especulativo, por exemplo, esta proximidade entre design e arte é ainda mais visível. Por meio do desenvolvimento de projetos conceituais que buscam explorar como as coisas poderiam ser, o design especulativo apresenta uma visão crítica das tendências sociais e tecnológicas e utiliza a dimensão de futuro para criar mais possibilidades no presente, recorrendo ao uso de recursos artísticos (ficção projetual) para melhor trabalhar o limiar entre o possível e o impossível, o real e o imaginário (Dunne e Raby, 2013).

¹⁵ Professor emérito do Instituto de Design do Instituto de Tecnologia de Illinois.

¹⁶ Forma de pensar do design: notas sobre sua natureza e uso.

Em resumo, embora Cross (1982) e Owen (2007) tentem fazer algumas distinções entre o design e outros campos da ciência ou arte, com o intuito meramente didático de tornar mais visível as características predominantes de cada parte, na prática, um processo de design é um processo de diálogo e reflexão, que sabe combinar e fazer uso das várias formas de pensar. É justamente essa habilidade que torna o *design thinking* uma abordagem promissora para lidar com situações problema que envolvem várias interações temáticas, tal como muitos dos desafios que demandam a construção de políticas públicas no mundo contemporâneo (políticas de saúde, educação, proteção da infância etc.).

Essa forma do design de conhecer e criar soluções, que às vezes se apresenta como diferença e outras como complementaridade às ciências, humanidades e as artes, é o que será abordado de forma mais específica a seguir.

3.1.2. Definição do problema e construção de soluções: faces da mesma moeda no *design thinking*

Se por um lado, retomando Cardoso (2012), o design nasceu para pôr ordem¹⁷ em um mundo crescentemente complexo, por outro lado, é verdade que esta ordem não será posta utilizando metodologias que contemplem apenas um modelo de pensamento e sim combinações de várias formas de pensar. E é nesta perspectiva que o design pode desempenhar um papel importante.

Uma parte da literatura em design, tanto do âmbito acadêmico como profissional, faz menção ou prescreve o uso preferível ou não uso do design a partir da natureza do problema para o qual se busca solução. Segundo essa abordagem, de maneira geral, seria possível identificar dois tipos de problemas: problemas bem estruturados (*structured problems*) ou “*tamed problems*”, cuja resolução se dá com sucesso por meio do pensamento analítico, e os problemas mal estruturados (*ill-structured problems*), também chamados, de “*wicked problems*”, para os quais o pensamento do design poderia contribuir de forma estratégica para construção de soluções (Rittel e Webber, 1973; Simon, 1996; Leidtka e Ogilvie, 2011; Buchanan, 2001).

¹⁷ O “pôr ordem” é empregado aqui por Cardoso (2012), conforme dito anteriormente, trata-se do desafio de tentar organizar um grande número de elementos (informações, pessoas, carros, serviços de saúde, educação, saneamento etc.), em relações e sistemas que funcionem em uma sociedade industrial, crescentemente urbana e que se globaliza.

Em seu texto clássico “*Dilemmas in a general theory of planning*” de 1973, Rittel e Webber, ao discutir abordagem de problemas sociais e a atividade de planejamento apresentam uma boa caracterização do que seriam os problemas públicos mal estruturados ou “perversos” (*wicked*).

Segundo Rittel e Webber (1973), os *wicked problems* seriam problemas com interações amplas com um conjunto de outros problemas, compondo um sistema aberto e, portanto, permeado de incertezas quanto às consequências de uma intervenção por meio de qualquer tentativa de solução. Com essas características, um *wicked problem* não teria uma formulação ou solução única e definitiva e, portanto, a construção da sua explicação não seria indissociável do próprio processo de construção do caminho para solução. Nesta ausência de uma definição pronta do problema, o uso apenas de métodos analíticos como recurso para o desenvolvimento da solução se mostraria falho.

Colocando esta caracterização em termos mais concretos, os autores citam como um exemplo de *wicked problem* a questão da superação da pobreza. Esse tema apresentaria grande complexidade pois envolveria um conjunto de possibilidades e interações temáticas em diversos níveis de abstração e concretude: o que significa pobreza? Quais as suas causas? De que maneira se relaciona com a falta de oportunidades econômicas no espaço em que se localiza? Como se relaciona com a ausência de capacidades cognitivas ou laborais individuais? Seria esse um problema individual ou coletivo?

Ainda que esta abordagem do “*wicked problems*” cumpra importante papel de ressaltar a complexidade da definição de alguns problemas e a limitação do uso restrito do pensamento analítico para o desenvolvimento de soluções, não deve levar a conclusão errônea de que, nesse contexto, tratam-se de situações especiais que, pela natureza complexa do problema, muito pouco se possa fazer.

A percepção de um problema como mais ou menos delimitado para ação não é algo externo à percepção dos solucionadores do desafio, mas uma construção. Existe sempre a subjetividade de quem qualifica o problema como bem estruturado ou não estruturado para ação e assim desafia-se a separação “científica” tradicional entre o observador e o observado, sendo que esse primeiro, não raro, pode entender o problema como de difícil definição justamente por estar ainda fixado a um modelo mental limitado, modificando esta percepção

a partir do momento em que conecta novos conhecimentos e contextos que permitam reenquadrar o desafio para ação em um contexto de complexidade.

Esse ponto é importante porque um dos elementos centrais para alcançar bons resultados na aplicação do *design thinking* é conseguir realizar uma mudança paradigmática. Isto é, promover uma mudança estrutural na forma de interpretar e perceber os problemas e, conseqüentemente de lidar com eles e buscar soluções. Ou seja, uma mudança de percepção capaz de, como diria Manzini (2016), tornar visível o que antes era invisível dentro de um todo complexo.

Embora muitos textos apresentem essa questão a partir de diversos nomes (visão sistêmica, pensamento complexo, pensamento integrativo etc.), na essência, o que se está buscando reconhecer, com maior ou menor profundidade, é que o modo de pensar do design pressupõe ir além da lógica linear cartesiana e, em alguns casos, durante o processo de design, saber, inclusive, o momento de abrir mão dela para dar espaço a construção de um contexto mais amplo que antes aparecia como conflitivo, contraditório ou paradoxal. Ou seja, o design não é apenas uma forma criativa de resolver problemas é também uma forma integradora de pensar e reenquadrar (*reframe*) desafios.

Nesse sentido, vale destacar a visão de Kees Dorst, sintetizada por Zadavil et al. (2016), que afirma ser o design um processo caracterizado pela co-evolução entre problema e solução, ou seja, o espaço mental em que se dará a solução é definido conjuntamente com a compreensão do problema. Quanto mais definido o problema, mais limitado também é o espaço da geração de possibilidades de solução e quanto maior espaço para exploração dos diversos olhares sobre o problema, maior o espaço de construção de definição e criação. Isto porque a forma como se contextualiza o problema e o (re)significa direciona a construção de soluções para diferentes e novos caminhos.

Buchanan (1992) chama esse processo de contextualização da situação problema de posicionamentos. Assim, as diferentes visões sobre o problema servem para modelar intuitiva ou deliberadamente uma situação de projeto, e a intervenção aqui se torna uma hipótese de trabalho para exploração e desenvolvimento, permitindo que a formulação e solução do problema ocorram simultaneamente, não mais como etapas sequenciais.

Segundo Dorst (2006), o paradoxo é o elemento motriz do processo de design que ocorre a partir da identificação de oposição de visões (discursos) e dos conflitos capazes de

impulsionar uma redefinição ou reenquadramento (*reframing*) da percepção do problema como forma de se alcançar uma solução. Em Dorst apud Zadavil et al. (2016) a resolução do paradoxo de um projeto de design exige a redefinição da própria situação problema que se busca compreender.

Dentro desta visão, a definição de um problema no processo de *design thinking* não se faz *a priori*, mas dentro do processo de construção do entendimento da situação problemática, da expansão do enquadramento que lhe dá significado (não apenas do problema) o que, conseqüentemente, direciona a solução. E a evolução da solução, por sua vez, passa pela superação e integração de situações paradoxais e dos diferentes discursos (conflitos) embutidos na situação problema que, gradualmente, vai sendo conhecida. (Dorst, 2006)

Superação esta que ocorre pela construção de novos enquadramentos do problema com capacidade de dialogar e conectar as diferentes visões identificadas, abrindo-se um novo espaço para exploração de possibilidades (Dorst, 2006).

Esta compreensão de como se define um problema no *design thinking* ajuda a perceber porque é importante, em um processo de design, despende tempo para conhecer a situação problema sob diversos ângulos e perspectivas, identificando diferentes discursos e significados, assim como os paradoxos que levarão a novos enquadramentos e soluções. É justamente esse processo, nomeado por Brown (2010) de inspiração, o elemento característico do design que será abordado a seguir.

3.1.3. A construção do conhecimento no *design thinking*: uma experiência humana

Alcançar novas definições do problema e construção de soluções exigem o exercício de novas formas de conhecer. Brown (2008; 2010) destaca que os projetos de design envolvem um intenso período de prática da observação do que as pessoas fazem, ou não fazem, e de ouvir o que dizem e não dizem, em busca de uma identificação empática com necessidades explícitas e latentes, com potencial de construção de novas conexões que, por sua vez, levam a novos entendimentos e soluções.

Afirma Brown (2010, p.37) que “os comportamentos nunca são certos ou errados, mas são sempre significativos”. Identificar esses comportamentos e seus significados (necessidades humanas atendidas ou não) exige a prática de um processo de observação focado na qualidade e não na quantidade. Pinheiro e Alt (2011, p.66) afirmam que o “foco é conhecer poucas pessoas, mas de maneira profunda” e a escolha dos perfis de pessoas que se busca conhecer com profundidade constitui o grande desafio da pesquisa em design.

Diferentemente do processo estatístico, a pesquisa no design busca fugir da média, do padrão e privilegia conhecer os extremos porque são esses os que possuem mais capacidade de tornar visível o invisível. Segundo Brown (2010) os “usuários radicais” nos forçam a pensar além dos limites e expõem questões antes ocultas. Nesta mesma linha, Pinheiro e Alt (2011) afirmam que, em comparação com o “usuário mediano” as pessoas extremistas expressam opiniões, atitudes e mapas mentais mais claros com relação ao que fazem e porque fazem. O objetivo de uma pesquisa de imersão com extremos não é chegar a uma média da percepção sobre o problema e confirmar o que já se sabe, mas aprender algo novo e captar pontos de vistas únicos e inspiradores para soluções (Pinheiro e Alt, 2011; Brown, 2010).

Os extremos são importantes uma vez que se almeja nesse processo de “conhecer” do design não é a busca de resposta diretas, mas perguntas corretas que nos levem a *insights* capazes de ampliar a compreensão sobre a situação problema (Pinheiro e Alt, 2011). Dialogando com o exposto por Cross (1987) e Owen (2007), Brown (2010) deixa claro que o design não busca testar uma teoria mas traduzir observações em *insights* que inspirem novas soluções.

Insights são pequenos fragmentos de informações que quando organizados trazem um significado novo ao processo de design (Pinheiro e Alt, 2011). Para Stafford (2019), o insight não é apenas uma interpretação dos fatos observados, ele conecta razão e emoção, ou seja, é ao mesmo tempo informação e inspiração para ação. Complementa a autora que um bom insight se fundamenta em necessidades e desejos humanos e por isso aponta para ideias que têm capacidade de criar novo valor. Uma produção de valor que não pode ser reduzido à funcionalidade, mas engloba também significado e emoção.

Para se alcançar insights é fundamental um processo de observação que permita estar com as pessoas em seus contextos, práticas e interações reais, ir a campo e vivenciar. Pinheiro

e Alt (2011) alertam que isso importa porque fora do contexto habitual as pessoas não conseguem reproduzir o que efetivamente pensam ou fazem.

Contudo, o que observar? Kolko (2011) destaca ser importante não fugir das histórias, das emoções ou a formação dos observados em uma tentativa de ser mais “objetivo” pois que, seriam justamente esses os elementos centrais a trazer sentido a uma situação problema.

Brown (2010), sugere alguns enfoques práticos para enriquecer o processo de observação: o funcional, o cognitivo e o emocional. Segundo o autor, no nível funcional observamos o ambiente e experimentamos, se possível, a experiência física do usuário (ou do cidadão, no contexto do setor público) na execução de uma atividade. Em um segundo nível passamos da compreensão física para a cognitiva percebendo de que maneira o usuário/cidadão compreende o que vive, enxerga, escuta e processa as informações e estímulos que recebe. Por fim, no nível emocional, captamos como o público-alvo sente o que vivencia, como é afetado por isso e cria motivação ou desmotivação para agir em determinada direção.

Pelo exposto, o processo de observação para geração de conhecimento sobre uma situação problemática em um projeto de design guarda proximidade com algumas técnicas de pesquisa oriundas da antropologia ou do marketing, mas há diferenças importantes.

Pinheiro e Alt (2011) esclarecem que a etnografia no design, conhecido como design etnográfico, não busca, como na antropologia, decodificar toda uma cultura, mas compreender situações de uso e pontos de vista que possam agregar conhecimento ao processo de design. É sim um mergulho em uma cultura, valores e crenças, mas de forma mais focada, buscando entender algo em seu contexto, sem almejar descrever o todo.

Com relação à diferenciação entre pesquisa no design e pesquisa em marketing, Kolko (2011) apresenta de forma organizada alguns pontos (Quadro 2) que auxiliam na percepção do que é mais específico no design.

Quadro 2 – Diferenças entre pesquisa em Design e pesquisa de Marketing

Pesquisa no Design	Pesquisa de Marketing
Esforça-se em entender a cultura. Observa os estilos, palavras, ferramentas e as alternativas que as pessoas usam na tentativa de inspirar design.	Esforça-se em prever comportamentos. Observa o que as pessoas dizem que eles fariam ou que atualmente fazem, no esforço de prever o que eles iriam fazer em uma nova situação.

Celebra o único e o peculiar. O raro e obscuro nas observações pode orientar uma nova e interessante ideia.	Evita o único e peculiar. O objetivo é entender a resposta da massa; extremos são frequentemente ignorados.
Evitar vieses é irrelevante. O objetivo não é ser objetivo mas ser rigoroso.	Evitar vieses é crítico. A análise estatística dos dados requer um ponto de vista objetivo.

Fonte: Kolko (2011), com tradução e adaptações da própria autora

De acordo com o exposto por Kolko (2011), o objetivo da pesquisa no design não é prever o comportamento da massa, como na pesquisa em marketing, mas ampliar o entendimento e encontrar inspiração para o processo de design. Segundo o autor, cada pesquisa (design e marketing) estaria certa naquilo que se propõe, pois teriam propósitos distintos.

Kolko (2011) destaca que os questionários de dados permitem fazer relevantes previsões estatísticas sobre o que uma população faz, mas não podem descrever como fazem isso, suas motivações e necessidades não atendidas. Assim, é falsa a oposição entre pesquisa quantitativa e pesquisa qualitativa no design. O design pode, inclusive, fazer uso da pesquisa quantitativa para fins de entendimento do tamanho do problema, testes de usabilidade (métricas) ou para identificação de perfis de usuários no processo de pesquisa qualitativa no design. Esta última, contudo, teria como propósito complementar o entendimento ao trazer novos conhecimentos (motivações, emoções, necessidades, narrativas etc..) sobre a situação problema, por meio da imersão na própria experiência e prática de um olhar mais empático.

As relações e conexões são elementos importantes da forma de olhar e conhecer pelo design. Brown (2010) afirma que a trajetória de evolução do design ao *design thinking* só foi possível com uma mudança também de foco, uma “evolução da criação de produtos à análise da relação entre pessoas e produtos, e depois para a relação entre pessoas e pessoas” (Brown, 2010, p.40).

Assim nasce primeiro a filosofia do design centrado no usuário (UCD¹⁸), na qual o designer tem uma posição passiva e simplesmente tenta captar a experiência do usuário (*user experience*) para adequar os produtos e serviços aos seus estilos vigentes de uso (Stuber, 2012). Contudo, com o avanço das ciências comportamentais, esta filosofia posteriormente evolui para filosofia do design centrado no ser humano (HCD¹⁹), no qual a preocupação não está apenas em se construir soluções que sejam adequadas aos comportamentos humanos

¹⁸ User Centered Design (UCD)

¹⁹ Human Centered Design (HCD).

existentes, mas também em remodelar ou até influenciar novos comportamentos (Lobato, 2018).

No design centrado no ser humano a experiência humana se torna o parâmetro mais importante dentro dos projetos de design, o centro das discussões, de maneira que as decisões de projetos “são tomadas em razão das necessidades, dos anseios, da perspectiva e da experiência humana” (Kochhann, 2016, p.40). No caso de práticas de design mais participativo, os próprios usuários participam ativamente dos processos de design (co-design) e interagem com designers na produção de novas soluções.

A filosofia do design centrado no ser humano (HCD) inspirou a criação de um conjunto diversificado de procedimentos metodológicos, técnicas projetuais e ferramentas distintas, voltadas à captação da subjetividade das pessoas (pesquisa etnográfica, jornada do usuário, mapa de empatia etc.). Desde sua vertente mais participativa (co-design), na qual os usuários integram todo o processo projetual do design em suas diferentes fases (imersão, ideação e teste), até a vertente menos participativa, onde o usuário é convidado a fazer parte de apenas algumas das etapas do projeto, o foco está na experiência objetiva e subjetiva de interação humana na vivência de uma situação problema.

Esta filosofia foi responsável por um processo mais profundo de humanização do processo de construção de soluções no design. Representou uma evolução, do ser humano como objeto, tal qual tratado inicialmente por meio da ergonomia, para o ser humano sujeito, legítimo na expressão de necessidades diversas (físicas, emocionais, culturais etc.).

Além disso, ao colocar no centro do processo de design o ser humano e suas diversas necessidades, a filosofia do HCD direciona e define a criação de valor no design, como criação de valor humano. Assim, produtos passam a ser vistos como serviços, isto é, não como coisas com funcionalidades em si mesmas, mas como instrumentos, meios, para atender anseios humanos (cadeira = serviço de sentar) e que só possuem significado a partir desta perspectiva (Stickdorn e Schneider, 2014). Modifica-se o olhar, modificam-se as possibilidades de solução.

No intuito de começar a apontar para alguns desafios a serem enfrentados na aplicação do *design thinking* no campo das políticas públicas, é importante destacar que “as formas de conhecer” no design não se resumem a filosofia centrada no ser humano, tomada essa como

uma análise de indivíduos, havendo outras abordagens em desenvolvimento, que expandem e aprimoram esse conceito, cabendo expor algumas reflexões em curso sobre o tema.

Se Brown (2010) reconhece que a evolução do design passa pela mudança de foco dos produtos para as relações entre pessoas, ainda que, em alguns casos, mediadas por produtos, a ampliação da visão destas relações, como cada vez mais processos de interações que extrapolam os indivíduos e compõem grupos que, por sua vez, abarcam sistemas (humanos ou não), também provoca mudanças na forma de conhecer do design e abrem espaço para uma série de novos experimentos e percepções.

Conhecer além do indivíduo, “estender a compreensão às interações sociais das pessoas nos grupos e às interações entre os próprios grupos” (Brown, 2010, p.53), ampliar a concepção de design centrado no ser humano, de indivíduos para sistemas ou redes é uma mudança importante e em curso na forma de conhecer pelo design²⁰. Para Slavin (2016), quando o design centra o conhecimento somente a partir do ser humano como usuário pode obscurecer a visão do ecossistema do qual esse mesmo usuário faz parte e afeta. Nesse caso, ter o usuário ao centro significa alienar-se de tudo que ocorra fora do mesmo e, consequentemente, efeitos negativos da solução (sociais ou ambientais) que se venha a desenhar podem não ser captados.

Como exemplo, cabe citar a tensão vivida com a introdução dos aplicativos de transporte no Brasil. Esses aplicativos não apenas agregaram valor ao ampliarem as opções de mobilidade das pessoas, mas, pela rede de interações que estavam inseridos, produziram um conjunto de impactos e conflitos, que passam então a ter de ser geridos pelo Estado por meio da criação de um conjunto de leis e normativos (redesenho da institucionalidade) e até ações de segurança pública.

Assim, é importante reconhecer que a filosofia do design centrado no ser humano, quando usada de uma forma muito restrita, como total soberania do consumidor sob todos os demais interesses coletivos ou de grupos, pode acabar por fragmentar e ocultar o entendimento da situação problema, ao invés de enriquecê-lo, gerando “soluções” frágeis.

Por isso é central a constante reflexão sobre a construção do conhecimento no design e formas de alcançá-lo, em especial no setor público, onde alguns níveis de decisões impactam vários sistemas e de maneira massiva. E esse processo de construção do

²⁰ Existem conferências regulares focadas apenas em design participativo (Participatory Design).

conhecimento no design passa, de maneira muito simplificada²¹, pela discussão de como captar as “peças” da realidade e como, posteriormente, “organizá-las”, tornando mais visível a complexidade, não a suprimindo.

Na linha da “construção das peças” encontra-se a discussão do aprofundamento das formas de captação de conhecimento em processos de design, conseqüentemente, das possibilidades de promoção da participação e interação de pessoas de distintas áreas do conhecimento e de experiências de usos. Esse seria, portanto, um dos caminhos explorados para trazer à tona a complexidade e tentar geri-la. Ainda assim, mesmo esta abordagem participativa pode não ser suficiente se não for acompanhada, necessariamente, por uma mudança de paradigma na forma de fazer a síntese e o enquadramento da situação problema no design, em outras palavras, na forma de “organização das peças”.

Será o ser humano o centro do processo de design ou um dos elementos chaves de um sistema maior? Papanek (1971) e Manzini (2017), por exemplo, extrapolam o excessivo antropocentrismo no design e propõem a expansão do foco não apenas na relação entre pessoas, mas também na relação entre pessoas e o meio ambiente. Conectando-se como parte de um mesmo sistema o mundo humano e o natural.

É possível conceber uma solução definitiva ou caberia apenas reconhecer e habilitar o sistema existente, por meio do uso do design, para construção de várias soluções, saindo de um processo estático e de controle para um outro, dinâmico e de cooperação?

Morin (2015) alerta que modos simplificadores de conhecimento, reducionistas, unidimensionais, que isolam e separam os acontecimentos fogem da complexidade inerente e não representam a realidade, que é por natureza complexa. Norman (2011), um estudioso do design centrado no ser humano, faz uma distinção entre complexidade (fato da realidade) e confusão (estado mental) e alerta que o papel do bom design não é ocultar a complexidade, mas sim torná-la menos confusa, mais inteligível, o que nos amplia a possibilidade de lidar com a mesma.

Enfim, essa é uma discussão vasta, não cabendo um aprofundamento aqui, mas apenas tê-la como contexto, uma vez que impacta profundamente a forma de pensar e atuar

²¹ Espera-se que não simplista.

no design²². A complexidade é inerente às situações problemas enfrentados pelo design e a própria forma de conhecer do design se insere em um processo influenciado pelo desenvolvimento da própria epistemologia da ciência e da filosofia, portanto, insere-se em um sistema dinâmico, aberto, em permanente construção e aperfeiçoamento.

3.1.4. O processo de criação no *design thinking*: combinando formas de raciocínio

Segundo Cross (1982) enquanto os cientistas têm seu foco no entendimento dos problemas por meio da análise e descoberta das regras que governam o fenômeno em questão, os designers focam sua atenção na busca de resultados desejados, criando e testando possíveis soluções que permitam alcançá-los (Meyer, 2016).

Os cientistas seriam orientados pelos problemas e buscariam revelar aquilo o que já existe, mas não pôde ainda ser percebido (as regras), ao passo que os designers se orientariam pelas soluções, isto é, pelo que não existe e precisa ser criado para atender às necessidades implícitas ou explícitas na situação problema. Por conseguinte, o design se preocuparia em gerar possibilidades e, dentro destas, pelo menos uma solução satisfatória, ao passo que aos cientistas caberia empenho na busca de uma solução ótima. Assim, satisfação e não otimização seria o foco do design (Cross, 1982) e construção de possibilidades de solução um caminho para isso.

No design, o processo de criação de soluções implica o uso de três formas principais de pensamento ou raciocínio: dedutivo, indutivo e abdutivo (Dorst, 2011). O pensamento indutivo e dedutivo, são mais conhecidos porque representam a base para o pensamento lógico linear, já o pensamento abdutivo descrito por Pierce é a base da criação nos processos de design (Sampaio e Martins, 2018).

Kolko (2011) traz uma explicação didática sobre as diferenças entre estas três formas de raciocínio: o raciocínio dedutivo válido é aquele que garante a verdade de suas conclusões, uma vez que as premissas da qual se parte são comprovadas verdadeiras. Em sendo assim,

²² Para um aprofundamento no tema ver Manzini (2017) e The journal of design strategies. Transdisciplinary design. Volume 5, número 01, Spring 2012 disponível em http://sds.parsons.edu/designdialogues/?post_type=article&p=55

qualquer argumento que usa dedução não oferece uma nova descoberta nas suas conclusões, porque estas já estão presentes nas premissas que dão suporte ao argumento inicial.

O raciocínio indutivo, por sua vez, oferece provas concretas que algo pode ser verdadeiro porque está baseado em uma experiência. Como experiências subsequentes podem provar que a experiência inicial está errada, o argumento indutivo não garante, *a priori*, a verdade das suas conclusões e precisa ser provado. Ainda assim, da mesma forma que na dedução, a indução não pode oferecer nenhuma nova descoberta contida na lógica do argumento (Kolko, 2011). É uma forma de expansão para um plano maior do já conhecido em um plano menor.

Diferentemente, a lógica da abdução possibilita a criação de novo conhecimento, porque o pensamento abduutivo parte da adoção de uma hipótese explicativa para um determinado fenômeno, uma hipótese assim sugerida pela junção dos fatos com a intuição e não pela experiência ou pelo conhecimento prévio de premissas verdadeiras. Segundo Kolko (2011, p.23), “a abdução é o argumento para a melhor explicação” ou ainda, conclui o mesmo autor, abdução é a hipótese “que faz mais sentido dado o fenômeno observado ou dado e baseada em situação anterior”. Citando o próprio Peirce, Kolko (2011) exemplifica: C é introduzido como a melhor suposição para explicar porque B está ocorrendo, ainda que C não seja parte do conjunto original de premissas.

Da mesma forma que a indução, as soluções da suposição abduitiva podem vir a serem falsas, mas a forma de descobrir isso seria pelo teste e não pela prova lógica, como no campo da indução e dedução. Isso porque as hipóteses advindas da abdução não partem de premissas concretas e não podem ser falseáveis, partem do campo intuitivo, podendo apenas serem refutadas por meio de testes (Kolko, 2011).

Cocchieri e Moraes (2009), estudando o pensamento de Peirce, apresentam um bom resumo da relação entre esses modelos de pensamento ou raciocínio:

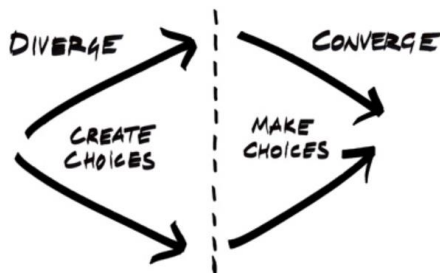
“Em síntese, o modo de raciocínio usual nas ciências começa com a invenção de uma hipótese, gerada pelo raciocínio abduutivo, que deve ser provada através do exame e da revisão dos tipos de consequências que ela possa gerar, e averiguação dessas consequências em sua relação com a realidade dos fatos. Esta dinâmica é o que engloba os três tipos de raciocínio. A lógica, de acordo com Peirce (CP 5.171), fornece as normas por meio das quais cada método de raciocínio deve ser realizado. No argumento dedutivo a sugestão gravita em torno do que algo deve ser, na indução aparece a ideia de que algo atualmente é, enquanto que na abdução esse algo observado pode ser.” (Cocchieri e Moraes, 2009, p.12)

Conclui Sampaio e Martins (2018) que o pensamento abduativo, combinado com o pensamento indutivo e dedutivo, abre ao design a possibilidade de pensar não apenas a partir do que trazem os dados existentes, mas também, por meio de um tipo de pensamento criativo-imaginativo, pensar o que ainda não existe mas poderia vir a existir (inferência abduativa). Esse é um grande diferencial do pensamento do design, do *design thinking*, frente ao pensamento analítico. No design, a construção da solução para situação problema é abordada através das suposições produzidas pelo raciocínio abduativo (“como pode ser?”), e não por meio da análise de dados passados (“como é?”), ainda que esses últimos possam servir de importante referência (Meyer, 2016).

Conclui Meyer (2016) que em um ciclo de solução de problemas o *design thinking* usa o raciocínio abduativo como um terceiro modo de raciocínio a ser adicionado à dedução e à indução. A abdução é usada para a geração de ideias e soluções, o raciocínio dedutivo para a previsão das consequências destas ideias, e o raciocínio indutivo para o teste e generalização das soluções propostas.

O raciocínio indutivo, dedutivo e abduativo não se opõem, mas se relacionam e estão presentes na dinâmica de um processo de design, de forma a potencializar a capacidade de construção de soluções. Isso porque, a dinâmica de um projeto de design, quando bem-feita, propositalmente, promove uma alternância entre o pensamento divergente e convergente para garantir, respectivamente, a criação (síntese) e a seleção de ideias (análise). Conforme Figura 2, esse movimento é muitas vezes ilustrado na forma de um diamante.

Figura 2: Pensamento convergente e divergente



Fonte: Brown (2010) disponível em <https://designthinking.ideo.com/>

Segundo Brown (2010), a fase divergente da solução de problemas é a fase da criação de possibilidades para criar escolhas, multiplicar opções, sendo o campo do pensamento criativo. Já na fase convergente, o que se busca é decidir entre as alternativas criadas, aproximando-se das soluções, predominando o pensamento analítico. Portanto, diferentemente da abordagem tradicional analítica, o pensamento do design primeiro gera soluções para assim encontrar um caminho, ao invés de escolher primeiro um caminho e, após isso, tentar gerar as soluções (Pinheiro e Alt, 2011).

Brown (2010) afirma ainda que o complemento ao pensamento convergente seria a análise, usada para decompor os problemas como estratégia para ampliar a compreensão. Já o complemento ao pensamento divergente seria a síntese, ato criativo de extração de padrões pelo agrupamento de um grande volume de informações, em outras palavras, combinação das muitas partes buscando perceber conexões e integrá-las gerando novas ideias. Conclui Brown (2010, p. 66) que o processo de design, o *design thinking*, operaria por meio do “movimento contínuo entre processos convergentes e divergentes, por um lado, e entre o analítico e sintético, por outro”.

De acordo com Cross (1982), o processo criativo e construtivo de soluções no design apoia-se no processo ativo de reconhecimento de padrões e sua síntese. Contudo, adverte que o “design é um processo de síntese de padrões, em vez de reconhecimento de padrões” (Cross, 1982, p.224). O padrão seria uma espécie de princípio ordenador que o design impõe, por meio da síntese, a fim de tornar uma solução possível. Cross (1982) destaca que a solução não seria algo revelado pelos dados, mas um processo ativamente construído pelo designer, um ato criativo, retomando o exposto no final da sessão anterior, a forma como gere o complexo, sem simplificá-lo.

Kolko (2011) reconhece na síntese o meio de aplicar a lógica abdutiva dentro das fronteiras do problema de design. As várias restrições do problema atuariam assim como as premissas lógicas, e o trabalho do design, suas experiências anteriores, seus padrões culturais e as informações incompletas disponíveis sobre o problema seriam a base para dar forma ao processo de abdução, gerando-se hipóteses para solução.

Apesar de muitas vezes o processo criativo ser apresentado na forma de uma etapa do processo de desenvolvimento de um projeto de design, na prática, uma vez que o processo de design implica uma constante co-evolução problema-solução, o processo criativo precisa

estar sempre presente (Zavadil, 2016). Faz-se portanto, uma espécie de gestão criadora constante do conhecimento existente e produzido.

E esse processo de pensamento criativo, considerando a realização de projetos de design em grupo, é uma construção coletiva na qual os processos de pensamento de um indivíduo é alimentado e estimulado pelos pensamentos e ideias dos demais membros do grupo. Surge assim a expressão “*design compartilhado*” (co-design), isto é, o processo de design em que seus participantes compartilham seus conhecimentos sobre o conteúdo ao longo de toda a jornada, com a finalidade de socializar uma compreensão do problema, ampliar as possibilidades de diálogo e especialmente de co-criação. (Zavadil, 2016)

Um dos instrumentos chaves do processo de promoção de alinhamento para construção de um espaço de diálogo capaz de garantir uma co-criação é a linguagem do design. Uma linguagem que não inclui apenas letras mas desenhos, áudios, vídeos, narrativas, enfim, variados recursos para acionar um conjunto amplo de percepções e alcançar entendimentos sobre uma situação desafio que se busca solucionar.

3.1.5. A linguagem “material” do *design thinking*: ferramentas do pensar

Um recurso fundamental de que dispõe o design, na construção coletiva e ativa de soluções para a situação problema, é a habilidade de transformação do pensamento abstrato em pensamento concreto (e vice e versa), por meio do uso de objetos. Segundo Owen (2007) os designers podem visualizar ideias em um conjunto amplo de meios, tornando visível conceitos antes tratados apenas no campo do discurso. Para Cross (1982) esse é um elemento muito estratégico do modo de pensar do design:

“Um ramo significativo de formas engenhosas de conhecer, então, é o conhecimento que reside em objetos. Designers estão imersos nessa cultura material e recorrem a ela como a fonte primária de seu pensamento. Os designers têm a capacidade de "ler" e "escrever" nessa cultura: eles entendem quais objetos de mensagens se comunicam e podem criar novos objetos que incorporam novas mensagens”. Cross (1982, p. 225)²³

Objetos materiais incluem diversos recursos que possam expressar, dar materialidade e manter em curso o processo de pensamento, incluindo-se: esboços, diagramas, protótipos, mapas mentais, narrativas, etc.. Pelo domínio desta espécie de “linguagem do objeto” ou

²³ Tradução livre da própria autora

“código material”, capaz de realizar conexões entre necessidades humanas e seu ambiente artificial²⁴, é que padrões abstratos são assim transformados em padrões concretos, promovendo um diálogo criativo entre estas dimensões (Cross,1982).

Externar as ideias fazendo uso das diversas possibilidades de “código material” facilita o *design thinking*, o pensar do design, de várias maneiras. A primeira delas é que a representação material ajuda a documentar o processo de design, auxiliando o gerenciamento da complexa busca de múltiplas linhas de pensamento simultaneamente para geração de possibilidades. O segundo papel desempenhado pelo uso da “linguagem do objeto” é o de facilitação do diálogo e comunicação dentro da equipe envolvida no projeto, que passa a ter referências em comum a partir do qual trabalhar e interagir. E por fim, o uso da expressão material contribui para a evolução do próprio pensamento do designer, porque palavras, imagens, narrativas, protótipos auxiliam o diálogo entre problema e solução (Arts Education Collaborative, 2015).

A exploração do uso desta espécie de “linguagem do material” pelo design, segundo Cross (1982), contribuiria inclusive para o uso de um tipo de raciocínio abrangente, que integra o campo abduutivo, e que teria um papel importante no processo de síntese do design: a apreciação metafórica, também referida por alguns autores como pensamento lateral, pensamento associativo ou pensamento por analogias. Segundo Cross (1982, p.225), a apreciação metafórica integraria, em um mesmo momento, “um processo de correspondência, classificação e comparação” e seria importante para identificar as restrições e atributos de design que deveriam ser incluídas em possíveis soluções.

Na mesma direção, Owen (2007) afirma que para o pensamento do design as diversas linguagens são muito mais do que um meio de comunicação, são uma ferramenta poderosa do pensar:

A linguagem visual é usada diagramaticamente para abstrair conceitos, revelar e explicar padrões, e simplificar fenômenos complexos para suas essências fundamentais. A linguagem matemática é usada para explorar "e se", questões em que a viabilidade pode ser estabelecida por aproximação - por cálculos não exatos, mas próximos o suficiente para apoiar uma ideia ou mudar uma linha de raciocínio. A linguagem verbal é usada na descrição em que a explicação anda de mãos dadas com o processo criativo, forçando a invenção quando faltam detalhes e expressando relações não óbvias visualmente (Owen, 2007, p.25, tradução da própria autora.

²⁴ Artificial no sentido de não natural, mas criado pela intervenção humana, direta ou indireta (máquinas por ele criadas, por exemplo).

Esta visão de elementos materiais como instrumentos da ação do pensamento criativo, também é ressaltada por Buchanan (1992), que enxerga nos sinais e imagens uma expressão material de fragmentos da experiência os quais, uma vez concretizados, podem ser mais facilmente organizados e manejados, dando suporte a construção de um pensamento unificador ou sintético.

Brown (2010) destaca habilidades do pensamento visual para ampliar o diálogo com mais dimensões do pensamento. Para o autor, o desenho expressa as características funcionais de uma ideia e carrega consigo também o seu conteúdo emocional. Além disso, o próprio processo de esboçar uma ideia na forma visual exige a tomada de decisões (cores, formatos, movimentos) e o acionamento de percepções que o pensamento escrito ou falado teriam limitações para transmitir.

E não é apenas o uso de novas linguagens (visual, auditiva, diagramática, etc.) que amplia as possibilidades de pensamento no design, mas também as combinações entre elas. *Storyboards*, improvisações, cenários, mapas mentais são ao mesmo tempo técnicas narrativas que permitem contar a evolução de um projeto e ideias com mais dimensões e percepções que um simples texto escrito, e isso abre novas possibilidades de ação e pensamento.

O *design thinking* não só se expressa como progride através de uma série de proposições iterativas com o material, ao que Cross (2011) se refere como movimentos. Segundo o autor, o designer trabalha através de uma série de ações-pensamento, por exemplo, uma hipótese (“e se?”) leva a um movimento e, observando os resultados desse movimento e suas consequências (boas ou ruins), parte-se então para um outro movimento relacionado ao anterior. (Arts Education Collaborative, 2015).

Esta série de movimentos e testes é a base da prototipagem, a expressão material da construção da solução e que permeia todo o processo de design. O protótipo não tem o intuito de produzir réplicas precisas da proposta de solução, mas de ter componentes suficientes que permitam ser um bom instrumento de aprendizagem e de consequente novos movimentos na direção de novas possibilidades. Pinheiro e Alt (2011) afirmam que um protótipo deve ser construído considerando a possibilidade de falhar, e que a falha de um protótipo pode ser muito importante para levar ao sucesso de uma solução.

Brown (2008) pondera que o objetivo do protótipo é tornar as ideias tangíveis para o aprendiz, isto é, identificar por meio do teste e seus respectivos feedbacks os pontos fortes e fracos das ideias e, a partir de então, identificar novos rumos. O autor afirma que um bom protótipo é aquele que demanda o tempo, o esforço e o investimento necessários apenas para torná-lo apto a gerar feedback úteis, pois o objetivo do protótipo não é ser a solução final, mas permitir uma iteração capaz de guiar e inspirar novos passos. Em outras palavras, ser a expressão do material que possibilite “pensar com as mãos” (David Kelley, apud Brown, 2010, p.85).

A expressão material das ideias não é válida apenas quando a solução envolve a construção de um produto, mas também quando o design aponta para o desenvolvimento de serviços ou sistemas. É possível criar protótipos e dar representação no mundo material a experiências não concretas (Brown, 2010): encenação, *storyboard*, *storytelling*, diagramação, mapas mentais, são todas expressões materiais de soluções imateriais e que podem, a partir desta nova forma, serem testadas.

Brown (2010) destaca ainda que os protótipos devem conter os elementos funcionais e emocionais (necessidades a serem atendidas) contidos na proposta de solução e que, à medida que o processo de design avança, o seu número começa a reduzir, ao mesmo tempo que a proposta de resolução vai se aprimorando.

Um protótipo é diferente de um projeto-piloto, ele pode levar a isso, mas constitui algo mais básico, pode ser simplesmente uma forma de responder perguntas de projeto, ainda que não seja uma versão "preliminar" de determinada solução. O protótipo vai amadurecendo à medida que testes anteriores vão dando segurança de qual caminho seguir. Por detrás desta cultura de iteração como processo de aprendizagem, contida no design, está o reconhecimento da complexidade das questões para as quais se buscam soluções e da impossibilidade de se conhecer, previamente, todos os efeitos práticos das novas possibilidades geradas.

Ou seja, no processo de design o uso de diversos recursos de materialização é mais do que um “estilo do design”, é um instrumento estratégico, inteligente, que estimula e organiza o processo de criação, socializa conhecimentos e permite aprimorar, com mais segurança, o processo de entendimento do problema e construção de possibilidades de solução.

3.1.6. O processo de *design thinking*: organizando as habilidades para que funcionem

Uma vez descrito os elementos que caracterizam o *design thinking*, entendido como o modo de pensar do design, apresenta-se uma visão de como esses mesmos elementos se organizam para potencializar a construção de soluções para situações problema. Isso será chamado de processo de design, mas uma parte dos autores que tratam do assunto por vezes usam o termo fases ou etapas do design, o que pode dar a ideia errônea de que se trata de um processo linear, uma série predefinida de etapas que se sucedem.

Brown (2008;2010) se refere ao processo de design como um sistema de espaços que demarcam diferentes tipos de atividades, espaços esses que se relacionam e se sobrepõem. O autor identifica três espaços principais: inspiração, idealização e implementação. Espaços esses que serão revistados, especialmente os dois primeiros, até que se refine uma proposta de solução.

Segundo Brown (2008; 2010), no primeiro espaço trabalha-se com o problema ou oportunidade que motiva a busca de soluções, é uma fase de entendimento do contexto, de amadurecimento sobre a situação problema, identificação de insights e de uso das ferramentas que auxiliam o “conhecer pelo design”. O segundo espaço, o da ideação, é o espaço da geração, desenvolvimento e teste de ideias. É o momento de transformação dos insights em ideias, do uso da síntese, do pensamento abduutivo e da prototipação e testes. Por fim, o terceiro espaço seria o da implementação, envolvendo o desenvolvimento de um plano de ação para fazer a melhor proposta de solução chegar ao mercado ou, no caso do setor público, o planejamento da realização de uma experiência piloto, por exemplo.

Preocupado em destacar o dinamismo e iteratividade do processo de design, Kumar (2013) destaca que a função de transformação nesse processo ocorre na forma de um *loop* contínuo entre espaços do “conhecer-fazer” e espaços do “abstrato-real” (Figura 3). Segundo Kumar (2013), o processo de design começa com o real, com observar e aprender com a realidade para, em seguida, buscar alcançar um entendimento maior por meio de abstrações e identificação de modelos conceituais que permitam reenquadrar a situação problema de novas formas. Essas formas permitirão explorar novas possibilidades de solução que, no momento seguinte, serão experimentadas e avaliadas concretamente por meio de testes no mundo real.

Figura 3: O loop contínuo comum aos processos de design e de inovação



Fonte: Elaborado com base em Kumar (2004), p. 22, apud Sampaio e Martins (2018)

Por isso, ao se referir ao processo de design Kumar (2013) sugere que não se adote o termo fases ou etapas mas sim “modos de atividade” (*modes of activity*) e, a partir daí, trabalha com quatro espaços básicos de realização destas atividades. Seriam eles:

1) Pesquisa: caracterizado por algum processo de imersão na realidade em busca de observações, inspirações e insights por meio das pessoas envolvidas e dos contextos da situação problema, sendo um momento de imersão real com o espaço do conhecer;

2) Análise: processo de análise dos dados coletados, sendo uma atividade em que se trabalha abstratamente o que foi coletado do real e seus insights, buscando-se digerir o conhecer e propor novos enquadramentos para situação problema, enquadramentos esses que vão dar nova direção ao processo e estruturar um novo conhecer no plano abstrato;

3) Síntese: na qual, com base nos enquadramentos realizados na fase anterior são empregadas abordagens criativas para geração de ideias e novas possibilidades de solução, iniciando-se o processo abstrato do fazer;

4) Realização: as possíveis soluções identificadas anteriormente começam a ser transformadas em experiências concretas testáveis, correspondendo a um aprofundamento do fazer e um retorno ao espaço do real.

Esse processo de design desenvolvido por Kumar (2013) incorpora os conceitos trazidos por Brown (2008, 2010) mas vai além, ao dar mais visibilidade a relação real-

abstrato e o conhecer-fazer, entendidos como movimentos realizados repetidamente ao longo de todo o processo de construção do pensamento no design. Também mostra a relação de parceria entre o pensamento analítico e o pensamento sintético, e como em um processo de design o raciocínio dedutivo, indutivo e abduutivo são combinados e se apoiam para permitir um processo de criação. O objetivo é alcançar algo novo e, ao mesmo tempo, aderente a realidade o suficiente para poder ter um efeito prático sobre a situação problema que motiva o processo de design.

De outra forma, embora um dos grandes atrativos do *design thinking* seja o uso do pensamento sintético e do raciocínio abduutivo, o que Kumar (2013) e Brown (2008, 2013) expõem é que para que o uso desses dois recursos alcance resultados aplicáveis, o diálogo com as formas de pensamento mais lineares não pode ser descartado. Sampaio e Martins (2018, p.47), ao comentar sobre o modelo de Kumar afirmam que:

“...o design necessita de uma fase mais analítica, que transita do objeto real que precisa ser compreendido à abstração sobre ele em um nível suficiente para permitir a geração de ideias que possibilitem respostas para o problema e, em seguida, sua viabilização em soluções concretas. Esta parece ser, portanto, uma das características que destacam o design como fator de inovação: a realização de um ciclo completo que vai do entendimento à solução de um determinado problema, criando valor durante e ao final deste processo (Sampaio e Martins, 2018, p.47).

Assim, a “força” do *design thinking* está em saber fazer a combinação de tipos de pensamentos (analítico e sintético) e raciocínios (dedutivo, indutivo e abduutivo) e não em focar em apenas um deles. E saber como usar esses modos de pensar é um trabalho que exige inspiração e arte, mas também, muita transpiração e uso de algumas técnicas. Conforme Zadvil (2016) relata, analisando o trabalho de Lerdhal (2001), existe também um processo criativo no processo de desenvolvimento do projeto de design. Neste desenvolvimento, os opostos complementares (intuição-conhecimento, possibilidades-limitações, fantasia-realidade) precisam estar presentes em uma caminhada que terá, necessariamente, momentos de ordem e caos.

Esta visão é alinhada com a visão do design como processo de co-evolução entre problema e solução de Dorst (2006) e com a visão de aprendizagem e ação exposta por Schön (2000), pedagogo reconhecido pelo desenvolvimento de uma teoria da prática reflexiva.

Segundo Schön (2000) haveria três formas de reflexão com relação a ação. A primeira seria a “reflexão na ação”, ocorrendo durante a prática e possibilitando realizar modificações

e correções no processo do “fazer” concomitante a própria ação²⁵. A segunda seria a “reflexão sobre a ação”, ocorrida após a execução da prática, já distanciada do contexto vivido, e que permitiria a tomada de consciência sobre o conhecimento utilizado no desenvolvimento da ação²⁶. Por fim, a terceira reflexão seria “sobre a reflexão na ação”, que auxilia o profissional na construção e a aprimoramento de sua forma de conhecer, refletindo sobre o que aconteceu e os significados atribuídos²⁷ (Zavadil, 2016).

Um processo de design e seu desenvolvimento exigem colocar em prática esses modelos de reflexão na ação. A condução de um processo de design, ainda que possa, instrumentalmente, fazer uso de atividades lúdicas para o processo criativo e de construção de equipe, é uma atividade exigente. Esta condução demanda constantes ajustes de rota a partir dos novos entendimentos gerados no amadurecimento do pensamento e ação sobre a situação problema. No setor público, junte-se a isso a não rara ocorrência de acontecimentos políticos capazes de alterar bruscamente o contexto da reflexão.

Por ser o design um campo da ação criativa sobre o mundo concreto, a boa condução de um processo de design exigiria aquilo que Schön (2000) denomina de “talento artístico”, uma espécie de competência profissional em algumas “artes” pois que, nas palavras do próprio autor, “Há uma arte da sistematização de problemas, uma arte da implementação e uma arte da improvisação – todas necessárias para mediar o uso, na prática, da ciência aplicada e da técnica.” (Schön, 2000, p.22)

Com isso, depreende-se que a simples aplicação de um kit de ferramentas pré-definidas de *design thinking* não garante o sucesso de um processo de design. É preciso desenvolver as competências do design por meio do exercício prático da realização desta conversa reflexiva, que acontece durante o exercício da prática profissional. Práticas de design automatizadas, desprovidas de reflexão, podem apresentar resultados pouco efetivos constituindo-se em um processo frustrante de desperdício de recursos financeiros e humanos.

²⁵ Por exemplo, adaptar uma dinâmica de grupo dentro de uma oficina de design durante sua execução, devido ausência de alguns participantes importantes.

²⁶ A exemplo da reflexão de um laboratório de inovação sobre as aprendizagens decorrentes de um processo de design aplicado.

²⁷ Por exemplo, uma reflexão sobre de que maneira o uso do pensamento visual influencia uma tomada de decisão.

4. DESIGN THINKING E OS DILEMAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CONTEMPORÂNEA

O objetivo deste capítulo é situar a discussão do modo de pensar do design, o *design thinking*, no contexto mais amplo das reflexões sobre os modelos de administração pública, seus atuais dilemas e algumas concepções sobre o processo de construção de políticas públicas.

Por que o *design thinking* encontra espaço e acolhida na administração pública atual? Qual o conceito de uma política pública pela ótica do design? Que elementos aproximam o design das políticas públicas? Como a prática do *design thinking* pode ser situada no âmbito da administração pública e das teorias do *policymaking*? Ao final, são identificadas duas principais vertentes que vêm impulsionando a prática do *design thinking* no setor público: gestão e transformação social.

4.1. Administração pública e sociedade atual: as atuais distâncias

Uma das características marcantes do modo de pensar do design é o reconhecimento da relação de mútua influência entre o concreto e o abstrato, a teoria e a prática. Ou seja, intensas mudanças econômicas, políticas, sociais e tecnológicas, como as que estão em curso, ao mesmo tempo que geram, também demandam e refletem novas formas de pensar. E esse mesmo fenômeno ocorre com relação a atuação dos governos.

Bourgon (2011, p.16) afirma que “o governo faz parte de um vasto ecossistema em que os sistemas econômico, social, tecnológico e ambiental estão entrelaçados”. Desta forma, afirma a autora, o papel do governo não só transforma a sociedade, mas também a própria sociedade transforma o papel do governo. Assim, Estado e sociedade são vistos não como partes distintas, mas integrantes de um todo, elementos de uma rede em constante interações que podem se tornar mais ou menos disfuncionais ao longo do tempo.

E embora a sociedade tenha mudado com velocidade, as estruturas e a forma de atuação do governo não têm conseguido acompanhar estas mudanças. Bourgon (2011) destaca que estamos vivendo a primeira geração de servidores públicos que devem servir a um mundo de comunidades não só reais, mas também virtuais, capazes de moldar os problemas, contextos e influenciar políticas públicas e processos eleitorais. Onde dados,

informações e conteúdo são transmitidos e compartilhados em todo o mundo para serem remontados de maneiras imprevisíveis, seja para promoção de ações que criem valor público, como o monitoramento social de gastos de parlamentares, ou para uma melhor tomada de decisões pelo crime organizado. Um mundo em que crescente gama de entregas públicas passa a ser baseada em informação, conhecimento e serviços, ao invés de produtos uniformes a serem distribuídos massivamente aos cidadãos imersos em realidades e contextos variados.

Esta seria também a primeira geração de servidores públicos a ter que lidar não apenas com problemas difíceis e complicados, mas com questões cada vez mais complexas. Boyer et al. (2011) afirmam que os desafios públicos mais críticos que a sociedade hoje enfrenta (mudanças climáticas, envelhecimento, sustentabilidade dos sistemas de bem-estar social, redução das desigualdades, desemprego tecnológico etc.) são aqueles de mais difícil delimitação porque, por sua natureza complexa, apresentam-se dinamicamente interligados com vários outros campos de conhecimento.

E problemas complexos seriam diferentes de problemas difíceis ou complicados. Lidar com problemas difíceis ou complicados exige analisar as melhores possibilidades, monitorar a implementação, atuar com continuidade por um prazo razoável de tempo e articular diferentes áreas para a mesma finalidade. Mesmo não sendo fáceis, são problemas ainda de definição possível, que integram um sistema delimitado, onde predominam as relações causa-efeito e, embora impactos indesejados possam ocorrer, estão dentro de uma margem de risco e efeitos controláveis. Para esses problemas, que ainda continuarão a existir e demandar da atuação estatal, dados históricos, modelagem por máquinas sofisticadas e consultoria especializada são quase sempre bons instrumentos para tomada de decisão. (Bourgon, 2011).

Contudo, os problemas complexos teriam uma natureza distinta. Eles são parte de sistemas abertos, caracterizados por uma ampla dispersão de poder e alto grau de interdependência com vários outros sistemas. Por conseguinte, esses desafios não conseguem ser bem delimitados, são multidimensionais, marcados por intrincadas e diversificadas relações mútuas e relações causa-efeito não lineares, estando sujeitos a efeitos imprevisíveis, incluindo falhas em cascata. É um espaço não de riscos calculáveis, mas de incertezas, dinâmico, no qual as interações entre os sistemas estão tão entrelaçadas que exigem uma

abordagem multifacetada, que não pode ser obtida pela soma das partes e nem gerida por um só ente (Bourgon, 2011; Boyer et al. 2011; Christiansen e Bunt, 2012).

A complexidade não é estática. Isto é, vários problemas difíceis ou complicados tornam-se complexos à medida que aumenta a densidade de conexões dentro e entre sistemas, o que, não raro, tem sido impulsionado pelas novas tecnologias. Bourgon (2011) cita como exemplos, não apenas a crescente interconexão e complexidade dos sistemas de informação, comunicação e financeiro, em escala global, mas também a crescente complexidade dos sistemas nacionais e internacionais de alimentação, água e energia.

Observa-se, assim, uma crescente mudança da percepção da natureza dos desafios públicos (*wicked problems*) e da organização social, mas não se observa, em contrapartida, uma correspondente transformação na forma de atuação do setor público, que continua estruturado no modelo de administração de uma sociedade industrial. Nesse modelo, o Estado faz parte de um sistema fechado em si mesmo, formula políticas públicas por meio quase exclusivo da sua burocracia e aborda o cidadão como um agente passivo, que recebe dos governos bens e serviços públicos produzidos em massa, por um governo em grande parte dos casos também restrito a esta função de provedor (Bourgon, 2011).

Diante disso, amplia-se a distância entre a forma como os governos atuam hoje e as demandas sociais complexas para os quais teriam mandato democrático, se não para resolvê-los, ao menos exercer um papel importante na construção de possibilidades de solução. Christiansen e Bunt (2012) chegam a identificar uma crise no Estado atual, não se tratando de uma crise de eficiência cuja solução estaria em ações que possam buscar fazer uso mais produtivo dos recursos públicos, difundir melhores práticas e ampliar os canais de oferta dos serviços existentes para, assim, gerar crescimento econômico.

Haveria, especialmente, uma crise de efetividade e, por conseguinte, uma pressão sobre os governos para uma atuação diferente na abordagem, na forma de pensar e atuar. Haveria, portanto, a necessidade de uma revisão das maneiras pelas quais os Estados estariam lidando com “questões cada vez mais interconectadas, transversais e globais, problemas não especificados, imprevisíveis e *wicked*” (Christiansen e Bunt, 2012, p.6).

É nesse contexto, sob risco de perda crescente de legitimidade enquanto principal agente promotor de valor público, que governos começam, a partir do início dos anos 2000, a buscar diferentes abordagens e formas de pensar, iniciando-se uma espécie de “movimento”

de experimentação de um conjunto diversificado de práticas que passam então a ser agregadas sob um termo mais amplo de “inovação no setor público”. Sua adoção passa a ser estimulada, inclusive, por meio de publicações e consultorias de organismos internacionais (Christiansen e Bunt, 2012; Bourgon, 2011, Cavalcante et al., 2019). Um movimento de experimentação que começa a dialogar e, em alguns casos, repensar os modelos vigentes de administração pública.

4.2. A administração pública em busca de novas possibilidades

Como se organiza a administração pública atualmente, como chegou a esta configuração e para onde caminha? Revisitar brevemente estas questões é um exercício não apenas para entender de onde se parte, mas especialmente, de tomada de consciência de que, dentre muitas possibilidades, escolhas foram feitas com base em modelos mentais vigentes. Logo, continua sendo possível outros modelos mentais e, conseqüentemente, novos desenhos de administração pública e de construções da relação cidadão e Estado.

Portanto aqui, neste breve exercício de revisitação dos movimentos e dilemas que impulsionaram o desenho atual de administração pública almeja-se, de forma muito pontual, não fazer uma histografia completa mas ganhar novas inspirações para o pensar. Trata-se de “voltar aos debates iniciais que levam a perceber que ali, onde restou um único possível, havia vários possíveis como campos agarrados a esses possíveis” (Bourdieu, 2014, p.167).

O modelo burocrático ou clássico de administração pública se instalou em oposição ao até então reinante modelo patrimonialista. Segundo Bresser-Pereira (1998), no modelo patrimonialista, reflexo dos estados pré-capitalistas e das monarquias absolutistas, o patrimônio público e o patrimônio privado do príncipe se confundiam e o Estado, portanto, não representava o interesse público, mas de quem governava. Repensar esta relação entre o Estado e o soberano, por meio de um novo modelo de administração pública era expressar concretamente o nascimento de um outro “contrato social”, no significado dado a esse termo por Rousseau (2003).

O advento do Estado de direito e das democracias representativas deram forma ao modelo burocrático, no qual a administração pública fundamenta-se na separação rígida entre o público e o privado e na prática de uma administração científica. Calcada na dominação racional-legal weberiana, no universalismo e na impessoalidade, o modelo burocrático

concretizou-se pela instalação do serviço civil profissional, instituição de normas rígidas a serem seguidas, assim como hierarquias claramente definidas que visam garantir o bom funcionamento da administração pública (Bresser-Pereira, 1998; Cavalcante, 2017a).

Por refletir um conjunto de elementos de um “contrato social” com muitos dos seus valores ainda reconhecidos como virtudes e vigentes na sociedade contemporânea (separação entre Estado e governo, meritocracia, impessoalidade e profissionalização na atuação pública etc.), o modelo burocrático é ainda a base predominante das estruturas estatais da maior parte dos países. Contudo, esse mesmo modelo passou por importantes mudanças, rupturas e aperfeiçoamentos com a ascensão do modelo gerencial ou *New Public Management (NPM)*²⁸, identificado como o último grande paradigma de administração pública.

O NPM começou a ser construído no final dos anos da década de 1970 e alcançou o seu auge nos anos da década de 1980 e 1990, refletindo um contexto de crise fiscal, crises internacionais²⁹ e crescente contestação do papel do Estado na promoção do crescimento econômico. Fundamentado na busca pela eficiência, eficácia e efetividade, colocando os processos a serviço dos resultados, o modelo gerencial aperfeiçoou e modernizou a administração pública científica, introduzindo novas técnicas de gestão, monitoramento e avaliação, com base nos conhecimentos e tecnologias desenvolvidas adotados pela iniciativa privada. (Bresser-Pereira, 1998; Cavalcante, 2017a, Bourgon, 2011)

Além de uma modernização da gestão estatal o NPM, com maior ou menor intensidade a depender do país, expressou uma rediscussão de alguns termos do “contrato social” vigente. O papel do Estado e o dualismo entre público e privado foram revisitados e concretizados por meio de privatizações de empresas públicas e criação de novas institucionalidades para atuação estatal em parceria com o setor privado.

Estas novas instituições, não raro mesclando elementos de direito público e privado (organizações sociais, agências reguladoras, agências executivas) passaram a atuar, quer regulando serviços públicos outrora estatais (agências reguladoras), quer ofertando indiretamente esses serviços de forma não estatal, por meio de parcerias público-privadas (empresas e terceiro setor) regidas por modalidades diversas de contratualização. Além disso, a relação entre o poder estatal e o cidadão passou a ir além do processo eleitoral, ganhando

²⁸ Nova gestão pública.

²⁹ A exemplo da crise do Petróleo, processos de independência de vários países em desenvolvimento e início das discussões ambientais.

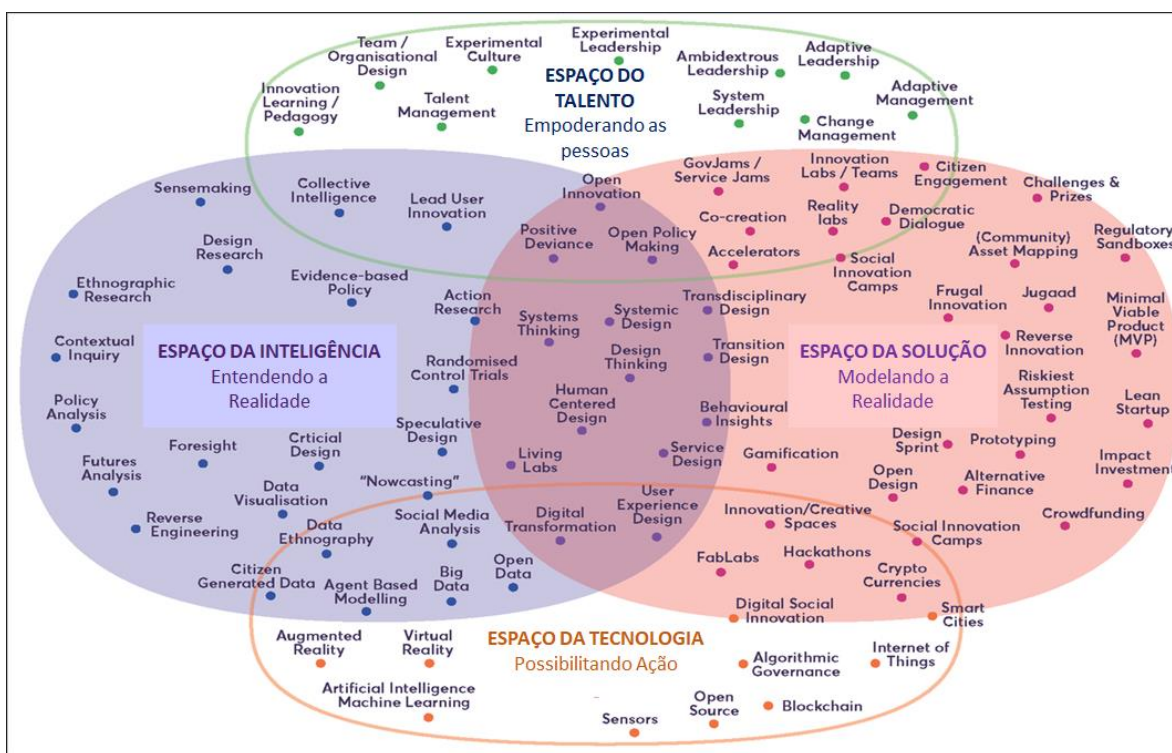
canais mais diretos por meio da implementação da descentralização de alguns serviços para os espaços municipais (saúde, educação, assistência social etc.), a possibilidade de avaliação dos serviços prestados e a introdução de instrumentos de *accountability* e transparência como conselhos, consultas públicas, ouvidorias etc. (Bresser-Pereira, 1998; Cavalcante, 2017a)

O desenho e estruturação de grande parte das administrações estatais vigentes no mundo foram moldadas pela influência desses dois grandes modelos de administração pública (burocrático e gerencial) e permanecem, até hoje, preponderantemente referenciada neles. Ainda que se constate do ponto de vista social e tecnológico muitas mudanças na sociedade contemporânea, não se observa, claramente, a emergência de um novo modelo, ou paradigma, em substituição ou complementaridade aos anteriores (Bourgon, 2011; Cavalcante, 2017a). Isso não quer dizer que nada está em curso, pelo contrário.

Observa-se em vários países, inclusive o Brasil, a entrada na agenda dos governos de uma pauta de “inovação no setor público”. Esta pauta, não raro fomentada por alguns organismos internacionais (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD, Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID), consiste em um conjunto de experimentações de novas abordagens para problemas públicos, aplicadas ao processo de construção e implementação de políticas públicas (*policymaking*), incluindo aqui o foco do presente trabalho, o *design thinking*. Para Christiansen e Bunt (2012) estas experimentações precisam ser acompanhadas com atenção pois podem ser a base para a construção de um paradigma emergente na governança pública. Um novo modelo de administração pública que nesse momento ainda estaria interagindo desconfortavelmente com os sistemas administrativos existentes.

Esse processo de experimentações ou inovações no governo ainda está em estruturação, possuindo várias tendências e grande diversidade de instrumentos, como pode ser constatado por meio de uma primeira tentativa de mapeamento (Figura 4), apresentada por Leurs (2018), do *National Endowment for Science, Technology and the Arts* (Nesta), principal fundação de inovação governamental do Reino Unido (Cavalcante et al., 2019).

Figura 4 - Panorama de abordagens de inovação



Fonte: Leurs, 2018, disponível em <https://bit.ly/2Mgbwrj>.

Com base nesse panorama de abordagens de inovação, Cavalcante et al. (2019) chamam a atenção não só para quantidade de ferramentas, métodos e estratégias disponíveis para transformar a administração pública, mas também para a posição de destaque (espaço de intersecção da figura) ocupada pelo *design thinking* e abordagens a ele relacionadas (design de serviço, de sistemas e centrado no ser humano, pensamento sistêmico, inovação aberta, insights comportamentais). Ou seja, o modo de pensar do design não constitui apenas um dos muitos elementos de inovação em experimentação no governo, mas ocupa um espaço estratégico, merecendo estudo mais aprofundado e atenção.

No Brasil, assim como em outros países que abraçaram a agenda de inovação no setor público, o *design thinking* vem sendo experimentado e difundido especialmente por meio de laboratórios de inovação em governo. Os laboratórios de inovação em governo (I-Labs) são espaços de experimentação dentro de instituições governamentais instituídas para mudar tanto a mentalidade como a prática de identificação de problemas e de desenvolvimento de soluções para desafios públicos. (Junginger, 2014). Além de serem em si uma inovação

organizacional na própria administração pública, os I-labs têm sido os principais responsáveis por levar a abordagem do *design thinking* para o âmbito das políticas públicas. (Cavalcante e Cunha, 2017)

Mas o que o modo de pensar do design e políticas públicas teriam em comum? E de que forma estas duas áreas de conhecimento já têm atuado conjuntamente no campo das políticas públicas? Esses pontos serão tratados a seguir.

4.3. Design e políticas públicas: elementos que os aproximam

A prática do *design thinking*, caracterizada pelos elementos expostos no capítulo 3 e sucintamente definida aqui como aplicação do modo de pensar do design para solução de desafios ou criação de novas possibilidades, possui similaridades com a prática do *policymaking*. Ambas as práticas, em sua essência, são atividades acionadas por algum desafio percebido da realidade, normalmente de natureza complexa, são dotadas de intencionalidade, isto é, querem conduzir a algum resultado melhor do que o atual, criando assim valor e, para isso, acionam diversos campos do conhecimento ou instrumentos, buscando dar-lhes uma modelação para tornar possível sua aplicação. Esses aspectos são tratados com mais profundidade a seguir.

A construção de políticas públicas para os fins aqui propostos pode ser caracterizada como um processo de “resolução aplicada de problemas” no qual atores cercados de restrições tentam alcançar fins e meios políticos (Howlett et al., 2013). Por sua vez um projeto de design, como visto no capítulo anterior, busca soluções, resultados práticos para desafios identificados, não tendo como fim encontrar leis gerais, construir teorias ou testar hipóteses abstratas. Seu objetivo principal é criar algo que funcione, isto é, que leve ao alcance de uma situação preferível (Cross, 1982; Simon, 1996).

Alcance de fins e situações preferíveis são formas de busca de soluções de situações percebidas como problemas e ambas buscam alcançar algo que se julga melhor ou necessário, em outras palavras, gerar ou agregar algum tipo de valor. E se o fim de ambas, prática de design e de políticas públicas, são valores, qual seria então a referência para sua constituição no *design thinking* e no *policymaking*?

Howlett et al.(2013) destacam que numerosas definições de políticas públicas reconhecem ser esta uma ação intencional de governos, com objetivos definidos e justificados, assim como meios identificados para alcançá-los. Smith e Larimer (2009), nesta mesma linha, afirmam ser a política pública (*policy*) um meio, um instrumento para alcançar um determinado fim, um valor público, sancionado pelo poder coercitivo do Estado.

Discorrendo sobre a geração de valor público, Moore (2002) atenta para o fato de que a referência para criação de valor público em políticas públicas deve ser o atendimento das necessidades tanto individuais como coletivas dos cidadãos. Algumas vezes com estas últimas tendo de se sobrepor as primeiras em algum grau.

Para Moore (2002), tal qual no mercado privado, as necessidades individuais poderiam ser captadas diretamente pela satisfação do cidadão ao consumir um produto ou serviço público, estando a percepção de cidadania, nesta abordagem, restrita ao campo econômico e ao alcance das ambições de consumo, objetivas e subjetivas, de um cliente-cidadão.

Por sua vez, o atendimento das necessidades coletivas dos cidadãos, pertenceria ao campo político da cidadania. Seria baseada na percepção dos indivíduos como membros integrantes de um “contrato social”, para o qual estão dispostos, inclusive, a abrir mão do atendimento de algumas de suas necessidades individuais, em prol do alcance um valor coletivo maior. O poder estatal e sua expressão por meio das políticas públicas representam assim um poder delegado e sujeito, em regimes democráticos, a avaliação periódica por meio de processo eleitoral. Isso significa que a referência de valor público para as necessidades coletivas também está sujeita a modificações pela dinâmica política. (Moore, 2002).

Refletindo sobre estas duas formas de criação de valor (individual e coletiva, ou privado e público), conclui Moore (2002) haver uma hierarquia, sendo a política o árbitro final do valor público. O autor assim chama a atenção para a importância de não se limitar o espaço da autoridade do setor público ao de oferta de bens e serviços aos indivíduos, mas de se manter em foco a dimensão política da atuação estatal. O papel estratégico de promoção de valores acordados coletivamente. Segundo o próprio autor:

“É importante deixar clara a diferença entre a avaliação que os cidadãos e os seus representantes fazem das atividades do governo e a avaliação que seria feita pelos seus clientes. Os consumidores finais das operações do governo não são as pessoas atendidas individualmente (os clientes da empresa privada) ou as que foram obrigadas a determinadas ações e sim os cidadãos e seus representantes no governo (,...). No fim, nenhum dos conceitos de “competência politicamente

neutra”, “análise política” e “avaliação de programas” ou “serviços ao consumidor” pode expulsar a política do seu lugar preeminente para definir o que tem valor para ser produzido no setor público”. (Moore, 2002, p-67-68)

Levando a análise de criação de valor para o campo do design e tendo em visto o exposto nos capítulos anteriores sobre sua vertente centrada no ser humano, a referência para criação de valor são aqui as necessidades e desejos humanos tomados em seu sentido amplo. Os resultados de um processo de design incluem as melhorias funcionais mais vai além, englobando também significado e emoção (Brown, 2010; Stafford, 2019; Pinheiro a Alt, 2011). E esses desejos e necessidades humanas foram, até a obra de Papanek (1971), limitados a valores individuais, não raro individualistas, tendo sido tratados como oportunidades a serem exploradas pela indústria para impulsionar a sociedade fordista, organizada com base no consumo massivo.

Contudo, como tratado no capítulo 2, a partir da crítica de Papanek (1971), das reflexões de Bonsiepe apud Patrocínio (2015) e da síntese contemporânea de Manzini(2017), ampliaram-se as possibilidades e responsabilidades do design no mundo e, conseqüentemente, sua capacidade de criação de valor. Desta forma, a geração de valor no design é liberta do restrito e limitado espaço da indústria e das empresas, do valor individual e do consumo, pavimentando-se o caminho para levá-lo à sociedade, a discussão de desenvolvimento e, assim, ao espaço do valor social, público e da cidadania, na sua dimensão não apenas econômica, mas também política. Abrem-se possibilidades novas de interfaces entre o design e políticas públicas. Interfaces que se aprofundam quando revelam um outro elemento de aproximação que está na essência entre esses dois campos.

Se, como dito anteriormente, política pública e design são práticas guiadas pela intencionalidade e valores, objetivando soluções modeláveis capazes de alterar situações reais, percebidas como desafios, então ambas são atuações profissionais que têm de fazer uso da intersectorialidade e da prática reflexiva (reflexão na ação) como fontes geradoras natas de conhecimento para alcançar novas soluções.

Segundo Laswell apud Smith e Larimer (2009), a ciência das políticas públicas seria orientada por problemas, não possuindo um campo de atuação temático específico e bem delimitado, mas sim dinâmico, desenvolvendo-se por meio das questões enfrentadas pelos governos. Por conseguinte, conclui Lasswell apud Smith e Larimer (2009), a área das

políticas públicas se serviria de várias outras disciplinas e metodologias para poder enfrentar os problemas de governo e moldar soluções.

Já o design, estaria ligado a uma capacidade humana de projetar novas possibilidades com a finalidade de alcançar melhores resultados, desenvolvendo-se pelo desconforto com o que é e pela busca do que pode vir a ser, tanto em termos de funcionalidade como de significados (Simon, 1996, Papanek, 1971, Manzini 2017). Portanto, não existiria também um campo temático delimitado para atuação do design e embora tenha esse as suas especialidades (gráfico, de produto, interfaces etc.), o design exerce um papel de elemento de junção, de diálogo e construção entre saberes e disciplinas, de construção de interfaces do intelectual com o material, da teoria e da prática, e vice e versa (Cardoso, 2008; Manzini, 2017).

Um último elemento a ser destacado e que aproxima a atuação profissional tanto em políticas públicas como em design é a importância da reflexão para geração de conhecimento para ação, nos termos descritos por Schön (2000). Segundo o autor, o profissional reflexivo atua em áreas focadas em problemas da prática do mundo real, enfrentando desafios que não se apresentam como estruturas bem-delineadas, mas na forma de estruturas caóticas e indeterminadas.

Rittel e Webber (1973) reconhecem a presença dos problemas mal estruturados no campo das políticas públicas. Em seu texto clássico, “*Dilemmas in a general theory of planning*” (1973), os autores apresentam uma boa caracterização do que seriam esses problemas públicos mal estruturados ou perversos (*wicked problems*). Problemas com interações amplas com um conjunto de outros problemas, compondo um sistema aberto e, portanto, permeado de incertezas quanto às consequências de uma intervenção por meio de qualquer solução.

No campo do design, o tema dos *wicked problems* ou problemas mal estruturados (*ill-structured problems*) está também presente em vários autores (Simon, 1996; Buchanan, 2001; Leidtka e Ogilvie, 2011), reconhecendo-os como desafios para os quais o pensamento e a atuação do design poderiam contribuir de forma estratégica para construção de soluções.

Assim, tanto a atuação profissional no *policymaking* como em processos de design, implica reconhecer e adentrar no espaço das incertezas, dos desafios mal estruturados (*wicked problems*) e na singularidade que impede a solução pela via fácil da adoção das melhores

práticas. E segundo Schön (2000), uma situação problemática incerta não é o campo de aplicação da racionalidade técnica, a qual concebe os profissionais como aqueles que solucionam problemas instrumentais, bem-definidos, por meio da seleção dos meios técnicos mais apropriados para propósitos específicos. Esse é o campo de atuação do profissional reflexivo.

Se os problemas da prática do mundo real não se apresentam aos profissionais com estruturas definidas, mas como estruturas caóticas e indeterminadas, a solução de problemas depende da construção anterior de um problema melhor delineado. E esta construção é tarefa política e não apenas uma tarefa técnica, isto é, não se trata de buscar uma forma de adequar a situação problema ao conhecimento existente, mas sim de promover uma reflexão ativa (reflexão na ação) que habilite a pensar criticamente sobre o pensamento que levou a esta situação difícil e promover um processo de construção de novas possibilidades. Neste processo, improvisar, inventar e experimentar passam a ser instrumentos para produção de conhecimento prático, atuações capazes de reestruturar as estratégias de ação, as compreensões dos fenômenos ou as formas de conceber os problemas (Schön, 2000).

Aos profissionais atuando com o design ou com a construção de políticas públicas, a competência profissional não está dada pelo acúmulo crescente de saberes especializados-técnicos a serem aplicados às situações problemas enquadráveis em modelos pré-definidos e sistematizados pelo conhecimento disponíveis. Pelo contrário, a competência profissional é um processo construído (“talento artístico profissional”) por meio de uma reflexão ativa (reflexão-na-ação), uma espécie de conversação reflexiva com a situação problema, os envolvidos e suas singularidades, com potencial para alterar a visão de mundo que baseia a prática profissional. Esse é o espaço do profissional reflexivo. Nas palavras de Schön (2000, p.39): “Ele comporta-se mais como um pesquisador tentando modelar um sistema especializado do que como um “especialista” cujo comportamento é modelado”.

Por isso, tanto a construção do conhecimento em políticas públicas como em design faz uso recorrente de estudos de caso, assim como o desenvolvimento de competências para formação profissional consideram recursos importantes para o aprendizado a realização de simulações e vivências capazes de gerar novas posturas diante de desafios.

Tanto o campo do design, como o campo das políticas públicas possuem muitas similaridades e possibilidades de diálogo. Para Peters (2019), contudo, estas duas áreas de

pesquisa e prática ainda têm se desenvolvido aquém do seu potencial, tanto pela falta de conhecimentos dos designers sobre as políticas públicas, como pela visão limitada dos estudiosos do *policymaking* sobre o conceito de design e possibilidades de aplicação.

A discussão de desenho de políticas públicas (*design policy*) e o uso do design na implementação de políticas públicas são, respectivamente, discussões e práticas recorrentes no campo do *policymaking*. Com a introdução da agenda de inovação em vários governos e, por conseguinte, a atuação mais frequente de designers fazendo uso do *design thinking* no setor público, esta relação e reflexão entre design e políticas públicas tem-se apresentado em novos termos, surgindo assim o *design for policy*.

4.4. Do design de políticas públicas (*design policy*) para a política pública como design (*design for policy*)

O design já tem ocupado alguns espaços relevantes, mas restritos, no processo de *policymaking*. Por exemplo, nas atividades de comunicação de uma política pública, ou na etapa de desenvolvimento de produtos e serviços necessários à implementação de políticas já concebidas (Junginger, 2015). Contudo, a experiência mais recente de uso da abordagem do *design thinking* pelos governos tem levado a uma ampliação significativa dos espaços de uso do design no processo não apenas de implementação, mas de formulação de políticas públicas, integrando esses dois momentos. Esta mudança pode ser descrita de forma resumida como a passagem de uma visão de *design policy* para a de *design for policy*.

Em uma versão simplificada, mas didática, a complexa dinâmica de construção de políticas públicas pode ser visualizada como um processo compreendendo alguns estágios: montagem de agenda, formulação de políticas, tomada de decisão, implementação e avaliação (Howlett et al., 2013). Nesse modelo simplificado, o *design policy* situa-se na fase de formulação, englobando a elaboração de um conjunto de alternativas de instrumentos de intervenção estatal para solução de um problema público, constituindo-se como uma etapa preparatória para tomada de decisão do curso de ação a ser adotado (Sidney, 2007).

Nesta linha, Howlett et al. (2013) entendem o *design policy* como atividade que envolve a identificação das possíveis soluções para os problemas políticos, incluindo a identificação de restrições técnicas (capacidade administrativa, financeira etc.) e políticas à

ação estatal, assim como a ponderação dos méritos e riscos de cada uma das opções identificadas.

Dessa visão instrumental do *design policy* alguns elementos merecem destaque. O primeiro é que a elaboração de políticas públicas, em geral, é vista como impulsionada pelos problemas que entram na agenda política, sendo seu objetivo resolvê-los a partir do enquadramento dado. O segundo é que, uma vez identificado o problema, passa-se por um processo de escolha (*decision making*), técnico e político, das melhores instrumentos de políticas públicas elaboradas pela burocracia (*policymakers*) para lidar com esse problema e garantir uma efetiva solução. Ou seja, o *design policy* é, aqui, em sua essência, o estudo do processo de construção dos instrumentos de políticas públicas adequados para solução de um problema definido.

Segundo Howlett (2015) isso explica porque muitos estudos de *design policy* nessa visão instrumental de política pública se concentram na descrição de ferramentas de políticas públicas, construção de categorizações (distributivas, redistributivas, regulatórias etc.), possibilidades de combinações (mix de políticas), seus processos de implementação e resultados em alguns contextos de desafios públicos. Nos anos da década de 1990, com o advento da globalização e dos debates sobre governança, muitos desses estudos passaram também a incorporar discussões de instrumentos não somente estatais, mas combinações envolvendo a iniciativa privada e a sociedade civil, propondo-se a diversificação das modalidades de intervenção: instrumentos de mercado versus estatais, atuação direta versus parcerias, organização hierárquica versus colaborativa, etc. (Howlett, 2014).

E essa visão instrumentalista do *design policy* dialoga com o modelo tecnocrático e gerencial de administração pública naquilo que Bourgon (2012) chama de administração científica, positivista e racionalista, no qual existe uma “melhor maneira” de obter resultados e as operações complicadas são desmembradas racionalmente em tarefas mais simples, tornando-as gerenciáveis.

A forma “científica” de pensar a administração foi responsável pela profissionalização da burocracia e ampliou a capacidade estatal de produção massiva de políticas públicas. Todavia, ao focar na construção de melhores ferramentas de intervenção, pouca atenção dedicou a compreensão dos próprios processos efetivos de formulação, isto é, sobre as práticas e os modos de pensar que limitam as possibilidades de (re)interpretação e

construção de soluções para os desafios públicos. Como um problema de política pública é definido? O que é considerado evidência para o desenho de uma solução? O que se entende como solução? Que tipos de abordagens e cognições são utilizados no processo de elaboração de políticas públicas?

Howlett (2015), ao tentar identificar novas orientações para o desenvolvimento do *design policy* destaca que, numa época em que os desafios públicos são percebidos de forma crescentemente mais complexa, por conseguinte, os formuladores de políticas têm uma dupla tarefa: combinar instrumentos existentes e desenvolver soluções inovadoras. A necessidade de um design inteligente de políticas e uma melhor compreensão dos processos de formulação fazem surgir a discussão do *design for policy*.

O *design for policy* é uma discussão trazida ao campo das políticas públicas pelas experiências e reflexões profissionais de designers com atuação prática no setor público (Bason, 2014; Christiansen e Bunt, 2012; Junginger, 2015; Mitron e Luetjens, 2016). Todavia, essas reflexões ainda dialogam pouco com teorias consolidadas ou emergentes³⁰ do campo das políticas públicas, fazendo com que as discussões sobre aplicação do design no setor público estejam trilhando um caminho quase que paralelo, desperdiçando-se possibilidades de aprendizados e desenvolvimento mútuo.

O design é um campo de estudo ainda muito pouco apropriado pelos estudiosos de política pública e uma das principais razões para isso seria a visão ainda restrita sobre o que se concebe atualmente como design (Peters, 2019) Conforme descrito, o design enquanto profissão nasce com a revolução industrial, potencializa-se como motor de crescimento do modelo fordista de produção, inicia um processo de autocrítica nas décadas de 1960 e 1970 que o impulsiona para seu amadurecimento enquanto forma de pensar, enquanto *design thinking*. E enquanto forma de pensar, o design é levado para vários outros espaços profissionais e, no âmbito da implementação de uma agenda de inovação nos governos, para experimentação prática no campo de formulação de políticas públicas.

Contudo, Junginger (2015) afirma que historicamente o design tem sido visto como um recurso importante nas questões de implementação de políticas públicas (comunicação de políticas já desenhadas, por exemplo), mas não nos estágios iniciais da formulação de

³⁰ Considera-se aqui como emergentes, teorias no campo das políticas públicas que têm buscado, em sua abordagem, incorporar elementos do paradigma da complexidade (Almeida e Gomez, 2019; Furtado et al., 2015)

políticas. Para a autora, no *design for policy*, tanto a formulação como a implementação de políticas são reconhecidas como conectadas e como problemas aos quais o pensamento e os métodos de design se aplicam. Isto é, políticas públicas são abordadas como problemas de design e, ao mesmo tempo, o processo de construção de políticas públicas compreendido como exercício de atividades aplicadas de design. Para Junginger (2014), inclusive, os elaboradores de políticas públicas já fazem uso de conceitos específicos de design e aplicam métodos particulares de design na construção de políticas públicas, mesmo sem consciência disso.

A formulação de políticas públicas constitui assim uma atividade de design e deve ser discutida como tal. Ao não se fazer isso, ignora-se como aqueles que formulam as políticas já aplicam atividades de design na construção de políticas públicas uma vez que são movidos por um desafio, estabelecem critérios que orientam soluções, organizam informações e estabelecem cursos de ação (Mintro e Luetjens, 2016). Haveria sempre um modelo vigente, uma forma de pensar já sendo aplicada na construção de políticas públicas, cabendo a isso uma reflexão capaz de ampliar a conexão entre os campos de conhecimento.

O *design for policy* é, portanto, uma abordagem em experimentação com potencial para aportar contribuições ao processo de elaboração das políticas públicas, em especial sobre o modo de pensar algumas categorias analíticas do *policymaking* (definição de problemas, soluções, conhecimento etc). Ainda assim, essa nova abordagem não pode ser considerada como uma nova teoria do campo das políticas públicas. Isso porque o *design for policy*, até o momento, não tem se proposto a discutir com profundidade temas essenciais na literatura do *policymaking*: a formação de agenda, a gestão de conflitos, as assimetrias de poder, a atuação dos grupos de interesse, a formação de coalizações, as instituições etc. (Souza, 2006; Viana, 1996; Howlett et al., 2013).

Inspirado na complexidade, mas ainda em fase incipiente de atuação no campo das políticas públicas, seria mais correto dizer que o *design for policy* tem conseguido fazer, com algum sucesso, uma contraposição ao modelo mental racionalista-positivista de construção de políticas públicas. Esse modelo, que preponderou na primeira metade do século XX, ainda se faz presente e molda um conjunto de teorias que se transformam, conseqüentemente, em práticas empregadas no setor público, a exemplo de ações de políticas de gestão fortemente ancoradas na administração científica ou um conjunto de políticas de regulação e

intervenção estatal baseadas essencialmente no racionalismo proposto pela economia do bem-estar.

E o design tem feito essa contraposição de forma mais prática do que teórica, por meio da experimentação de novas dinâmicas e instrumentos de geração de conhecimento (toolkits para aplicação em políticas, oficinas de co-criação, pesquisas etnográficas, prototipação etc), que têm levado a burocracia a refletir, na ação, um novo modo de pensar desafios públicos. Tem servido assim como instrumento para impulsionar um modelo mental mais aberto à complexidade dentro da burocracia do Estado revisitando alguns pressupostos outrora “naturalizados” pela abordagem racionalista-positivista de políticas públicas³¹ (Howlett, et al.,2013; Ortiz e Oliveira, 2013). O que se entende por problema? Como se define um desafio? E o que se almeja como solução? Como se gera conhecimento para tomada de decisão? Como se identifica as reais necessidades do cidadão?

Ainda que tenha adentrado de forma incipiente ao vasto campo das teorias de políticas públicas, pode-se argumentar que o *design for policy*, como ações práticas de um novo modelo mental no setor público, tem possibilitado experiências que desafiam aquilo que Bourdieu (2014) intitula de estruturas cognitivas e avaliativas construídas, os princípios de divisões, visão e classificações que fundaram uma abordagem racionalista-positivista do processo de construção de políticas públicas. Junginger (2015) exemplifica esse entendimento ao afirmar:

“Entender a formulação de políticas como um problema de design e como uma atividade de design nos permite refletir sobre como as políticas se concretizam, encoraja-nos a questionar algumas das suposições nas quais elas são baseadas e nos permite visualizar e implementar novas abordagens possíveis, tanto para geração como a implementação de políticas”. (Junginger, 2015, p 4)³²

Buscando aproximar o diálogo do *design for policy*, ainda em plena construção, com teorias adotadas pelo campo das políticas públicas, seria possível tentar situá-lo como mais alinhado à meta-abordagem “pospositivista”. Segundo Howlett et al. (2013), o pospositivismo não acredita haver um entendimento objetivo ou inquestionável único dos

³¹ De maneira resumida, essa abordagem chamada aqui de racionalista e positivista enxerga o problema público como um fato dado e o processo de tomada de decisão dos agentes públicos como ancorado na racionalidade e, portanto, sujeito a alguma previsibilidade por meio do estudo científico (Howlett, et al.,2013; Ortiz e Oliveira, 2013). Esse tema será tratado com mais profundidade à frente.

³² Tradução livre da própria autora.

problemas e soluções, como reivindicam os positivistas, de maneira que a construção de políticas públicas envolve a produção de evidências e argumentos contextualizados, a serem usados no curso do debate interpretativo sobre o problema e sua conseqüente solução. As políticas públicas são, portanto, desenhadas e não descobertas pelas melhores técnicas.

Dentro dessa abordagem “pospositivista”, Smith e Larimer (2009) preferem usar o termo de *policy design* para se referir aos estudos sobre a “arquitetura” da política pública e não escondem que a construção de políticas públicas envolve a promoção de visões de mundo e a sanção de valores por parte do poder coercitivo estatal, implicando em disputas pela legitimação de relações de poder. O *policy design* também assume como insuficiente a visão instrumentalista pregada pelo *design policy* e aproxima-se do *design for policy*, ao entender o *policymaking* como espaço importante de construção de interpretações possíveis. Citando obra de Schneider e Ingram (1997), intitulada *Policy Design for Democracy*, Smith e Larimer (2009) afirmam:

“Uma visão totalmente racionalista do processo político sugere que as decisões sobre o desenho da política são feitas com base na comparação de soluções potenciais para problemas definidos e que os atores políticos e os cidadãos reagem a essas decisões usando critérios semelhantes. A perspectiva do *policy design* vê essas suposições como ingênuas e incompletas. Na arena política, mesmo a evidência mais científica (“objetiva”) tende a ser usada subjetiva e seletivamente, defendida e aceita quando apóia suposições pré-existentes sobre o mundo e como ele funciona, e rejeitada quando contraria essas suposições”. (Schneider e Ingram, 1997, apud Smith e Larimer (2009) p. 182)³³

Ainda que seja incipiente o seu diálogo com teorias do campo das políticas públicas, o *design for policy*, ao porpor que se assuma o processo de construção de políticas públicas como um processo de design, agrega à prática do *policymaking* elementos do modo de pensar do design (*design thinking*) podendo contribuir para construção de melhores políticas. Mas o que motivaria a aplicação do *design thinking* no setor público? O que se almeja com sua introdução ao campo das políticas públicas?

4.5. Design para gestão e design para transformação social no setor público

Mesmo sendo uma prática em experimentação no setor público, com reflexões teóricas em construção podem ser identificadas duas principais vertentes mobilizadoras da

³³ Tradução livre da própria autora

prática do *design thinking* no setor público com potencial de diálogos distintos com abordagens teóricas existentes do *policymaking*: a do design para gestão e a do design para transformação social.

Na vertente do design para gestão, o design é um instrumento para aumentar a eficiência, eficácia e efetividade das políticas e da máquina pública, advogando por um novo modelo de relação do Estado com o setor privado e o cidadão por meio de práticas de co-design, co-produção e co-criação que a situam muito próximas da discussão de governança, com os governos sendo vistos como apenas mais um dos atores do processo de construção de soluções. Esta é a linha que dialoga bem com o modelo de estado gerencial, o *New Public Management*, a redução de gastos públicos, os temas de governo digital, políticas baseadas em evidências e elementos da pauta de inovação do setor público associados a algum tipo de modernização da administração pública.

No design para gestão, o objetivo é aprimorar as entregas do Estado, especialmente produzir melhores serviços ao cidadão, repensar modelos organizacionais que permitam diminuir os silos da burocracia e agilizem a gestão do conhecimento dentro de fora do governo. Assim, esboça-se uma abertura para experimentar novas formas de fazer melhor o que já se faz, ou seja, busca-se governar com mais eficiência usando o design.

Esta é uma vertente que carrega ainda um viés instrumental muito forte da construção de políticas públicas alicerçando-se no uso da administração científica e, mais recentemente, com a introdução do design, agregando elementos de criatividade (ideação, uso do pensamento lateral, desafios de inovação aberta etc.). A prática da experimentação nessa vertente é muito mais focada em teste de hipóteses e mensuração de resultados, do que em exploração e aprendizado para novas prospecções.

A vertente do design para gestão credita como técnicos alguns de seus posicionamentos e recomendações que, de fato, possuem profundas implicações na esfera política (papel do Estado, cidadania, valor público, evidências para tomada de decisão etc.). Aproximam-se dessa linha de discussão do design no setor público os trabalhos de Bason (2014a 2014b; 2017), Junginger (2014; 2015), Christiasen e Bunt (2012, 2014).

Por sua vez, a vertente do design para transformação social no setor público tem suas raízes alicerçadas no ativismo social do design de Papanek (1971) e as críticas subsequentes que marcam o desenvolvimento das discussões de inovação social. Dentro dessa linha,

assume-se que o modelo atual de desenvolvimento apresenta limitações e necessita ser repensado em suas estruturas, portanto, foca-se no design para um novo modelo de desenvolvimento e não só no design para atendimento melhor das necessidades dos indivíduos.

O Estado não é apenas mais um ator na transformação social nem também o único protagonista, mas teria importante função a desempenhar. O design no setor público desempenharia assim um papel estratégico na promoção de mudanças mais estruturais na e com a sociedade (co-design, co-produção, co-criação) em prol da sustentabilidade, aprofundamento da democracia, efetivação de direitos políticos, inclusão social, redução das desigualdades etc..

Diferentemente da vertente anterior, o design para transformação social reconhece a atividade de design como um ato político, que molda relações de cidadania, sistemas econômicos, grupos sociais, relações de poder e culturas. Atuar como designer não se resume à aplicação de um conjunto de ferramentas para melhorias dos sistemas herdados mas participar de uma constante reflexão crítica, geradora de caminhos que possibilitem redesenhar as configurações existentes e prospectar futuros desejados preferíveis e capazes de ampliar a produção de valor público (estatal e não estatal) e o empoderamento social. Aproximam-se dessa linha de discussão do design no setor público os trabalhos de Boyler et al. (2011), Julier (2011), Bailey (2016, 2017) e Manzini (2017), Papanek (1971), Bonsiepe apud Patrocínio (2015), Tonkinwise (2015) e Mazé (2014).

A vertente do design para gestão e do design para transformação social coexistem na discussão de *design thinking* no setor público e na agenda de inovação em governo. De forma muito resumida, a vertente de design para gestão empenha-se para fazer melhor as políticas públicas, ao passo que o design para transformação social, objetiva fazer políticas públicas melhores (alinhadas a mudanças estruturais na sociedade). Uma relação de aproximação ou de afastamento entre essas duas vertentes depende mais do contexto de aplicação, do que questões epistemológicas.

Em geral, quando podem ser combinadas em situações da prática da administração pública, o design para gestão e o design para transformação social, enriquecem o processo de desenvolvimento de políticas públicas e contribuem para a construção dos elementos que

delineiam uma abordagem de *design thinking* em construção e capaz de revisitar alguns conceitos e práticas no *policymaking*.

5. AMPLIANDO O DIÁLOGO ENTRE *DESIGN THINKING* E POLÍTICAS PÚBLICAS

O objetivo deste capítulo é identificar elementos que possam ampliar as possibilidades de diálogo entre o *design thinking* e o processo de construção de políticas públicas (*policymaking*). Para tal, busca-se descrever a forma como o *design thinking*, a partir do seu modelo mental, tem abordado um conjunto de categorias estratégicas da produção de políticas (definição de problemas, soluções, geração e conhecimento, avaliação etc.).

Ao final, constrói-se um quadro comparativo, tipos ideais, entre as interpretações dadas pelo modelo racionalista-positivista e o modelo do *design thinking*, no que concerne a concepção de um conjunto de elementos estratégicos para construção de políticas públicas. Esse exercício comparativo deve ser visto aqui como um recurso essencialmente didático, que busca ampliar a percepção dos aportes trazidos pela abordagem do design ao espaço das políticas públicas. Adicionalmente, dado que o *design thinking* tem chegado ao setor público mais como prática do que como teoria, a construção do quadro é um esforço de aproximação de linguagens entre o campo do design e das abordagens consolidadas do *policymaking*, um convite a um maior diálogo entre esses dois campos de estudos.

5.1 Metodologia para análise do *design thinking* no processo de *policymaking*

As reflexões trazidas pelo *design for policy*, isto é, a aplicação do *design thinking* ao campo da política pública, englobam diversas dimensões, algumas com implicações mais técnicas e outras com desdobramentos políticos sobre a atuação estatal. Fazendo uso de algumas definições propostas por Cavalcante (2017), tanto os princípios, isto é, a razão que fundamenta a ação, quanto a diretriz de gestão, que envolve a orientação ou indicação de um caminho a seguir, por vezes aparecerão misturadas nessa tentativa de identificação das ressignificações propostas pela aplicação do *design thinking* ao campo das políticas públicas.

Diante disso, o caminho a ser seguido nesta pesquisa consiste em, a partir de uma análise crítica da literatura e da experiência prática da própria autora no tema, discorrer sobre alguns dos elementos conceituais do modo de pensar do design que orientam as práticas do *design thinking* no campo das políticas públicas. Propõe-se, ao final, dar mais visibilidade a

essas orientações por meio da construção de um quadro capaz de traduzir elementos da prática do design em categorias de análise do campo das políticas públicas, trazendo mais concretude à reflexão e podendo servir de referência para futuros estudos.

Esse quadro ainda compara a abordagem racionalista-positivista de políticas públicas, que para fins meramente didáticos passará a ser referida como “tradicional”, com a abordagem proposta a partir da aplicação do *design thinking*. Embora o próprio campo teórico de políticas públicas já apresente elaborações que se contraponham a essa visão tradicional, faz-se importante reconhecer que a mesma ainda se faz muito presente na teoria e, em especial, na prática da administração pública. Isso porque a abordagem racionalista-positivista teve importante papel no processo de construção de um campo de estudos de políticas públicas, propondo a estruturar a constituição de uma espécie de “ciência das políticas” (*policy sciences*).

Destaca-se que, para tornar mais fácil a compreensão e marcar as diferenças entre as partes, tanto as características da abordagem dita como “tradicional” de construção de políticas públicas, como a do *design thinking*, refletirão um modelo idealizado de cada parte, um tipo ideal weberiano. No sentido proposto por Weber (1994), o tipo ideal é uma construção mental da realidade, um modelo que reúne um conjunto de características, tendo como referência elementos selecionados da realidade que se busca analisar mas que, na prática, dificilmente seria identificável na forma pura. O tipo ideal funciona como uma referência para tentar aprimorar a compreensão de uma realidade dada, um esquema mental construído pelo investigador para melhor definir seu objeto de investigação. E embora o tipo ideal não corresponda à realidade e seja incapaz de expor toda a riqueza de possibilidades nela presente, é um recurso analítico poderoso que pode ampliar a compreensão sobre um determinado fenômeno.

Dito isso, assume-se que as categorias aqui construídas de *policymaking*, “tradicional” e “*design thinking*” são tipos ideias, uma simplificação e generalização da realidade, construção passíveis, portanto, de questionamento e aprimoramento (Weber, 1994). Estas categorias não esgotam todas possibilidades das interpretações da realidade empírica desses dois modelos mentais, funcionando aqui como um instrumento teórico analítico capaz de orientar a compreensão das ressignificações propostas pela introdução do pensamento do design, o *design thinking*, no processo de construção de políticas públicas.

O ponto de partida para construção das categorias de análise que compõem o tipo ideal foi a revisitação crítica dos elementos organizados por Cavalcante et al. (2019), complementado por novos elementos identificados na literatura, acrescida da reflexão da própria autora, tendo como base sua experiência na aplicação do *design thinking* em processos de construção de políticas públicas no governo federal brasileiro, no Laboratório de Inovação em Governo (GNova) situado na Escola Nacional de Administração Pública (Enap³⁴).

O principal objetivo da construção de um quadro comparativo entre o modelo “tradicional” e o do *design thinking* não é julgar a preponderância de um sobre o outro, longe disso. O principal objetivo é ressaltar os pontos mais importantes que diferenciam a aplicação do modelo mental racionalista-positivista e do design com relação a categorias de análise de política pública. Dessa forma busca-se marcar as diferenças entre os dois modelos mentais e, ao mesmo tempo, aproximar as linguagens entre o *design thinking* e *policymaking*, para qualificar e ampliar as possibilidades de diálogo entre o campo do design e o de políticas públicas. Sob o ponto de vista do design, esse quadro comparativo deve ser compreendido como um protótipo, um elemento concreto a partir do qual se torna possível concretizar conceitos para estimular a produção crítica de novos aprendizados.

5.2 *Design thinking* no *policymaking*: revisitando a forma de pensar política pública

O campo de estudo e de pesquisas em políticas públicas tem seu nascimento atrelado a ideia de construção de uma espécie de ciência das políticas (*policy sciences*), orientada para o desenvolvimento de métodos e teorias rigorosas (especialmente quantitativas), capazes de aprimorar o processo de solução de problemas públicos. Segundo Capella (2013):

“As *policy sciences* seriam, assim, uma ciência social voltada para produção de conhecimento direcionado à resolução de problemas governamentais por meio da expertise de técnicos treinados em métodos de análise de solução de problemas. Tais indivíduos poderiam identificar problemas concretos na sociedade, mantendo a neutralidade técnica de suas decisões e ações, facilitando o trabalho de políticos e administradores públicos”. (Capella, 2015 p. 3)

³⁴ 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.

Essa visão de “ciência das políticas” fundou-se sob um modelo mental racionalista-positivista introduzido no campo das políticas públicas por Lasweell (1936). Esse modelo advoga que a tomada de decisão dos agentes públicos, para o alcance de fins políticos, deve ser baseada em elementos racionais e científicos (Oliveira e Ortiz, 2013; Capella, 2015). Simon (1957) sofisticou esse modelo mental tradicional de *policymaking* alguns anos depois agregando ao mesmo a ideia de racionalidade limitada dos decisores públicos.

E ainda que seja preciso reconhecer que questionamentos importantes a essa forma de pensar já tinham sido identificados na década de 1970, foi somente a partir dos anos de 1980 e 1990 que se torna possível afirmar que críticas ao modelo de análise tradicional de políticas públicas (virada pospositivista) conseguiram ser melhor organizadas e deram forma a novas teorias, centradas mais no processo de construção de ideias e argumentos para enquadramento de problemas e definição de soluções do que em construção de melhores instrumentos e técnicas racionais para solução de problemas públicos (Oliveira e Ortiz, 2013; Capella, 2015).

Dada essa cronologia, pode-se afirmar que os aparatos estatais em quase todos os países foram estruturados sob influência dessa mentalidade racional-positivista e que, conforme já dito, essa mentalidade contribuiu para fundamentação da construção de um campo de estudos de políticas públicas. Por conseguinte, muitas práticas de *policymaking* adotadas pelas burocracias estruturaram-se dentro dessa concepção e se fazem muito presentes até hoje.

Como descrito no capítulo 4, a sociedade molda o Estado e é moldada por esse em uma relação dinâmica, uma vez que ambos compõem um mesmo ecossistema econômico, social, ambiental e tecnológico. As grandes mudanças pelas quais tem passado a sociedade contemporânea ainda não foram assimiladas pelos Estados, portanto, não se refletem nos seus modelos administrativos e de abordagem de políticas públicas. Existiria, assim, uma crise que vai além das finanças, uma crise de legitimidade do Estado com o cidadão pressionando por uma rediscussão do “contrato social” com o propósito de que esse possa melhor servir aos propósitos socialmente desejados (Bourgon, 2012).

Repensar a atuação do Estado envolve revisitar formas desse se pôr em ação, isto é, o ofício de formulação de políticas públicas, composto por suas abordagens, ferramentas e práticas (Bourgon, 2012). E mesmo em uma sociedade cada vez mais tecnológica, esse

repensar das políticas precisa ser visto muito além da inclusão de ferramentas mais digitais na prestação de serviços públicos, precisam passar por uma revisitação dos elementos que compõem as formas de pensar os problemas públicos.

Bason e Scheinoder (2014) lembram que as abordagens digitais são importantes ao permitir a oferta de serviços públicos mais ágeis e eficientes, mas não são suficientes para lidar com desafios mais complexos como redução da pobreza, mudança climática, envelhecimento etc. Assim, concluem os autores, é preciso repensar não apenas a tecnologia, mas novas formas de conceber e desenhar políticas públicas para torná-las mais efetivas na produção de valor público.

Conforme já relatado, atualmente são muitos e diversos os experimentos em curso buscando novas abordagens para política pública e que, reunidos, estão compondo uma agenda intitulada de “inovação em governo”. Nessa agenda o *design thinking* ocupa espaço estratégico (Cavalcante et al., 2019), uma vez que é um modo de pensar abrangente, que apresenta capacidade de dialogar com muitas outras ferramentas e experimentos em curso (insight comportamental, transformação digital, inovação aberta etc.).

Linders e Peters (1984) já apostavam na construção de uma teoria do design especificamente relacionada a políticas públicas como um meio mais eficiente para melhorar a formulação de políticas públicas, comparado à espera pelo desenvolvimento de teorias sociais mais robustas e macro. E o *design thinking* tem buscado cumprir esse papel.

O modo de pensar do design entra no campo das políticas públicas por meio das agendas de inovação de governo, especialmente a partir da constituição de laboratórios ou *hubs* de inovação, alguns de caráter público ou público privado. Nesses espaços, métodos e princípios de design passaram a ser explorados e aplicados aos problemas públicos, tanto para mudar a mentalidade, como a prática de identificação de problemas e desenvolvimento de soluções (Clarke e Craft, 2018; Junginger, 2014; 2015).

Contudo, a aplicação do *design thinking* ao *policymaking*, aqui também referida como *design for policy*, não deve ser vista como uma nova teoria de políticas públicas capaz de superar e substituir tudo que já foi construído no tema até aqui. Por ser uma nova forma de pensar, propõe-se mais a revisitar, por meio da prática, conceitos e categorias já “naturalizadas” na maneira racionalista-positivista de se construir políticas públicas, do que de se apresentar como uma nova teoria nesse campo. E ao assim o fazer pode aportar novas

sínteses e caminhos para lidar com as deficiências e lacunas já identificadas na aplicação do modelo mental tradicional de construção de políticas públicas e também no modelo pospositivista (Clarke e Craft, 2018; Considini, 2012; Junginger, 2014; Bunt, 2014)

É preciso reconhecer que elaboradores de políticas públicas já aplicam métodos e práticas restritas de design, ou seja, o *policymaking* é em si uma atividade de design, com um conjunto de métodos práticos para definição de problemas, ferramentas para identificação de prioridades, seleção de critérios para tomada de decisão e estruturas para avaliação e monitoramento (Mintron e Luetjens, 2016). E esse estilo de design na prática tradicional de políticas públicas tem seus méritos. Dentro desse entendimento, Junginger (2014) afirma não ser necessário abandonar o que a autora chama de “design de solução de problemas” na elaboração de políticas públicas, uma vez que muitos problemas públicos, menos complexos, costumam alcançar bons resultados com essa abordagem mais tradicional de design.

Contudo, embora já se pudesse falar na existência de uma cultura de design no governo, somente agora, com o *design thinking* trazendo novos elementos para essa cultura existente, é que o design passa a ser reconhecido como modelo mental capaz de moldar a estrutura de construção de políticas públicas. Não mais com o design como elemento integrante de uma das etapas de um processo mais ou menos sequencial de construção de políticas públicas (*design policy*).

Considini (2012) vê esse repensar da política pública sob a perspectiva da teoria do design especialmente como uma oportunidade para incorporação de novas habilidades ao *policymaking*. Essas habilidades foram bem resumidas em Clarke e Craft (2018, p.6) quando afirmam que:

...embora não seja uma substituição por atacado do *policy design*, o *design thinking* oferece um veículo pelo qual os designers de políticas podem produzir projetos mais adaptáveis, podem superar sua própria racionalidade limitada, expondo-se a diferentes dados e perspectivas alternativas, podem apreciar melhor as necessidades e comportamentos dos usuários e podem aproveitar melhor as abordagens colaborativas baseadas em sistemas para o trabalho de políticas. (Clarke e Craft, 2018,p.6)³⁵

Todavia, é importante reconhecer que não apenas questões cognitivas e organizacionais moldam a forma como os problemas são definidos e as soluções desenhadas

³⁵ Tradução livre da própria autora.

no setor público. Clarke e Craf (2018) destacam que o contexto e as restrições políticas são inerentes a esfera pública e se configuram como contexto a ser assumido e enfrentado na aplicação do *design thinking* no setor público. As realidades políticas enfrentadas pelos formuladores de políticas públicas não estão circunscritas às situações que refletem a dinâmica de governos democráticos, que atuam por mandatos e, por isso, representam, legitimamente, visões de mundo e concepções de valor público que se alternam no poder e influenciam a definição do problema e exploração de soluções. Segundo Clarke e Craf (2018), em alguns casos, a política pode chegar a representar restrições muito mais significativas de design devido a objetivos meramente ideológicos ou partidários.

Assumir as interferências do jogo político na aplicação do design em políticas públicas é, ao mesmo tempo, reconhecer o poder de transformação do design, que pode ser visto não apenas como uma ferramenta criativa para promover inovações e melhoras na oferta e gestão do que já existe, sem alterações no *status quo*, mas também como abordagem capaz de abraçar a complexidade, identificar conexões e redefinir relações de poder. Ou seja, na arena política do setor público faz-se necessário reconhecer o espaço e a linha tênue tanto do design para gestão, como do design para transformação social, assim como os contextos que permitem ou não suas expressões.

Ao se definir como um mero instrumento, furtando-se do espaço da política, o *design thinking* no setor público só encontrará aplicação no âmbito reduzido da implementação. Nesse estágio, os problemas políticos da formulação já foram devidamente enfrentados e definidos cabendo ao design atuações mais limitadas em termos de concepção e até mesmo no campo da implementação: estratégia de comunicação de políticas já desenhadas, melhorias na oferta de serviços existentes, customização de produtos já definidos para determinados públicos etc.

Mais do que isso, compreendido e operado na prática não como um modelo mental inspirado na complexidade, mas como uma “caixa de ferramentas”, um “instrumento” mais criativo de solução de problemas públicos, o *design thinking* corre o risco de, ao invés de se contrapor e abrir novas possibilidades práticas de pensar categorias analíticas de políticas públicas (problemas, soluções, conhecimentos para tomada de decisão etc), reforçar um modelo racionalista-positivista de *policymaking*, configurando-se apenas como mais um de seus muitos métodos.

Clarke e Craft (2018), considerando o ambiente dinâmico do *policymaking*, apontam para as dificuldades a serem enfrentadas para aplicação do *design thinking* em contextos recorrentes de políticas públicas em que se exigem decisões imediatas ou ainda apresentam-se fortes limitações de recursos que dificultam o desenvolvimento de processos de imersão na realidade e testes com usuários. Alertam também para o fato de que a aplicação do design em políticas públicas nunca parte do zero, isto é, a construção de novas propostas deve interagir com uma variedade de desenhos de políticas existentes, com as quais poderá identificar complementaridade e reforço mútuo ou, não raro, ter de lidar com oposição e conflito.

Os pontos trazidos por Clarke e Craft (2018) refletem situações muito presentes na dinâmica de construção de políticas públicas e desafios reais a serem enfrentados pela aplicação do *design thinking* de forma mais ampla no governo (para além dos laboratórios). O que esses autores expõem é o fato de que nessa arena política nem sempre há espaços para uma efetiva construção de políticas públicas³⁶ e, quando esse espaço existe, nem sempre são tão amplos, cabendo apenas algo mais incremental. Restrições de tempo, de recursos, histórico de políticas implantadas e estruturas legais que limitam as possibilidades de ação estarão sempre presentes e constituirão desafios a serem enfrentados por qualquer abordagem, inclusive a do *design thinking*, exigindo dos formuladores adaptações.

Mas mesmo diante das limitações da arena política, qual a principal força de uma abordagem de design para políticas públicas? O que ela pode agregar ao *policymaking*? Que elementos do processo de construção de políticas públicas são por ela revisitados e podem adquirir novos contornos? Essas são as questões a serem discorridas com mais vagar a seguir e sintetizadas em um quadro comparativo ao final.

³⁶ Na década de 70, ao analisar o comportamento de algumas organizações no processo político, Cohen, March e Olsen (1972), propuseram o modelo de “lata de lixo” (*garbage can model*) para tomada de decisão na definição de soluções para os problemas abordados, modelo este muito presente na dinâmica das organizações públicas. Por esse modelo não seriam os problemas que gerariam propostas de solução, mas sim soluções já existentes e não adotadas anteriormente (depositadas na memória institucional, no que os autores se referem como “lata do lixo” das organizações) que se impõem aos problemas, quando eles aparecem, não existindo, portanto, um efetivo processo de construção de soluções a cada novo desafio.

5.2.1. O problema público não é dado, mas construído

Maior complexidade e incertezas nos desafios públicos exigem abordagens e maneiras diferentes de pensar. Em uma situação problema tomada em sua natureza complexa (*wicked problem*), nem sempre é possível identificar relações diretas causa-efeito de maneira que reconhecer a interação mútua e dinâmica entre os vários elementos torna-se o principal princípio organizador para maior compreensão do sistema no qual o desafio se insere (Bourgon, 2012). Inspirado em elementos do pensamento sistêmico, o *design thinking* busca entender a “arquitetura dos problemas”, isto é, as causas e raízes dos desafios e suas interdependências (Bason, 2014a).

Boyer et al. (2011) lembram que o modelo de busca de conhecimento predominante prega que primeiro se compreenda o problema, segundo identifique a solução e, em seguida, caminhe em sua direção. Como visto no capítulo 3, para o design, problema e solução não são coisas dissociadas. A forma como um problema é definido já orienta a solução, uma vez que o espaço mental em que se dará a solução é definido conjuntamente com a compreensão do problema.

Em políticas públicas, isso implica que o problema não vem de fora do processo de design da política pública. Esta questão não é dada *a priori*, mas dentro do processo de construção do entendimento da situação problemática, da expansão do enquadramento que lhe dará significado. Assim, o design no setor público não é apenas uma forma criativa de resolver problemas definidos, mas uma forma integradora de pensar e reenquadrar (*reframe*) desafios públicos para alcançar novas possibilidades de solução.

É importante destacar esse ponto porque um dos elementos centrais para alcançar bons resultados na aplicação do *design thinking* no setor público é promover uma mudança estrutural na forma de interpretar e perceber os problemas públicos e, conseqüentemente de lidar com eles e buscar soluções. Uma vez que, como defende Dorst (2006), a força motriz para um reenquadramento poderoso do desafio, capaz de abrir novas possibilidades de solução, é o reconhecimento e superação dos paradoxos. Desenvolver políticas públicas como design exige, portanto, não se furtar dos conflitos e paradoxos dos desafios públicos (assimetrias de poder entre os envolvidos, conflito de interesse entre políticas existentes, discursos políticos contraditórios etc.), pois que esses são também motores da síntese, dos

reenquadramentos que integram e contemplam a complexidade, abrindo novas possibilidades.

Reconhecendo não ser essa uma tarefa de fácil aplicação, Junginger (2014, 2015) destaca duas principais características que direcionam o exercício prático da atividade de design em políticas públicas. A primeira característica é que o foco está em situações problemáticas e não em problemas em si. A elaboração de políticas públicas como design inicia-se com uma investigação para conhecer o desafio em seu contexto e rede de interações, não com um problema já bem definido e isolado.

Mesmo quando o problema entra na agenda política impulsionado por acontecimentos ou atores políticos (acidentes, declarações, investigações etc.) pode ser reconhecido como desafio público, mas não como problema efetivamente delimitado em termos de design. Para isso, faz-se necessário o movimento de imersão no problema, de percepção do contexto. Esse é sempre o primeiro movimento sem o qual todos os demais movimentos no processo de política pública dificilmente irão trazer algo novo.

A segunda característica apontada por Junginger (2014,2015), e que orienta a primeira, é que o que se busca explorar nesse processo de conhecer o desafio em contexto para definir um problema, é aquilo que se entende problemático para as pessoas, pois que o objetivo é desenvolver políticas que sejam importantes e úteis para os cidadãos e a sociedade da qual fazem parte. Isto é, na prática do *design for policy*, o ponto de referência para organizar o conhecer o problema passa a ser, portanto, a experiência humana e não as funcionalidades de uma máquina pública, fragmentada em diversos silos temáticos.

Nesse contexto, Cavalcante et al. (2019) afirmam não fazer sentido no *design thinking* definir um problema somente a partir da realização de diagnósticos tradicionais, tomados como relatos do problema por meio daquele olhar de fora, “neutro”, hierarquizado (observador acima-observador abaixo), provido de muitos dados quantitativos e lógica, mas de quase nenhum sentido humano. Não que os diagnósticos tradicionais sejam desnecessários, são necessários (até porque servem de importante referência que orientam a imersão na realidade), mas são insuficientes para orientar, por si só, a definição de um desafio.

O que se busca na construção da definição do problema por meio da aplicação do *design thinking* em políticas públicas, e que representa uma mudança significativa, é uma

imersão na experiência objetiva e subjetiva das pessoas. Usando técnicas empáticas de observação e experimentação em campo, bem como design etnográfico, o conhecer pelo design busca fazer com que a burocracia possa alcançar um entendimento vivencial do problema. Isto inclui colocar-se no lugar do cidadão e também, dentro do possível, sentir suas dores na experiência e no mesmo contexto (Cavalcante et al., 2019). Somente a partir daí é possível compreender uma situação problema no ambiente permeado de interações em que essa se insere, alcançando-se uma visão mais integral, que acolhe a complexidade.

Como já dito no capítulo 3, o design não busca testar uma teoria mas traduzir observações em *insights* capazes de inspirar novas ações. *Insights* que não se resumem a uma mera descrição dos fatos observados, mas que conecta objetivo com subjetivo, a ação e sua motivação, ampliando a capacidade de compreensão sobre a situação problema (Pinheiro e Alt, 2011). Nessa busca por ampliar a compreensão é que o conhecer pelo design nas políticas públicas vai além das médias e do padrão, buscando os cidadãos com comportamentos extremos, isto é, os que vivem a situação problema de forma intensa e os que não a enfrentam, os que dependem muito de um serviço público e os que encontraram outras formas de atender suas necessidades (Brown, 2010).

Por exemplo, no desafio de melhorar a mobilidade urbana, será preciso conhecer pelo design aquele que depende do transporte público e dele faz uso diariamente, o que jamais usa o transporte público ou aqueles que se deslocam por bicicletas, patinetes ou sistemas alternativos. Isso porque o diverso amplia as possibilidades de visão do todo e aprofunda a compreensão, ao passo que o padrão não exalta o que está oculto.

O trecho abaixo descrito por Bunt (2014) resume bem a abordagem da situação problema no *design for policy*:

Embora algumas vezes mais simplificada, uma força central de uma abordagem de design é que ela começa a partir da compreensão da arquitetura do problema para abrir um novo espaço de possibilidade em contato com as realidades práticas das pessoas presumivelmente influenciadas ou até mesmo envolvidas na implementação de políticas; ambos focando nas causas concretas e consequências envolvidas assim como nos interconectados sistemas e redes envolvidos em lidar com isso. A consistente ênfase em entender e usar a arquitetura de problemas como um condutor para fazer novos questionamentos e reenquadrar desafios pode introduzir inovação no processo de pensar e agir, criando uma tensão com a interpretação comum e apontar para diferentes trajetórias para lidar com o problema. É uma forma de se adaptar a circunstâncias e condições de mudança ao

invés de se apoiar em conhecimentos estáticos de um fenômeno social. (Bunt, 2014, p. 42)³⁷

5.2.2. Solução como um caminho, mas não um final

Problemas públicos percebidos em sua natureza complexa (*wicked problems*) não são solucionáveis em termos fixos, e nem possuem um ponto final determinável, uma vez que fazem parte de sistemas abertos em constante interação e mudança. Nesse sentido, o objetivo da aplicação do design em políticas públicas não é achar uma solução definitiva, “um ponto final” para esse tipo de problema público, mas buscar formas potenciais de abordá-lo mais produtivamente para sociedade (Rittel e Webber, 1973; Christiansen e Bunt, 2012; Tonkinwise, 2015).

Diante disso é que Christiansen e Bunt (2012) chegam a sugerir o uso do termo resultados no campo do *design for policy*, ao invés de soluções. Não existe um fim a ser alcançado, uma solução única, mas sim diversas possibilidades de resultados a serem exploradas e aperfeiçoadas por meio de iterações com a realidade. Nesse sentido, perceber políticas públicas como desafio de design é fugir do determinismo e da atitude reativa diante dos problemas para poder assumir uma atitude de criação de novas possibilidades para abordagem de uma situação problema (Junginger, 2015).

Um processo de criação envolvendo muitos conhecimentos e atores e por isso, também referido como de co-criação ou co-design. Isso porque o alcance de um resultado efetivo para lidar com um desafio público precisa ser construído com algum grau de participação daqueles a quem o resultado é destinado (Bunt, 2014). Nesse sentido é que construir uma política pública como design é sempre um processo de habilitação de diálogos mais ou menos aprofundados entre as partes envolvidas na situação problema (Manzini, 2017). Aqui, atribui-se usualmente práticas de co-criação ou co-design de políticas públicas, envolvendo tanto níveis e setores da burocracia, como entre essa e o setor privado ou a sociedade civil organizada.

Cavalcante et al. (2019) ressaltam que no *design thinking* a política pública foge da unidirecionalidade, desenvolvendo em várias direções, integrando diversos esforços de formulação por meio de métodos participativos e colaborativos. Contudo, a forma como se

³⁷ Tradução livre da própria autora

dá essa co-criação de políticas públicas é variada e representa um ponto de grande sensibilidade nas discussões de design, uma vez que discutir participação e formatos de participação é adentrar na esfera da política e das relações de poder. Isto inclui trazer para dentro do processo de design conflitos e disputas de espaço, inerentes à construção de políticas públicas e construções coletivas, em geral.

Além de oferecer um conjunto de técnicas e ferramentas para promoção da participação em processos de design, esse é um campo em que a vertente do design para gestão e a do design para transformação social podem se diferenciar. A primeira mais confortável com um processo de co-criação controlado, restrito a momentos pontuais de interação da burocracia estatal com a realidade (entrevistas, testes de protótipos etc.) e que mantenham o cidadão na posição mais limitada de usuário e fornecedor de feedbacks. Na segunda, no design para transformação social, almeja-se experiências de uso de um design mais participativo, que aprofunde o exercício da cidadania, leve ao empoderamento social e faça uso do design profissional para criar capacidades de design entre os envolvidos no processo de co-criação (Manzini, 2017).

Fazendo uma analogia com a “escada virtuosa do design e do desenvolvimento” construída por Patrocínio (2015), e apresentada no capítulo 2 do presente trabalho, seria possível identificar também alguns modelos de abordagem do design aplicáveis na co-criação de políticas públicas, diferenciando-se conforme o grau de abertura e poder de design, delegado pelo Estado a representantes de grupos da sociedade (Figura 5).

Figura 5: Escada da Co-criação de Políticas Públicas



Fonte: Elaboração da própria autora tendo como referência Patrocínio (2015)

Em um grau menor de co-criação estaria a “política em”, isto é, um processo de construção de políticas públicas que aprimora o modelo *top-down*³⁸ de design de produção de políticas públicas (enquadrado aqui como “política para”) ao agregar, à prática tradicional de *policymaking* da burocracia estatal de alto nível, ferramentas de imersão empática do design (entrevistas com usuários, etnografia, observação participante, prototipação etc.). Aqui, a burocracia estatal continua dominando o processo de construção de políticas públicas (*top-down*), mas já faz uso de novos instrumentos empáticos para ouvir o cidadão e se aproximar de sua experiência (pesquisa etnográfica, prototipação etc.). As possibilidades de soluções geradas a partir daí apresentam melhorias, pois são informadas pelo “usuário” ou “beneficiário”, mas ainda são soluções fechadas, que não representam o resultado de uma efetiva co-criação com a sociedade, mas de relações de *feedback* com o cidadão, mantendo-se um forte protagonismo estatal na condução do processo.

Na “política com” e na “política por”, o “usuário” começa a ser visto como cidadão, saindo de um papel mais passivo e consultivo na relação com o Estado para assumir crescente protagonismo no enquadramento do desafio públicos e na co-criação de novas possibilidades. Aqui, co-criar vai ganhando a forma de participar para ação, não apenas um espaço para expor o seu ponto de vista e defendê-lo.

Alguns exemplos de co-criação de políticas públicas que se aproximariam do exercício da “política com”, seriam experiências de conselhos e comitês de políticas públicas com participação de setores privados e sociedade civil, desenhando ativamente o aprimoramento de políticas existentes ou novas ações. A política pública nesse contexto é co-criada em permanente diálogo, um diálogo organizado a partir do poder público. As soluções de design são semiabertas, isto é, o Estado lidera e mantém um protagonismo, mas não tem total condução do processo de construção de soluções para os desafios públicos.

Por fim, no exercício da “política por”, tem-se uma redefinição do papel do Estado no desenho de políticas, podendo esse assumir um papel de promotor de empoderamento social ou, se não reconhecer os conflitos e assimetrias de poder no processo de colaboração, acabar por reforçar o *status quo* ou ampliar desigualdades. O governo deixa de assumir a posição de protagonista do design e passa a posição de habilitador de soluções para o exercício do design difuso pelos próprios cidadãos.

³⁸ De cima para baixo

Os designers passam a ser os próprios envolvidos no problema (cidadãos), cabendo ao Estado construir estruturas que habilitem e ampliem as possibilidades de co-criação (dados abertos, correção de assimetrias de poder entre participantes, veracidade das informações, plataformas de participação etc.). As soluções alcançadas são abertas, isto é, não se completam ou findam após o projeto, pois os envolvidos continuam engajados ao desafio por meio de espaços criados de co-design e como designers leigos, abandonando a posição de mero fornecedores de feedback (Iskander, 2018).

Fazendo uma análise crítica de uma proposta de design para um parque de Nova York, Iskander (2018) elucida algumas das características do que poderia ser considerada uma solução aberta de design:

...um processo de design no qual o designer é destronado e o design é menos uma marcha passo a passo por um conjunto de estágios e mais um espaço onde as pessoas podem se reunir e interpretar as maneiras pelas quais mudanças nas condições desafiam os significados, padrões, e relacionamentos que eles tinham tomado por muito tempo como garantidos. Esse processo de interpretação pode ser imprevisível, às vezes pesado na forma e na duração, impossível de traçar e, muitas vezes, apenas visível em retrospecto. Mas é precisamente essa bagunça incômoda que torna a interpretação geradora: as ideias que as pessoas encontram por acidente ou se reúnem em tempo real não apenas fornecem a base para soluções inovadoras. Eles também permitem uma completa imaginação do que conta como uma solução para começar (Iskander, 2018)³⁹

Essa definição de solução aberta apresentada por Iskander (2018) dialoga com o conceito de solução habilitante apresentado por Manzini (2008, p.84), definido como “um sistema de produtos, serviços e comunicação e o que for mais necessário para implementar a acessibilidade, a eficácia e a replicabilidade de uma organização colaborativa”. As soluções habilitantes são construídas a partir da mobilização de capacidades já existentes na sociedade e, no campo das políticas públicas, a autoridade do Estado é usada para alavancar a capacidade coletiva para melhores resultados públicos (Bunt, 2014).

Diferentes processos de design levam a diferentes possibilidades de solução, assim como diferentes desafios e contextos exigem sempre abordagens de design diferenciadas. Como dito anteriormente, design e políticas públicas são campos da prática e do profissional reflexivo descrito em Schön (2010). Nesse sentido, a adoção de “soluções ou melhores práticas” têm valor para inspirar processos locais de aprendizagem e experimentação, mas não como modelo a ser seguido em todos os contextos (Christiansen e Bunt, 2012).

³⁹ Tradução livre da própria autora.

5.2.3. O ser humano integral no centro da construção do conhecimento

Se problemas de natureza complexa exigem diferentes domínios de políticas públicas, sua compreensão exige uma visão integrada dos diferentes silos de conhecimento (Bunt, 2014). A construção de entendimentos de situações problemas deve se dar a partir de contextos baseados na interdisciplinaridade ou na transdisciplinaridade⁴⁰. Grandes oportunidades de avanço no conhecimento, na construção de novos entendimentos e desenho de políticas públicas estariam justamente nas “fissuras” entre os silos que ainda estruturam tanto a academia, as profissões e as estruturas governamentais (Boyer et al., 2011).

Contudo, a forma fragmentada como se organizam as agências de governo reflete a forma como as políticas públicas são desenhadas e implementadas (Boyer et al., 2011). Assim, colocar em prática uma abordagem de design para construção de melhores políticas públicas implica desenvolver estratégias para criar espaços de interações (co-design) entre os diversos silos de conhecimento no governo, para uma co-criação de definições mais multidimensionais dos desafios públicos e dos seres humanos.

Os esforços da burocracia para resolução de desafios públicos são frequentemente baseados em projetos, programas e organogramas desenvolvidos de acordo com critérios aplicáveis aos sistemas e procedimentos atuais das instituições públicas. Portanto, quase sempre, reflete uma visão compartimentalizada que não corresponde à forma como a realidade do problema é vivenciada pelos cidadãos (Christiansen e Bunt, 2012).

Ao se pensar a elaboração de políticas públicas como processo de design muda-se o foco, de centrado no problema isolado e na lógica da máquina pública, para centrado na experiência humana, uma mudança muito significativa (Junginger, 2014; 2015). Na abordagem do *design thinking* os usuários finais e as partes interessadas (operadores de políticas, por exemplo) são trazidos para o início do processo de construção da política pública, não ficando mais restritos as etapas de implementação ou fases pilotos, quando o problema e a estrutura da solução já foram definidos (Mintron e Luetjens, 2016; Clarke e Craft, 2018).

⁴⁰ Uma abordagem interdisciplinar é aquela que promove o diálogo entre as diferentes áreas do conhecimento, ao passo que uma abordagem transdisciplinar ocorre não apenas a adição de disciplinas, mas o rompimento das fronteiras entre estas levando a uma nova organização e contextualização do conhecimento (Neves, 2019).

Um conhecer pelo design, como exposto no capítulo 3, tem como referência não o problema, mas a experiência humana vivenciando a situação problema. É movido pela compreensão dentro de um contexto, não por teste de hipóteses generalizáveis ou identificação de representantes de médias (Brown, 2010; Pinheiro e Alt, 2011). O foco está na experiência objetiva e subjetiva de interação humana, conhecer com profundidade, alcançando motivações e significados.

Para isso, o design capta e comunica o concreto através de um conjunto de linguagens (visual, auditiva, numérica, textual, etc.) que atuam como ferramentas que ampliam os ângulos do pensar. A filmagem de uma experiência pelo usuário, ao invés de uma descrição textual, expressa tanto as características funcionais de uma percepção como seu conteúdo emocional (Brown, 2010). Indo além dos números e da escrita, o modelo padrão de captação da realidade, permite assim juntar razão e emoção, captando e trazendo significados para orientação de políticas públicas.

Mas qual é a visão de ser humano que orientaria o desenho das políticas públicas? O modelo de política pública tradicional é baseado no ser humano racional, que mesmo apresentando alguns limites cognitivos, aplica inteligência e previsão para alcançar os seus objetivos (Bason, 2014b). Contudo, como alertam Christiansen e Bunt (2012), os avanços da ciência comportamental e da psicologia demonstram que a maneira como os seres humanos agem pode ser contra-intuitiva ou até mesmo “irracional”, segundo os pressupostos dos instrumentos de políticas públicas tradicionais. Assim, propõem os autores, a criação de conhecimento por meio da experimentação, baseado em uma compreensão mais profunda da complexidade dos comportamentos humanos, poderia melhor orientar a construção de políticas públicas, diminuindo as incertezas.

Com relação a essa complexidade Tonkinwise (2015) acrescenta que os seres humanos no design precisam ser reconhecidos com mais profundidade do que a noção de consumidores advinda do *marketing*, pois que não são apenas indivíduos, mas membros de grupos, integram comunidades e projetos coletivos, não podendo ser resumidos a uma visão simplista de indivíduos de racionalidade limitada, movidos pela busca de recompensas

acionáveis por meio de instrumentos de *nudges*⁴¹ e gamificações. Esses seres humanos, também integram sistemas mais amplos, como o meio ambiente.

O redirecionamento do design de políticas do problema para o ser humano é desafiador. Especificamente dentro do espaço do setor público, Clarke e Craft (2018) afirmam que colocar o ser humano no centro de um processo de design de construção de políticas públicas está longe de uma visão idealizada de atendimento de necessidades uniformes, não conflitantes e despolitizadas de um público usuário. Acrescentam os autores que, diferente da esfera privada, implica em reconhecer e lidar com tudo isso dentro de um ambiente que é inerentemente político, tal qual o governo.

E para que formulação e implementação sejam processos concomitantes, exige incluir não somente o ser humano “usuário”, mas também o ser humano que integra a administração pública e que opera as políticas em seus diversos níveis, em especial a burocracia “de nível de rua” descrita por Lipsky (2010), vivenciando o problema sob essa dimensão. O modelo tradicional de construção de políticas públicas faz uma separação entre aqueles que fazem as políticas e aqueles que as executam, e isso geralmente resulta em uma experiência de serviço incoerente para os cidadãos. Uma abordagem liderada pelo design conecta esses dois pontos, formulação e implementação, que passam então a ser vistos como processos únicos em vez de etapas desenvolvidas sequencialmente (Nesta, 2018).

O conhecer pela experiência e com alguma profundidade é um processo que implica discutir participação e co-design. Iskander (2018) alerta que o designer na condução do processo de design de políticas públicas não está isento de preconceitos, pontos cegos e pressão política, ampliando o risco de vieses quando o desenho de políticas públicas ocorre de forma pouco participativa e focado em soluções fechadas.

5.2.4. Redesenhando cidadania no processo de design de políticas públicas

A ampliação da prática da co-criação por meio da aplicação do *design thinking* em políticas públicas implica na experimentação de novos tipos de relação entre o Estado e o cidadão (Christiansen e Bunt, 2012; Bunt, 2014). Para Bourgon (2012), o modelo de administração vigente ainda subestima o papel do cidadão na produção de valor público.

⁴¹ Termo usado nas ciências comportamentais para atividades que estimulam, dão um “cutucão” em direção a determinados comportamentos humanos.

Nessa cultura tradicional, que ainda orienta a produção de políticas públicas, os cidadãos são vistos ora como eleitores, ora como contribuintes ou simplesmente como usuários/beneficiários de serviços públicos, mas sempre com limitada capacidade de contribuir para resolução dos problemas coletivos, papel que caberia quase exclusivamente ao Estado, direta ou indiretamente (via contratações).

Políticas públicas baseadas nesse pressuposto, não reconhecem e nem fazem uso do capital social disponível e criam relações de comando e controle da sociedade com o aparelho estatal. O cidadão é visto como demandante, mas não como detentor de conhecimento para se colocar como parte da solução (Cavalcante et al., 2019). As práticas de conhecer por meio da experiência, de co-criação de soluções (com ou sem participação das ferramentas digitais), as ideias de soluções abertas, assim como uma visão do cidadão não só como problema, mas integrante da solução, reenquadram o papel do Estado fora da visão tradicional de detentor único de conhecimento e onipotente para construção de soluções por meio da sua burocracia.

Bunt (2014) ressalta que a solução de desafios públicos implica repensar o uso mais produtivo e amplo dos recursos disponíveis na sociedade, o que implica uma indefinição de fronteiras entre o setor público e outros setores: o Estado e os cidadãos, empresas privadas, empresas sociais ou organizações da sociedade civil.

Essa mudança de visão fomenta novas reflexões sobre o significado do que hoje se considera o exercício da cidadania e o papel do Estado. Esse é um discurso que tem se articulado com a discussão de governança, construção de redes, co-criação público-privado, dados abertos, governo eletrônico e as ideias de governo como plataforma discutidas em O'Reilly (2010). Nessa última visão, a autoridade do Estado perde o protagonismo tradicional e é usada como instrumento para alavancar a capacidade coletiva da sociedade para construção de soluções aos desafios públicos, com o governo posicionando-se como suporte, isto é, como ofertante de dados confiáveis, estruturador de canais de participação pelo uso da tecnologia e promotor de mais cooperação na sociedade (Bunt, 2014; O'Reilly, Ubaldi, 2013).

Esse é um campo novo e ainda controverso, apropriado por discursos políticos não só variados como até contraditórios uma vez que, ora essa suposta “nova cidadania” é apresentada como uma forma de se ampliar a democracia e aproximar a cooperação entre Estado e sociedade (Bason, 2014). Esta nova cidadania, todavia, ora manifesta-se como uma

forma deliberada do Estado esquivar-se de suas responsabilidades, devolvendo para uma sociedade diversa e desigual, prerrogativas por assegurar direitos e valores que, na esfera da política, estruturam o contrato social (Mazé, 2014; Julier, 2011, Bailey 2017). Como resume Mazé (2015), uma série de questões macropolíticas estão implicadas nessa discussão, uma vez que não é muito claro se ela representa a mera devolução de responsabilidades do Estado para o cidadão, ou uma redistribuição e efetiva ampliação de direitos do primeiro para o segundo.

5.2.5. Política pública em vários tempos: o que se é e o que pode vir a ser

O problema da política pública como restrita a solução de problemas (solucionismo) é pensar soluções concentradas apenas na maneira como as coisas funcionam hoje, perdendo-se assim, a dimensão da crítica aos modelos existentes e conseqüentemente, a capacidade de identificação das qualidades que devem compor as soluções desejadas (Manzini, 2016). Segundo Dunne e Raby (2013), todo bom design crítico oferece uma alternativa para como as coisas são.

Complexidade e mudanças constantes dela decorrente não devem sugerir que os governos não têm poder sobre isso e que o futuro é imprevisível (Bourgon, 2012). Tonkinwise (2015) lembra que abrir mão de alguma reflexão sobre o futuro no design, para melhor compreender o presente, é isentar-se das responsabilidades com relação ao tipo de sociedade que se está ajudando a construir por meio do reforço ao modelo vigente.

Para Junginger (2014) o uso da abordagem de resolução de problemas para a construção de políticas limita as opções de design desde o início, reduzindo a noção de formulação de políticas a uma atividade reativa. Isso cria uma cultura de relação da política pública com o futuro apenas projetiva: este tomado como uma extrapolação para frente de comportamentos captados pelos dados e evidências do passado (*forecast*), perdendo-se uma dimensão propositiva, de política pública como capacidade de criar um conjunto de possibilidades desejáveis do que pode vir a ser (*foresight*).

Políticas baseadas na abordagem de resolução de problemas não são ferramentas para criar experiências futuras (*foresights*), mas sim ferramentas para regular experiências do passado (*forecast*). E experiências futuras não devem ser confundidas aqui com profecias ou determinismos futuroológicos que criam monopólios de possibilidades (Dunne e Raby, 2013),

mas uma habilidade de sistematicamente imaginar futuros alternativos para ampliar as possibilidades de condução dos desafios presentes. Não se trata de futuros distantes e técnicas de grande imaginação pouco aplicáveis, mas futuros eminentes e concretizáveis, como quando se faz uso da prototipagem para testar conceitos que podem levar ao desenvolvimento de comportamentos desejáveis (por exemplo, comportamentos de consumo mais sustentáveis, ou relações de maior cooperação entre escolas e pais etc.).

Reduzida a uma atividade reativa, a política pública não se presta a visualizar e inventar futuros desejáveis, e não funcionam como estruturas voltadas para o que pode ser, reduzindo seu espaço de possibilidades e responsabilidades ao que é, ou ao que já foi. A abordagem do design questiona essa forma de pensar política pública, pois que o design está igualmente preocupado em investigar tanto os limites de nossa realidade atual, como possibilitar novas realidades (Geoff, 2009). É justamente essa capacidade de pensar novas realidades a base para a criação e inovação em políticas públicas potencializada pelo design.

5.2.6. Políticas públicas como atividade criativa

Existe uma necessidade de trazer ativamente processos criativos para a formulação de políticas e criação de resultados que agreguem mais valor para os cidadãos, ao invés de se guiar apenas por resultados projetados e programados (Christiansen e Bunt, 2012). Os governos investem pouco em si mesmos, nas formas como abordam e pensam os problemas, na compreensão dos estilos cognitivos que condicionam sua capacidade de alcançar novas soluções (Boyer et al., 2011; Consandini, 2012).

Cientistas são orientados pelos problemas e buscam revelar aquilo que já existe, mas não pôde ainda ser percebido (as regras), os designers se orientariam pelas soluções, isto é, pelo que não existe e precisa ser criado para atender às necessidades implícitas ou explícitas na situação problema (Cross, 2011). O primeiro grupo tem como principal recurso o pensamento analítico (dedutivo e indutivo), ao passo que o segundo agrega ao analítico o pensamento sintético (abdução).

A cultura tradicional de construção de políticas públicas está ancorada no modelo científico de conhecimento, no pensamento analítico, na tentativa de organização do conhecimento existente em uma matriz lógica capaz de responder a um problema definido. O processo de desenvolvimento da política orienta-se por uma lógica linear e pode ser

resumido em duas grandes etapas: formulação e implementação, realizadas de forma sequencial. No primeiro define-se a matriz lógica para abordar o problema e, em seguida, a estratégia para implantar uma solução. Ainda que faça uso de pesquisas e informações da realidade, a formulação é um processo predominantemente do campo da abstração, iniciando-se uma maior interação com o concreto a partir da discussão da implementação.

No *design for policy*, problema e a solução são indissociáveis e definidos concomitantemente ao longo do processo. Na abordagem do *design thinking* o desenvolvimento da política ancora-se em uma combinação de pensamentos, analítico e sintético, também chamados de momentos de convergência e divergência (Brown, 2010). Esses momentos são organizados de forma não-linear, pois que se orientam pelas necessidades advindas da geração de novos entendimentos ao longo do processo de construção da política pública (Cross, 2011).

Tal qual descrito por Kumar (2013) para processos de design, no *design for policy* a política se desenvolve por meio de um *loop* contínuo entre os espaços do “conhecer-fazer” e do “abstrato-real”. Um processo de construção de uma política pública começa com o real, com levantar o que já foi apresentado sobre o tema (dados produzidos, matérias de jornal, artigos acadêmicos etc.) para em seguida observar e aprender com a imersão na realidade (pesquisa etnográfica, observação da jornada do usuário, entrevistas com operadores da política etc.). Em seguida, as informações levantadas são trazidas para o espaço do abstrato e organizadas por meio da identificação de alguns padrões e novos entendimentos (*insights*), alcançando-se modelos conceituais que permitam reenquadrar a situação problema de novas formas, formas essas que permitirão explorar novas possibilidades de solução que, no movimento seguinte, serão experimentadas e avaliadas concretamente por meio de protótipos trazidos ao mundo real. E essas experimentações podem então orientar os trabalhos para a retomada de alguns movimentos (novas imersões, novos protótipos) que aprofundam a construção de um novo resultado.

No design, novos conhecimentos são gerados pela imersão na experiência humana, mas um grande diferencial aqui é que os designers se orientam pelas soluções, isto é, pelo que não existe e precisa ser criado para atender às necessidades implícitas ou explícitas na situação problema. Por conseguinte, o levantamento de melhores resultados são trabalhados especialmente não por meio dos problemas, mas por meio de suposições produzidas pelo

raciocínio abduutivo. Por exemplo, ao invés de pensar a partir de diagnósticos, “dado que existem poucos vagões e pouca segurança, atrasos e assaltos são frequentes no metrô, será preciso aumentar o número de vagões e segurança para ampliar o seu uso”, a situação problema no *design for policy* passa a ser abordada como um desafio: “como podemos construir um sistema de metrô mais seguro e confiável para o cidadão?”.

A diferença pode parecer sutil, mas no primeiro exemplo foca-se no problema e na identificação de suas causas dentro do modelo de funcionamento atual, ao passo que, no segundo, o foco é no atributo que a solução desejada deveria ter. Abre-se, então, para o levantamento de muito mais hipóteses de solução do que aquelas permitidas pelos limites do próprio desenho atual. Portanto, diferentemente da abordagem tradicional analítica, o pensamento do design primeiro identifica os atributos das soluções para assim encontrar um caminho, ao invés de escolher primeiro um caminho e, após isso, tentar gerar as soluções mais adequadas (Pinheiro e Alt, 2011).

Por isso, Sampaio e Martins (2018) afirmam que no *design thinking* o raciocínio abduutivo, combinado com o raciocínio indutivo e dedutivo, abre a possibilidade de pensar não apenas a partir do que trazem os dados existentes, mas também, por meio de um tipo de pensamento criativo-imaginativo, pensar o que ainda não existe mas poderia vir a existir (inferência abduitiva). A agregação da aplicação do raciocínio abduutivo ao processo de construção de políticas públicas (oficinas de ideação com ferramentas de criação diversas, estímulo ao uso do pensamento analógico, construção de ensaios futuros etc.) significa, uma ampliação do pensamento criativo e da criação no processo de construção de políticas, por isso o *design thinking* é introduzido nos governos muito associado com a agenda de inovação.

Cabe ponderar que o processo criativo no *design thinking* não está restrito ao uso de um conjunto de ferramentas que podem ser agregadas ao modelo atual de *brainstorming* para geração de soluções mais criativas no setor público. Um dos mais potentes poderes inovadores do design encontra-se na sua forma integradora de pensar e reenquadrar (*reframe*) desafios. Gerar novos entendimentos e significados, que ampliem as possibilidades de exploração de soluções a uma situação problema (pensamento sintético), é uma inovação que abre possibilidades para muitas outras. Em alguns casos, esse reenquadramento é capaz de fazer com que posições antes de conflito, possam convergir para cooperação e caminhem em uma mesma direção.

Uma abordagem mais sistêmica do problema do machismo, por exemplo, tem levando a compreensão de que esse oprime não apenas mulheres, mas também os próprios homens. Esse reenquadramento do tema tem sido responsável pela abertura de um novo campo de possibilidades de experimentação de ações em políticas públicas focadas na ressignificação do masculino (masculinidade tóxica⁴²), ao mesmo tempo, inseriu elementos de conexão e solidariedade entre as partes envolvidas (homens e mulheres) que se apresentavam em uma relação muito polarizada pelo enquadramento anterior (machismo restrito à opressão da mulher pelo homem).

Assim a “força” inovadora da aplicação do *design thinking* em políticas públicas é tanto cognitiva, isto é, ampliar as possibilidades de raciocínios em uso (dedutivo, indutivo e abduutivo), como também de organização das partes em um todo (combinação do pensamento analítico e sintético). Esta força é capaz de trazer novos significados e possibilitar reenquadramentos ao problema original, com consequente abertura para exploração de novas soluções.

5.2.7. Experimentação como gestão de riscos e incertezas

Como visto em seções anteriores, o *design for policy* compartilha de uma visão de que o campo das políticas públicas é marcado pela complexidade e incertezas. Muitos problemas são de difícil definição (*wicked problems*) e muitos comportamentos humanos não são previsíveis dentro de uma “racionalidade” replicável em qualquer contexto. Dito isso, a impossibilidade de prever todos os resultados da implementação de uma nova política pública, ou mesmo do aperfeiçoamento de uma existente, é um dos argumentos que fundamentam a proposta de adoção de uma prática de experimentação no governo.

Toda a política pública é em si mesma um experimento e o *design thinking* reconhece isso, buscando transformar a experimentação em uma fonte responsável de informações para tomada de decisões em cenários complexos. Por meio de protótipos e testes, tenta-se “ensaiar o futuro” de maneira ativa, aprendendo com as falhas e realizando ajustes rápidos a baixo custo (Christiansen e Bunt, 2012).

⁴² É o caso de experiência recente do governo da Bahia com o lançamento de uma campanha, integrando o conjunto de ações de combate a violência contra a mulher, que se propõe estimular o debate e contribuir para que os homens se permitam viver uma nova masculinidade. A campanha foi lançada em maio de 2019 (<http://www.secom.ba.gov.br/2019/05/148951/Campanha-traz-discussao-sobre-masculinidade-toxica.html>)

Para o *design thinking*, não é a maestria do desenho lógico de formulação e nem um processo cuidadoso de execução que garantem bons resultados em uma política pública, mas as possibilidades criadas ao longo do *policymaking* para iteração, detecção de erros e correções rápidas (Cavalcante et al., 2019).

A prática da prototipação é uma importante contribuição do design ao campo das políticas públicas. Na administração pública em geral, a conhecida prática de implementar e avaliar projetos-pilotos, apresenta diferenças importantes da prática da prototipação (Quadro 3). Em um projeto piloto testa-se, em pequena escala, uma política pública já elaborada, de modo a compreender como o serviço funcionará, para, assim, ajustá-lo aos instrumentos existentes na prática, antes de uma oferta massiva. Dificilmente um projeto-piloto leva a uma rediscussão da formulação, focando-se mais em refinamentos do processo de implementação (Cavalcante e Camões, 2017).

Quadro 3 – Piloto e Protótipo no Processo de *Policymaking*

Piloto	Protótipo
Objetiva avaliar se uma política pública já elaborada pode ganhar escala	Objetiva avaliar se uma ideia de solução, em construção, tem aderência à realidade
Usado quando você acredita que sabe a resposta para aquele problema público	Usado para testar uma hipótese sobre uma resposta ou um conceito em construção
Medido por sucesso ou falha da política pública testada	Medido pelo que foi gerado de aprendizado ou informação para melhor orientar a construção de uma solução
Permite identificar ajustes necessários para uma melhor implantação da política	Permite aprimorar ou descartar conceitos para desenvolvimento de uma política pública
Vinculado a fase de implantação de políticas públicas com conceitos já definidos	Vinculada a fase de elaboração e implantação de uma política pública em construção

Fonte: Elaboração pela autora com base em Nesta, 2018

Por sua vez, a prototipação é um espaço quase inexplorado pela administração pública, antes da aplicação do *design thinking*, e objetiva contribuir para orientação da formulação de uma política pública ainda em construção. Não se trata aqui de um pré-piloto: a prototipagem é um instrumento de aprendizagem e movimento necessário para corrigir rotas, diminuir riscos e construir resultados melhores.

Como visto no capítulo 4, o *design* não só se expressa, mas também progride na forma de pensar através de uma série de proposições interativas com o material. Essa passagem das ideias em abstrato para conceitos, por meio do concreto (protótipo), é um poderoso

instrumento do pensar, ao que Cross (2011) se refere como movimentos no design. No campo da política pública, por exemplo, prototipa-se a forma de apresentação de uma informação pública em um site ou um modelo de atendimento a um público específico e nesse processo busca-se testar não apenas a funcionalidade do que está sendo proposto como novo, como também os atributos da experiência humana envolvida (motivações, valores, dores etc.).

Todavia, uma cultura de mais experimentação no setor público não está restrita a determinadas categorias de políticas, mais simples (redesenho de serviços), que possam gerar feedbacks rápidos pela população e, assim, contribuir para tomada de decisão. Mesmo em projetos envolvendo investimentos com resultados esperados no médio e longo prazo, a prototipação e teste prévio de alguns conceitos implícitos nessas políticas públicas já representam um avanço ao modelo atual de implementação de políticas públicas, trazendo informações relevantes e proporcionando correções de rumos menos custosas mais à frente.

Testar diversas vezes os protótipos com os cidadãos pode parecer algo que exige mais tempo e recursos do que o modelo atual empregado pelo setor público. Essa conclusão não se sustenta quando se compara os custos envolvidos na correção de curso e ajustes de uma política pública quando já implantada (Nesta, 2018).

5.2.8. Legitimação de evidências para tomada de decisão

Design for policy implica não apenas a organização de informações existentes, mas a geração de novo conhecimento, em novas formas, durante todo o processo de construção de políticas públicas (*insights*, novos conceitos, protótipos, registros visuais etc.). Isso exige dialogar com os instrumentos e concepções existentes de validação de evidências tanto em suas formas, como em conteúdo.

Boyer et al. (2011) lembram que tanto a “evidência dura” quanto a “suave” (*hard and soft evidence*) são usadas em processos de design, não havendo uma preferência ao quantitativo acima de tudo, sendo essa característica ainda mais importante quando se trabalha em áreas do conhecimento onde medições confiáveis para questões subjetivas estão sempre em aberto.

Bason (2014b) reconhece que trazer o design para o campo das políticas públicas requer abrir conversas sobre como resultados humanos podem ser mensurados e considerados significativos em nossas métricas correntes, predominantemente financeiras e

econômicas (eficiência). Isso porque, lembra o autor, o design deve comunicar valores que não são facilmente mensuráveis pelos padrões atuais de mensuração: experiência do usuário, bem-estar, resiliência, aprendizado. Assim, a forma de conhecer no design traz como desafio a necessidade de encontrar maneiras formais de introduzir percepções menos calculadas ou tangíveis (*insights*, por exemplo) nos processos de tomada de decisão, tornando evidências válidas algo que dependerá de fatores contextuais, ao invés de critérios padronizados (Christiasen e Bunt, 2012).

Para Junginger (2014, p.63) os sucessos e fracassos no design devem ser avaliados por meio das dimensões humanas: “Estamos alcançando os tipos de ambientes humanos e experiências humanas pelos quais estamos nos esforçando?”. Ou seja, essas são questões que envolvem não apenas dimensões objetivas, mas subjetivas, implicando no desafio de trazer mais robustez a essas subjetividades, para uma orientação de mais qualidade ao desenho de políticas públicas.

Lidar com o subjetivo não é um desafio de solução técnica. Teóricos da política chamam a atenção de que a ausência de objetividade com relação a algumas questões, tal como o que deveria ser uma sociedade mais justa, não podem ser respondidas pela ciência e nem definidas com base em evidências. Para tal, faz-se necessário reconhecer que políticas públicas envolvem múltiplas questões e valorações, cabendo diferentes formas de evidências para cada uma delas (Parkusrt, 2017).

Se é verdade que as evidências podem ser usadas como subsídios técnicos para “defesa” de boas políticas públicas, ameaçadas pelos humores da política, também é verdade que, nesse mesmo processo, corre-se o risco de subtrair-lhe também a sua natureza essencialmente política. Parkusrt (2017) alerta que evidências são assentadas sempre em valores e obscurecer isso, por meio de argumentos técnicos e pouco transparentes, é ocultar os valores que efetivamente estão pautando a tomada de decisões.

Assim ao invés de no *design for policy* tratar as evidências baseadas na experiência humana como algo apolítico e passível de mensurações “mais científicas”, com o emprego das técnicas adequadas, talvez seja importante assumir que, uma vez que evidências possuem uma dimensão política, o mais honesto seria desenhá-las para que estas evidenciem, para os cidadãos, os valores públicos em jogo em uma tomada de decisão.

No design os problemas são vistos como dinâmicos, não existindo, portanto, uma solução “que fixa tudo”. Assim, o principal objetivo da avaliação de uma política pública e seus indicadores deve ser o de gerar aprendizados e capacidade adaptativa que habilitem melhorias futuras (Bunt, 2014), não somente conformidade e eficiência na entrega de serviços públicos. A avaliação de políticas públicas nessa perspectiva concebe os erros como inerente ao processo de experimentação e os avalia conforme sua capacidade de ampliar o entendimento sobre o desafio e desencadear novos processos de melhorias.

5.3. *Policymaking* tradicional e *design thinking*: construindo tipos ideais para aprofundar diálogos

O *design for policy* reconhece todo o processo de construção de políticas públicas como um processo de design e, reconhecendo isso, almeja revisitar os elementos que caracterizam o *policymaking* tradicional sob a perspectiva do modo de pensar do design, o *design thinking*. Mas o que implica adotar uma forma *design thinking* na construção de políticas públicas? O que precisa ser repensado a partir disso, para que se possa produzir melhor políticas públicas? O que essa forma de pensar abre em termos de novas possibilidades para atuação estatal?

No intuito de sistematizar e destacar as principais diferenças entre as duas abordagens no processo de construção de políticas públicas, a chamada tradicional (racionalista-positivista) e a apoiada no *design thinking*, foi construído o Quadro 4. Este quadro reúne diferentes elementos que permitem ampliar a percepção, por diversos ângulos, dos modelos mentais predominantes entre as duas abordagens e, ao mesmo tempo, concretiza os conteúdos abordados nas seções anteriores em um formato mais didático, uma espécie de protótipo capaz de dar forma a ideias e orientar novos aprendizados.

O Quadro 4 foi organizado pela presente autora tendo como principais referências as análises e reflexões dos seguintes autores: Junginger (2014; 2015), Bason (2014), Steinberg (2014), Quaggioto, Leurs e Christiansen (2017), Bourgon (2012), Bunt (2014), Howlett et al. (2013), Smith e Larimer (2009), Cavalcante et al. (2019), Souza (2013), Capella (2013), Ortiz e Oliveira (2013).

Quadro 4 – Quadro comparativo de abordagens de *policymaking*

<i>Componentes de análise</i>	<i>Tradicional</i>	<i>Design Thinking</i>
Visão de Política Pública	Aplicação prática do conhecimento existente para seleção dos melhores instrumentos para solução de um problema trazido e definido pela agenda política. Atividade reativa, faz uso do passado e presente para descoberta da melhor solução. Visão predominante estática, busca da certeza e previsibilidade.	Processo de design para exploração de abordagens a uma situação problema introduzida pela agenda política, mas (re)definida ao longo do processo de design. Produtor de conhecimento a partir da imersão na experiência humana. Atividade propositiva, faz uso do passado, presente e futuro para explorar conexões e possibilidades novas dentro de um sistema. Visão predominante dinâmica, resiliência como estratégia para gestão da incerteza
Visão de Inovação Pública	Uso aplicado de novas combinações ou instrumentos (tecnologias) para melhorias ou entrega de novos produtos e serviços à população. Conflitos e paradoxos são arbitrados, mas dificilmente superados. Definida pela melhor técnica.	Geração de entendimentos que abram novas possibilidades de exploração da situação problema (reenquadramentos). Conflitos e paradoxos impulsionam a inovação e, em alguns casos, podem ser superados por meio de sínteses integradoras. Definida pela construção de valor e sentido humano.
Visão do ser humano e do cidadão	O ser humano é movido pela racionalidade e abordado de forma fragmentada, segundo a lógica setorial da máquina pública (econômica, social, ambiental etc.). O cidadão é visto como um demandante do problema, a	O ser humano é tomado de forma integral, movido por necessidades diversas (econômicas, afetivas, sociais etc..) e racionalidade limitada (heurísticas), operando segundo o contexto. O cidadão é visto como fonte de conhecimento e <i>insights</i> . Sua

	espera da construção de soluções pelas burocracias estatais.	participação é estratégica na construção de soluções (co -design).
Geração de conhecimento para tomada de decisão	<p>O passado é um bom preditor do futuro (<i>forecast</i>). Dados quantitativos são as evidências mais robustas para tomada de decisão. O conhecimento para ação é alcançado pela organização multidisciplinar dos dados existentes, segundo a hierarquia de causalidades. Todo como soma das partes.</p> <p>Predomínio da linguagem escrita e numérica. Conhecer para dar razão.</p>	<p>O futuro não é visto como projeção do passado (<i>forecast</i>), podendo ser construído a partir de visões desejáveis (<i>foresight</i>). Os dados quantitativos devem ser somados à experiência das pessoas, principal referência para entendimento dos problemas e identificação de oportunidades de geração de valor. O conhecimento produzido na ação (experimentação) é integrado de forma inter/transdisciplinar ao contexto. Partes como expressão do todo. Uso de várias linguagens (numérica, escrita, visual, auditiva etc.). Conhecer para dar sentido.</p>
Processo de desenvolvimento da política pública	<p><i>Policymaking</i> fragmentado em etapas (formulação e implementação). Unidirecional, predominantemente de cima para baixo (<i>top-down</i>), linear e com rotações de <i>feedback</i>.</p> <p>Reorganização do conhecimento existente segundo a funcionalidade do Estado (“silos”).</p>	<p><i>Policymaking</i> dinâmico, multidirecional, desenvolvendo-se por meio de movimentos (convergência/divergência) acionados conforme a reflexão sobre os novos entendimentos. Integra formulação e implementação por meio de métodos participativos e colaborativos. Produz e acessa conhecimento dentro e fora do Estado pela perspectiva da experiência humana.</p>

Modelo mental predominante	Prescritivo: uso de instrumentos de políticas que prescrevem um curso predefinido de ação. Pensamento analítico voltado para o que é. Foco no planejar para garantir controle.	Exploratório: uso de ferramentas que estimulam a descoberta, o pensamento criativo, a colaboração e o aprendizado. Pensamento analítico combinado com o abduutivo, voltados para o que é e o que pode vir a ser. Foco no fazer para aprender e criar.
Visão do problema	Definido previamente, estável, passível de ser abordado de forma isolada, fragmentação para simplificação. Foco no problema e no isolamento de suas causalidades. Problema e solução compõem fases distintas, executadas de formas sequenciais.	Indefinido previamente, dinâmico, integrante de um sistema, complexo, interdependente, causalidades múltiplas. Foco na situação problema, no contexto. Problema e solução são faces da mesma moeda, o entendimento do problema direciona a construção da solução.
Soluções	Problemas são estáticos e podem ser resolvidos em termos fixos. Busca-se identificar a solução maximizadora (soluções fechadas). Elementos objetivos (função e forma) preponderam na composição das soluções. Adoção de melhores práticas como caminho.	Problemas são dinâmicos, não podem ser resolvidos, mas abordados de forma mais efetiva para as pessoas. Busca-se criar possibilidades de melhores resultados (soluções abertas). Elementos objetivos e subjetivos (função, forma e significado) compõem as soluções. Melhores práticas como inspiração.
Implementação	Formulação e Implementação, compõem fases distintas e executadas de maneira sequencial. Projetos Pilotos são instrumentos eficazes de ajustamento entre as duas fases (teoria e prática).	Formulação e Implementação são indissociáveis no processo de construção de políticas públicas. Co-criação, prototipação e experimentação são instrumentos que promovem essa conexão ao longo de todo o processo.

Riscos e Incertezas	Riscos são previstos e incertezas camufladas. Erros como algo evitável e negativo. Foco na construção de mecanismos de controle.	Incertezas e riscos inerentes à complexidade e minimizados com testes de baixo custo e cedo no processo. Erros acolhidos como parte de um aprendizado iterativo que orienta a geração de melhorias. Foco na construção de resiliência.
Avaliação de Resultados	Resultados são previsíveis e resultam de processo cuidadoso de execução do que foi planejado. Avaliação focada em produtos/serviços entregues e satisfação do usuário. Foco na conformidade.	Resultados não são previsíveis, mas fruto de processos de tentativa, erro e aprendizado. Avaliação focada em geração de aprendizado e ampliação de capacidade (estatal e social) para lidar com desafios públicos dinâmicos. Foco na construção de resiliência.

Fonte: Elaborado pela autora

O *design thinking* é um experimento ainda em curso, inspirado no paradigma sistêmico e sua transposição do setor privado para o setor público é recente, sendo incipiente um pensamento crítico e reflexões mais aprofundadas no tema incorporando elementos do campo de políticas públicas. Ao traduzir a prática do design no *policymaking* relacionando-a com categorias de análise desse campo de estudo espera-se que o Quadro 4 possa servir como um ponto de referência a partir do qual se possa organizar novos espaços de diálogo capazes de enriquecer a prática do *design thinking* no setor público e encorajar a condução de estudos mais críticos e aprofundados no tema que permitam o seu aprimoramento.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

No Brasil, assim como em outros países que abraçaram a agenda de inovação no setor público, o *design thinking* vem sendo experimentado e difundido no campo das políticas públicas em caráter experimental, principalmente por meio de projetos desenvolvidos por laboratórios de inovação em governo. Nesses espaços de experimentação, o *design thinking* tem contribuído para mudar tanto a mentalidade como a prática de identificação de problemas e desenvolvimento de soluções para desafios públicos (Cavalcante e Cunha, 2017; Junginger, 2014).

Ainda que a relação entre design e políticas públicas não seja algo novo, a partir dos experimentos recentes de *design thinking* nos governos, essa relação começa a ser configurada em outros termos. O design passa a ser compreendido não como mais uma ferramenta para inovação, mas como uma nova forma de pensar, possibilitando a revisitação de conceitos e categorias já “naturalizadas” pela burocracia na maneira de discutir e construir políticas públicas (definição de problema e solução, linguagens, evidências válidas, experimentação, etc.).

Estudos e análises críticas que passem a incorporar essa nova perspectiva são ainda incipientes no âmbito nacional e internacional, devido não apenas a visão ainda restrita dos estudiosos de políticas públicas sobre o que se concebe atualmente como design (Peters, 2019), quanto pela falta de familiaridade dos designers com o corpo de trabalho empírico e teórico do campo das políticas públicas (Clarke e Craft, 2018). Assim, ainda é incipiente a literatura unindo esses dois campos de conhecimento, aproximando conceitos, teorias e contrastando práticas, como se fossem, ainda, dois mundos correndo em paralelo.

E design e políticas públicas possuem muitos pontos em comum a partir do qual estruturar um diálogo. Em sua essência, são atividades acionadas por algum desafio percebido da realidade, normalmente de natureza complexa, dotadas de intencionalidade, isto é, querem conduzir a algum resultado melhor do que o atual, criando assim valor e, para isso, acionam diversos campos do conhecimento ou instrumentos, buscando dar-lhes uma modelação para tornar possível sua aplicação. Ambas integram campos da prática, da interdisciplinaridade ou transdisciplinaridade e da reflexão na ação (Schön, 2000).

Partindo dessa visão, a presente dissertação teve como objetivo explorar e aprofundar as novas possibilidades de diálogo resultantes dessa recente reaproximação entre os dois

campos de conhecimento: o do design, enquanto forma de pensar, e o de políticas públicas, enquanto instrumento técnico e político de ação estatal. Buscou-se aqui aportar conteúdos e reflexões sobre um conjunto de questões relacionadas ao tema: o que se entende por design e o que seria a forma de pensar do design, o *design thinking*? Quais as principais características desse “modelo” de pensamento? Como esse modelo dialoga com a administração pública contemporânea e com as teorias de políticas públicas? Que novos elementos o *design thinking* poderia agregar à forma de lidar com os desafios públicos e contribuir para construção de melhores políticas?

O caminho percorrido incluiu uma breve revisão da história do design, a identificação de elementos que o caracterizam enquanto forma de pensar (*design thinking*), a contextualização de sua chegada ao âmbito das discussões sobre os desafios da administração pública na sociedade contemporânea, para finalmente apontar as novas possibilidades que se abrem, em termos de concepção e prática de políticas públicas, como resultado da incorporação do *design thinking* nos governos.

Ao discorrer sobre a história do design foi possível compreender como a partir da crítica de Papanek(1971), das reflexões de Bonsiepe (apud Patrocínio, 2015) e da síntese contemporânea de Manzini(2017), foram incorporadas novas responsabilidades ao design no redesenho do mundo e, conseqüentemente, reconhecida sua capacidade de criação de valor para além do setor industrial e do mercado privado. A partir de então, a geração de valor no design pôde extrapolar o campo do valor individual e do consumo, incorporando a discussão de transformação social, de desenvolvimento e, conseqüentemente, do valor público e da cidadania, tendo sido criadas as bases para mais interfaces entre design e políticas públicas.

Percorrendo o caminho para identificar elementos que caracterizam o design enquanto forma de pensar, não foi possível enquadrá-lo nem no campo da ciência, nem no da arte (Cross, 1982), sendo mais seguro ampará-lo em uma categoria mais ampla, o campo da criação. Uma vez que não versa sobre o que o mundo é, mas sim sobre o que ele pode vir a ser por meio da criação de artefatos ou significados, foi definido por Simon (1996) como pertencente a uma espécie de “ciência” do artificial.

Inspirado pelo paradigma da complexidade, observou-se que, voltando-se para construção de resultados práticos aos problemas colocados, o design faz uso de formas não cartesianas de organização do conhecimento existente (pensamento sintético), combinando

racionalidades (dedutivo, indutivo e abduativo), produzindo novas possibilidades e colocando em teste suas “hipóteses de solução”, com o intuito de identificar, pela experiência no concreto, as que melhor atendam às necessidades levantadas (empatia) no contexto em que se inserem (adequação/adaptabilidade).

Transpondo esses elementos para o campo da prática, constatou-se que no *design thinking* o problema e a solução são indissociáveis, pois ambos são construídos concomitantemente. E que oferecer novos enquadramentos dos desafios, novas formas de olhar, é um dos maiores poderes do design na criação de novos resultados. O principal instrumento para isso é a proposta do *design thinking* de conhecer por meio da experiência humana, da imersão no contexto e na prática de quem vivencia o problema.

Isto ocorre porque, no design, todo problema é um problema a partir da percepção humana, em seu aspecto objetivo e subjetivo. E organizar o conhecimento experimentado não é um processo mágico, mas integrativo. Envolve saber dar os devidos usos às diversas formas de raciocínio (dedutivo, indutivo, abduativo) e pensamentos (analítico e sintético), assim como saber manter um diálogo contínuo e reflexivo entre o concreto e o abstrato, o teórico e o prático, tendo como um dos principais recursos para isso, as diversas linguagens do material (textos, números, vídeos, áudios, diagramas, protótipos). (Cross, 1982, 2011; Dorst, 2011; Brown, 2010).

Esses elementos da forma de pensar do design (*design thinking*), ao adentrarem o espaço das políticas públicas e da organização estatal por meio das agendas de inovação em governo, deparam-se com um ambiente com restrições de design pela sua própria natureza política (Clarke e Craft, 2018), desafiado por *wicked problems* (mudanças climáticas, envelhecimento, sustentabilidade dos sistemas de bem-estar social, desemprego tecnológico etc.), estruturado de forma fragmentada (“silos”) e fortemente influenciado na prática de sua burocracia pela mentalidade, predominantemente, racionalista-positivista dos modelos de administração pública weberiano e gerencialista (Bourgon, 2011; Boyer et al., 2011).

Um Estado que, embora reconheça as conquistas alcançadas pelos dois modelos citados no incremento de profissionalismo e da escala de ação estatal, ainda assim reconhece-se limitado em seus instrumentos e formas de pensar diante dos desafios contemporâneos, pondo-se em busca de novos experimentos. Assim, observou-se que o *design thinking* vem sendo inserido nos governos como um experimento, impulsionado tanto pelo desejo de gerar

mais eficiência aos instrumentos de política pública existentes (design para gestão), como pela necessidade de repensar os próprios instrumentos e o projeto coletivo de sociedade (design para transformação social), dado desafios públicos crescentemente mais complexos. (Bason, 2014; Junginger, 2015; Tonkinwise, 2015; Julier, 2011)

Ainda que essas duas principais vertentes impulsionadoras da prática do *design thinking* no setor público (gerencial e transformação social) nem sempre se coloquem de acordo no campo político, constatou-se que ambas têm sido responsáveis pela promoção de uma nova relação entre design e políticas públicas, contribuindo para construção do que se tem chamado de *design for policy*. Essa última, uma discussão teórica-prática trazida ao campo das políticas públicas a partir das experiências e reflexões da aplicação do design enquanto forma de pensar (*design thinking*), direcionando a geração de inovações no setor público (Bason, 2014; Christiansen e Bunt, 2012; Junginger, 2015; Mitron e Luetjens, 2016).

No *design for policy*, as políticas públicas passaram a ser abordadas como problemas de design e, ao mesmo tempo, o processo de construção dessas políticas compreendido como um processo de design (Junginger, 2014). Ao reconhecer que elaboradores de políticas públicas já fazem uso de um tipo restrito de design, com bons resultados para problemas públicos de menor complexidade, o *design for policy* não propõe o abandono do modelo tradicional de design naquilo que funciona (resolução de problemas de menor complexidade). Busca, na verdade, apresentar uma melhor abordagem de design para situações em que as limitações do “design tradicional” são mais evidentes (*wicked problems*). (Junginger, 2014, 2015).

E o *design for policy* tem feito isso, por meio daquilo que Bourdier (2014) chama de revisitação aos nossos princípios de visão e divisão, as formas simbólicas que moldam as nossas estruturas cognitivas para construção de políticas públicas. A aplicação prática do *design thinking* tem se constituído em um convite à revisitação das práticas e os modos de pensar que limitam as possibilidades de (re) interpretação e construção de soluções para os desafios públicos. Como um problema de política pública é definido? O que se entende como solução? Como se gera conhecimento para tomada de decisão? Que tipos de abordagens, linguagens e cognições são utilizados no processo de elaboração de políticas públicas?

Essa proposta de trazer um novo olhar para categorias estratégicas do campo das políticas públicas é, provavelmente, o grande potencial de inovação da aplicação do *design*

thinking nos governos. Observa-se que nessa forma de pensar do design, os desafios públicos integram sistemas abertos e dinâmicos, só podendo ser definidos dentro de situações ou contextos. Incertezas e riscos, inerentes à complexidade, são minimizados com adoção de uma postura de experimentação, focada e avaliada pela produção de aprendizados de baixo custo e cedo no processo de construção de políticas públicas. A “solução” de um desafio é, portanto, compreendida como um caminho para alcançar melhores resultados para as pessoas, não um ponto final, valorizando-se sempre a manutenção de possibilidades de intervenções futuras (soluções abertas).

No *design thinking* não é a lógica da máquina pública que molda a construção da política. O ser humano, movido por necessidades diversas (econômicas, afetivas, sociais etc..) e racionalidade limitada (heurísticas), é colocado no centro do processo de produção de conhecimento, sendo a referência, desde o início, da construção de uma política pública. O *policymaking* no *design thinking* busca integrar formulação e implementação, por meio de métodos participativos e colaborativos que acionem conhecimento teórico e prático dentro e fora do Estado. E enquanto uma espécie de “ciência” do artificial, o processo de construção de uma política pública faz uso de um conjunto amplo de linguagens e raciocínios, voltando-se não apenas para “o que se é”, mas para o que pode vir a ser, aproximando presente e futuro.

Constata-se assim, que as reflexões trazidas pela aplicação do *design thinking* ao campo da política pública englobam dimensões técnicas e políticas sobre a atuação estatal. Tanto os princípios, a razão que fundamenta a ação, quanto a diretriz de gestão, que envolve a orientação ou indicação de um caminho a seguir (Cavalcante, 2017), por vezes aparecerão misturadas nessa tentativa de identificação das ressignificações propostas pela aplicação do *design thinking* ao campo das políticas públicas e poderiam ser muito enriquecidas por um maior diálogo com teorias do *policymaking*.

Com intuito essencialmente didático de destacar e sistematizar as principais diferenças entre a abordagem proposta pelo *design thinking* e a abordagem racionalista-positivista (tradicional) de construção de políticas públicas foi apresentado ao final desse trabalho um quadro comparativo (Quadro 4), refletindo um modelo idealizado de cada abordagem, um tipo ideal weberiano. Esse quadro, que na linguagem do design deve ser encarado como um protótipo, reúne diferentes elementos que permitem ampliar a percepção

das diferenças dos modelos mentais entre as duas abordagens, trazendo mais concretude à reflexão.

Adicionalmente, dado que o *design thinking* tem chegado ao setor público mais como reflexão prática do que como teoria, a construção do quadro é também um esforço de aproximação de linguagens entre o campo do design e das teorias mais consolidadas do *policymaking*, um convite a um maior diálogo entre os dois campos de estudos.

E o Quadro 4 deve ser mesmo entendido na linguagem do design e, portanto, como um protótipo. Um ponto de referência para geração de novos conhecimentos, um “produto” para ser aperfeiçoado por meio de iterações com uma agenda de estudos capaz de ampliar e aprofundar dimensões sobre esse tema, pois esse é um caminho não somente desejável como necessário para garantir que o design não seja resumido a mais uma técnica ou o “instrumento da moda” que reforça um modelo mental racionalista-positivista de pensar políticas públicas.

Nesse sentido, novos estudos necessários focados no plano da prática seriam pesquisas para identificar, em casos concretos do setor público, de que maneira o design tem conseguido efetivamente aplicar os elementos aqui apresentados, qual o impacto percebido na forma de se pensar políticas públicas no governo e as principais limitações enfrentadas. Ou ainda entender como as restrições da própria máquina pública, ou às situações emergenciais da política, vem sendo administradas para garantir o desenvolvimento de projetos nos tempos requeridos pelo design. Importante também conhecer como o *design thinking* tem conseguido articular com outros temas da agenda de inovação (governo digital, *insights* comportamentais, inovação aberta etc.), ampliado a participação dos cidadãos e quais as competências que os *policymakers* precisam desenvolver para aplicação do *design thinking*.

No plano da teoria, existe um campo mais vasto ainda a ser explorado. O que o *design thinking* pode compor ou conflitar com as linhas teóricas do campo de políticas públicas, inclusive abordagens teóricas emergentes com base na teoria da complexidade? Como as vertentes do design para gestão e do design para transformação social disputam as narrativas de inovação dentro do governo? Como essas narrativas dialogam com teorias do campo da administração pública e de construção de novos modelos de organização do Estado?

Enfim, são muitas as possibilidades abertas a partir do momento em que *design thinking* e políticas públicas passam a ser vistos como caminhos que se entrelaçam e não que

correm em paralelo. Fazer design é criar interfaces (Cardoso,2012), promover e provocar espaços de diálogo (Manzini,2017) e esse foi justamente o propósito dessa dissertação: abrir o espaço muito estreito em que a forma de pensar do design, o *design thinking*, vinha se conectando com o tema da política pública criando, assim, mais possibilidades para redesenhos da atuação estatal e construção de políticas que agreguem valor público para e com a sociedade.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, L e GOMES, R. **Perspectivas teóricas para a análise de políticas públicas: como lidam com a complexidade?** Administração Pública e Gestão Social, v.11, n.1, p.16-27, 2019.

ANDRIOLI, I.; GALAFASSI, A. **Styling: o design americano do século XX e seu legado para o mundo contemporâneo.** P&D Design, Gramado, 2014.

ARTS EDUCATION COLLABORATIVE. **Design Thinking: Understanding How Designers Think and Work and Design Expertise.** c2015. Disponível em: <http://artsedcollaborative.org/wp-content/uploads/2016/02/Translations-Issue-5_single-pages.pdf>. Acesso em junho de 2019.

BAILEY, J. e Lloyd, P.. **The introduction of design to policymaking: Policy Lab and the UK Government,** Design Research Society, 2016.

BAILEY, J. **Beyond Usefulness: Exploring The Implications of Design in Policymaking.** University of Brighton. No 7 (2017): Nordes 2017; Design + Power, Oslo, www.nordes.org, 2017

BASON, C. **Introduction: The Design for Policy Nexus.** IN BASON, C. (ed.) Design for Policy. Danish Design Centre Series: Design for Social Responsibility. Gower Publisher, 2014 a.

BASON, C. **The Frontiers of Design for Policy.** IN BASON, C. (ed.) Design for Policy. Danish Design Centre Series: Design for Social Responsibility. Gower Publisher, 2014 b.

BASON, C. **Leading Public Design: How managers engage with design to transform public governance.** Tese Doutorado. Copenhagen Business School, 2017.

BASON, C; SCHEINER, A. Public Design in Global Perspective: Empirical Trends. IN BASON, C. (ed.) **Design for Policy.** Danish Design Centre Series: Design for Social Responsibility. Gower Publisher, 2014

BENTLEY, T. Design in policy: challenges and sources of hope for policymakers. IN BASON, C. (ed.) **Design for Policy.** Danish Design Centre Series: Design for Social Responsibility. Gower Publisher, 2014.

BOURGON, J. **A New Synthesis of Public Administration. Serving in the 21st Century,** Quebec: McGill-Queen's University Press, 2011.

BOYLER, B.; COOK, J; STEINBERG, M. **In Sudio: Recipes for Systemic Change.** 1ª edição. Helsinque: Sitra, 2011

BOURDIEU, P. Sobre o Estado: Cursos no Collège de France (1989-92). 1ª edição. São

Paulo: Cia das Letras, 2014.

BRAYSON, J; CROSBY, B; BLOOMBERG, L. **Public Value Governance: Moving beyond Traditional Public Administration and the New Public Management**. Public Administration Review 74(4): 445–56, 2014.

BRESSER-PEREIRA L. C. (janeiro-abril de 1996). **Da Administração Pública Burocrática à Gerencial**. Revista do Serviço Público, v. 47, n.1, p. 7-29, 1996.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Reforma do Estado para a cidadania**. São Paulo : ed. 34, 1998.

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

BROWN, T. **Design Thinking**. Harvard Business Review. Jun. 2008

BUCHANAN, R. **Wicked problems in design thinking**. Design Issues, Vol. 8, No. 2, pg. 5-21, 1992.

BUCHANAN, R. Design Research and the new learning. **Design Issues**, Vol. 17 (4), pg. 3-23, 2001.

BUCHANAN, R. **Design Research and the New Learning**. Design Issues: Volume 17, Number 4 Autumn 2001a.

BUCHANAN, R. **Human Dignity and Human Rights: Thoughts on the Principles of Human-Centered Design**. Design Issues: Volume 17, Number 3 Summer 2001b.

BUNT, J. **Innovating Public Policy: Allowing for Social Complexity and Uncertainty in the Design of Public Outcomes**. IN BASON, C. (ed.) Design for Policy. Danish Design Centre Series: Design for Social Responsibility. Gower Publisher, 2014.

CAPELLA, A. C. **Análise de políticas públicas: da técnica às ideias**. Revista Agenda Política, Vol.3, nº 2, julho/dezembro, 2015.

CARDOSO, R. **Uma introdução à história do design**. 3ª Ed. Rev.ampl. São Paulo: Edgar Blücher, 2008.

CARDOSO, Rafael. **Design para um mundo complexo**. São Paulo: Cosac Naify, 2012.

CAVALCANTE, P. Gestão Pública Contemporânea: do movimento gerencialista ao pós NPM. **Texto para Discussão (IPEA)**, v. 2319, pg. 1-40, 2017a.

CAVALCANTE, P.; CAMÕES, M.; CUNHA, B.; SEVERO, W. (Orgs.). **Inovação no Setor Público: teoria, tendências e casos no Brasil**. 1ed.Brasília: Ipea, 2017b, v. 1.

CAVALCANTE, P.; CAMÕES, M. **Inovação no setor público: avanços e caminho a seguir no Brasil.** In: CAVALCANTE, P. *at 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.; CAMÕES, M.; CUNHA, B.; SEVERO, W. (Orgs.). Inovação no Setor Público: teoria, tendências e casos no Brasil. 1ed.Brásíia: Ipea, 2017, v. 1, p. 15-32.

CAVALCANTE, P.; GOELLNER,I.; MAGALHÃES, A. **Perfis e Características das Equipes de Laboratórios de Inovação no Brasil.** Brasília: Ipea, 2018 (prelo).

CAVALCANTE, P. (Org.). **Inovação e Políticas Públicas: superando o mito da ideia.** 1. ed. Brasília: Ipea, 2019.

CLARKE, A. e CRAFT, J. **The twin faces of public sector design.** Governance, 32(1), 2018, p. 5–21.

CHRISTIANSEN, J. e BUNT, L. **Innovation in Policy: Allowing for Creativity, Social Complexity and Uncertainty in Public Governance.** 2012 Disponível em http://www.nesta.org.uk/publications/assets/features/innovation_in_policy.

CHRISTIANSEN, J. e BUNT, L. **Innovation in Public Policy: Allowing for Social Complexity and Uncertainty in the Design of Public Outcomes.** IN BASON, C. (ed.) Design for Policy. Danish Design Centre Series: Design for Social Responsibility. Gower Publisher, 2014

COCCHIERI, T.; MORAES, J. A de. **Uma perspectiva pragmática da lógica da descoberta e da criatividade.** Cognitio-Estudos, São Paulo, v. 6, n. 1, p. 8-14, jan.- jun. 2009.

COHEN, M; MARCH, J; OLSEN, J. **A Garbage Can Model of Organizational Choice.** Administrative Science Quartely, v.17, n.1, p 1-25, mar. 1972.

COMISSÃO EUROPEIA. **Powering European public sector innovation: towards a new architecture.** Brussels: Directorate General for Research and Innovation; Innovation Union; European Comissio. (Report of the Expert Group on Public Sector Innovation), 2013.

CONSIDINI, M. **Thinking outside the box? Applying design theory to public policy.** Politics & Policy, Volume 40, No. 4: 704-724, 2012.

CROSS, N. **Design thinking: understanding how designers think and work.** Berg Publisher, 2011.

DORST, K. **Design problems and design paradoxes.** *Design Issues*, v. 22, n.3, 2006, pp. 4-17.

DORST, K. *The core of 'design thinking' and its application*. Design Studies, 32(6), p. 521-532, 2011. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1016/j.destud.2011.07.006>> Acesso em: 18 de março 2019.

DUNNE, A.; RABY, F. **Speculative Everything: Design, Fiction, and Social dreaming**. MIT Press, Cambridge, 2013.

EMILSON, A. **Designing Conditions for the Social** em EHN P., NILSSON E. E TOPPEGARD R.. Making Futures: Marginal Notes on Innovation, Design, and Democracy. Cambridge, MA: MIT Press, 2014.

FURTADO, B. A.; P. A. M. SAKOWSKI E M. H. TÓVOLLI, **Modelagem de sistemas complexos para políticas públicas**. IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, 2015.

GARCIA, L. M. (2012). **Understanding design thinking, exploration and exploitation: Implications for design strategy**. IDBM Papers, 2, p. 152–161.

GEOFF, M. The Art of Public Strategy. Mobilizing power and knowledge for the common good. Oxford University press, 2009.

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

HOWLETT, M. **From the “Old” to the “New” Policy Design: Beyond Globalization and Collaborative Governance**. Policy Sciences. Special issue on Policy, 2014.

HOWLETT, M., ISHANI M. e JUN J. **“The New Design Orientation in Policy Formulation Research: From Tools to Toolkits in Policy Instrument Studies.”** Policy and Politics, 2015.

ISHIDA, T. & KYOTO UNIVERSITY FIELD INFORMATICS RESEARCH GROUP.(2012). **Field Informatics**(1st ed.). Springer Heidelberg, New York Dordrecht London. Disponível em http://www.ai.soc.i.kyoto-u.ac.jp/field_en/introduction-to-field-informatics_en.html. Acesso em 9 de julho de 2019.

ISKANDER, N. **Design Thinking Is Fundamentally Conservative and Preserves the Status Quo**. Harvard Business Review, 2018. Disponível em: <https://hbr.org/2018/09/design-thinking-is-fundamentally-conservative-and-preserves-the-status-quo>. Acesso em: 24 set. 2019.

JOHANSSON, U. & WOODILLA, J. **How to Avoid Throwing the Baby out with the Bathwater: an Ironic Perspective on Design Thinking**. European Group for Organization Studies Colloquium, Lisboa, 2010.

JOHANSSON-SKÖLDBERG, U., WOODLILLA, J., & MEHVES, C. (2013). **Design thinking: past, present, and possible futures**. *Creativity and Innovation Management*, 22(2), pp. 121–146.

JULIER, J. **Political Economies of Design Activism and The Public Sector**. Artigo apresentado no Nordic Design Research Conference, Helsinque, 2011.

JULIER, G. 2011. Political Economies of Design Activism and the Public Sector. In: **Nordes '11: Nordic Design Research Conference, 4**, Helsinque, 2011.

JUNGINGER, S. **Design and innovation in the public sector: matters of design in policy-making and policy implementation**. 10th European Academy of Design Conference – Crafting the Future, 2015

JUNGINGER, S. **Towards policymaking as designing: policymaking beyond problem-solving and decision-making**. IN BASON, C. (ed.) *Design for Policy*. Danish Design Centre Series: Design for Social Responsibility. Gower Publisher, 2014.

KOCHHANN, R. **Uma investigação sobre o pensamento e a prática em design contemporâneo**. Monografia (Graduação). Centro Universitário Univates, 2016. Disponível em <https://www.univates.br/bdu/handle/10737/1526>. Acesso em 29 de abril de 2019.

KOLKO J.(2017), "**The Divisiveness of Design Thinking**", in *Interactions Magazine*, XXV.3, May-June 2018. Disponível em: <http://www.jonkolko.com/writingDesignThinking.php>, acesso em 17 de julho de 2019

KOLKO J., at al.. (2011). **Exploring the magic of design: A practitioner's guide to the methods and theory of synthesis**. Oxford, UK: Oxford University Press.

KUMAR, V, **101 design methods: a structured approach for driving innovation in your organization**. John Wiley & Sons: Hoboken, 2013.

LERDAHL, E. **Staging for creative collaboration in design teams: tools, models, and methods**. 2001. 180 f. Tese (Doutorado em Administração) - The Norwegian University of Science and Technology, Oslo, 2001.

LEURS, B; **Landscape of innovation approaches**, 2018. Disponível em: <https://www.nesta.org.uk/blog/landscape-of-innovation-approaches/>. Acesso em 27 de julho de 2019.

LEURS, B; ROBERTS I. **Playbook for Innovation Learning**. Nesta, Londres, 2018. In: *The Innovation Imperative in the Public Sector: Setting an Agenda for Action*. OECD Publishing, Paris, 2015. Disponível em: https://states-of-change.org/assets/downloads/nesta_playbook_for_innovation_learning.pdfOCDE.

LINDER, S. H. and PETERS, B. G. 1985. "**From Social Theory to Policy Design**." *Journal of Public Policy* 4:237-59

LIPSKY, M. **The critical role of Street-level bureaucrats.** In: Street-level bureaucracy, 30th ann. Ed.: dilemmas of the individual in public service. Russell Sage Foundation, 2010.

LORENZ, at al. **Um olhar sobre diferentes perspectivas do design especulativo na produção especializada.** Conference Paper · October 2017. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/320335897>. Acessado em julho de 2019.

LIEDTKA, J.M.; OGILVIE, T. **Designing for Growth: A Design Thinking Toolkit for Managers.** Columbia University Press, Nova York 2011.

LIEDTKA, J.M.; SALZMAN, R.; AZER, D. **Design Thinking for the Greater Good: Innovation in the Social Sector.** Nova York: Columbia Business Press, 2017.

LOBATO, L. **A diferença entre o design tradicional e o design comportamental,** 2018. Disponível em <https://medium.com/@lucianolobato/a-diferen%C3%A7a-entre-o-design-tradicional-e-o-design-comportamental-a4a3f3f42b>

MANZINI, E. **Design para a inovação social e sustentabilidade: Comunidades criativas, organizações colaborativas e novas redes projetuais.** (cadernos do Grupo de Altos Estudos; v1). Rio de Janeiro: E-paper, 2008

MANZINI, E. (2016). **‘Design Culture and Dialogic Design’.** *Design Issues: Volume 32, Number 1 Winter 2016*

MANZINI, E. **Design, quando todos fazem design: uma introdução ao design para a inovação social.** Editora Unisinos, Porto Alegre, 2017.

MAZÉ, R. (2014). **Our common future? Political questions for designing social innovation.** Paper presented at the DRS Design Research Society Conference, Umeå, Sweden, June 16-19. Retrieved from <http://www.drs2014.org/media/654316/0289-file1.pdf>

MAZÉ, R. (2013) **Who is sustainable? Querying the politics of sustainable design practices,** In: Critical perspectives and dialogues about design and sustainability, edited by M. Plöjel, R. Mazé, Olausson, J. Redström, and C. Zetterlund, 83-122. Stockholm: Axl Books

MEYER, L. (2015). **Design Thinking: A View Through the Lens of Practice. OD Practitioner.** 47. 42-47. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/311426415_Design_Thinking_A_View_Through_the_Lens_of_Practice. Acesso em 2 de junho de 2019.

MINTROM, M e LUETJENS, J. **Design Thinking in Policymaking Processes: Opportunities and Challenges.** Australian Journal of Public Administration, vol. 00, no. 0, 2016.

FURTADO, B. A; SAKOWSKI, P.A.M; TÓVOLI, M.H. **Modelagem de sistemas complexos para políticas públicas.** Brasília: Ipea, 2015

MORIN, E. **Introdução ao pensamento Complexo**. 5ª edição. Editora Sulina, Porto Alegre, 2015.

NESTA, IDEO, DESIGNING FOR EUROPE. **Designing for Public Services: a practical guide**. Disponível em <https://www.nesta.org.uk/toolkit/designing-for-public-services-a-practical-guide/>, acessado em janeiro 2019.

NORMAN, D. **Living with Complexity**. MIT Press, Cambridge, 2011.

O'REILLY, T. **Government as a platform**. In **Open government: Collaboration, Transparency, and Participation in Practice**. Lathrop, D., Ruma, L., Eds.; O'Reilly Media: Sebastopol (Estados Unidos), 2010; pp. 11–39.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Embracing Innovation in Government Global Trends 2018**. OECD Publishing, Paris, 2018.

ORTIZ, M. S. P.; OLIVEIRA, L. C. P. de. **Perspectivas teóricas sobre a participação de atores no processo decisório das políticas públicas: do racionalismo incremental às abordagens pós-positivistas**. In: Encontro Anual da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação Em Administração, 37, 2013, Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro: Anpad, 2013.

OWEN, C. **Design thinking: Notes on Its Nature and Use**. Design Research Quarterly Vol. 2, Nº 1, January, 2007, pp. 16-27

PASQUALINI, M. **Fordismo: uma análise aplicada aos casos do Brasil e Japão**. Monografia (Graduação). UFSC, Florianópolis, 2004.

PAPANEK, V. **Design for the real world: Human ecology and social change**. 2ª ed. New York: Pantheon, 1971

PATROCÍNIO, G. **Design e os países em desenvolvimento: a dialética entre o design para a necessidade e o design para o desenvolvimento**. In: G. PATROCÍNIO; J.M. NUNES (org.). Design e desenvolvimento 40 anos depois. São Paulo, Blucher, 2015. p. 55-74.

PETERS, G. **Policy Design: From Technocracy to Complexity, and Beyond**. University of Pittsburgh Nenad Rava, OCAD University, Toronto, draft, 2019.

PINHEIRO, T.; ALT, L. **Design thinking Brasil: empatia, colaboração e experimentação para pessoas, negócios e sociedade**. 1 edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011

QUAGGIOTO, G.; LEURS, B.; CHRISTIANSEN, J. **Towards an experimental culture in government: reflections on and from practice**. Nesta, 2017. Disponível em: <https://www.nesta.org.uk/blog/towards-an-experimental-culture-in-government-reflections-on-and-from-practice/>. Acesso em 1 de dezembro de 2018.

REZENDE, F. **“Fronteiras de integração entre métodos qualitativos e quantitativos na ciência política comparada”**, em: Teoria e Sociedade, 22(2), 2014, p. 40-74.

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

ROUSSEAU, J. J. (2003). **O contrato social: princípios do direito político**. 3a ed., 5a tiragem, São Paulo, SP: Martins Fontes.

SAMPAIO, C. & MARTINS, S. (2018). **Projetos de pesquisa e desenvolvimento em design, sustentabilidade e inovação: bases teóricas para a contribuição do design**. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/322511430_Projetos_de_pesquisa_e_desenvolvimento_em_design_sustentabilidade_e_inovacao_bases_teoricas_para_a_contribuicao_do_design. Acessado em julho de 2019.

SANTOS, A. **Evolução dos Modelos de Administração Pública no Brasil**. Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento. Edição 04. Ano 02, Vol. 01. pp 848-857, Julho de 2017. ISSN:2448-0959

SANTOS, V. **Da era fordista ao desemprego estrutural da força de trabalho: mudanças na organização da produção e do trabalho e seus reflexos**. Artigo submetido ao VI Colóquio Internacional Marx e Engels nas seções de comunicações do Grupo Temático 9 - Trabalho e produção no capitalismo contemporâneo, no ano de 2009. Disponível em: https://www.ifch.unicamp.br/formulario_cemarx/selecao/2009/trabalhos/da-era-fordista-ao-desemprego-estrutural-.pdf. Acesso em 12 de maio de 2019

SCHNEIDER A. e INGRAM H. **Constructing Citizenship: The subtle Messages of Policy Design**. P.68-97. In: Policy Design for Democracy. Lawrence: University of Kansas Press, 1997.

SCHÖN, D.A. **Educando o Profissional Reflexivo: um novo design para o ensino e a aprendizagem**. Trad.Roberto Cataldo Costa. Porto Alegre: Artmed, 2000.

SIDNEY, M. Policy Formulation: Design and Tools. P.79-87. In: Fischer, F., Miller, G.J. and Sidney, M.S., **Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics, and Methods**. Boca Raton, CRC Press, 2007.

SMITH, K.B., LARIMER, C.W. **The Public Policy Theory Primer**. Westview Press, Boulder, 2009.

STAFFORD, C. **Insights connect the Head and the Heart**. Disponível em: <https://www.ideou.com/blogs/inspiration/why-is-generating-insights-an-important-skill>. Acessado em julho de 2019.

STICKDORN, M.; SCHNEIDER, J. **Isto é Design Thinking de Serviços: Fundamentos, Ferramentas e Casos, 1ª Edição**, Bookman,2014.

SCHÖN, D. **Educando o profissional reflexivo: um novo design para o ensino e a aprendizagem.** Porto Alegre: Artmed, 2000.

SIMON, H. **The Science of the Artificial.** MIT Press. 1996.

STEINBERG, M. **Strategic design and the art of public sector innovation.** In: BASON, C. (Ed.). *Design for policy: design for social responsibility*, 1ª Ed. Aldershot: Nova York, Gower Publisher, 2014.

STUBER, E. C.. **Inovação pelo design: uma proposta para o processo de inovação através de workshops utilizando o design thinking e o design estratégico.** Dissertação - Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo 2012.

SLAVIN, K. **Design as participation.** Journal of Design and Science. MIT Press, 2016.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: uma revisão da literatura.** Sociologias, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

SZCZEPANSKA, J. **Design thinking origin story plus some of the people who made it all happen.** Medium, 2017. Disponível em: <https://medium.com/@szczpanks/design-thinking-where-it-came-from-and-the-type-of-people-who-made-it-all-happen-dc3a05411e53>. Acesso em 10 de julho de 2017.

TONKINWISE, C. **Design for Transitions – From and to what?.** (2015). *Articles*. 5. https://digitalcommons.risd.edu/critical_futures_symposium_articles/5. Acesso em 21 de agosto de 2019.

TONURIST, P;KATTEL, R; LEMBER,V. **Discovering innovation labs in the Public Sector.** Working Papers in Technology Governance and Economic Dynamics,n.61, 2015.

UBALDI, B. (2013). **Open Government Data: Towards Empirical Analysis of Open Government Data Initiatives,** OCDE.

VIANA, A L. **Abordagens metodológicas em políticas públicas.** Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, v. 30, n. 2, p. 5-43, mar.-abr. 1996.

WEBER, M. (1994), **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva.** 3ª ed. Brasília, Editora da UnB, vol. 1, 1994

VASCONCELLOS, M. J. V. **Pensamento sistêmico: o novo paradigma da ciência.** 11ª edição São Paulo: Papirus, 2018.

ZAVADIL, P.; SILVA, R.; TSCHIMEL, K.. **Modelo Teórico do Pensamento e Processo Criativo em Indivíduos e em Grupos de Design.** Design & tecnologia [recurso eletrônico]. Porto Alegre, RS. n. 12 (2016), p. 1-20. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/159383>. Acesso em 13 de julho de 2019.

