

**Fundação João Pinheiro**  
**Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho**

**Ludmilla Pinheiro Mariano**

***DESIGN THINKING* E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:**  
**o modo de pensar do *design* como instrumento de inovação no setor público**

Belo Horizonte  
2022

Ludmilla Pinheiro Mariano

***DESIGN THINKING E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:***  
**o modo de pensar do *design* como instrumento de inovação no setor público**

Trabalho apresentado ao Curso de Pós Graduação em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Administração Pública, Planejamento e Gestão Governamental.

Orientador: Bruno Magalhães

Belo Horizonte  
07 de outubro de 2022

M333d Mariano, Ludmilla Pinheiro.  
Design thinking e administração pública [manuscrito] : o modo de pensar do design como instrumento de inovação no setor público / Ludmilla Pinheiro Mariano. – 2022.  
[7], 89 f. : il.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2022.

Orientador: Bruno Magalhães

Bibliografia: f. 93-96

1. Design thinking – Comunicação – Modelo. 2. Comunicação – Setor público - Inovação. I. Magalhães, Bruno. II. Título.

CDU 659.2:35

LUDMILLA PINHEIRO MARIANO

***DESIGN THINKING* E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:  
o modo de pensar do *design* como instrumento de inovação no setor público**

Trabalho apresentado ao Curso de Pós Graduação em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Administração Pública, Planejamento e Gestão Governamental.

Aprovada na Banca Examinadora

---

Bruno Magalhães, Mestre, Fundação João Pinheiro

---

Mauro César Silveira, Doutor, Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, 07 de outubro de 2022

## RESUMO

O objetivo do presente trabalho é fomentar e ampliar o diálogo entre o modo de pensar do *design*, o *design thinking* e o setor público. Além disso, pretende-se apresentar o *design thinking* como opção à promoção de inovação no setor público, bem como, para proporcionar uma nova visão acerca dos problemas públicos, cada vez mais complexos, por meio da visão sistêmica, holística e das práticas interativas que esse modelo mental oferece. O trabalho aborda o *design thinking* enquanto modelo mental e aponta elementos para um melhor entendimento sobre como esse tema tem se inserido na Administração Pública, como tem se relacionado com as com os modelos tradicionais, predominantes neste setor, e que novos elementos poderia agregar à forma de lidar com os desafios públicos, contribuindo para ampliar as possibilidades de soluções às necessidades latentes dos cidadãos, promover a inovação dos e nos governos, assim como gerar valor público à sociedade. Para isso foi realizada uma revisão da literatura sobre modelos de gestão para a Administração Pública (sua trajetória e evolução desde o patrimonialismo); sobre a inovação e algumas de suas importantes vertentes, como a inovação social e a inovação no setor público; bem como um estudo acerca do *design* e sua evolução, até desenvolver-se enquanto modelo mental (*design thinking*), podendo ser expandido para além da indústria e da criação de produtos, até adentrar em contextos sociais e na esfera pública; além da análise crítica da literatura, o caminho percorrido baseia-se também em reflexões a partir da experiência teórica e prática da própria autora sobre o tema. Constatou-se 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.

**Palavras-chave:** *Design Thinking*. *Design*. Setor Público. Administração Pública. Inovação. Inovação Social. Inovação no setor Público. *Wicked Problems*. Valor Público.

## ABSTRACT

The objective of this work is to promote and expand the dialogue between design thinking and the public sector. In addition, it intends to present design thinking as an option to promote innovation in the public sector, as well as to provide a new vision about public problems, which are increasingly complex, through the systemic and holistic vision and the interactive practices that this mental model offers. The work addresses design thinking as a mental model and points out elements for a better understanding of how this theme has been inserted in public administration, how it has been related to the traditional models, predominant in this sector, and what new elements it could add to the way of dealing with public challenges, contributing to expand the possibilities of solutions to the latent needs of citizens, promoting innovation by and in governments, as well as generating public value to society. To this end, a literature review was conducted on management models for public administration (its trajectory and evolution since patrimonialism); on innovation and some of its important aspects, such as social innovation and innovation in the public sector; as well as a study about design and its evolution, until it developed as a mental model (design thinking), which can be expanded beyond industry and product creation to social contexts and the public sphere; besides the critical analysis of literature, the path taken is also based on reflections from the author's own theoretical and practical experience on the subject. It was found that design thinking enters the government within a broader agenda of innovation experiments that aims to generate more state capacity to deal with contemporary wicked problems, both by improving the management of existing policies and by promoting deeper social transformations in the way the State acts and interacts with society.

**Keywords:** Design Thinking. Design. Public Sector. Public Administration. Innovation. Social Innovation. Innovation in the Public Sector. Wicked Problems. Public Value.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Panorama de abordagens de inovação.....	56
Figura 2: Os três critérios da restrição.....	75
Figura 3: Características dos <i>wicked problems</i> .....	77
Figura 4: Modelo Duplo Diamante.....	78

## **LISTA DE FIGURAS E QUADROS**

Quadro 1: Elementos básicos dos modelos organizacionais.....	31
--	----

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	9
2. A EVOLUÇÃO DOS MODELOS ORGANIZACIONAIS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	15
2.1. Administração Patrimonialista.....	16
2.2. Modelo Burocrático.....	17
2.3. Modelo Gerencial – Gerencialismo.....	20
2.3.1. Administração Pública Gerencial – APG.....	22
2.3.2. Governo Empreendedor – GE.....	23
2.4. Governança Pública – GP.....	25
2.5. Comparação entre os modelos organizacionais.....	28
2.6. Reforma da Administração Pública.....	31
3. A INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO.....	35
3.1. Visão geral sobre inovação.....	36
3.2. Inovação social.....	43
3.3. Inovação no setor público e os modelos organizacionais.....	46
4. O <i>DESIGN THINKING</i> COMO ABORDAGEM PARA A INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO.....	59
4.1. <i>Design</i> : algumas definições.....	60
4.2. A trajetória do <i>design</i> .....	62
4.3. <i>Design thinking</i> , um modelo mental.....	67
4.3.1. O processo de criação no <i>design thinking</i> .....	73
4.4. O <i>design thinking</i> e o setor público.....	81
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	89



## 1. INTRODUÇÃO

O mundo contemporâneo tem passado por marcantes transformações sociais e econômicas, intensificadas, principalmente, pelas novas tecnologias digitais, porém as estruturas e a forma de atuação dos governos ainda apresentam dificuldades em acompanhar tais alterações. Este cenário traz consigo, uma crescente mudança de visão acerca dos desafios públicos, que passam de problemas complicados para *wicked problems* (problemas traiçoeiros, perversos ou capciosos) tais como: mudanças climáticas, transição demográfica, desemprego tecnológico, segurança alimentar, entre outros; ou seja, um conjunto de problemas que integram um sistema aberto, mal definido, permeado de incertezas no qual o uso dos métodos analíticos são insuficientes para o desenvolvimento de soluções, se usados como o único recurso (MENDONÇA, 2019).

Nesse contexto de transição, em que o mundo está cada vez mais conectado, que a experiência local é fortemente influenciada em tempo real por acontecimentos que podem ocorrer em qualquer lugar, Manzini (2017) observa que as pessoas passam a buscar produtos, serviços, conhecimentos e ideias a sua volta para construir seu projeto de vida. Esta inovação social<sup>1</sup> e cultural em curso permite que as pessoas pensem de forma colaborativa e redescubram o potencial de fazer as coisas em conjunto (MANZINI, 2017). O autor ainda explica que estudiosos dizem que a inovação social deve ser apoiada, pois ela produz respostas concretas e práticas para problemas difíceis, tais como os já citados *wicked problems*. Esse modo de vida pode ainda ser direcionado à sustentabilidade, em aplicações de bem-estar baseada em uma “nova ecologia de relação entre pessoas e entre pessoas e meio ambiente” (MANZINI, 2017, p. 18).

Do ponto de vista da ação governamental, Mendonça (2019) explica que tantas transformações alteraram a percepção social dos desafios públicos e que essas “não encontram correspondente modificação 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” (MENDONÇA, 2019, p. 1). Em tal sistema, o Estado formula, por meio de sua burocracia, as políticas públicas e trata o cidadão como agente passivo, “que recebe

---

<sup>1</sup> Novas ideias (produtos, serviços e modelos) que atendem a necessidades sociais e criam novas relações ou colaborações sociais.

dos governos bens e serviços públicos, providos de forma massiva” (BOURGON, 2011 *apud*. MENDONÇA, 2019, p.1). Para a autora, uma crise de efetividade do Estado atual pressiona os governos a uma nova forma de pensar seus instrumentos de ações e de abordar os desafios públicos e é exatamente nesse contexto e sob crescente risco de perder a legitimidade “em seu papel de promotor de valor público”, que a partir dos anos 2000, muitos governos voltaram seus olhares para as “inovações no setor público” (MENDONÇA, 2019, p.2). O tema da inovação, para Cavalcante et al. (2019), vem ganhando notoriedade nos últimos vinte anos, incorporando uma perspectiva estratégica a esse “novo Estado”. Ainda segundo os autores, tal fato pode ser percebido pela criação de laboratórios de inovação em governos, pelo engajamento e pela formação de redes de inovadores com integrantes dos setores público e privado e da sociedade civil, assim como pelo maior destaque em eventos e publicações governamentais e acadêmicas acerca do tema.

Em um cenário de insuficiência de recursos e *wicked problems*, as demandas e expectativas dos cidadãos crescem e pressionam os governos por ações mais inovadoras (CAVALCANTE et al. 2017). Neste novo cenário, o setor público se vê impelido a agir de forma a ultrapassar as tradicionais respostas burocráticas, centradas em cumprir regras já estabelecidas. Diferentemente disso, a construção de uma cultura inovadora demanda maior variedade de estratégias que “permitam repensar e reformular abordagens de soluções de problemas, processos, serviços, infraestruturas, tecnologias e sistemas mais dinâmicos e interconectados” (CAVALCANTE et al. 2019, p. 30). Neste constante movimento de transformações, é notória a experiência com novas abordagens para o enfrentamento dos desafios da Administração Pública, dentre as quais Cavalcante et al. (2019) destacam em seus estudos o uso do *design*, mais especificamente o uso do *design thinking* (DT), como abordagem para resolução de problemas complexos com foco no usuário (cidadão).

Cumprir destacar o processo de criação de laboratórios de inovação cuja, multiplicação se dá em diversos órgãos do governo e universidades, nas mais diferentes localidades. Percebe-se uma tendência de busca pela ruptura do padrão histórico de funcionamento da burocracia estatal, insulada e pouco dinâmica. Esses laboratórios são considerados inovadores organizacionais, pois procuram fomentar a cultura de inovação no setor público, por meio do investimento em capacidades de conexões, sobretudo entre Estado e sociedade (CAVALCANTE et al. 2017). Segundo estudos da OCDE (2017), os laboratórios de inovação são grandes impulsionadores

de inovações governamentais, pois geram novos métodos e práticas a serem aplicadas na Administração Pública.

As diversas e rápidas transições da atualidade e o modelo dominante de desenvolvimento de ações públicas demonstram grandes limitações para acompanhar esse dinâmico cenário. Neste contexto, considera-se a necessidade de diálogo com as possibilidades que surgem para a Administração Pública por meio do *design* e suas abordagens, como por exemplo, o *design* de serviços e o *design thinking*. Sua incorporação aos contextos do serviço público se dá sobretudo a partir dos princípios e contribuições do *design* para uma melhor compreensão dos problemas públicos e para a construção de soluções governamentais mais efetivas (CAVALCANTE et al., 2019). Nas palavras de Cavalcante et al. (2019), *design thinking*, no contexto da gestão pública, pode ser entendido como uma

**[...] abordagem prática, que, em sua essência, reconhece as incertezas e a complexidade dos desafios públicos, trazendo para o contexto da política pública uma visão centrada no ser humano. Além disso, agrega o pensamento criativo ao analítico, valorizando a busca da construção coletiva de soluções múltiplas (cocriação) e propõe a geração de aprendizado a partir de materialização de ideias e teste (experimentação). Ou seja, o *design thinking* não é um conjunto de ferramentas a serem aplicadas de modo linear, mas sim uma abordagem que traz uma visão inovadora e iterativa de construção de conhecimento, de produção de soluções e, especialmente, do papel estratégico das pessoas nesse processo"** (CAVALCANTE et al., 2019, p. 30. Destaque nosso).

Observa-se que o *design thinking* pode ser aplicado tanto para o aprofundamento da compreensão de problemas, quanto para a construção de soluções e que seus princípios são complementares entre si e podem ser agrupados em três grandes linhas, a saber: foco no ser humano, cocriação de soluções orientadas para gerações de possibilidades e experimentação.

Além do cenário já descrito, percebe-se um sentimento de não pertença e de falta de confiança por parte dos cidadãos nos governos, diante do aumento de casos de corrupção, falta de responsabilização dos governantes e pouca participação social (FERREIRA, 2019). Além disto os problemas da atualidade não têm uma única resposta e nota-se, como dito anteriormente, que a estrutura e as ferramentas da Administração Pública são insuficientes para lidar com esse novo contexto. Faz-se necessário que uma mudança aconteça, porém, sem deixar completamente de lado o modelo tradicional de gestão pública, que ainda resolve eventos e problemas menos complexos. Não obstante, observa-se a necessidade da abertura do setor público para

maiores inovações, com mais espaços para colaboração entre servidores, setores privados e civis (FERREIRA, 2019).

Diante de todo cenário apresentado, o *design* surge como possibilidade de, por meio de suas ferramentas e abordagens, gerar inovação social e contribuir na geração de valor público para a sociedade. Além disso, o *design* no setor público pode auxiliar redefinindo as relações entre os cidadãos e o governo, colocando o humano no centro da solução dos problemas, reconduzindo ao equilíbrio entre as “pessoas, os processos e as legislações” (FERREIRA, 2019, p. 42). O tema inovação tem ganhado destaque nas agendas políticas e é possível assistir algumas organizações públicas aplicarem ferramentas do *design thinking*, bem como capacitarem seus servidores para utilizá-las, no entanto, não existe um debate aprofundado que coloca essa abordagem no cenário público tradicional, ainda predominante. Além do mais, essas práticas são bastante difundidas nos países “anglo-saxões e escandinavos, sendo ainda tímida nas ciências sociais brasileiras” (CAVALCANTE et al., 2019, p.48).

Sem embargo, a inovação por meio do *design thinking*, traz consigo desafios a serem superados pelo setor público, pois a abordagem requer habilidades para “trabalhar entre múltiplas disciplinas, romper silos organizacionais, abraçar a complexidade, as incertezas e as ambiguidades, atuar com base em colaboração e constante interação, bem como promover experimentalismos” (CAVALCANTE et al., 2019, p.49). Em contrapartida, é notável que, caso os princípios do *design thinking* sejam bem implementados na organização pública, esta alcançará resultados expressivos que tangem a melhoria da qualidade do processo de tomada de decisão, tanto na definição do problema público, quanto na implementação de soluções mais “legitimadas e efetivas na consecução dos objetivos compartilhados” (CAVALCANTE et al., 2019, p.49).

Diante de todo o exposto percebe-se a relevante contribuição do *design* e da abordagem do *design thinking* para a resolução dos problemas públicos, pelas características e aplicabilidade de diversas ferramentas que auxiliam no desenvolvimento de projetos. Devido a essas características, percebe-se certo movimento das organizações públicas na direção de experimentação do *design thinking*, tendo-se em vista seu potencial de geração de valor público e superação de algumas limitações do processo atual de ação dos governos. Por outro lado, a interação entre *designers* profissionais e gestores públicos ainda é bastante incipiente. Avaliamos que essa relação é fundamental, dado que o *design* e a gestão pública são

disciplinas profissionais e, enquanto tais, possuem modos próprios de compreender e analisar o mundo, podendo beneficiar-se mutuamente de um diálogo mais frequente e substancial.

Diante disso, o presente ensaio busca responder ao seguinte questionamento: *“Como o design thinking pode dialogar com a Administração Pública contemporânea e, quais os novos elementos essa forma de pensar do design (DT) pode agregar à forma de lidar com os desafios públicos, colaborando para a inovação do e no setor, além contribuir para a geração de valor público?”*

Para tanto, parte-se de um levantamento bibliográfico, com a intenção de realizar uma revisão da literatura em *design*, buscando elementos que o conceituem e que caracterizem essa forma de pensar, bem como as importantes contribuições teóricas que permitam a aproximação do *design* com a gestão pública. Procura-se também contrapor o modo de pensar racionalista-positivista<sup>2</sup>, inerente ao modelo tradicional, com a visão mais abrangente do uso do *design* na busca por melhores e mais eficientes soluções aos desafios públicos, que realmente atendam às necessidades dos cidadãos e servidores, além de realizar um levantamento na literatura nacional e internacional, sistematizando as principais reflexões vindas da experimentação do uso do *design* no setor público. Além da análise crítica da literatura, o caminho percorrido baseia-se também em reflexões a partir da experiência teórica e prática da própria autora sobre o tema.

O trabalho está estruturado em quatro capítulos, além desta introdução. No segundo capítulo, propõe-se um breve olhar sobre os modelos de gestão, especificamente o modelo burocrático e o modelo gerencial. No terceiro capítulo, descreve-se acerca da inovação, com foco nas abordagens: a inovação social e a inovação no setor público, traçando a trajetória destes e o seu papel no contexto de movimento de inovação em governos. No quarto capítulo, a trajetória do *design* até a sua evolução como modo de pensar é apresentada ao leitor. O capítulo também aborda o amadurecimento do *design thinking* enquanto abordagem para o enfrentamento da complexidade do mundo atual, aproximando-se assim do setor

---

<sup>2</sup> Segundo Mendonça (2019), o modelo mental racionalista-positivista consiste em um conjunto de teorias que se transformam em práticas empregadas no setor público. Essas teorias e práticas foram predominantes na primeira metade do século XX e possuem suas raízes arraigadas na administração científica, ou seja, em um sistema de políticas de regulação e intervenção estatal, que foram baseadas, principalmente no racionalismo proposto pela economia de bem-estar. Para fins didáticos, esse modelo mental, será tratado, neste trabalho, como modelo tradicional, utilizado na administração pública.

público. Nesse capítulo traça-se também, a relação entre o setor público, e suas limitações diante de problemas complexos, e o *design thinking* com sua visão sistêmica e interativa. Por fim, nas considerações finais, capítulo 5, propõe-se um diálogo entre as duas dimensões (setor público e *design*) e apresenta-se o *design thinking* como forma de pensar os problemas públicos cada vez mais complexos (como problemas de design) e sugere-se esse modelo mental como instrumento para a promoção de inovação governamental e geração de valor público à sociedade. Além disso, aponta-se elementos para a exploração de uma agenda futura de pesquisa que, vise maior aprofundamento e interação dos temas aqui propostos possa contribuir para aprimorar e ampliar a capacidade do Estado de enfrentar os complexos desafios da Administração Pública contemporânea.

## 2. A EVOLUÇÃO DOS MODELOS ORGANIZACIONAIS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A partir dos anos 1980 observou-se significativas mudanças nas políticas de gestão pública em todo o mundo. Tais transformações, segundo Secchi (2009), unem práticas e diálogos, advindos do setor privado. Alguns componentes podem ser considerados catalisadores do movimento de reformas administrativas, quais sejam:

"crise fiscal do Estado, a crescente competição territorial pelos investimentos privados e mão de obra qualificada, a disponibilidade de novos conhecimentos organizacionais e tecnologia, a ascensão de valores pluralistas e neoliberais, e a crescente complexidade, dinâmica e diversidade de nossas sociedades". (SECCHI, 2009, p. 349)

Nesse contexto, o modelo burocrático weberiano se tornou alvo de severas críticas e foi tido como inadequado ao cenário institucional por se apresentar ineficiente, moroso, trilhar um estilo autorreferencial e deslocar as necessidades dos cidadãos. Secchi (2009) explica que em alternativa ao modelo burocrático, surgiram dois outros modelos organizacionais, o modelo gerencial e a governança, que prezam pela melhora da efetividade na Administração Pública. O modelo de governança traz uma nova abordagem entre o ambiente e o sistema governamental. Vale ressaltar que a utilização desses modelos nas reformas administrativas tem a capacidade de transformar a forma com que as organizações públicas se administram e se relacionam, porém muitas vezes esses esforços têm pouco ou nenhum efeito e podem fracassar além de, frequentemente, essas reformas figurarem como propósitos retóricos (SECCHI, 2009).

Tais reformas administrativas, ou reforma do aparelho do Estado, estão intimamente relacionadas com a perspectiva de redefinição do papel do Estado. Neste sentido, presume-se "o reconhecimento prévio das modificações observadas em suas atribuições ao longo do tempo" (CHIAVENATO, 2012, p. 107). Levando-se em consideração a linha histórica, observa-se, segundo Chiavenato (2012), que a Administração Pública evoluiu por meio de **modelos organizacionais básicos**: a Administração Pública patrimonialista, a burocrática, a gerencial e a governança pública (CHIAVENATO, 2012, p. 107). Esses modelos sobrevieram no tempo, porém nenhum deles foi inteiramente abandonado.

O presente capítulo tem o objetivo de oferecer ao leitor uma contextualização acerca dos modelos organizacionais da Administração Pública, bem como se deu a evolução e a sucessão desses ao longo da história.

## 2.1. Administração Patrimonialista

O patrimonialismo, para muitos autores, não é considerado um modelo de gestão da Administração Pública, mas sim, uma prática herdada da dinâmica do poder medieval, onde uma forma específica de poder e de dominação atingia as esferas econômica e sociopolítica. O termo foi desenvolvido por Max Weber, sociólogo alemão, para se referir às práticas onde as dimensões pública e privada se confundem (CAMPANTE, 2003).

Para Chiavenato (2012) no patrimonialismo, a Administração Pública funcionava como a “extensão do poder do soberano onde os seus auxiliares e servidores, possuíam *status* de nobreza real” (CHIAVENATO, 2012, p. 108). Nesta prática não havia diferenciação entre os bens públicos e os bens privados. Paludo (2013) explica que, tudo o que “existia nos limites territoriais de seu ‘reinado’ era tido como domínio do soberano, que podia utilizar livremente os bens sem qualquer prestação de contas à sociedade” (PALUDO, 2013, p. 58).

No período patrimonialista, que foi marcado pela falta de tal distinção, “o governante administrava a riqueza do Estado e era o seu maior beneficiário” (DIAS, 2017, p. 58), ou seja, o Estado era considerado propriedade do soberano e o “aparelho do Estado funcionava como a extensão do seu poder” (PALUDO, 2013, p. 59).

Paludo (2013) enumera as principais características da prática patrimonialista, quais sejam: não existiam carreiras organizadas no serviço público; não eram estabelecidas divisão de trabalho; os cargos eram de livre nomeação do soberano (todos); troca de favores por cargos públicos; o cargo público era visto como um bem próprio e hereditário; o soberano, seus auxiliares e servidores agiam arbitrariamente; havia o endeusamento do soberano; descaso pelo cidadão e pelas demandas sociais; e fortuitamente os súditos recebiam auxílio econômico.

Nesta época, o governo não cumpria com as suas obrigações como provedor de serviços públicos, pois não estava focado no interesse dos cidadãos, os serviços prestados eram precários e consistiam basicamente em segurança (defesa contra invasores) e justiça exercida pelo soberano. Além disso, Administração Pública

era considerada “como uma forma de apropriação dos tributos em benefício de alguns privilegiados” (DIAS, 2017, p. 58).

Tanto Chiavenato (2012), quanto Paludo (2013) concordam que, como consequência das práticas acima relacionadas, imperou-se, nesse momento da história, a corrupção e o nepotismo. Ademais, Dias (2017) expõe que, a prática em questão, é típica de monarquias absolutistas que antecederam o capitalismo e a democracia.

Chiavenato (2012) explica que, ao longo dos anos, na medida em que o capitalismo e a democracia se tornavam dominantes, o mercado e a sociedade civil passaram a se distinguir do Estado e “neste momento histórico, a administração patrimonialista” tornou-se um excesso e perdeu suas forças (CHIAVENATO, 2012, p. 108).

Dias (2017) relata que, mesmo que ativamente contestado pelos modelos que o sucederam, o patrimonialismo mantém, até os dias atuais, alguns de seus traços como o nepotismo e o clientelismo, que devem ser erradicados da Administração Pública. Dias (2017) também enfatiza que é essencial a predominância de um modelo de gestão em determinado período, mas é possível perceber resquícios do patrimonialismo, da burocracia e do gerencialismo convivendo no mesmo espaço na Administração Pública contemporânea.

## **2.2. Modelo Burocrático**

Diante da corrupção e do nepotismo herdados da administração patrimonialista, da ausência de um projeto de desenvolvimento e em face à desorganização do Estado no que tange a prestação de serviços públicos, Paludo (2013) reforça a necessidade de um novo modelo de gestão que pudesse restaurar e fortalecer a Administração Pública. Além disso, Paludo (2013) explica que, com “surgimento das organizações de grande porte, a pressão pelo atendimento de demandas sociais e com o crescimento da burguesia comercial e industrial”, o Estado liberal “deveria ceder seu espaço a um Estado mais organizado e de cunho econômico” (PALUDO, 2013, p. 63).

Nesse contexto, a Administração Pública burocrática surge como modelo organizacional difundido em todo o mundo, principalmente, no século XX. Tal modelo é conferido a Max Weber por ele ter analisado e sintetizado as principais

características da burocracia, enquanto fenômeno social característico da modernidade. O modelo burocrático weberiano foi experimentado em diversos níveis organizacionais em organizações públicas, privadas e do terceiro setor, nesta época (SECCHI, 2009). Em 1904 Max Weber publica importante obra denominada “A ética protestante e o espírito do capitalismo” em que se refere ao burocrata como profissional e menciona “à disseminação do modelo burocrático em países ocidentais, suas características de especialização, controle, e, sobretudo, racionalismo” (SECCHI, 2009, p. 350). Contudo, foi apenas após a morte do sociólogo e a publicação do livro “Economia e sociedade” que as bases teóricas da burocracia foram construídas.

Para Weber a fonte de poder das organizações burocráticas estava no exercício da autoridade racional-legal, onde “o poder emana das normas, das instituições formais, e não do perfil carismático ou da tradição” (SECCHI, 2009, p. 351). A partir dessa premissa, segundo Secchi (2019), resultam as três principais características do modelo burocrático: a formalidade, a impessoalidade e o profissionalismo. Secchi (2019) explica que a formalidade pode ser entendida como a imposição de deveres e responsabilidades aos colaboradores da organização, além de uma hierarquia bem delineada, padronização de processos e a formalização, por escrito, de processos decisórios e comunicação interna e externa.

Já a impessoalidade, segundo Secchi (2019), relaciona-se com o nível de hierarquia e autoridade entre os membros de uma organização e entre esta e o ambiente. A chefia representa a instituição em suas decisões e Secchi (2019) ainda explica que esses graus de subordinação pertencem à organização e não às pessoas que ocupam os cargos. Tal característica contribui para “evitar a apropriação individual do poder, prestígio, e outros tipos de benefícios, a partir do momento que o indivíduo deixa sua função ou a organização” (SECCHI, 2009, p. 351).

Por fim, o profissionalismo está associado ao mérito dos colaboradores como “critério de justiça e diferenciação” (SECCHI, 2009, p. 351). Para a obtenção dos cargos os candidatos competem mostrando suas melhores capacidades técnicas e conhecimento, já para ascensão na carreira são levados em consideração a experiência na função e o desempenho e apregoa-se uma hierarquia de competências baseada na meritocracia. O modelo burocrata herda do profissionalismo “a separação entre propriedade pública e privada, trabalho remunerado, divisão racional das tarefas e separação dos ambientes de vida e trabalho” (SECCHI, 2009, p. 352).

A competência e a especialização dos trabalhadores são características marcantes do modelo burocrático weberiano que derivam da separação entre o planejamento e a execução (SECCHI, 2009). Tal separação tem como base o princípio do profissionalismo e da divisão do trabalho que, quando executada,

[...] dá contornos práticos à distinção wilsoniana entre a política e a administração pública, na qual a política é responsável pela elaboração de objetivos e a administração pública responsável por transformar as decisões em ações concretas" (SECCHI, 2009, p. 352).

Secchi (2009) explica que outra característica relevante do modelo burocrático é a eficiência organizacional, que demonstra grande preocupação com a alocação racional de pessoas dentro da estrutura. Este modelo gera eficiência administrativa, devido à obediência às prescrições formais das tarefas.

Em seu estudo, Secchi (2009) cita também, a isonomia e a desconfiança geral com relação à natureza humana como valores implícitos na ideia de burocracia. A isonomia denota um tratamento igualitário entre colaboradores que desempenham tarefas iguais. Já a desconfiança à natureza humana pode ser entendida como "desconfiança com relação à índole humana, à vontade de trabalho e desenvolvimento das pessoas, e à capacidade criativa e de responsabilidade" (SECCHI, 2009, p. 353).

O autor destaca que existem inúmeras críticas ao modelo burocrático e estas foram lideradas por Simon (1947), Waldo (1948) e Merton (1949) após a II Guerra Mundial (SECCHI, 2009). Por questões de brevidade, revisamos sucintamente as deste último autor.

Merton (1949, apud SECCHI, 2009) avaliou os efeitos negativos do modelo burocrático sobre as organizações e concebeu a crítica mais categórica sobre o referido modelo. Tais efeitos são chamados de disfunções burocráticas, quais sejam: "o impacto da prescrição estrita de tarefas (*red tape*) sobre a motivação dos empregados, resistência às mudanças e o desvirtuamento de objetivos provocado pela obediência acrítica às normas" (MERTON, 1949, apud SECCHI, 2009, p. 353).

Robert Merton também faz crítica ao "abuso da senioridade como critério para promoção funcional", de acordo com o estudioso tal prática inibe a competição e estimula um "senso de integridade e corporativismo" entre os colaboradores, o que enfatiza os "interesses dos destinatários/clientes dos serviços da organização". Para além disso, Merton explica que o princípio da impessoalidade "levada ao pé da letra"

implica em falta de atenção, por parte das organizações, às particularidades das necessidades individuais (MERTON, 1949, apud SECCHI, 2009, p. 353).

Além das críticas acima enumeradas, Merton ainda cita a arrogância funcional dos colaboradores para com o público destinatário, principalmente no setor público que, em muitas situações, mantém o monopólio na prestação de serviços. Para o pesquisador, essas disfunções apresentam maior prejuízo às “organizações que dependem da criatividade e da inovação” (MERTON, 1949, apud SECCHI, 2009, p. 353).

Paludo (2013) explica que, a burocracia funcionou adequadamente em seu período inicial, mas ao longo dos anos, com a grande evolução do mundo em um curto espaço de tempo, esse modelo passou a ser considerado “lento, caro, ineficiente e incapaz de atender às demandas dos cidadãos” (PALUDO, 2013, p. 67). Tal contexto expõe a necessidade de novas ideias de gestão contemporânea, baseadas, de acordo com o autor, em “confiança, descentralização das decisões, formas flexíveis de gestão, horizontalização de estruturas, descentralização de funções e incentivos à criatividade” (PALUDO, 2013, p. 67). Observa-se que tais ideias “contrapõem-se à ideologia do formalismo e do rigor técnico da burocracia tradicional” (PALUDO, 2013, p. 67). Vale ressaltar que, neste momento, não se tratava de descartar completamente o modelo burocrático, mas sim, “considerar os aspectos em que está superada e as características que ainda se mantêm válidas como formas de garantir mais eficiência, eficácia e efetividade à Administração Pública” (PALUDO, 2013, p. 67).

### **2.3. Modelo Gerencial - Gerencialismo**

O modelo gerencial de gestão, de acordo com Chiavenato (2012), inspirado na administração de empresas, surgiu na segunda metade do século XX em resposta “à expansão das funções econômicas e sociais do Estado, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial”, uma vez que esses fatores expuseram problemas associados às formas de administração anteriores (CHIAVENATO, 2012, p. 108). Neste período da história, o mundo galgou profundas mudanças, afirma Paludo (2013), como a transformação na cultura da sociedade e forma de pensar das pessoas, a alteração na economia e o impulsionamento da tecnologia. Tais acontecimentos ressaltaram a extrema importância tanto da eficiência, quanto de ter o cidadão como beneficiário dos serviços públicos prestados,

além de exigir que a Administração Pública mudasse para atender às “exigências da nova ordem mundial, e à expansão das funções econômicas e sociais do Estado” (PALUDO, 2013, p. 69).

Nesse contexto, para Chiavenato (2012), a reforma administrativa passa a ser orientada principalmente por valores pautados na eficiência, na qualidade da prestação dos serviços e “pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações” (CHIAVENATO, 2012, p. 108). Trata-se de um modelo que representou um progresso, rompendo com a burocracia, porém sem negar todos os seus princípios, nos explica Chiavenato (2012). A Administração Pública gerencial se apoia na Administração Pública burocrática e mantém, mesmo que de forma maleável, alguns de seus princípios, tais como: “a admissão segundo rígidos critérios de mérito, a existência de um sistema estruturado e universal de remuneração, as carreiras, a avaliação constante de desempenho e o treinamento sistemático” (CHIAVENATO, 2012, p. 108). Ainda de acordo com esse autor, a principal diferença entre os dois modelos “está na forma de controle, que deixa de buscar nos processos para concentrar-se nos resultados, e não na rigorosa profissionalização da Administração Pública, que continua sendo um princípio fundamental” (CHIAVENATO, 2012, p. 108).

Chiavenato (2012), enumera em sua obra, importantes características do modelo em questão, quais sejam:

“Na administração pública gerencial, a estratégia se volta para: (1) a definição precisa dos objetivos que o administrador público deverá atingir em sua unidade; (2) a garantia de autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros que lhe forem colocados à disposição para atingir os objetivos contratados; e (3) o controle ou cobrança a posteriori dos resultados. Adicionalmente, pratica-se a competição administrada no interior do próprio Estado, quando há a possibilidade de estabelecer concorrência entre unidades internas. No plano da estrutura organizacional, a descentralização e a redução dos níveis hierárquicos tornam-se essenciais. Em suma, afirma-se que a administração pública deve ser permeável à maior participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil e deslocar a ênfase dos procedimentos (meios) para os resultados (fins)” (CHIAVENATO, 2012, p. 108).

Nesse modelo de gestão, o cidadão é considerado um pagador de impostos e, como dito anteriormente, cliente dos serviços prestados pela Administração Pública, expõe Chiavenato (2012). Os resultados das ações do Estado são mensurados e considerados satisfatórios, na Administração Pública gerencial, na medida em que as necessidades do “cidadão-cliente” estão sendo atendidas, completa o autor.

O Gerencialismo, para Chiavenato (2012),

“tornou-se realidade no mundo desenvolvido quando, por meio da definição clara de objetivos para cada unidade da administração, da descentralização, da mudança de estruturas organizacionais e da adoção de valores e de comportamentos modernos no interior do Estado, revelou-se mais capaz de promover o aumento da qualidade e eficiência dos serviços sociais oferecidos pelo setor público” (CHIAVENATO, 2012, p. 109).

O autor Leonardo Secchi (2009) explica que existem dois modelos organizacionais, denominados Gerencialismo e que predominam, nas reformas públicas das últimas quatro décadas, em âmbito mundial, que são, a Administração Pública Gerencial (APG) e o Governo Empreendedor (GE). A APG e o GE comungam dos valores da “produtividade, orientação ao serviço, descentralização, eficiência na prestação de serviços, *marketization*<sup>3</sup> e *accountability*.”

### 2.3.1. Administração Pública Gerencial – APG

Trata-se da nova gestão pública ou *new public management*, entendida como um “modelo normativo pós-burocrático para a estruturação e a gestão da Administração Pública baseado em valores de eficiência, eficácia e competitividade” (SECCHI, 2009, p. 354). Secchi (2009) explica que, para diversos autores, a Administração Pública Gerencial não é uma “ideologia, tendência ou movimento” e sim um conjunto de ferramentas aplicadas à esfera pública. O autor elucida que este modelo trata de discussões no campo acadêmico e profissional sobre temas de “políticas de gestão pública, liderança executiva, desenho de organizações programáticas e operações de governo” (BARZELAY, 2000, apud SECCHI, 2009, p. 354).

Para Hood e Jackson (1991, apud SECCHI, 2009, p. 354) o referido modelo é uma “filosofia de administração”, em que imperam os valores da eficiência e do desempenho, além disso, para os autores, este argumento administrativo é baseado em um sistema de “doutrinas e justificativas”. Segundo esses autores existem três conjuntos de valores, pilares das justificativas, e que esses podem ser usados de diferentes formas por outras filosofias administrativas. Os grupos de valores são:

- (a) “*grupo sigma* — eficiência e alocação racional de recursos, limitação do desperdício, simplicidade e clareza;
- (b) “*grupo theta* — equidade, justiça, neutralidade, *accountability* e controle de abusos dos agentes (desonestidade, imperícia etc.);

---

<sup>3</sup> *Marketization* refere-se à utilização de mecanismos de mercado na Administração Pública.

(c) *grupo lambda*: capacidade de resposta, resiliência sistêmica, flexibilidade, elasticidade” (HOOD E JACKSON, 1991, apud SECCHI, 2009, p. 355).

Hood (1995, apud SECCHI, 2009, p. 355) deu continuidade aos seus estudos e relacionou uma série de “prescrições operativas da Administração Pública Gerencial”:

- (a) “desagregação do serviço público em unidades especializadas, e centros de custos;
- (b) competição entre organizações públicas e entre organizações públicas e privadas;
- (c) uso de práticas de gestão provenientes da administração privada;
- (d) atenção à disciplina e parcimônia;
- (e) administradores empreendedores com autonomia para decidir;
- (f) avaliação de desempenho;
- (d) avaliação centrada nos *outputs*” (HOOD E JACKSON, 1991, apud. SECCHI, 2009, p. 355).

Em suma, nesse arcabouço percebe-se um avanço e certa ruptura com relação ao modelo burocrático de gestão pois, a Administração Pública Gerencial está mais voltada às necessidades das pessoas, a eliminação (ou minimização) de regulamentações desnecessárias, redução dos quadros e das despesas, além do fechamento de repartições (enxugamento da máquina pública). Este movimento foi um divisor de águas para a Administração Pública pois, passa a enxergar o cidadão como consumidor dos serviços públicos, dando-os o direito de escolher entre o leque de ofertas, bem como proporciona autoridade à população para exercer o controle sobre o governo.

### 2.3.2. Governo Empreendedor – GE:

Leonardo Secchi (2009) relata que o governo empreendedor teve início com os estudos de Osborne e Gaebler em 1992, onde foi considerado um estilo pragmático de gestão pública. Este modelo de gestão bebe na fonte da teoria administrativa moderna, e traz linguagens e ferramentas das organizações privadas para o setor público. O Governo Empreendedor desenvolveu-se mais intensamente nos Estados Unidos, quando o modelo de Osborne e Gaebler foi utilizado num programa de governo em 1992, como pilar em uma ação de resultados de desempenho no governo (1993) e por fim, no programa nacional de desempenho da

Administração Pública durante a administração Clinton-Gore (SECCHI, 2009, p. 355-56).

Osborne e Gaebler (1992, apud SECCHI, 2009, p. 356) realizaram estudos a fim de ensinar a transformar “uma organização pública burocrática em uma organização pública racional e eficaz. Os autores resumiram seus estudos, nos chamados 10 mandamentos, que são:

- (1) *“governo catalisador* — os governos não devem assumir o papel de implementador de políticas públicas sozinhos, mas sim harmonizar a ação de diferentes agentes sociais na solução de problemas coletivos;
- (2) *governo que pertence à comunidade* — os governos devem abrir-se à participação dos cidadãos no momento de tomada de decisão;
- (3) *governo competitivo* — os governos devem criar mecanismos de competição dentro das organizações públicas e entre organizações públicas e privadas, buscando fomentar a melhora da qualidade dos serviços prestados. Essa prescrição vai contra os monopólios governamentais na prestação de certos serviços públicos;
- (4) *governo orientado por missões* — os governos devem deixar de lado a obsessão pelo seguimento de normativas formais e migrar a atenção na direção da sua verdadeira missão;
- (5) *governo de resultados* — os governos devem substituir o foco no controle de *inputs* para o controle de *outputs* e impactos de suas ações, e para isso adotar a administração por objetivos;
- (6) *governo orientado ao cliente* — os governos devem substituir a autorreferencialidade pela lógica de atenção às necessidades dos clientes/cidadãos;
- (7) *governo empreendedor* — os governos devem esforçar-se a aumentar seus ganhos por meio de aplicações financeiras e ampliação da prestação de serviços;
- (8) *governo preventivo* — os governos devem abandonar comportamentos reativos na solução de problemas pela ação proativa, elaborando planejamento estratégico de modo a antever problemas potenciais;
- (9) *governo descentralizado* — os governos devem envolver os funcionários nos processos deliberativos, aproveitando o seu conhecimento e capacidade inovadora. Além de melhorar a capacidade de inovação e resolução de problemas, a descentralização também é apresentada como forma de aumentar a motivação e autoestima dos funcionários públicos;
- (10) *governo orientado para o mercado* — os governos devem promover e adentrar na lógica competitiva de mercado, investindo dinheiro em aplicações de risco, agindo como intermediário na prestação de certos serviços, criando agências regulatórias e institutos para prestação de informação relevante e, assim, abatendo custos transacionais” (OSBORNE e GAEBLER, 1992, apud SECCHI, 2009, p. 356-57).

Leonardo Secchi (2009) explica que, embora alguns mandamentos se sobreponham ou até mesmo apresentem prescrições contraditórias, a obra de Osborne e Gaebler apresenta coerência no que tange os valores primários de racionalidade, eficácia e liberdade de escolha.

No referido modelo está subentendido um positivismo em relação a natureza humana, em que Osborne e Gaebler defendem “uma visão quase romântica com relação ao comportamento e motivação dos cidadãos e funcionários pelos temas

públicos” (OSBORNE e GAEBLER,1992, apud SECCHI, 2009, p. 357). Os autores ressaltam também, valores relacionados ao viés filosófico do comunitarismo, quando defendem o “envolvimento cívico no processo de mudança, comunicação e parceria entre esferas públicas e privadas” (SECCHI, 2009, p. 357).

#### **2.4. Governança Pública - GP**

Para Secchi (2009) o termo “governança” é de difícil definição e gera ambiguidade entre as diversas áreas do conhecimento que a estudam. Cita-se como áreas do conhecimento que estudam tal fenômeno, “as relações internacionais, teorias do desenvolvimento, a administração privada, as ciências políticas e a Administração Pública” (SECCHI, 2009, p. 357). As várias disciplinas que estudam o tema, trazem as mais variadas abordagens e definições, mas para fins deste trabalho, será utilizada a interpretação das ciências políticas e da Administração Pública.

Para essas doutrinas, a governança é entendida “como um modelo horizontal de relação entre atores públicos e privados no processo de elaboração de políticas públicas” (SECCHI, 2009, p. 358). O termo remete pluralismo, ou seja, refere-se ao direito dos diversos atores sociais interferirem no processo de elaboração de políticas públicas. Nesta caracterização de Governança, percebe-se subentendido uma mudança de papel do Estado, em que este se apresenta menos hierárquico e monopolista nas “soluções de problemas públicos” (SECCHI, 2009, p. 359). Neste contexto, a Governança Pública (GP) resgata a “política dentro da Administração Pública”, em que se observa a diminuição dos critérios “técnicos nos processos de decisão” e o fortalecimento dos “mecanismos participativos de deliberação na esfera pública” (SECCHI, 2009, p. 359).

A Governança Pública, para Secchi (2009), tem diversos fatores que a incentivam, tais como: a sociedade está cada vez mais diversa, dinâmica e complexa, o que expõe os governos à novos desafios e provoca a necessidade de “novas concepções de governança”. Outro fator é a ideologia do esvaziamento do Estado, que questiona a capacidade desse de resolver sozinho os problemas coletivos e estimula a diminuição das autoridades.

Por fim, outro fator impulsionador da desse modelo é a Administração Pública Gerencial “como modelo de gestão da Administração Pública nacional, estadual e municipal”. A Administração Pública Gerencial direciona maior atenção no

“desempenho e no tratamento dos problemas do que nas perguntas ‘quem’ deve implementar ou ‘como’ devem ser implementadas as políticas públicas” (SECCHI, 2009, p. 359). Alguns estudiosos tratam a Governança Pública como resultado da *new public management*, e compartilham algumas características, tal como a defesa de formas de controle social.

Pierre e Peters (2000, apud SECCHI, 2009) concebem dois importantes elementos da Governança Pública: “estruturas e interações”. Para os autores, as estruturas operam “por meio de mecanismos de hierarquia (governo), mecanismos autorregulados (mercado) e mecanismos horizontais de cooperação (comunidade, sociedade, redes). As interações dos três tipos de estrutura são fluidas, com pouca ou nenhuma distinção clara entre elas” (PIERRE E PETERS, 2000, apud SECCHI, 2009).

A grande inovação trazida pelo modelo em questão é exatamente o pensamento relacional acima descrito, e a restauração das redes, comunidades e das sociedades “como estruturas de construção de políticas públicas” (SECCHI, 2009, p. 359). Brugué e Vellès (2005, apud SECCHI, 2009) trazem uma relevante ponderação acerca da governança:

“A governança (...) não é mais baseada na autoridade central ou políticos eleitos (modelo da hierarquia) e nem passagem de responsabilidade para o setor privado (modelo de mercado), mas sim regula e aloca recursos coletivos por meio de relações com a população e com outros níveis de governo” (BRUGUÉ e VELLÉS, 2005, apud SECCHI, 2009).

Secchi (2009) esclarece que, no meio acadêmico, o papel desempenhado pelo Estado no contexto de Governança Pública, é um ponto de grande divergência. Para Jan Kooiman (1993, apud Secchi, 2009, p. 360), esse modelo envolve os atores não estatais em todo o ciclo das políticas públicas, diminuindo assim a participação do Estado como agente principal no processo. Roderick Rhodes (1997, apud Secchi, 2009, p. 360) corrobora com esta abordagem afirmando não haver soberania apta a guiar e regular o Estado, e que isto só é possível por meio de um conjunto interorganizacional, composto por agentes governamentais e sociais.

Os autores David Richards e Martin Smith (2002, apud Secchi, 2009, p. 360) questionam o entendimento acima e defendem que o Estado conserva o seu papel principal na construção de políticas públicas, apenas passa seu protagonismo para ações de implementação e controle. A Governança Pública, segundo estes estudiosos, forma “centros múltiplos de elaboração da política pública, em nível local,

regional, nacional ou supranacional” (SECCHI, 2009, p. 360). Jon Pierre e Guy Peters (2000, apud Secchi, 2009, p. 360) também sustentam uma perspectiva do Estado como centro, onde a Governança Pública estabelece um modelo mais transparente, colaborativo e integrador, em que o Estado funciona como elo de ligação para alcançar os interesses da sociedade.

Secchi (2009) explica, ainda, que este modelo organizacional proporciona maior facilidade na consecução de objetivos públicos por oferecer programas organizacionais tais como: “o envolvimento de cidadãos na construção de políticas, fazendo uso de mecanismos de democracia deliberativa e redes de políticas públicas” (SECCHI, 2009, p. 360). A democracia deliberativa tem sido usada na esfera governamental para melhorar a resolução de problemas coletivos e reduzir os elos na cadeia de *accountability*, por promover a melhor interação entre o público e privado. As ferramentas da democracia deliberativa têm sido usadas de forma ampla e diversa em políticas públicas, são exemplos: “fortalecimento da comunidade na gestão do patrimônio público (*community empowerment*), os planejamentos e orçamentos participativos, os conselhos deliberativos nas diversas áreas de políticas públicas” (SECCHI, 2009, p. 361).

Já as redes de políticas públicas, para Secchi (2009), representam uma forma diferente de relação entre os atores públicos e privados. Qualquer cidadão interessado pode participar dessa rede, o que diminui significativamente as externalidades negativas. Um bom exemplo de redes de políticas públicas é o “grupo de jovens que se organiza para resolver o problema de cachorros abandonados nos grandes centros urbanos” (SECCHI, 2009, p. 361). Tais redes são relativamente independentes pois se auto organizam, ou seja, são autônomas e autogovernáveis, não estão relacionadas à liderança governamental, elaboram suas políticas públicas e “moldam seus ambientes” (SECCHI, 2009, p. 361). Nesta forma de organização domina o diálogo, a discussão acerca das preferências no momento de elaboração das políticas públicas ao invés do voto.

A Governança Pública dignifica também, a gerência de “atores estatais e não estatais nas operações de governo”. Secchi (2009) traz como exemplo desta coordenação as parcerias públicas privadas, que são largamente utilizadas em “setores de infraestrutura e proteção ambiental, e os contratos preveem mecanismos de controle para mensurar resultados e impactos no ambiente econômico e social”

(SECCHI, 2009, p. 361). Neste contexto constata-se que este modelo organizacional traz consigo, grandes mudanças na forma de governar para a Administração Pública.

## 2.5. Comparação entre os modelos organizacionais

Secchi (2009) ressalta a importância de tratar os modelos organizacionais de forma interligada, contendo elementos compartilhados, para que não haja confusão entre os elementos básicos de continuidade e descontinuidade dos modelos, além disso, a apresentação isolada de tais modelos pode causar compreensões erradas quanto às fronteiras dos sistemas propostos. Serão abordados, a seguir, os elementos associados e os elementos diferentes dos modelos burocrático, gerencial (APG e GE) e da governança pública.

Inicialmente, Secchi (2009) apresenta como ponto de convergência entre os modelos burocrático, Administração Pública Gerencial e Governança Pública, o interesse pela função controle. Levando-se em consideração o modelo burocrático, a função controle aparece como resultado de desconfiança à índole humana, “à vontade de trabalho e desenvolvimento das pessoas, e à capacidade criativa e de responsabilidade”, ou seja, o controle é resultado do juízo de que os funcionários públicos atuam segundo “a teoria X de McGregor”<sup>4</sup> (SECCHI, 2009, p.362). Além disso, no referido modelo, a presença dos elementos de formalidade e impessoalidade cumprem o papel de controlar tanto os servidores quanto as relações dentro e fora da Administração Pública. Já na Administração Pública Gerencial, o controle é percebido mediante o poder dos políticos em comandar tanto a Administração Pública quanto o resultado das políticas públicas. Por fim, Secchi (2009) explica que, com relação à Governança Pública, o controle é exercido sobre os cidadãos, uma vez que este modelo incentiva a participação social na elaboração das políticas públicas. Vale

---

<sup>4</sup> A Teoria X e Y de McGregor é uma das mais relevantes da história, em relação ao ambiente organizacional. Essas teorias podem ser verificadas em sua obra intitulada “Aspectos Humanos da Empresa”, que aborda como ocorre a influência de uma pessoa sobre a outra no dia a dia de trabalho. O autor evidencia alguns pressupostos acerca do comportamento humano em relação ao trabalho e especificamente na Teoria X, ele supõe: “o trabalho é, em si mesmo, desagradável para a maioria das pessoas”; “as pessoas em sua maioria não são ambiciosas, evitam correr riscos, assumir responsabilidades e preferem ser dirigidas” e “a criatividade e a iniciativa não são o forte da maioria das pessoas na resolução dos problemas das organizações” (MCGREGOR, 2006, p. 84-85).

lembrar que os modelos citados não são de ruptura e utilizam-se da função controle com o objetivo de manter o sistema organizacional equilibrado.

No que tange a distinção wilsoniana<sup>5</sup> entre política e Administração Pública, observa-se que os modelos burocrático e gerencial preservam tal distinção, o que é descontinuado na Governança Pública. Para Secchi (2009) esta distinção pode ser percebida, no modelo burocrático, pois este defende que é, particularmente tarefa política, a construção da agenda pública, enquanto a administração assume a responsabilidade sobre a implementação das políticas públicas. Nos modelos gerenciais, pode-se identificar a distinção quando se observa que é de competência dos políticos o resultado das políticas públicas; observa-se também que na Administração Pública Gerencial e no Governo Empreendedor tal distinção torna-se discreta no que tange a descentralização da tomada de decisões (aqui há envolvimento da sociedade e dos burocratas na elaboração de políticas públicas). Secchi (2009) explica que, devido aos valores pluralistas presentes na Governança Pública, tal modelo apresenta traços de “descontinuidade e superação da distinção wilsoniana entre política e administração” (SECCHI, 2009, p. 363).

Secchi (2009) apresenta em seus estudos, a centralização e liberdade de decisões dos gestores públicos como elemento abordado nos modelos gerenciais (APG e GE). Na Administração Pública burocrática, é traço marcante, impedir a discricionariedade dos gestores públicos. Já na Administração Pública Gerencial e no Governo Empreendedor, que possuem uma visão mais confiante nos gestores públicos, os mecanismos de controle deixam de focar no controle de processo e passam a focar na avaliação dos resultados, ou seja, existe certa liberdade na tomada de decisões pelos gestores.

Outro elemento em comum entre os modelos (gerenciais e de governança pública) é a forma com que eles se relacionam com “o ambiente interno e externo à organização pública” (SECCHI, 2009, p. 363). Os modelos gerenciais e de governança

---

<sup>5</sup> Woodrow Wilson foi um importante presidente dos Estados Unidos, responsável por significativas mudanças internas e de política externa no país, além de expressivo representante da Era Progressista. Ele defendeu, como solução para os problemas de corrupção de sua época, “uma separação funcional entre política e administração”. A política ficaria responsável pelo “processo eleitoral de escolha de representantes, o estabelecimento das prioridades administrativas e dos princípios orientadores das políticas públicas”. Já a administração, ficaria com a responsabilidade de “implementar essas diretrizes gerais, traduzidas pelo conhecimento técnico e especializado dos burocratas” (ABRUCIO; LOUREIRO, 200?, p. 28)

pública se diferem da burocracia nesse ponto. No modelo burocrático, as esferas públicas e privadas, são impenetráveis com clara distinção entre as duas. Para a Administração Pública Gerencial, o Governo Empreendedor e a Governança Pública essas fronteiras tão demarcadas (tanto formais quanto legais) são consideradas inconvenientes e foram criados mecanismos de suavização da distinção entre as esferas como práticas a serem consideradas (PPPs, rede de políticas públicas, governo catalisador, entre outros).

Secchi (2009) apresenta também os elementos divergentes entre os modelos, o primeiro deles é a forma com que o cidadão é tratado. No âmbito burocrático o cidadão é considerado apenas como usuário dos serviços públicos. Para a Administração Pública Gerencial e o Governo Empreendedor, as necessidades dos cidadãos precisam ser satisfeitas por meio dos serviços públicos, tratando-os assim como clientes. Para a Governança Pública, os cidadãos e outras organizações são considerados parceiros, colaboradores “com os quais a esfera pública constrói modelos horizontais de relacionamento e coordenação” (SECCHI, 2009, p. 393).

Outro elemento diferenciador dos modelos burocrático, Administração Pública Gerencial, Governo Empreendedor e Governança Pública é o “uso analítico das quatro funções clássicas de administração: planejamento, organização, direção e controle” (SECCHI, 2009, p. 393). Como já foi abordado anteriormente, a função controle apresenta-se em todos os modelos. O componente planejamento é ressaltado pela Administração Pública Gerencial e pelo Governo Empreendedor no desenvolvimento do planejamento estratégico, “no acordo de objetivos entre políticos, burocratas e cidadãos e na adoção da administração por objetivos” (SECCHI, 2009, p. 393). O elemento organização é mais enfatizado pelo no modelo burocrático weberiano, com “a análise e a descrição de cargos, a divisão racional das tarefas, a criação de fluxogramas e canais de comunicação entre departamentos e setores” (SECCHI, 2009, p. 394). Por fim, a função direção é uma forte característica da Governança e pode ser compreendida como “a soma de liderança e atividades de coordenação”, a Governança P[ública também enfatiza o gerenciamento dos agentes públicos e privados, “e a capacidade de coordenação horizontal entre organizações públicas, organizações do terceiro setor, cidadãos, redes de políticas públicas e organizações privadas, na busca de soluções para problemas coletivos” (SECCHI, 2009, p. 394).

A seguir, apresenta-se um quadro resumo das características básicas dos modelos organizacionais, com seus elementos comuns e distintos:

Quadro 1: Elementos básicos dos modelos organizacionais

Característica	Burocracia	APG e GE	Governança Pública
Função sistêmica	Homeostase	Homeostase	Homeostase
Relação sistêmica com o ambiente	Fechado	Aberto	Aberto
Distinção entre política e administração	Separados	Trabalhando juntos sob comando político	Distinção superada
Funções administrativas enfatizadas	Controle e organização	Controle e planejamento	Controle e coordenação
Discricionariedade administrativa	Baixa	Alta	n.a.*
Cidadão	<i>Usuário</i>	<i>Cliente</i>	<i>Parceiro</i>

Fonte: Revista de Administração Pública – RAP, v. 43, n.2, 2009. Elaboração Leonardo Secchi.

## 2.6. Reforma da Administração Pública

Para melhor entendimento do tema a ser abordado aqui, é necessária uma breve reflexão acerca da diferença entre Estado e aparelho do Estado. Chiavenato (2012) define “aparelho do Estado” como sendo a estrutura organizacional do Estado, constituída por seus três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e esferas (União, estados-membros e municípios), tal estrutura é composta pelo governo (os chefes dos três Poderes), por um corpo de funcionários e pela força militar. Já o Estado, Chiavenato (2012) expõe que se trata de conceito mais amplo, que abrange, além da estrutura organizacional, também o “sistema constitucional-legal, que regula a população nos limites de um território” (CHIAVENATO, 2012, p. 102).

Os conceitos acima citados, permitem a distinção entre a reforma do Estado e a reforma do aparelho do Estado. Para Chiavenato (2012), a reforma do Estado é abrangente e abarca, além das diversas áreas do Governo, à sociedade. Com relação à reforma do aparelho do Estado, Chiavenato (2012), esclarece ser de propósito mais restrito, com objetivo de tornar a Administração Pública mais eficiente e voltada à cidadania.

O autor Leonardo Secchi (2009) explica que a reforma administrativa está comumente nivelada com os valores “de eficiência, *accountability* e flexibilidade”. Ele esclarece também, que a reforma da Administração Pública consiste em um “conjunto de inovações em políticas públicas, de gestão e no desenho de organizações programáticas, e está baseada em um conjunto razoavelmente coerente de justificativas e retórica” (HOOD; JACKSON, 1991, apud SECCHI, 2009, p. 364).

Vale elucidar que a reforma administrativa pode acontecer nos diversos contextos espaciais e temporais e baseadas em diferentes finalidades e valores. Trata-se de um processo que ocorre quando uma organização pública muda gradualmente “suas práticas de gestão, modelo de relacionamento e retórica” (SECCHI, 2009, p. 364).

No Brasil, as reformas da Administração Pública se ampliaram durante a década de 1930, e marcaram “a transição de modelos pré-burocráticos para o modelo burocrático” nas organizações públicas (SECCHI, 2009, p. 365). Nos Estados Unidos esse movimento aconteceu no final do século XIX e tal transição também foi percebida em outros cenários e períodos. Para Secchi (2009), o modelo burocrático weberiano, nas últimas quatro décadas, se viu desafiado pelos outros modelos organizacionais e de relacionamento (APG, GE e GP), essas mudanças nas organizações públicas, têm sido consideradas uma nova onda global de reformas administrativas.

Ressalta-se que as reformas administrativas devem ser tratadas de forma cautelosa pois, como visto anteriormente, os novos modelos organizacionais não são preceitos de ruptura e compartilham algumas características com o modelo burocrático ao enfatizar a função controle. Outro ponto de atenção às transições é que elas podem se tornar uma “política simbólica de mero valor retórico”, no momento em que “políticos, funcionários de carreira e empreendedores políticos em geral” utilizam a reforma administrativa para manipular a compreensão da sociedade acerca das organizações públicas, promovendo a si e aos seus discursos (SECCHI, 2009, p. 365).

É importante lembrar que para a constatação prática acerca de uma reforma da Administração Pública é necessário verificar, de fato, os “aspectos incrementais de mudança organizacional” (SECCHI, 2009, p. 365). Leonardo Secchi (2009) defende que,

“Ao invés de falar em ascensão, domínio e declínio de modelos organizacionais, talvez seja mais frutífero falar em um processo cumulativo de mudanças nas práticas e valores. Analiticamente um pesquisador pode encontrar fragmentos de burocracia, APG, GE e GP dentro de uma mesma organização. Até mesmo o patrimonialismo pré-burocrático ainda sobrevive

por meio das evidências de nepotismo, gerontocracia, corrupção e nos sistemas de designação de cargos públicos baseados na lealdade política” (SECCHI, 2009, p. 365).

Diante do exposto, Secchi (2009) salienta que, ao analisar uma organização pública é necessário ter em mente que, dentro da mesma organização, podem ser encontrados diversos níveis de penetração dos modelos organizacionais. O autor ainda explica que o estudo sobre a admissão de dado modelo deve levar em consideração as “continuidades e discontinuidades dos modelos em diferentes unidades organizacionais, níveis hierárquicos e regiões geográficas” (SECCHI, 2009, p. 365).

Existem, na realidade brasileira, muitos problemas a serem resolvidos e muitas perguntas a serem respondidas e que demandam um extenso trabalho no campo para alcançar um entendimento pacífico entre os pesquisadores. Tal trabalho poderá responder essas questões de forma satisfatória se “abordar as diversas esferas da Administração Pública, nas diversas áreas de políticas públicas, nas diversas regiões do país” (SECCHI, 2009, p. 366). Leonardo Secchi (2009) defende a concepção de os “estudos comparados, a organização de projetos interinstitucionais que estudem as questões, e a pesquisa usando a gramática e os esquemas analíticos já estabelecidos nas áreas de Administração Pública e políticas públicas (*polycymaking studies*)” como elemento de grande relevância para a aquisição de conhecimento (SECCHI, 2009, p. 366).

Ao longo desse capítulo foi possível perceber que o Estado faz parte de um grande ecossistema fortemente conectado, que envolve os sistemas econômico, social, tecnológico, cultural e ambiental em que, não apenas o governo transforma a sociedade, como a sociedade transforma o papel do governo. Neste diapasão, compreende-se a influência da sociedade e de suas transformações sobre as reformas do aparelho do Estado. Identifica-se que, à medida que a sociedade evolui (nos mais variados aspectos), os governos são pressionados a alterarem a forma como enxergam o cidadão dentro desse ecossistema e a buscarem e diversificarem a forma como resolvem os problemas públicos.

Evoluiu-se da prática patrimonialistas para a burocrática, desta para a gerencial e há uma tentativa de evolução para a governança pública, mas apreende-se que os paradigmas deste último modelo, é por vezes, bastante conflitante com os demais, principalmente no que tange à temática da “inovação no setor público”.

A maioria das administrações estatais vigentes no mundo, foram construídas sob influência, principalmente, dos modelos burocrático e gerencial, e permanecem referenciadas neles até os dias atuais. Nesse contexto, constatou-se que o Estado não consegue acompanhar satisfatoriamente as mudanças. A natureza dos problemas sociais, interdependentes com diversos sistemas e com riscos não calculáveis, exigem uma abordagem multifacetada, impelindo os governos a repensarem sua forma de gestão e geração de valor público. O cenário não permite mais um Estado de sistema fechado em si mesmo, que considera o cidadão com agente passivo de sua administração.

Observa-se, em vários países, a inserção do tema "inovação no setor público" nas agendas dos governos, porém constitui-se ainda como experimentações e precisa ser acompanhado, pois pode caracterizar o cerne para a construção de um paradigma emergente na governança pública, mas que ainda interage desconfortavelmente com os demais sistemas administrativos existentes. No capítulo seguinte, apresentar-se-á um estudo acerca da inovação, com foco na inovação social e na inovação no setor público, traçando a trajetória destes e o seu papel no contexto de movimento de inovação em governos.

### 3. A INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO

Observa-se, nos últimos vinte anos, um intenso crescimento da temática “inovação” na Administração Pública nacional e internacional. Cada vez mais, as pesquisas sobre inovação no setor público ganham destaque, haja vistas o aumento no número de publicações, tanto em revistas científicas, quanto em livros, além da presença da temática em congressos acadêmicos e de especialistas (CAVALCANTE et al., 2017).

Tal crescimento foi, e ainda é motivado pelos intensos processos de mudanças políticas, sociais, econômicas e tecnológicas que marcaram o século XX e perduram nos dias de hoje em todo o mundo. O mundo está cada vez mais globalizado e conectado em rede; a população, cada vez mais diversificada; as expectativas dos cidadãos cada vez maiores; os problemas públicos estão cada vez mais complexos, estruturantes e, muitas vezes, conflitantes (*wicked problems*); o orçamento público mais apertado e às demandas por melhores serviços e participação da sociedade nas decisões de governo é um fato crescente no cenário mundial.

Neste contexto, o Estado viu-se impulsionado a iniciar um processo de reorganização da Administração Pública, pois os métodos utilizados anteriormente não eram capazes de lidar com as questões públicas. Para Cavalcante et al. (2017), em meados do século XX, observou-se uma complexificação do aparelho do Estado, na construção do Estado de bem-estar social, para que esse consiga atender, além das demandas sociais, as demandas nas áreas de infraestrutura e econômica. A reorganização do Estado, nas palavras de Cavalcante et al. (2017), demarca as funções estatais, as estratégias de atuação governamental no mercado, a provisão dos serviços públicos, e o modo como o Estado é visto e valorado pela sociedade.

A inovação no setor público configura uma dimensão estratégica aos Estados, desempenhando um papel de propulsor do desenvolvimento econômico e da modernização da gestão pública (CAVALCANTE et al., 2017). Isidoro (2018) acredita que a inovação no setor público contribui para a melhoria dos serviços públicos, para a confiança dos cidadãos no Estado e para a oferta de cidadania. Esse autor defende que a inovação pública não é artigo de luxo, ela deve ser legitimada e considerada como um valor público a ser compartilhada por políticos, gestores e servidores públicos.

Isidoro (2018) constata que a inovação pública exige reconhecer as peculiaridades, os desafios e as diferentes condições do setor privado. Ele relata que os maiores desafios da inovação no setor público são: a criação de valor público e o fortalecimento da confiança da população no Estado.

Diante da crescente relevância e complexidade da temática, este capítulo, a partir do debate na literatura acadêmica, procura trazer uma breve explicação acerca da inovação; abordar as razões que têm tornado a inovação pública prioritária nos governos; refletir sobre o desenvolvimento e a modernização do Estado pós processos reformistas e apresentar a diversificação da atuação dos governos no campo da inovação.

### **3.1. Visão geral sobre inovação**

O objetivo deste tópico não é trazer um estudo aprofundado sobre inovação, mas sim uma breve contextualização do tema para melhor entendimento do presente trabalho, tendo em vista a infinidade de interpretações e de conceitos existentes. Contextualizar e conceituar o termo inovação é uma etapa que viabiliza cortes analíticos necessários, dada a sua complexidade.

Para Cavalcante et al. (2017) o tema inovação vem ganhando cada vez mais espaço como matéria estratégica, na busca por oferecer melhores produtos, serviços e experiências à sociedade, pois todo progresso econômico e social, em alguma análise, precisa de novas ideias que contestem a inércia do *status quo* com vistas a mudanças e melhorias. As organizações, de acordo com Cavalcante et al. (2017), em seus mais diversos setores, reconhecem a inovação como um dos caminhos mais relevantes para alcançar sucesso, e pelo qual podem aumentar o seu desempenho e promover sua sobrevivência em ambientes competitivos.

Constata-se, a partir do século XX, um crescimento dos estudos sobre a temática em questão, onde, muitos autores buscaram contribuir com manuais, visões gerais sobre o campo, revisões de tópicos especializados (como economia, sociologia e mediadores de inovação), além de inúmeros contextos de trabalho acerca de gestão e política de inovação. Ao pesquisar sobre o tema observou-se que imperam as abordagens com foco na indústria, em especial as relacionadas à alta tecnologia, ficando a inovação em serviços em segundo plano.

Há inúmeras formas de compreender a inovação, que levam em consideração distintas perspectivas. Trata-se de um tema denso e que ocupa, cada vez mais, lugar de importância nos estudos e debates. O anseio, ao longo do tempo, por inovação, tange à proteção do crescimento econômico, o avanço tecnológico e a prosperidade de modo geral. Adner (2012) explica que:

"A cada ano, grandes volumes de dinheiro, tempo, atenção e esforços são investidos na criação de mudanças produtivas. De novos produtos e serviços a novas tecnologias e modelos de negócios, passando por novos sistemas de avaliação de pessoal e programas de incentivos, novas políticas governamentais, iniciativas no setor de educação e procedimentos inéditos para a apresentação de demonstrativos fiscais, os projetos para o lançamento de inovações permeiam nossas organizações e nossa vida" (ADNER, 2012, p. 15).

Embora a inovação tenha ganhado maior destaque recentemente, nos debates de transformações na economia e na Administração Pública, as abordagens acerca da inovação não são tão recentes, em 1934, Joseph Schumpeter já buscava explicar a relação entre inovação e desenvolvimento econômico. O autor, conhecido por suas relevantes contribuições para a ciência econômica contemporânea, menciona em seus trabalhos a inovação como meio para alcançar o desenvolvimento econômico (descrito como alteração do estado de equilíbrio econômico).

Para Schumpeter (1934 apud CAVALCANTE et al., 2017), a inovação é

"o ato de fazer algo diferente no plano econômico, o que tenderia a refletir em novos resultados, tais como: um novo bem ou uma nova qualidade de um bem, um novo método de produção, um novo mercado e, por fim, uma nova fonte de fornecimento" (SCHUMPETER, 1934 apud CAVALCANTE et al., 2017, p. 16).

Na visão de Joseph Schumpeter, a inovação está motivada no diferencial competitivo conferido ao produto ou serviço, que consiste numa mudança de padrões até então existentes, por meio do desenvolvimento de produtos e serviços inéditos para o mercado, esclarecem Cavalcante et al. (2017). No entendimento de Schumpeter,

"a mudança tecnológica impulsiona o desenvolvimento, por meio de uma ação capaz de criar rupturas internas no modelo econômico vigente, e, assim, apresentar novas combinações em ondas ou aglomerados concentrados no tempo" (SCHUMPETER, 1934 apud CAVALCANTE et al., 2017, p. 17).

Para Schumpeter, as mudanças acima citadas, podem ocorrer das seguintes formas:

- (a) introdução de um bem ou de uma qualidade, com a qual os consumidores não estejam familiarizados;
- (b) introdução de um método de produção que não tenha sido testado;
- (c) abertura de mercado;
- (d) conquista de novas formas de matérias-primas ou de bens semimanufaturados;
- (e) estabelecimento de uma nova organização.

Schumpeter (1934 apud Tidd e Bessant, 2015) também é o idealizador da expressão “destruição criativa”, que consiste na busca contínua por novas criações que, ao mesmo tempo, destrói velhas regras e estabelece novas, tudo, essencialmente, voltado à busca de novas fontes de lucratividade.

Cavalcante et al. (2017) explica que, após aquele autor, surgiram uma multiplicidade de análises sobre o tema, que foi ampliado de forma constante, tangenciando os setores econômicos e administrativos, principalmente na área privada. Observou-se, nas últimas décadas, que os estudos antes voltados apenas para produtos manufaturados, passaram a enfatizar também, a inovação em serviços.

Nesse contexto, Tidd e Bessant (2015) explicam que o termo “inovação” deriva do latim *innovare*, que significa “fazer algo novo”. Para os autores, a inovação é “o processo de transformar as oportunidades em novas ideias que tenham amplo uso prático” (TIDD e BESSANT, 2015, p. 19). Além disso, os autores consideram a inovação como um “processo para transformar ideias em realidade e lhes capturar o valor” (TIDD e BESSANT, 2015, p. 19). Eles acreditam que a inovação está estreitamente relacionada ao crescimento e que os novos negócios são criados a partir de novas ideias, “pela geração de vantagem competitiva naquilo que uma empresa pode ofertar” (TIDD e BESSANT, 2019, p. 5).

Para Tidd e Bessant (2015) a inovação, além de abrir novos mercados, também pode ofertar novas formas de servir a mercados já maduros e estabelecidos. Esses autores enquadram a inovação em quatro categorias abrangentes:

1. Inovação de Produto: abrange as mudanças em produtos e/ou serviços ofertados, fazendo com que os usuários reconheçam esses produtos e/ou serviços como novos (o que é ofertado ao consumidor).

2. Inovação de Processo: se referem a mudanças na forma como os produtos e/ou serviços são criados e entregues (como são criados e disponibilizados).

3. Inovação de Posição: mudanças no contexto em que produtos e/ou serviços são introduzidos (qual é o foco da oferta e o que é dito sobre ela).

4. Inovação de Paradigma: tem foco em mudanças nos modelos mentais subjacentes que orientam o que a organização faz (como é definido o que será feito).

Tidd e Bessant (2015) afirmam que, um aspecto importante da inovação é o grau de novidade envolvido nos diferentes pontos do espaço inovativo. Para eles, existem diversos graus de novidade envolvidos em um processo de inovação, quais sejam:

(a) Inovação incremental: é aquela que resulta da melhoria de *performance*, em que a novidade se dá apenas na organização adotante.

(b) Inovação radical: é aquela resultante de mudança significativa na criação de uma composição e que também é nova para o mercado; causam impactos importantes em seu ambiente e chegam a alterar a própria base da sociedade.

Além dos ensinamentos acima citados Tidd e Bessant (2019) trazem o escopo para a inovação, que consiste em:

(a) identificar ou criar oportunidades: fazer relações, vislumbrar oportunidades e tirar proveito delas. Muitas vezes envolve possibilidades completamente novas;

(b) novas maneiras de atender mercados já existentes: a inovação exige, além da abertura de novos mercados, a implementação de novas formas de servir aos já estabelecidos e maduros;

(c) fomentar novos mercados: capacidade de identificar onde e como novos mercados podem ser criados e fomentados;

(d) repensar os serviços: o setor de serviços representa a grande maioria das atividades nas grandes economias, o que significa um amplo escopo, além disso, os baixos custos de capital, muitas vezes significam que, no setor de serviços, as oportunidades para os novos entrantes e para mudanças radicais são maiores;

(e) atendimento de necessidades sociais: a crescente pressão por oferta de serviços de melhor qualidade sem onerar o cidadão com aumento de cargas tributárias impõe grandes desafios ao setor público;

(f) melhorar as operações: fazer de forma melhor o que já é feito.

Podemos inferir que, segundo a visão de Tidd e Bessant (2019), a inovação é uma ferramenta essencial para aumentar a produtividade e a competitividade das

organizações, bem como para impulsionar o desenvolvimento econômico de regiões e países.

Já na visão de Almeida et al. (2016), a humanidade, ao longo da história, vivencia invenções e/ou inovações que transformaram, substancialmente, seu ambiente, comportamento e *performance*. Os autores elucidam que a inovação não está relacionada apenas a produtos como muitos acreditam, ela também engloba serviços, processos, pessoas, marketing, sustentabilidade, modelos de negócio e a cadeia de suprimentos.

Almeida et al. (2016) ensinam que para que uma ideia seja reconhecida como inovação, ela precisa ter capacidade de gerar resultados para clientes, acionistas e sociedade. Segundo esses autores, o tema em tela, envolve diversas interpretações a depender “do autor, do ator, do ambiente, do momento, do propósito”, entre outros fatores, mas independentemente das interpretações, todas se direcionam para um ponto em comum: “produção de algo novo, de natureza pessoal, empresarial ou institucional, de caráter objetivo ou subjetivo, tangível ou intangível, mensurável ou imensurável. (ALMEIDA et al. 2016, p. 11). Os autores reforçam a ideia exposta ao afirmarem que a inovação também pode ser entendida como um resultado favorável de algo novo.

Em seus estudos, Almeida et al. (2016) apontam que o processo inovativo encontra algumas barreiras em seu caminho, que devem ser reconhecidas, identificadas e combatidas, são elas: financeiras, tecnológicas, legais, culturais e pessoais. Os estudiosos indicam que

“muitos comportamentos, atitudes e regras corporativas servem como barreiras ao processo de inovação. Ideias são vistas normalmente com desconfiança e suspeita, principalmente se vierem de camadas empresariais hierárquicas mais baixas” (ALMEIDA, BASGAL, RODRIGUEZ et al. 2016, p. 18).

Nesse contexto percebe-se que a relação de hierarquia de uma organização pode gerar forças de conflito que bloqueiam iniciativas inovadoras, não só pelo medo do sucesso alheio, como também pela intolerância ao fracasso.

De acordo com Almeida et al. (2016) não existe inovação sem risco pois, essa é uma característica inerente ao processo inovativo. Para os autores, a previsão de sucesso de um projeto potencialmente inovador, é improvável e relatam que o maior risco da inovação é o insucesso. Tal risco, para os estudiosos, envolve inúmeros fatores que podem comprometer as iniciativas das organizações, seja de forma parcial ou definitiva. Ainda segundo os autores, o insucesso pode

“diminuir a motivação da equipe, comprometer a cultura da organização e gerar conflitos internos entre os funcionários. Além disso, pode provocar perdas financeiras significativas e prejudicar a viabilidade do negócio, comprometendo o retorno ao acionista e afetando a imagem da empresa ou da marca” (ALMEIDA et al. 2016, p. 19).

Diante do exposto, a decisão pelo projeto de inovação, de acordo com Almeida et al. (2016), deve levar em consideração algumas situações de risco que devem ser cuidadosamente avaliadas na tomada de decisões, quais sejam:

- (a) a inovação pode não atender adequadamente às necessidades dos clientes;
- (b) o resultado final pode ser um produto e não uma solução para o cliente;
- (c) pode haver discordância entre a ideia e o produto final;
- (d) há possibilidade de mudança no comportamento do cliente;
- (e) a inovação pode ser precoce e estar fora do tempo do cliente;
- (f) pode ocorrer subdimensionamento dos recursos necessários;
- (g) as limitações da inovação podem ser subestimadas, e
- (h) o processo pode ser interrompido antes da conclusão.

Em sua obra, Almeida et al. (2016) expõem que existem alguns tipos de inovação que devem ser considerados, além das já citadas, inovação incremental e de ruptura:

- (a) inovação de empoderamento: geram nova categoria de produtos e serviços, criam novas demandas e estimulam o mercado;
- (b) inovação de substituição: estimula as demandas atuais pela troca de produtos.
- (c) inovação de eficiência: é, na maioria das vezes, imperceptível ao ambiente externo, sendo característica interna das empresas, por trazer melhorias nas condições de produção;
- (d) inovação de modelo de negócio: objetiva a condução, gerenciamento e gestão do negócio e não apenas do produto, serviço ou tecnologia;
- (e) inovação aberta: inovação concebida com a contribuição de fontes externas, mais próximas das necessidades do público-alvo. Trata-se de uma mudança da cultura corporativa, que passa a obter inovação de fontes externas: outras empresas parceiras, clientes (via mídias sociais, internet ou campanhas de marketing específicas), universidades ou centros de pesquisas;

(f) inovação disruptiva: envolve a quebra de paradigmas, no que envolve a entrada em territórios desconhecidos em busca de soluções únicas para o cliente;

(g) inovação reversa: nesse viés, a inovação está em toda parte, não apenas em países desenvolvidos e que protagonizam os processos de criação. O princípio deste tipo de inovação é observar as necessidades de sociedades emergentes e materializá-las de forma simples, prática, barata e de fácil aplicabilidade. A inovação reversa acontece quando é criada sob a ótica do mercado emergente e ganha o mercado de países ricos, criando novas oportunidades e encontrando novas aplicações do objeto inovador.

Mais uma vez, percebemos, nas palavras de Almeida et al. (2016), que, independentemente do tipo de inovação, essa contribui para a geração de valor para o usuário.

O Manual de Oslo (OCDE e EUROSTAT, 2005) traz a seguinte definição para inovação:

"implementação de um produto (bem ou serviço) novo ou significativamente melhorado, ou um processo, ou um novo método de marketing, ou um novo método organizacional nas práticas de negócios, na organização do local de trabalho ou nas relações externas" (OCDE e EUROSTAT, 2005).

Ou melhor, requisito mínimo para se definir uma inovação é que o produto, o processo, o método de marketing ou organizacional sejam novos (ou significativamente melhorados) para a empresa.

Embora seja possível encontrar uma miríade de conceitos e estudos, a ideia de inovação está atrelada à descontinuidade com o passado e "geralmente vinculada a melhorias em processos organizacionais, implementação de novos produtos, procedimentos, serviços, políticas ou sistemas" (CAVALCANTE et al., 2017, p. 16). O elemento descontinuidade, citado anteriormente, é o que diferencia a inovação da mudança: "a mudança está vinculada ao passado, maleável enquanto resultado de uma trajetória de sucessivas alterações dentro de um *continuum* de agregações". Já a inovação, "ainda que em uma escala pequena, encerra fenômeno de descontinuidade com o passado, tanto em um grau incremental quanto radical ou disruptivo" (OSBORNE e BROWN, 2005 apud CAVALCANTE et al., 2017, p. 17).

A inovação se tornou preponderante para a sobrevivência das organizações, num mundo cada vez mais dinâmico. Seja no setor privado ou público, efetivando mudanças radicais ou incrementais, existe a necessidade crescente do processo de geração e implementação de novas ideias com vistas à criação de valor

para a sociedade e/ou para as organizações, seja por meio de produtos, serviços ou processos. Vale lembrar que o tema aqui tratado está em plena transformação e continua acumulando interpretações e argumentos, ou seja, trata-se de uma temática que a todo momento está inovando a si mesma. Nesse contexto infere-se que a inovação é um conceito inacabado e que aceita diferentes interpretações.

Diante do exposto até aqui, com a contextualização do tema, é possível perceber que a inovação é tida como um processo gerenciável, que envolve desde as pesquisas básicas e/ou aplicadas, até a comercialização no mercado de bens ou serviços ou ainda a implantação na organização. Fica evidente, que o processo de inovação compreende, além de atividades criativas, inventivas e de descobertas de novas tecnologias, as atividades de gestão, de difusão e adoção das novidades.

Observa-se, portanto, que, independentemente do tipo de inovação, essas interpretações convergem para a produção de algo novo, mas que deve sempre objetivar a geração de valor na forma de bem-estar para as pessoas e de resultados para as empresas e organizações.

### **3.2. Inovação social**

Neste mundo cada vez mais complexo e fluido, as pessoas se veem obrigadas a viver com medidas de redução de consumo, de redefinição de ideias de bem-estar e até mesmo de suas relações interpessoais e de trabalho.

Manzini (2017) relata que os seres humanos, ao se depararem com novos problemas, tendem a lançar mão de sua capacidade criativa, que é inata, para inventar e realizar algo novo, ou seja, eles inovam. Essa inovação diária, segundo o autor, tem se propagado intensamente nos últimos anos, e tal fato é resultado de dois fatores: (i) a natureza dos problemas a serem sanados em suas diferentes escalas e (ii) a difusão da tecnologia de informação e comunicação e a sua capacidade de promover mudança organizacional.

No contexto relatado por Manzini (2017), é possível que um número crescente de pessoas, ao vislumbrarem determinado problema, enxerguem uma oportunidade e encontrem uma nova forma para solucioná-lo. Dessa forma, nasce o que é conhecido como inovação social, onde um grupo idealiza e executa uma forma original de resolver os problemas e criar novas oportunidades.

Este conceito, nas palavras de Manzini (2017), abrange uma nova relação de produção e consumo, onde o modelo de produção é baseado no estabelecimento de vínculo direto entre a produção e o consumo. Esse modelo é conectado em uma escala local, porém aberto ao fluxo global de pessoas e ideias. Nesse cenário surge um novo modelo econômico, que opera no escopo de uma nova economia social, no qual diferentes economias coexistem e todos os atores são beneficiados.

Ao observar-se a sociedade pela ótica apresentada por Manzini (2017), é possível encontrar inúmeros exemplos de uma busca por iniciativas inovadoras, o autor cita:

“grupos de famílias que decidem compartilhar alguns serviços a fim de reduzir custos econômicos e ambientais, bem como criar novas formas de vizinhança [...]; serviços nos quais jovens e idosos ajudam um ao outro, promovendo uma ideia de bem-estar (serviços sociais colaborativo), jardins de bairro criados e mantidos por moradores que, ao fazerem isso, melhoram a qualidade da cidade e do tecido social [...]; sistemas de mobilidade como alternativa a veículos individuais [...]” entre uma infinidade de outros significativos exemplos (MANZINI, 2017, p.25).

Manzini (2017) aponta uma característica comum entre as iniciativas para inovação social, e que favorece para a elaboração do conceito do tema em estudo: “elas surgem da recombinação criativa de recursos já existentes (de capital social a patrimônio histórico; de habilidades tradicionais à tecnologia avançada acessível), com o objetivo de atingir metas socialmente reconhecidas, de uma nova maneira” (MANZINI, 2017, p.25).

Diante do exposto, Manzini (2017) define as inovações sociais como “novas ideias (produtos, serviços e modelos) que atendem a necessidades sociais e, ao mesmo tempo, criam novas relações ou colaborações sociais”, ou seja, são processos que resultam na ampliação do raio de ação de uma sociedade a beneficiando (MANZINI, 2017, p.25). De acordo com a definição apresentada, Manzini (2017) acredita que, a inovação social sempre existiu, contudo atualmente, pelos mais diversos motivos, tem sido cada vez mais praticada e assume características de relevância:

“por um lado, a tecnologia de informação e comunicação está se expandindo com as novas formas sociais que ela possibilita; por outro, um número cada vez maior de pessoas em diferentes contextos, por uma razão ou por outra, está chegando à conclusão de que precisa reinventar suas próprias vidas” (MANZINI, 2017, p.25).

Nesse cenário, Manzini (2017) explica que, a inovação social, antes negligenciada, passou a integrar as discussões públicas, tornando-se pauta da

agenda política de muitos governos, pois ela atua na resolução de problemas considerados como sendo muito difíceis e até mesmo intratáveis, tais como: epidemias mundiais de doenças crônicas, desigualdade social, envelhecimento da sociedade, ou quaisquer ameaças à coesão social em sociedades multiculturais, entre uma infinita gama de outros problemas complexos, que as estruturas políticas já existentes, consideram impossível de enfrentar.

Tais problemas, no entendimento de Manzini (2017), são considerados “problemas sociais intratáveis”, nos quais, as ferramentas clássicas da política governamental e as soluções de mercado mostram-se inadequadas. Com essas constatações, a inovação social se apresenta como importante caminho para lidar com os difíceis problemas, pois ela oferece resultados que fogem dos modelos econômicos tradicionais e oferta novos modelos, que funcionam embasados em motivações e expectativas de diversos atores.

Esses novos modelos são complexos e desafiam os modelos tradicionais e predominantes, “indo muito além das polaridades convencionais do público *versus* privado, do local *versus* global, do consumidor *versus* produtor, da necessidade *versus* desejo” (MANZINI, 2017, p.27). Nos modelos propostos pela inovação social essas polaridades se diluem: elas não são enraizadas em algum lugar, mas conectadas internacionalmente a modelos semelhantes, tornando-se locais e globais, ao mesmo tempo; os atores participam ativamente do processo, portanto os papéis de produtor e de usuário têm uma tendência à sobreposição; as motivações pessoais de desejo e de necessidade tendem a coincidir, pois as pessoas participam porque gostam e precisam, e esses desejos e necessidades podem mudar de acordo com a região e de um momento. Em síntese, a inovação social é uma combinação de desejos e necessidades.

Segundo Manzini (2017), o principal motivo para a inserção da temática na agenda política de muitos governos, é a expectativa, que a inovação social traz, de produzir soluções eficientes com menos investimentos. Essa motivação apresenta tanto um lado positivo, quanto um lado negativo. O lado positivo é que ela abrange questões críticas no âmbito político e social, podendo realmente atrair a atenção e o interesse do poder público para o potencial da inovação social. Já no lado negativo, Manzini (2017) nos explica que um risco iminente é um corte no orçamento público, pela interpretação de que, ao apoiar a inovação social, exista um pressuposto de que

a sociedade civil deva participar e promover serviços anteriormente garantidos pelo Estado.

Como visto até aqui, pode-se considerar que a inovação social recombina recursos e capacidades já existentes para criar novas funções e novos sentidos.

Manzini (2017) explica que, ao fazer isso, elas

"introduzem maneiras de pensar e estratégias de resolução de problemas que representam descontinuidades com o que é localmente predominante, isto é, com as formas de pensar e de fazer que são consideradas 'normais' e são mais amplamente aplicadas no contexto sócio-técnico no qual elas operam" (MANZINI, 2017, p.27).

Os problemas complexos e, por vezes, intratáveis, representam um grande desafio para a sociedade de forma geral e para o setor público, tanto de forma local, quanto global. Manzini (2017) esclarece que esses problemas representam problemas sociais amplos e de escala mundial, em que os modelos tradicionais são ineficientes para solucioná-los. O autor acredita que as organizações sociais, entidades da sociedade civil, juntamente com indivíduos, famílias e comunidades devem participar de forma efetiva da elaboração das soluções. Nesse contexto, a inovação social entra como facilitador pois, "em todos os lugares e todos os dias, milhões de pessoas são levadas a modificar algo em seu modo de vida", além do seu modo de pensar e das ideias de bem-estar (MANZINI, 2017, p.26).

### **3.3. Inovação no setor público e modelos organizacionais**

O termo inovação não é associado de forma intuitiva ao setor público. Os governos são considerados, pela população em geral, como pouco dinâmicos e pouco inovadores.

Embora a inovação em serviços tenha ganhado destaque recentemente nos debates acerca das transformações na economia e na Administração Pública, as abordagens sobre o tema, como já descrito, não são recentes. Um intenso processo de transformações políticas, sociais e econômicas, que marcaram o século XX, refletiram na evolução da reorganização do papel do Estado e da Administração Pública.

Percebe-se que inovar não é apenas uma opção ou modismo para os governos, o processo de inovação passa elemento de grande relevância aos aparatos

estatais. Para corroborar com esta afirmativa, vale trazer à memória a pandemia<sup>6</sup> por Covid-19. De acordo com a OCDE (2021), desde o início da crise causada pelo coronavírus, em dezembro de 2019, os governos, em todo o mundo, se viram obrigados a inovarem nas mais diversas áreas. Observou-se, a nível mundial, que os governos provocaram uma onda de inovações, em ritmo e escala jamais vistos. Nesse momento de pandemia, os Estados se encontram sem alternativas e foram obrigados a agir, condensando anos de evolução em semanas e meses. Tal crise deixou dois ensinamentos inquestionáveis: “o setor público é fundamental para garantir a estabilidade e o bem-estar da sociedade, e os governos podem se transformar rápida e radicalmente para responder às necessidades em mudança” (OCDE, 2021).

A inovação no setor público pode ser considerada, de acordo com a OCDE (2017), como a busca por “novas maneiras de impactar a vida dos cidadãos e novas abordagens para ativá-los como parceiros para moldar o futuro juntos”. Ainda de acordo com a Organização, o processo inovativo implica na superação de velhas estruturas e modos de pensar e adotar novas tecnologias e ideias.

O Manual de Oslo (2018) traz uma definição geral acerca da inovação, que deve abranger todos os tipos de unidades:

“uma inovação é um produto ou processo novo ou aprimorado (ou combinação deles) que difere significativamente dos produtos ou processos anteriores da unidade e que foi disponibilizado a usuários em potencial (produto) ou colocado em uso pela unidade (processo)” (OCDE, 2018b, p. 20).

Neste manual, a inovação pode se referir tanto a uma atividade, quanto ao seu resultado. Vale ressaltar que, o termo unidade é usado de forma genérica para descrever os atores responsáveis pelas inovações. O manual também explica que as inovações no setor público se assemelham às inovações no setor privado e que a diferença entre elas é que, no setor público, as inovações, geralmente, estão voltadas à objetivos redistributivos ou relacionados aos serviços que são de exclusividade dos governos. O ponto de convergência entre os setores, no cerne da inovação, está no uso de colaboração e coprodução.

Extrapolando a definição acima, Mulgan (2007) defende que, assim como no setor privado, a inovação no setor público possui diversas interpretações, podendo

---

<sup>6</sup> Segundo a Organização Mundial de Saúde - OMS, pandemia é a disseminação mundial de uma nova doença e o termo passa a ser usado quando uma epidemia, surto que afeta uma região, se espalha por diferentes continentes com transmissão sustentada de pessoa para pessoa.

sugerir novas formas de organização, novas formas de remuneração e recompensa (produtividade, por exemplo) ou novas formas de comunicação. A diferenciação é feita, por vezes, à inovação política, à inovação nos serviços, de produtos, de processos e em outros muitos campos, como a democracia e assuntos internacionais. O autor explica que uma definição simples e significativa acerca da inovação governamental tange novas e eficazes ideias, que sejam úteis (atendimento da necessidade) e implementadas para a geração de valor público.

Complementando a definição de Mulgan (2007), Newman, Raine e Skelcher (apud CAVALCANTE et al., 2017, p. 36), entendem que a inovação governamental consiste numa mudança “descontínua ou incremental de algo completamente novo para uma específica autoridade local”, os autores defendem que tal mudança, para caracterizar a inovação, precisa ser implementada e não apenas desejada ou planejada.

Por fim, Brown (2013) sintetiza ao afirmar que a inovação é um elemento fundamental na Administração Pública. O autor defende que a inovação governamental sugere a incorporação de novos elementos ao aparato público, tais como, novos conhecimentos, novos processos, nova forma de gestão, novas formas de participação social, nova organização, entre outros. Tais elementos devem apresentar descontinuidade com o que era anteriormente praticado, devem ser implementados e criar valor para a sociedade.

Diante dos conceitos trazidos neste trabalho, é possível inferir que a inovação no setor público abrange a implementação de algo novo, que seja percebido pela população e que gere valor público para a sociedade, tanto interno ou externo à Administração Pública; trata-se de um fenômeno sistêmico e interativo, qualificado por diferentes tipos de colaboração.

Nesse diapasão, podemos trazer à tona, o sistema de inovação (SI) que, embora destinado a pensar o processo inovativo na dinâmica industrial, tem como um dos principais pontos, “o reposicionamento do Estado e do papel das organizações públicas perante o fenômeno da inovação” (CAVALCANTE et al., 2017, p. 19). O SI pode ser definido como sendo:

“um conjunto de instituições distintas que contribuem para o desenvolvimento da capacidade de inovação e aprendizado de um país, região, setor ou localidade – e também o afetam. Constituem-se de elementos e relações que interagem na produção, difusão e uso do conhecimento” (CASSIOLATO E LASTRES, 2005, p. 37 apud CAVALCANTE et al., 2017, p.19).

Nessa conjuntura, é pressuposto que a inovação envolve um ambiente organizacional onde “empresas, organizações não governamentais (ONGs) e governos sejam capazes de aprender, desenvolver e compartilhar conhecimentos” (CAVALCANTE et al., 2017, p.19). O principal ponto da visão sistêmica é a interdependência da inovação com relação às empresas e as organizações, a forma com que elas interagem entre si, com outros atores e com o meio em que estão inseridas, além de como as entidades afetam o avanço dos sistemas.

Nesse ponto temos a convergência entre a inovação, visão sistêmica e o Estado, onde, na visão neoschumpeteriana, como explica Cavalcante et al. (2017), os governos possuem uma função de extrema importância, que diz respeito à possibilitar que as particularidades da visão sistêmica possam refletir na ação das organizações, ou mesmo constituindo, junto a elas, estratégias promissoras de inovação, industrialização e desenvolvimento, seja como centros de pesquisa, usuários, mercado consumidor, entre outros.

Os estudos acerca do SI enfatizam que o processo de inovação não acontece de forma isolada, para que ele ocorra é necessário haver, entre os agentes, expressivas trocas, colaborações e até interdependência. Nesse sentido, o que se espera das organizações públicas, além das intervenções pontuais e horizontais (com vistas apenas aos objetivos corretivos e niveladores de competição), é que estas exerçam responsabilidade na disseminação do conhecimento e na promoção das interações. Espera-se, de acordo com Cavalcante et al. (2017), que o Estado assuma condição de protagonista, atuando não apenas como subsidiário do mercado, mas também com

“a presença ativa em processos inovadores, mediante reorganização de regras e instituições, manutenção de instituições de pesquisa públicas ou de organizações produtivas, como no caso das empresas estatais. Ou seja, trata-se mesmo de um papel que encerra um conjunto de funções para fins do fenômeno inovador” (CAVALCANTE et al., 2017, p.19).

Nas palavras de Cavalcante et al. (2017), a adesão à abordagem sistêmica, exige que o Estado reconheça o quanto o seu papel é abrangente, onde o escopo do Estado é significativamente alargado, abandonando o dever apenas de corrigir as falhas do mercado, de prover bens públicos essenciais e de conter as falhas do governo, para adotar uma postura transformadora, atuando firmemente na promoção da inovação e do desenvolvimento, constituindo-se como peça fundamental de

estratégias, principalmente frente a industrialização e ao emparelhamento tecnológico.

Depreende-se, que o SI confere aderência da inovação ao setor público, pois consolida uma descrição consistente sobre o papel do Estado, contribuindo para promover o interesse em pesquisas mais ambiciosas quanto à inovação dentro do Estado, além de fomentar a inserção da inovação na agenda política. Aqui o Estado também pode ser encarado como inovador em si mesmo, quando se olha amplamente e se enxerga os componentes e dinâmicas internas às organizações estatais. Argumenta-se aqui que, ao se encarar o Estado como ponto central do SI, esse pode produzir, em conjunto com as demais organizações e setores, inovações públicas ou que sirvam ao interesse público e aos governos.

A visão sistêmica da inovação nos permite compreender que a abrangência de conceitos e o campo prático se complementam. Diante dessa compreensão, considera-se importante trazer à tona, a relação entre as alterações dos modelos de gestão e a intensificação de práticas inovadoras dentro da Administração Pública nas últimas décadas.

Cavalcante et al. (2017) afirma que a partir da década de 1970, a Administração Pública passou a ser questionada acerca do funcionamento do Estado segundo perspectiva econômica, política e quanto ao modelo de administração burocrático. Os questionamentos de cunho econômico se deram à medida em que a crise fiscal, que afetou as economias do mundo capitalista, ressaltava a necessidade de redução do "grau de intervencionismo estatal na economia e na sociedade". Já os questionamentos políticos se deram devido ao período "marcado por obstáculos na governabilidade, perda de legitimidade e, por conseguinte, descrédito nas instituições governamentais". Já com relação ao modelo burocrático, os questionamentos se deram no sentido do "*déficit* de desempenho e seus efeitos na baixa qualidade na prestação dos serviços públicos" (CAVALCANTE et al., 2017, p. 21). Estes, entre outros fatores, impulsionaram a onda de inovação do aparelho estatal nesse período.

Neste contexto de tantas dúvidas e indagações, na década de 1980, percebeu-se um grande crescimento dos movimentos de reforma do aparelho estatal, no sentido de mudar o papel do Estado, "com fortes elementos político, ideológico e econômico". Neste momento, nasce, nos Estados Unidos, um movimento de defesa pela "transição de um Estado intervencionista e dirigista para um promotor da regulação". Com alicerce nessa prática, nasce a "nova gestão pública (NGP)",

também conhecida como “Administração Pública gerencial”, que, foi rapidamente difundida para muitos países desenvolvidos e emergentes e que, como explicado no Capítulo I, possuía “forte caráter normativo, preconizava a incorporação de técnicas da iniciativa privada para a estruturação e gestão da Administração Pública, com base em eficiência, fragmentação e competitividade”. O referido modelo estabeleceu um grande número de “conceitos e iniciativas que, apesar de possuírem princípios similares, na prática, promoveram resultados bastante díspares em termos de mudanças na Administração Pública” (CAVALCANTE et al., 2017, p. 22).

As características na Nova Gestão Pública variavam entre os países e ao longo do tempo. Tal fato trouxe como consequência o surgimento de modelos alternativos em diversos governos, todos orientados aos desejos e necessidades dos cidadãos, buscando liderar o desenvolvimento e modernizar o aparato estatal tradicional, tornando-o mais profissional, eficiente e responsivo à população.

Com tantos paradigmas, nasce o modelo de “governança pública (GP)”, que fortalece a concepção de representação mais abrangente e inclusiva dos governos, priorizando o desenvolvimento de relações entre os “diferentes atores no âmbito da gestão pública”, ou seja, estimula a comunicação entre o Estado e a sociedade, agentes privados e governo ou entre a sociedade e a iniciativa privada, esperando como resultado, o funcionamento mais efetivo e legítimo da máquina pública.

É possível perceber que as reformas na Administração Pública foram ocorrendo de acordo com o contexto e a complexidade dos objetivos dos países que foram arcabouços e influenciaram o processo de reforma. É possível perceber também que, o argumento de separação entre os modelos de gestão é incoerente, podendo-se falar sobre incremento e até sobreposição dos modelos.

A partir do cenário exposto, constata-se que a influência dos modelos de gestão (e suas mudanças) sobre a inovação nos governos, não está vinculada a um enquadramento absoluto de um país em um dos modelos de gestão existentes, mas sim ao conjunto de tendências que esses modelos sugerem às inovações. Cavalcante et al. (2017) mapeou algumas dessas tendências que nortearam as inovações no setor público nas últimas duas décadas, são elas:

- (a) “aperfeiçoamento de mecanismos de transparência, governo aberto e responsabilização (*accountability*);
- (b) promoção do governo eletrônico (*e-government*) como estratégia de ampliação e facilitação do acesso e da participação cidadã na administração pública;

- (c) novos arranjos de políticas públicas que fomentem papel mais ativo dos cidadãos na produção de bens público;
- (d) atuação em redes e parcerias com atores estatais, sociais e da iniciativa privada;
- (e) e ampliação na utilização tecnologia de informação para ampliar a qualidade e eficiência na prestação de serviços públicos” (CAVALCANTE et al., 2017, p. 22).

Diante do contexto apresentado de reformas administrativas e modelos de gestão e suas relações com o processo inovativo no aparato público, infere-se que a grande influência teórico-metodológica sobre a Administração Pública não oferece obstáculos e não atrasa a evolução das ideias nem a transformação nos governos. Pelo contrário, percebe-se uma variedade de alternativas, com influência coexistente de alguns modelos de gestão, ora divergentes ou ora complementares entre si, que agregadas, fomentam a criatividade e direcionam o surgimento das inovações nas diversas direções, conceitos e integrando-as as agendas públicas. Essas alternativas, ao se somarem com o contexto geral, pressionam e oportunizam os Estados e agentes públicos, “pela necessidade de mudança e inovação, sendo essa particularmente próspera a partir do momento em que se teoriza mais solidamente acerca do caráter inovador das organizações públicas, numa perspectiva sistêmica” (CAVALCANTE et al., 2017, p. 23).

No arcabouço das reformas administrativas, “percebe-se a inovação como fio condutor de transformações em estruturas e processos de organizações públicas”. Por fim, segundo Cavalcante et al. (2017), apesar das menções acerca de reforma já discutidas anteriormente, nos últimos anos “observa-se que a inovação no setor público passa a ser reconhecida como iniciativa mais leve, aberta e flexível, contrapondo os movimentos mais ‘sisudos’ das ondas de reforma do Estado” (CAVALCANTE et al., 2017, p. 166).

A importância da inovação para as organizações é amplamente conhecida, todavia segundo Cavalcante et al. (2017), enquanto a necessidade da inovação é amplamente apregoada, as respostas das instituições estão aquém do esperado. Esse baixo rendimento pode ser atribuído, entre outros fatores, aos elementos que constituem as barreiras às atividades de inovação. As barreiras à inovação podem ser entendidas, de acordo com Hadjimanolis (2003, apud Cavalcante et al., 2017, p 147), como quaisquer fatores que influenciam negativamente o processo de inovação. Atualmente existem diferentes classificações e tipologias de uso para as barreiras à

inovação e uma classificação adequada a este trabalho pode ser, ainda segundo o autor:

(a) Barreiras externas: nascem no ambiente externo e não podem ser influenciadas pela organização. Elas pode ser: (i) relacionadas ao mercado (dificuldade em capturar rendas e lucros das inovações, risco de mercado, tamanho inadequado de pesquisa e desenvolvimento (P&D), foco no curto prazo, disponibilidade de financiamento); (ii) relacionadas ao governo (políticas, leis, padrões, regulamentações) e; (iii) outras, tais como a tecnologia; propriedade intelectual; relações societárias; relações com fornecedores, consumidores e redes interorganizacionais.

(b) Barreiras internas: são aquelas que não podem ser objeto de ação direta da organização. Elas podem ser: (i) relacionadas às pessoas (percepções, falta de motivação, déficit de habilidades, existência de interesses e objetivos pessoais diferentes da organização, falta de comprometimento de dirigentes, falta de iniciativa, medo do desconhecido); (ii) relacionadas à estrutura (fluxos de comunicação inadequados, sistemas de incentivo inadequados, obstruções por parte de outros departamentos, centralização do poder, falta de tempo, inércia cultural e jogos políticos internos, falha na busca por informação em fontes externas) e ; (iii) Relacionadas à estratégia (falta de conhecimento sobre estratégias e objetivos, aversão ao risco, falta de recursos e capacidades difíceis de serem imitadas pelos concorrentes, falta de recursos orçamentários).

Para Mulgan (2017), as principais barreiras às inovações no setor público são a aversão ao risco, excesso de regras, incerteza quanto aos resultados, baixa integração entre os departamentos e estruturas inadequadas. O autor ressalta que o governo opera em um ambiente que considera mais importante desencorajar o risco do que premiá-lo. Tal fato acarreta na previsibilidade das ações, que é intensificada pela imposição das regras (sistematização, formalização e especificação de como as coisas devem ser realizadas).

Bommert (2010, apud Cavalcante et al., 2017, p. 149) ensina que elementos como hierarquia, estruturas em silos e processos fechados e *top-down* caracterizam governos burocráticos e impactam negativamente o ciclo de inovação. O autor também cita a aversão ao risco, “que limita a liderança, o financiamento e a experimentação necessários para gerar, selecionar, implementar e difundir ideias” (BOMMERT, 2010, p. 21 apud Cavalcante et al., 2017, p. 149).

Enfim, analisando a literatura foi possível perceber inúmeras abordagens e pontos de vista no que concerne às barreiras às inovações mas, de uma forma geral, pode-se selecionar pontos comuns entre os estudos e traçar como as principais barreiras: “rigidez de regulamentações, falta de pessoal, recursos financeiros insuficientes, falta de coordenação e interação entre departamentos, alocação inadequada de tempo para a inovação, falta de incentivos, aversão ao risco, incerteza quanto aos resultados e resistência de usuários” (CAVALCANTE et al., 2017, p. 152).

Mesmo diante de tantas barreiras que são impostas em diversos contextos e situações, como visto anteriormente, a inovação é um imperativo da Administração Pública, e não uma opção. Ainda que extremamente desafiador, o processo inovativo tem sido percebido em diversos países desenvolvidos e emergentes, principalmente naqueles que “buscam atrair privados e competir em mercados altamente integrados e competitivos”. Na busca pelo desenvolvimento econômico e bem-estar social surgem variadas estruturas e ferramentas com a função de organizar e direcionar “esforços organizacionais públicos e privados, no sentido de entregar novos produtos e serviços para a sociedade” (CAVALCANTE et al., 2017, p. 165).

Mesmo diante de todo o contexto exposto, existem evidências de que o setor público inova, haja vistas a crescente proliferação dos laboratórios de inovação (i-Labs) em governo, do engajamento e da formação de redes de inovadores com integrantes dos setores público e privado e da sociedade civil, assim como de um maior destaque em eventos e publicações governamentais e acadêmicas acerca do tema. Corroborando com essa afirmação, Cavalcante et al. (2017) afirma que

“os casos de inovação dentro do setor público também não são raros. Nas últimas décadas, governos introduziram práticas inovadoras nos processos e serviços como forma de aperfeiçoar gastos e ampliar a legitimidade e restabelecer a confiança da sociedade, haja vista os cenários de crise fiscal e de representatividade em sistemas democráticos. Os casos do output budgeting – técnica de gestão orçamentária que revolucionou o planejamento e gerenciamento das contas públicas ainda na década de 1960 – e as formas de participação cidadã no policymaking, como as experiências de orçamento participativo dos governos subnacionais brasileiros, podem ser exemplos claros desse argumento” (CAVALCANTE et al., 2017, p. 18).

Nota-se assim que, o Estado caminha em direção a lugar de protagonismo no âmbito da inovação e mesmo sendo impactado por fatores que inibem as mudanças, os governos têm se mostrado fontes inovadoras. Vale ressaltar que muitas das inovações em larga escala promovidas pelo setor privado, foram os governos que “aceitaram suportar e custear os riscos iniciais, quando as incertezas são

tradicionalmente maiores”. Em muitos casos, a Administração Pública foi predecessora no “desenvolvimento e financiamento de tecnologias básicas que, a posteriori, geraram inovações de produtos e serviços com a participação de agentes privados” (COMISSÃO EUROPEIA, 2013 apud CAVALCANTE et al., 2017, p. 18).

Existem várias frentes, espalhadas em todo o globo, que atuam no fortalecimento e fomento da inovação. Vale destacar as importantes organizações e projetos que trabalham para promover a inovação em governos: Fundação de Inovação Nesta, do Reino Unido; a Fundação *Bloomberg Philanthropies*, nos Estados Unidos; o *Parsons Desis Lab* – laboratório *Parson* de *Design* para Inovação Social e Sustentabilidade; o *Helsinki Design Lab* (HDL), na Finlândia; os laboratórios de inovação em governo Gnova e (011).lab, no Brasil; o projeto Mensurando a Inovação no Setor Público em Países Nórdicos (Mepin); o projeto *Innovation Unit* e o *National Endowment for Science Technology and the Arts* (Nesta); o projeto Indicadores da Inovação no Setor Público Australiano (APSS – *Australian Public Sector Innovation Indicators Project*); a OPSI e o Centro *Mohammed Bin Rashid* para Inovação Governamental dos Emirados Árabes Unidos (MBRCGI), que trabalham com análises globais sobre as maneiras pelas quais os governos e seus parceiros estão inovando e os passos necessários para transformar inovações pontuais e esporádicas em práticas rotineiras, totalmente integradas aos sistemas do setor público, analisam anualmente as tendências de inovação para o setor público, além de gerarem importantes relatório; os inúmeros concursos de inovação em governos, e muitas outras iniciativas que estimulam e enriquecem a cultura da inovação no setor público.

Diante de todo o contexto apresentado, observa-se o crescente debate acerca da temática e da necessidade de absorver novas “ferramentas, métodos e estratégias” no processo inovativo. Vale ressaltar que este ainda é um terreno pouco “estruturado, e o seu mapeamento ainda é objeto de constantes alterações”. Neste sentido o *National Endowment for Science, Technology and the Arts* (Nesta) elaborou um panorama de abordagens de inovação, que abrange os setores público e privado, além do terceiro setor, conforme figura a seguir:



(b) espaço de solução: contempla ferramentas que auxiliam no desenvolvimento e teste de soluções. Este espaço envolve uma abordagem empreendedora;

(c) espaço tecnológico: contempla abordagens e tecnologias que permitem ação e mudança, como ferramentas digitais e métodos relacionados a dados; e

(d) espaço de talentos: contempla ferramentas direcionadas a como mobilizar talentos, desenvolver habilidades e aumentar a prontidão organizacional para, em última análise, fazer a mudança acontecer.

Neste cenário de novas abordagens, vale destacar que o *Design Thinking*, assim como outras abordagens semelhantes (*design* de serviço, de sistemas e centrado no ser humano, bem como o pensamento sistêmico), estão dispostos na interseção da figura, indicando uma tendência de admissão da versatilidade e importância do *design* como abordagem para explorar novas formas de inovação que pode ser aplicada no setor público.

Conclui-se, portanto, que o tema inovação vivenciou grande expansão, principalmente nos últimos vinte anos, e incorporou uma perspectiva estratégica ao Estado contemporâneo. A criação dessa cultura de inovação no setor público é vista como consequência “das constantes e céleres mudanças econômicas, políticas, sociais e tecnológicas”, além das crescentes demandas e expectativas da população, dos recursos escassos e dos *wicked problems*, que impõem aos governos uma atuação mais criativa (CAVALCANTE et al., 2019, p. 29). Tais fatores forçam o setor público a adotar ações que extrapolam as “tradicionalis respostas burocráticas, focadas no cumprimento de regras preestabelecidas”, adotando medidas como as práticas gerencialistas, “focadas na avaliação e seleção das melhores soluções já conhecidas, comum nas últimas décadas” (CAVALCANTE et al., 2019, p. 30).

Sem embargo, a criação de uma cultura inovadora, diferentemente das “ondas de reformas” vistas anteriormente - e ainda que estas tenham trazido significativas mudanças na Administração Pública - demanda maior variedade de estratégias “que permitam repensar e reformular abordagens de soluções de problemas, processos, serviços, infraestruturas, tecnologias e sistemas mais dinâmicos e interconectados” (Cavalcante et al., 2019, p. 30). Nessa corrente de mudanças, torna-se incontestável a gradativa experimentação de novas abordagens

para o enfrentamento dos desafios da Administração Pública, com destaque para o uso do *design thinking*, como será apresentado no capítulo seguinte.

#### 4. O *DESIGN THINKING* COMO ABORDAGEM PARA A INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO

Ficou evidente, no capítulo anterior, que o tema inovação vem se disseminando nos últimos anos e conferindo uma perspectiva mais estratégica ao Estado contemporâneo. Tal fato pode ser percebido por meio da concepção de laboratórios ou hubs de inovação em governo, “do engajamento e da formação de redes de inovadores com integrantes dos setores público e privado e da sociedade civil”, bem como da difusão e relevância de eventos e publicações governamentais e acadêmicas acerca do tema (CAVALCANTE et al., 2019, p. 29).

O presente capítulo estimula a discussão sobre a utilização e a atuação do *design* dentro do ambiente público, frente às profundas transformações das últimas décadas com relação a contextos sociais, econômicos, tecnológicos e administrativos. Neste cenário, em que os modelos de Administração Pública tradicionais se mostram insuficientes na entrega de soluções e onde os governos perdem gradativamente a sua legitimidade, inicia-se um movimento de utilização de práticas que visam a inovação no setor público, instigando o Estado à busca constante por habilidades para atuarem de forma eficiente em situações adversas.

Neste diapasão, este capítulo se propõe a 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; apresentar uma discussão acerca do *design thinking* e situar essa abordagem no contexto amplo nos modelos de Administração Pública; iniciar uma reflexão acerca dessa relação; apontar as contribuições do *design thinking* nos processos de inovação da gestão pública e de inovação social; ou seja, busca explorar as possibilidades de aproximação e interação entre o setor público e o *design*, mais especificamente, o *design thinking* (DT), objetivando-se adentrar na discussão de como a interface, entre o setor público e a inovação, tem induzido à mudança de mentalidade na forma de gestão tradicional do Estado, a fim de gerar valor público.

#### 4.1. *Design*: algumas definições

O *design* sempre esteve presente ao longo da história, embora tenha ganhado maiores proporções após a revolução industrial, com o seu desenvolvimento acompanhando a história da criação de produtos. Esse fato faz com que o *design* seja considerado um tema relativamente novo, passível de inúmeras interpretações e em constante mudança e evolução.

De acordo com Buchanan (2001 apud STICKDORN e SCHNEIDER, 2014), uma das características mais fortes do *design* é o fato de não haver uma única definição. O autor ensina que o papel do *design* e seus métodos têm se transformado ao longo do tempo. O *design* não se encontra mais restrito à forma, função, material e produção. Os horizontes foram ampliados e o *design* encontra-se atualmente focado na interação entre as pessoas e a tecnologia, além de buscar, sob diversos aspectos, identificar os problemas e as necessidades latentes das pessoas para direcionar a busca por soluções.

Segundo Papanek (1972, apud MENDONÇA, 2019, p. 7), o processo de *design* consiste no planejamento e na padronização de qualquer ato em relação a um fim previsível ou desejado. Hebert Simon, em seu livro "*The Sciences of the Artificial*", de 1969, formula que o *design* "está voltado para o modo como as coisas devem ser - como elas devem ser a fim de atingir metas e de funcionar". A interpretação dessa afirmativa gira em torno do *design* como solucionador de problemas, em todos os níveis, desde os encontrados na vida cotidiana aos encontrados em escala global.

Stickdorn e Schneider (2014) explicam que a palavra *design* é utilizada coloquialmente para fazer referência à aparência ou ao estilo de determinado produto ou resultado, mas ressaltam que o sentido e a definição da palavra vão muito além desse emprego informal. Os autores afirmam que o resultado de um processo de *design* pode assumir inúmeras formas: serviços, estruturas organizacionais complexas, processos operacionais e até objetos concretos. Para esses estudiosos, o *design* é um trabalho interdisciplinar, que combina métodos e ferramentas variados originados das mais diversas disciplinas.

Conforme Bason (2014, apud CAVALCANTE et al., 2019),

"o design como disciplina é também confortável com complexidade e incerteza, sendo, portanto, normalmente usado como método de inovação – como modo de antecipação de futuro de estado ainda inimaginável e intangível, no qual coloca processos concretos, conhecimento, meios e

resultados como algo que constantemente tem que ser reinventado e validado" (BASON, 2014, p. 229 apud CAVALCANTE et al., 2019, p. 35).

Para Cardoso (2016) o *design* pode ser entendido como um campo projetual, que opera na configuração da materialidade e, no caso da sociedade contemporânea, opera também na configuração e organização da imaterialidade. O autor ensina que a palavra *design* deriva do verbo em latim *designare*, que abrange o sentido de designar e desenhar. O que a etimologia representa, é uma tensão dinâmica, entre um aspecto abstrato de conceber/projetar/atribuir e outro concreto de registrar/configurar/formar. Neste raciocínio, Cardoso (2016) depreende que o *design* funciona como elemento de ligação, que atribui aos conceitos intelectuais, uma forma material.

Já para Manzini (2017) o termo *design* é reconhecido por um número cada vez maior de pessoas e é entendido como uma forma de pensar e um comportamento que podem ser utilizados em diversas situações. Em consequência da popularização do tema, que é utilizado em uma série de atividades, surgiu um grande espectro de significados e interpretações com potencial para equívocos, o que tornou o significado de *design* menos preciso. O autor apresenta uma definição para *design*, baseada em sua evolução e contextualizada com os dias atuais, Manzini (2017) discorre que,

"o design é uma cultura e uma prática relativas ao modo como deveriam ser a fim de alcançar as funções e os sentidos desejados. Ele tem um lugar em processos abertos de codesign, nos quais todos os atores envolvidos participam de diferentes maneiras" (MANZINI, 2017, p. 68).

Manzini (2017) completa que na modificação para uma sociedade em rede e sustentável, o *design* passa a ser também uma atividade de pesquisa produzindo experimentos sociotécnicos. "Essa transição consiste em um processo de aprendizagem social amplo e complexo, através do qual, tudo o que pertence ao modo predominante de pensar e de se comportar no antigo mundo deverá ser reinventado: da vida cotidiana até a própria ideia de bem-estar" (MANZINI, 2017, p. 68).

Ao se observar as definições acima, é possível entender que o *design* pertence essencialmente ao campo da criação, pois versa sobre o que o mundo pode vir a ser por meio da criação de artefatos e serviços. O *design* está relacionado ao pensamento sistêmico, complexo e busca obter resultados concretos para problemas postos; não busca elaborar teorias, mas criar algo realmente resolutivo. Com as graduais e constantes transformações mundiais, principalmente com o advento da

tecnologia, o modelo inicial de *design* tem sido gradualmente redefinido, com sucessivos acréscimos oriundos da necessidade de ampliar seu campo de aplicação, de envolver novos atores e de transformar as suas relações com o tempo.

#### **4.2. A trajetória do *design***

A trajetória do *design* e a sua evolução ao *design thinking*, segundo Brown (2017), "é a história da evolução da criação dos produtos à análise da relação entre pessoas e produtos, e depois a relação entre pessoas e pessoas" (BROWN, 2017, p. 40). Isso resultou em uma migração dos *designers* para o desenvolvimento de soluções de problemas sociais e comportamentais.

O *design*, como habilidade humana de conceituar e projetar, esteve presente ao longo da história e desempenha papel estratégico para a criação 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" (MENDONÇA, 2019, p. 7).

Em meados do século XVIII e fim do século XIX, observou-se um impressionante crescimento da oferta de bens de consumo e, simultaneamente, uma queda de seu custo. Esses fatores foram consequência das transformações relacionadas à "organização e tecnologia produtivas, sistemas de transporte e distribuição" (CARDOSO, 2016, p. 15). Essa época marcou a história, de acordo com Cardoso (2016), pela assustadora oportunidade de compra dos mais variados produtos, pelas pessoas.

Para os analistas dessa época, esse processo de expansão da indústria e disponibilidade exacerbada de bens de consumo, provocou significativa redução da qualidade dos produtos, bem como de sua forma e beleza. Cardoso (2016) explica que tal percepção, estimulou à ação e muitos profissionais (como, artistas e arquitetos, reformadores e burocratas, governos, industriais, associações comerciais e profissionais, museus e instituições de ensino) que passaram a trabalhar para melhorar os produtos, "o gosto da população e a configuração das mercadorias que lhes eram oferecidas" (CARDOSO, 2016, p. 15). Nesse cenário, as atividades de

projeto e fabricação de produtos passaram a figurar no centro das discussões políticas, econômicas e sociais. Surge então, entre os anos de 1850 e 1930, o *design*, como alternativa para organizar o crescimento caótico da industrialização.

Mendonça (2019) afirma que a revolução industrial estimulou o processo de separação do trabalho e, à vista disso, alargou-se a separação entre aquele que projeta (*designers*) e os que são responsáveis pela fabricação (operários e/ou máquinas). Esta separação, entre o projetar e fazer, segundo alguns estudiosos, marcou a transição do artesanato para o *design*, ou seja, de um lado tem-se o artesão, que domina todo o processo produtivo (da concepção à fabricação), e do outro lado, tem-se o *designer*, cuja responsabilidade é projetar o que será fabricado por outro, o que lhe amplia a capacidade criativa.

Esses novos profissionais se dedicavam a conformar a estrutura e a aparência dos artefatos de modo que fossem mais atraentes e eficientes e tinham como principal objetivo, segundo Cardoso (2016), reconfigurar o mundo, com conforto e bem-estar para todos. Nesta época acreditava-se que os objetos precisavam ser adequados aos seus propósitos. Ainda de acordo com Cardoso (2016), no final dos anos de 1930, a frase do arquiteto Louis Sullivan foi amplamente difundida e popularizada: "a forma segue a função"; esta visão de que a forma e a função são o centro das preocupações do *designer* perdurou por muito tempo. Este ponto de vista começou a ser questionado, em âmbito internacional, na década de 1960, com o surgimento da contracultura<sup>7</sup>. Já no Brasil, os questionamentos tiveram início na década de 1980 (CARDOSO, 2016).

Embora a industrialização tenha criado campo para a manifestação do *design*, Mendonça (2019) explica que, foi apenas com a progressiva consolidação de uma nova ordem social e econômica, também conhecida como fordismo<sup>8</sup>, que a

---

<sup>7</sup> A contracultura refere-se a um movimento libertário de contestação que surgiu na década de 60 nos Estados Unidos. Representou um movimento de rebeldia e insatisfação que rompeu com diversos padrões, ao contestar de forma radical comportamentos da cultura dominante. No entanto, vale lembrar que ele possui um caráter pacífico. Possuía um teor social, artístico, filosófico e cultural, e se posicionou contra valores disseminados pela indústria e o mercado cultural. Isso mudou significativamente os valores e os comportamentos dessa época, sobretudo nos jovens, os grandes líderes do movimento. (DIANA, Daniela. Disponível em <<https://www.todamateria.com.br/contracultura/>> ).

<sup>8</sup> O fordismo pode ser entendido como um modelo de produção que modificou o processo artesanal de produção, por meio da aplicação do sistema taylorista na linha de montagem. 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 (MENDONÇA, 2019, p. 9).

função do *design* ganhou consciência e desenvolvimento enquanto esfera profissional específica.

Segundo Mendonça (2019) o consumismo está significativamente atrelado ao modelo fordista, e teve grande impacto no desenvolvimento do *design*, contribuindo para a identificação de novas necessidades e criação de demanda por novos produtos. A autora explica que essa corrida pelo consumo, que manteve o sistema fordista funcionando, elevou o *design* a patamares cada vez mais estratégicos para a crescente produção de bens de consumo.

Cardoso (2016) aponta que, nos dias de hoje, muito ainda se fala em funcionalidade, mas é preciso ter em mente, de forma clara e coerente, a noção de que propósito será seguido. O autor explica que o mundo mudou bastante desde a década de 1960 e que grande parte dos propósitos da época não fazem mais parte do contexto atual. Neste período, o padrão era a produção em massa, em que os artigos eram iguais e produzidos em larga escala para todos. Atualmente, observa-se nitidamente, que a indústria está direcionada a uma produção flexível, “com cada vez mais setores buscando segmentar e adaptar seus produtos para atender à demanda por diferenciação” (CARDOSO, 2016, p. 17). A partir da década de 1960, Cardoso (2016) explica que ocorreram significativas mudanças a nível global, transformações políticas, culturais, sociais, econômicas e principalmente tecnológicas, fatores esses que contribuíram substancialmente para a mudança de paradigmas entre os designers.

Com as transformações mundiais, vivencia-se ao final da década de 1960 e início da década de 1970, um cenário de grandes preocupações com o meio ambiente e discussões acerca da autonomia política e econômica de países em desenvolvimento. Neste momento, contextualiza Cardoso (2016), os principais norteadores dos projetos de *design*, funcionalidade, comodidade e beleza, perderam espaço para a formação de uma nova consciência do papel do *design*, da tecnologia e suas possíveis contribuições para construção de um mundo mais sustentável e menos desigual.

De acordo com Cardoso (2016), no ano de 1971, as contribuições do designer e pesquisador americano Victor Papanek, significaram um divisor de águas para a mudança de mentalidade acerca do propósito, da importância e do modo de fazer o *design*. Neste ano, o designer publicou a obra “*Design for the Real World*” (Design para o mundo real), onde o autor convoca os *designers* a saírem de suas

zonas de conforto e de seus escritórios para olharem de forma mais precisa para o ambiente e as pessoas a sua volta, a fim de criarem soluções para o mundo real, que passava (e ainda passa) por situação de fome, miséria, conflitos raciais, protestos políticos, lutas por independência, guerras civis e Guerra Fria, corrida armamentista nuclear, e um crise ambiental que, pela primeira vez, foi anunciada de forma oficial pela Organização das Nações Unidas (ONU).

A obra de Papanek, ataca o paradigma de que "a forma segue a função", afirmando que tal expressão, desde o século XIX até a Bauhaus, é completamente alheia à realidade e desprovida de sentido. A afirmativa para que "aquilo que funciona bem terá necessariamente uma boa aparência" gerou, nos anos 1920 a 1930, uma série de mobiliários e utensílios "estéreis" (CARDOSO, 2016, p. 18). A partir de contestações que se impuseram no final dos anos 1960 e início dos anos de 1970, surgiram pensamentos críticos de design que foram de grande relevância tanto para "o amadurecimento de sua identidade, ainda em formação, quanto para a sua consolidação e enquanto ramo de conhecimento e, por conseguinte, sua posterior expansão para muitas outras áreas de atuação, além da industrial" (MENDONÇA, 2019, p. 10). Papanek protagonizou duras críticas ao modelo de *design* vigente e propôs uma visão ampla, em que o *design* tinha a função de transformação socioambiental e não só de criação de mercados consumidores insaciáveis.

De acordo com Cardoso (2016), Papanek criticou duramente as barreiras que impediam o desenvolvimento de inovações com impactos sociais e propôs que os *designers* mudassem o seu foco, antes individualista, para a solução de problemas sociais, que se tornavam cada vez mais complexos, e do bem comum. Ao evidenciar a falta de valor humano nos preceitos da época, o pesquisador substituiu o termo "funcionalidade" pelo termo "função social" fazendo com que o *design* expandisse seu modelo, de forma a repensar o mundo, sua responsabilidade social e suas possíveis contribuições às questões socioambientais que ganham a agenda internacional daquele momento.

A visão de Papanek, de que o *design* poderia transformar o mundo, foi aceita na academia e o seu conteúdo foi aprimorado de maneira crítica por Gui Bonsiepe<sup>9</sup>, que sugere a migração de uma prática de "*design* para as necessidades"

---

<sup>9</sup> Georg Hans Max Bonsiepe, popularmente e academicamente conhecido como Gui Bonsiepe, nasceu em Gluecksburg, Alemanha em 23 de março de 1934. Bonsiepe é designer formado pela Hochschule für Gestaltung, de Ulm, onde lecionou até 1968. O autor também trabalhou no Chile,

para uma prática de “*design* para o desenvolvimento” (MENDONÇA, 2019, p. 12).

Para essa autora,

“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’)” (MENDONÇA, 2019, p.12).

Outro autor que cabe destacar pelas suas contribuições à visão crítica sobre o *design* é Ezio Manzini, que nos anos 2000, se empenhou na construção de uma nova cultura de *design*, a partir do diálogo com a sociedade contemporânea e as novas possibilidades advindas com a tecnologia. Na visão de Manzini, o processo de *design* precisa ser aberto, colaborativo, descentralizado e “capaz de criar significados e capacidades para que as próprias organizações sociais possam construir soluções para os seus desafios” (MENDONÇA, 2019, p. 11). Mendonça (2019) aponta ainda que

“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” (MENDONÇA, 2019, p. 11).

Mendonça (2019) afirma que as reflexões, as críticas e as releituras da sociedade, realizadas por Papanek, Bonsiepe e Manzini, aumentaram tanto as possibilidades, quanto às responsabilidades do *design* no mundo. Feito isso, os autores, afastaram o *design* apenas do espaço da indústria e das empresas e levaram-no em direção à sociedade e, por conseguinte, ao espaço institucional para onde a maioria das questões sociais são direcionadas: o Estado.

Essa trajetória do *design* só aconteceu porque ele passou por um sucessivo processo de desmaterialização, explica Mendonça (2019), que percorreu o caminho do *design* focado em produtos, para o *design* de cunho conceitual, para depois chegar no *design* como modelo mental (que é capaz de pensar e aprofundar no subjetivo, repensar experiências, sistemas, interações e significados nas diversas áreas do conhecimento). Nesta conjuntura de transformação dos processos de *design*, de sua

---

na Argentina e no Brasil, onde foi pesquisador do CNPq, e criou o Laboratório Brasileiro de Desenho Industrial, em Florianópolis, Santa Catarina. O *designer* elaborou algumas obras tais como “Do Material ao Digital”, “A tecnologia da tecnologia”, “Teoria e prática do desenho industrial”. “*Design* e desenvolvimento”, entre outras.

função e sua abrangência, surge um novo modo de pensar o *design*, não voltado apenas para o mercado e setor privado, mas incluindo também governos e sociedade civil. Neste sentido o *design* ganha novas responsabilidades diante do cenário global, passando a ser considerado como uma abordagem para a solução de problemas e para a criação de novos sentidos aos desafios enfrentados pela sociedade. Esta esfera constitui-se o nascimento das referências ao *design thinking*, que como explica Mendonça (2019), surgem noções e orientações do modo de pensar do *design*, “com características que agregam elementos novos à forma de atuação da Administração Pública, sua gestão e construção de políticas” (MENDONÇA, 2019, p. 15).

#### 4.3. O *design thinking*: um modelo mental

Como visto, o *design* surgiu e se desenvolveu de acordo com a forma com que as pessoas enfrentam o mundo, ou seja, o *design* originou-se da maneira como as pessoas constroem o ambiente em que vivem. Para Manzini (2017) essa construção quando direcionada pelo modo *design*, ao contrário do modo convencional<sup>10</sup>, cria um ambiente que leva em consideração três faculdades inerentes aos seres humanos: o senso crítico, a criatividade e o senso prático que, quando combinados, viabilizam a concepção de soluções realmente inovadoras que, realizando as ações corretas, podem ser implantadas. O modo *design* é uma forma de agir, com cerne na capacidade própria, que todas as pessoas possuem e que tem acesso em potencial.

Nesse sentido, Manzini (2017) complementa que,

“o modo design está se tornando predominante em todas as áreas, em todos os níveis da atividade humana e para todo tipo de 'sujeito', seja individual ou coletivo. Isso significa que, em um mundo altamente conectado, com rarefação das tradições, as organizações (de empresas a associações e órgãos públicos, de cidades a regiões e países) também são levadas a se apresentar e a operar em modo de design, seja em termos do que fazer ou do que parecer” (MANZINI, 2017, p. 47).

Diante desse contexto, Manzini (2017), explica sobre a transformação do *design* ao longo de sua trajetória atingindo uma abstração dos modelos tradicionais, a partir da associação dos seus variados campos de atuação, que tornou possível

---

<sup>10</sup> Manzini (2017) explica que o modo convencional é a forma de construir o ambiente guiada pela tradição e pelas convenções sociais, resultando em algo previsível e de acordo com o que todos esperam, em síntese, “fazemos isso assim porque sempre fazemos assim”.

promover significativos movimentos ainda em curso: em primeiro lugar, a expansão do *design*, tornando-o acessível aos que não são profissionais de *design*, ou seja, aos que não possuem formação específica ou em áreas afins, que para o autor, fomentam uma cultura do *design* para não especialistas, isto é, *design difuso*; já em segundo lugar, o desenvolvimento e alargamento das áreas de atuação do próprio *designer* profissional, em outras palavras, de acordo com o autor, *design* especializado, para além das aplicações tradicionais, entre elas, a solução de problemas públicos.

Isso posto, após a contextualização da trajetória do *design* com relação às transformações mundiais, fica nítido que o *design* praticado após a revolução industrial evoluiu consideravelmente até ser entendido como modelo mental ou como a forma de pensar o *design*, também conhecido como *design thinking*. Caracterizar o *design thinking* não é uma missão simples, pois a concepção da forma de pensar *design* é um processo intenso e constante, aberto e que se expande tanto nas academias, quanto na prática profissional e, constantemente, são utilizadas categorias e nomenclaturas diversas.

Cabe destacar que existem duas vertentes distintas sobre o *design thinking* e que pouco dialogam entre si, como explica Mendonça (2019). A primeira delas consiste na visão do *design* como teoria, procedente das academias, que possui aproximadamente 40 anos de reflexão com foco na descrição de modelos de pensamento do *design* e sua comparação com outras teorias de construção de conhecimento. A outra vertente, segundo a autora, se expandiu no final da década de 1990 e se originou no setor privado e cursos de administração; essa linha tem como foco o emprego do *design* como ferramenta estratégica para a geração de inovações e para a construção de vantagem competitiva.

Nesta última visão, Mendonça (2019) relata que o “*design dos negócios*”, embora criticada por ser superficial, simplista e um tanto “propagandística”, tem o mérito de ter popularizado o pensamento do *design thinking* de forma difusa, para os não *designers*. Essa difusão do pensamento expandiu suas práticas para campos de atuação menos tradicionais como, saúde, educação, governos, entre outros. Mendonça (2019) aponta que essa simplificação do *design thinking*, “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*)”. Esse pensamento foi amplamente apresentado como uma receita pronta para o sucesso e, acabou por gerar, “certa

resistência hoje identificada tanto no campo acadêmico quanto em alguns espaços profissionais, com relação ao uso do termo *design thinking*” (MENDONÇA, 2019, p. 18).

De forma subsequente, esta subseção pretende apresentar alguns entendimentos acerca do *design thinking*, porém, sem limitá-lo ao conceito de forma definitiva, mas de apresentar uma proposta de como essa forma de pensar o *design*, na identificação e na organização de seus significados e práticas, pode contribuir para enxergar soluções satisfatórias que possam servir como referencial para sustentar a estruturação do pensamento e aplicação do *design* no setor público.

No presente trabalho, o *design thinking* é abordado como a forma de pensar do *design*, resultado de sucessivas transformações ao longo da história, ou seja, o *design thinking*, para este trabalho não é um ramo específico do *design* e nem uma nova concepção sobre o tema.

Nos anos de 1992, Richard Buchanan, publicou um dos textos que primeiro empregou o termo *design thinking*: “*Wicked Problems in Design Thinking*”, onde propõe o pensamento de *design* como forma de resolver os *wicked problems*, ou problemas complexos.

Concomitantemente, em 1991, foi fundada nos Estados Unidos, a consultoria em *design* IDEO, que foi a responsável por popularizar o *design* pelo mundo. A consultoria tornou acessível a prática de *design* para não *designers* difundindo a denominação *design thinking*, explica Cavalcante et al. (2019).

No entendimento de Stickdorn e Schneider (2014) o *design thinking* consiste em uma “atitude, uma metodologia, uma filosofia” e até mesmo uma abordagem ao aprendizado. Os autores destacam ainda que, se o *design thinking*, por meio de suas ferramentas e metodologias, for capaz de entregar soluções inovadoras e eficientes, dando vazão a potenciais, liberando a criatividade, em um contexto coletivo e colaborativo, com vistas a fins duráveis e sustentáveis, certamente se tornará um prenúncio de um futuro promissor. Para os autores a forma de pensar o *design* é um processo sistêmico e que envolve imaginar, descobrir, pensar, prototipar, testar, iterar e implementar.

Manzini (2017) define *design thinking* como “uma abordagem metodológica e uma atitude mental que todos os atores sociais deveriam adotar quando diante de problemas capciosos (ou seja, de problemas complexos e mal definidos)” (MANZINI, 2017, p. 47).

Por fim, Brown (2017), explica que o “*design thinking*, ou pensamento do *design*, é uma abstração do modelo mental utilizado há anos pelos *designers* para dar vida às ideias”. Essa forma de pensar pode ser aprendida e utilizada na aplicação de quaisquer cenários, seja no setor público ou privado” (BROWN, 2017). O conceito aborda um conjunto de princípios que podem ser aplicados a uma ampla variedade de problemas.

O autor acredita que o *design thinking* nasce com a aptidão que os *designers* têm aprendido ao longo do tempo, ao procurarem estabelecer a relação entre as necessidades humanas, os recursos técnicos disponíveis, as restrições práticas, o economicamente viável e ao integrá-los à visão humana do que é desejável na criação de produtos. O *design thinking*, para o autor, se apresenta como etapa seguinte, quando aplica os saberes em uma ampla variedade de problemas.

Segundo Brown (2017), é nítido o crescente interesse pelo *design thinking*, e o autor afirma que esse crescimento se deu na medida em que o centro das atividades econômicas passou da produção industrial para a criação de conhecimento e prestação de serviços, onde a inovação tornou-se uma estratégia crucial à sobrevivência da organização. Nesta transição, a inovação, além de produzir novos produtos físicos, “incluía novos tipos de processo, serviços, interações, formas de entretenimento e meios de comunicação e de colaboração”, que são exatamente tarefas centradas no ser humano (BROWN, 2017, p. 7).

Nesse arcabouço, Brown (2017) expõe que o trabalho do *designer* é “converter a necessidade em demanda” e explica que, para que isso aconteça, é necessário colocar as pessoas em primeiro lugar. O autor coloca que “o *design* centrado no humano” tem importância crucial à inovação, mas identificar e conhecer a necessidade latente do usuário e elaborar uma resposta é uma tarefa árdua e difícil pois as pessoas se adaptam às situações inconvenientes e, muitas vezes, não percebem o que estão fazendo. Brown (2017) explica também que as ferramentas de pesquisa convencionais não são suficientes para criar ideias radicais capazes de mudar paradigmas, e resultaram apenas em melhorias incrementais. O *design thinking*, atua então, com o desafio de ajudar as pessoas a articularem suas necessidades latentes, que muitas vezes, elas nem sabem que têm.

Neste esforço, Cavalcante et al. (2019), explica que os conceitos de empatia e escuta ativa são componentes fundamentais do foco no ser humano. Por empatia, Cavalcante et al. (2019) entende o desenvolvimento de uma conexão com

as pessoas observadas, ou a tentativa de colocar-se no lugar do outro e “entender um desafio a partir de suas perspectivas em termos de vivências, histórias e experiências reais”. O exercício da empatia, ainda segundo o autor, em um mundo cheio de desigualdades sociais e econômicas, contribui para que os *designers* e os gestores públicos consigam transpor as barreiras “cognitivas e alinhar o entendimento dos problemas e das necessidades dos cidadãos, com base em contatos diretos e pessoais” (CAVALCANTE et al., 2019, p. 39). Já a escuta ativa consiste na atenção plena sobre “o que a outra pessoa deseja expressar, em postura de abertura e não interferência na fala do outro. Em outras palavras, o usuário é entendido e valorizado como especialista na sua experiência” (CAVALCANTE et al., 2019, p. 39).

Brown (2017) ressalta que os projetos de *design thinking* 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. O autor destaca ainda que “os comportamentos nunca são certos ou errados, mas são sempre significativos” (BROWN, 2017, p. 41). 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. Essa imersão no contexto em que o usuário está inserido, para conhecer profundamente a realidade daquela pessoa ou de um grupo (inclui os extremos e os usuários radicais), não almeja alcançar respostas diretas, mas sim, as perguntas corretas que levem a *insights*<sup>11</sup> capazes de ampliar a compreensão sobre a situação problema, ou seja, o *design thinking* busca traduzir observações em *insights* que inspirem novas soluções.

Mendonça (2019) acrescenta que para que esses *insights* sejam alcançados, é primordial um processo de observação que permita estar com as pessoas em seus contextos, práticas e interações reais, ir a campo e vivenciar. Mendonça (2019) alerta que isso importa porque fora do contexto habitual as pessoas não conseguem reproduzir o que efetivamente pensam ou fazem.

---

<sup>11</sup> Insights podem ser entendidos, segundo Pinheiro e Alt (2011), como pequenos fragmentos de informações que quando organizados trazem um significado novo ao processo de *design*. Stafford (2019) explica que 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.

As relações e conexões são elementos importantes da forma de olhar e conhecer pelo *design*. Assim, Mendonça (2019) diz que, surge a primeira doutrina do *design* centrado no usuário (UCD<sup>12</sup>), que defende uma postura passiva do *designer* em relação ao contexto observado, para tentar simplesmente captar a experiência do usuário. No entanto, com o avanço das ciências comportamentais, essa doutrina evoluiu para o *design* centrado no humano (HCD<sup>13</sup>), que se preocupa, além de construir soluções que sejam adequadas aos comportamentos humanos existentes, em remodelar ou até influenciar novos comportamentos. Mendonça (2019) elucida que essa última filosofia 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.); além de ter sido a responsável por um processo mais profundo de humanização do processo de construção de soluções no *design*. Representou também 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, e ao modificar-se o olhar, modificam-se também, as possibilidades de soluções. Por fim, no *design* centrado no ser humano a experiência humana se torna o cerne 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. 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.

Por outro lado, é importante entender que, quando usada de forma muito limitada, como por exemplo, deixando de lado os interesses de grupo ou do coletivo para primazia dos interesses do consumidor, a filosofia do *design* centrado no humano pode dividir e obscurecer o entendimento da situação problema, gerando soluções frágeis.

---

<sup>12</sup> *User Centered Design* (UCD).

<sup>13</sup> *Human Centered Design* (HCD).

Nesse diapasão, é de extrema importância a constante reflexão sobre a construção do conhecimento no *design* no que tange a compreender as frações da realidade e como, posteriormente, organizá-las, tornando mais visível a complexidade, não a escondendo. Essa reflexão é especialmente importante ao introduzirmos o *design* no setor público, onde alguns níveis de decisões impactam vários sistemas e de maneira massiva. Mendonça (2019) enfatiza 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.

O *design thinking*, portanto, é um modelo mental que tem o humano como ponto central de seus projetos, em um esforço contínuo, levando-se em consideração a diversidade da população, pela compreensão mais abrangente do ser humano, de modo a entender as diferentes perspectivas das pessoas, suas reais necessidades e estratégias para supri-las, assim como as narrativas que motivam e justificam as ações.

#### 4.3.1. O processo de criação no *design thinking*

Trazendo novamente a fala de Cardoso (2016, p. 15), “o *design* nasceu com o firme propósito de pôr ordem” em um mundo cada vez mais complexo, contudo, tal ordem não será possível lançando mão de metodologias que contemplem apenas um modelo de pensamento e sim por meio da combinação de diversas formas de pensar; neste ponto é que o *design* pode contribuir de forma significativa.

Não existe uma fórmula para que os projetos dirigidos pelo *design thinking* (DT) deem certo, a própria natureza sistêmica e interdisciplinar do *design thinking* torna isso impossível, isto é, os designers, que utilizam a abordagem do *design thinking* em seus projetos (chamados por Brown de *design thinkers*), têm a consciência de que não existe “melhor forma” de percorrer o processo, aclara Brown (2017). O escritor explica que durante um processo de *design thinking*, existem “pontos de partida e pontos de referência úteis ao longo do caminho, mas o *continuum* da inovação pode ser visto mais como um sistema de espaços que se sobrepõem do que como uma sequência de passos ordenados” (BROWN, 2017, p. 16).

Esses espaços, conforme Brown (2017, p. 16), podem ser tratados como “a *inspiração*, o problema ou a oportunidade que motiva a busca por soluções; a *idealização*, o processo de gerar, desenvolver e testar ideias; e a *implementação*, o

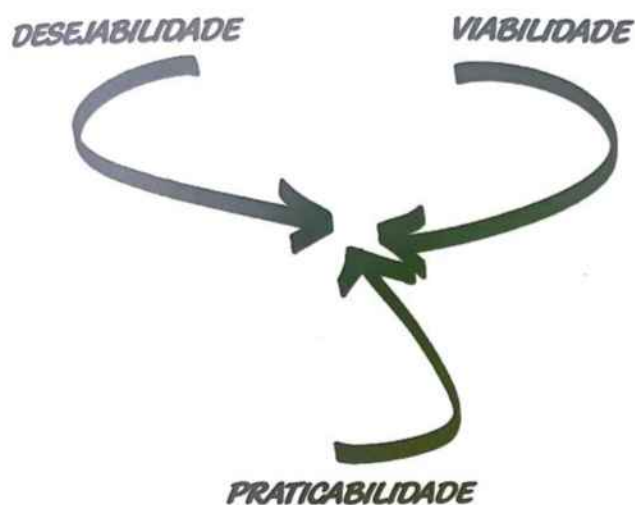
caminho que vai do estúdio de *design* ao mercado”. Esses espaços não são lineares e, como dito anteriormente, se sobrepõem, isso quer dizer que os projetos de *design thinking* transitam por esses espaços e os percorrem por mais de uma vez, conforme a equipe refina suas ideias e explora novos rumos.

Esta justaposição dos espaços não significa uma metodologia caótica, ela acontece exatamente porque o *design thinking* tem natureza iterativa, não linear e é, essencialmente, um processo exploratório. Brown (2017) elucida que quando o processo de *design thinking* é executado corretamente, certamente levará a alternativas inusitadas ao longo do caminho e que devem ser exploradas. O autor continua a esclarecer que, algumas vezes, essas alternativas podem se integrar ao processo de modo contínuo, sem que haja a necessidade de alterações ou interrupções; por vezes, a alternativa provocará a equipe a rever algumas ideias iniciais. Essa abordagem iterativa do processo possibilita o teste e a experimentação desde o primeiro dia do projeto, corrigindo-o e ajustando-o ao longo do caminho.

Uma outra forma de pensar os espaços sobrepostos da inovação, para Brown (2017), é em termos de fronteiras. Essas fronteiras são restrições que limitam o projeto. O escritor opina que uma das características do *designer* é aceitar e trabalhar com as limitações; ele afirma ainda que sem essas restrições “o *design* não pode ser criado” e que “o melhor *design*”, frequentemente, é projetado com grandes limitações.

Essa disposição e aceitação das restrições compreendem, de acordo com Brown (2017), o fundamento do *design thinking*. O autor ensina que a primeira etapa de um processo de DT costuma ser a identificação das restrições mais importantes e a definição de critérios para a sua avaliação. Tais restrições podem ser melhor entendidas se avaliadas segundo três critérios que, também se sobrepõem para viabilizar boas ideias, são eles: (i) a praticabilidade, que diz respeito ao “que é funcionalmente possível num futuro próximo”; (ii) a viabilidade, que se refere ao “que provavelmente se tornará parte de modelo de negócios sustentável; e (iii) a desejabilidade, que faz alusão ao “que faz sentido para uma pessoa” (BROWN, 2017, p. 18). Esses critérios estão ilustrados na figura a seguir:

Figura 2: Os três critérios da restrição



Fonte: BROWN, 2017, p. 19

No contexto dessas três dimensões da restrição, o *design thinker* trabalha para colocá-las em equilíbrio harmonioso, ao contrário de um *designer* convencional, que tentaria solucionar essas restrições. Brown (2017, p. 18) descreve que “para uma coexistência pacífica não implica que todas as restrições sejam criadas iguais; determinado projeto pode ser desproporcionalmente orientado por tecnologia, orçamento ou outros fatores”. Esse processo também não é linear, as equipes repensarão essas três dimensões ao longo da vida do projeto, mas sempre focadas nas necessidades humanas, que é o que orienta o *design thinking* a se distanciar do *status quo*.

Neste contexto Brown (2017) explica que os *design thinkers* transitam na tríade de restrições e entre elas com criatividade, pois o foco não é mais no problema e sim no projeto. Um projeto pode ser considerado, nas palavras de Brown (2017), “um veículo que transporta uma ideia do conceito à realidade”. O autor aclara que um projeto de *design thinking* não é ilimitado nem contínuo, ele tem começo, meio e fim, e são exatamente as restrições que o mantém com foco na meta que foi previamente estabelecida de forma clara. Por fim Brown (2017, p. 21) diz que “A clareza, o direcionamento e os limites de um projeto bem definido são vitais para sustentar um alto nível de energia criativa”.

No arcabouço das restrições vale dialogar acerca dos *wicked problems*, uma vez que é um termo bastante usado no presente trabalho. No entendimento de Rittel e Webber (1973, apud Mendonça, 2019, p. 23), os *wicked problems* são “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 tal particularidade, não há uma “formulação ou solução única” para um *wicked problem*, como consequência disso, o emprego apenas de métodos analíticos como recurso para o desenvolvimento da solução se mostraria falho e ineficiente. Alguns exemplos desses problemas complexos podem ser a desigualdade social, a superação da pobreza, o aquecimento global, a segurança pública, pandemias, entre outros. Rittel e Webber (1973, apud Mendonça, 2019) listaram notórias características desses problemas a fim de contribuir para o melhor entendimento do termo, esses aspectos estão ilustrados na figura 3, a seguir:

Figura 3: Características dos *wicked problems*



Fonte: BONOTTO, Elisa et al. A sustentabilidade como um *wicked problem*. *Braz. J. of Develop.*, Curitiba, v. 4, n. 6, p. 3335-3351, out./dez. 2018.

Essa abordagem de *wicked problem* exerce papel importante para destacar a complexidade da delimitação de alguns problemas e a limitação do uso exclusivo do pensamento analítico para o desenvolvimento de soluções. Neste contexto, o *design thinking* aponta como um importante elemento para uma mudança de paradigmas no que tange a uma transformação estrutural na forma de interpretar e perceber os problemas, uma vez que esse modelo mental vai além da lógica linear cartesiana, caracterizado pela co-evolução entre o problema e a solução. A medida em que, no processo de *design thinking*, contextualiza o problema e o ressignifica, a construção de soluções é direcionada para diferentes e novos caminhos. Mendonça (2019) explica que,

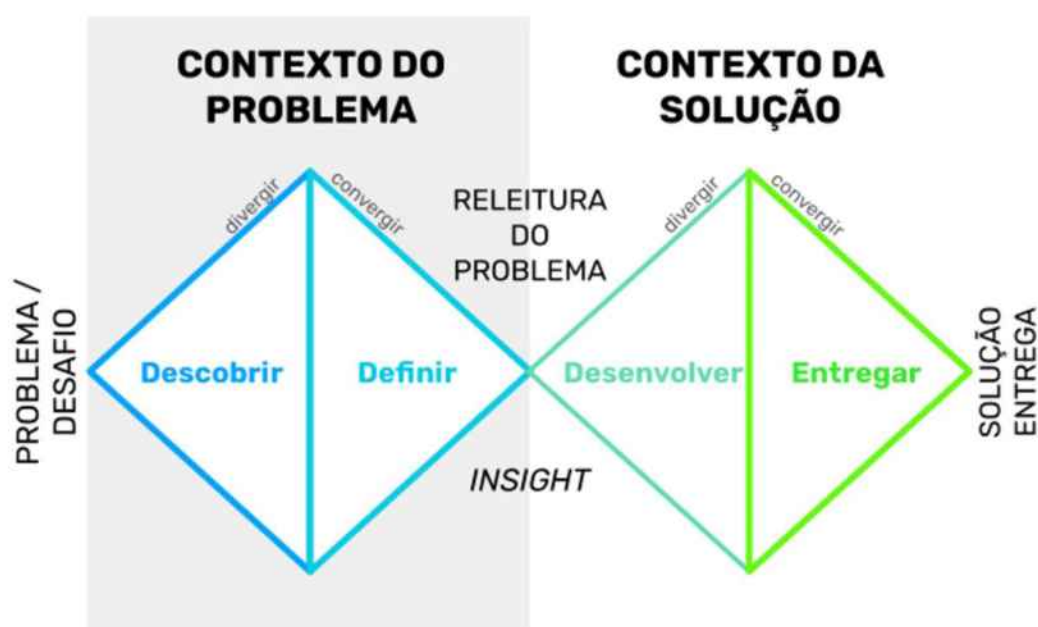
“a definição de um problema no processo de *design thinking* não se faz a priori, mas dentro do processo de construção do entendimento da situação problemática, da expansão do enquadramento que lhe dá significado o que, consequentemente, direciona a solução” (MENDONÇA, 2019, p. 25).

O processo criativo do *design thinking*, como ensina Brown (2017), passa por diversas fases, algumas nebulosas, aparentemente desestruturadas, com

lampejos de clareza e que a solução parece não ter forma; outras, de longos períodos com toda a atenção voltada para os detalhes, cada uma dessas fases é de extrema importância para vislumbrar as diferentes estratégias.

Experimentar o *design thinking*, nas palavras de Brown (2017), é transitar entre quatro estados mentais: pensamento divergente, pensamento convergente, pensamento analítico e pensamento sintético. Para ajudar a entender o movimento entre os pensamentos, apresenta-se uma descrição visual por meio do modelo do duplo diamante, exposto na Figura 4, a seguir.

Figura 4: Modelo Duplo Diamante



Fonte: Imagens do Google para "duplo diamante".

Nota: A imagem foi escolhida por apresentar todos os elementos necessários à compreensão da metodologia.

Conforme explicações de Brown (2017), o pensamento divergente tem o objetivo de aumentar e diversificar as opções para criar escolhas e tange o campo criativo do pensamento. Essa forma de pensamento, embora implique em uma fase de maior complexidade, não pode ser vista como obstáculo, mas sim, como um caminho para a inovação, como afirmou Linus Pauling<sup>14</sup>, "para ter uma boa ideia, você

<sup>14</sup> Linus Carl Pauling foi um químico norte-americano, duas vezes premiado com o Prêmio Nobel. Ele concebeu o conceito de eletronegatividade e criou o Diagrama de Pauling.

antes, precisa ter muitas ideias”. Complementar à fase do pensamento divergente, temos a análise que, de acordo com Brown (2019), é empregada para decompor os problemas complexos como estratégia para ampliar a compreensão. Essa fase de resolução de problemas baseia-se na investigação para a coleta de dados (etnográficos, entrevistas, pesquisas, fotos, vídeos, gravações, entre muitas outras ferramentas utilizadas para a coleta de informações) para entender o desafio proposto e gerar novas possibilidades.

Já o pensamento convergente do processo de *design thinking*, como a clara Brown (2017, p.62), “é uma forma prática de decidir entre as alternativas existentes”, aproximando-se da solução. Acessório à fase convergente, temos a síntese, que reúne as partes para formular ideias completas, Brown (2017, 65) completa que, “em algum momento, a equipe deve se sentar e mergulhar em um intenso período de síntese (...) para começar a se organizar, interpretar e montar esses vários conjuntos de dados para formar uma história coerente”. Brown (2017, p. 66) conclui que o processo de criação do *design thinking* opera por meio do “movimento contínuo entre os processos divergentes e convergentes, por um lado, e entre o analítico e o sintético, por outro”.

A figura 4 mostra, além dos estados mentais, de forma muito simplificada as etapas do processo de criação do *design thinking*. Vale ressaltar que a estrutura do processo de DT é bastante complexa e recebe na literatura diversos componentes que, fundamentalmente, possuem os mesmos princípios: identificar, construir, *insight*, ideia, protótipo, entrega, implementação; mas, para fins do presente trabalho e com o intuito de facilitar o entendimento, utilizar-se-á as etapas, elaboradas pelo *Design Council*<sup>15</sup>, por meio do modelo do duplo diamante, quais sejam:

(a) descobrir: esta etapa ajuda a compreender o problema, ao invés de supor o problema. Envolve uma imersão no contexto do usuário para entender as necessidades latentes que gerem *insights*. Trata-se de uma etapa em que os pensamentos, divergente e analítico, se fazem mais presentes;

(b) definir: nesta etapa, os insights obtidos contribuem para entender com clareza os desafios e restrições do projeto para a definição de estratégias. Trata-se

---

<sup>15</sup> *Design Council* é uma instituição criada após a Segunda Guerra Mundial para ajudar na recuperação econômica pós-guerra mas, que atualmente ampliou a sua missão para aplicar o *design* a uma série de questões sociais contemporâneas.

de uma etapa em que os pensamentos, convergente e sintético, se fazem mais presentes;

(c) desenvolver: esta etapa do projeto envolve a geração de alternativas para o problema diagnosticado; nesta fase a inspiração surge de diversas referências e um número grande de alternativas podem (e devem) surgir. Aqui, é de extrema importância, testar as ideias e conceitos para identificar os erros antes de implementá-los e corrigir os caminhos, caso seja necessário. Trata-se de uma etapa em que os pensamentos, divergente e analítico, se fazem mais presentes;

(d) entregar: nesta fase, com os possíveis erros já mitigados e a (s) opção (s) de solução já refinada (s), elabora-se um protótipo a fim de testá-lo com o usuário para descartar o que não funciona e melhorar o que se mostrou mais eficiente como solução final. Essa é uma fase de grande interação com o usuário e resulta na entrega da solução final do projeto. Trata-se de uma etapa em que os pensamentos, convergente e sintético, se fazem mais presentes.

Vale ressaltar que, assim como em todo o processo de criação de *design thinking*, essas etapas não são lineares, elas podem ser revisitadas quantas vezes se fizerem necessárias. Para auxiliar no processo criativo, inúmeras ferramentas (de criatividade, coleta de dados e informações, metodologias ágeis, entre outros) foram criadas e podem ser utilizadas nas várias etapas do processo de *design thinking*, porém não serão abordadas no presente trabalho embora citadas a título de exemplos: mapa de *stakeholders*, safári de serviços, *shadowing*, mapa de jornada do usuário, prototipagem, mapa mental, entrevistas, escuta ativa, os 5 porquês, sondagem cultural, etnografia, mapa de expectativa, *personas*, criação de cenários, *storyboards*, cocriação, *storytelling*, *blueprints*, *business model canvas*, *brainstorming*, entre outras tantas ferramentas.

Nessa conjuntura, em seus estudos Mendonça (2019) entende 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” (MENDONÇA, 2019, p. 43).

Entende-se, portanto que, o processo criativo do *design thinking* no uso de variados recursos de materialização da solução, é mais do que “estilo de *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.

#### **4.4. O *design thinking* e o setor público**

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 levar a inovação ao setor público.

Ferreira (2019) cita que desde que o *design* foi reconhecido como área do conhecimento e conseqüentemente com profissão a grande maioria dos *designers* voltaram sua atenção para o setor privado, mantendo o distanciamento com o setor público e não participando da elaboração de soluções para os problemas sociais. Porém, como descrito nos capítulos anteriores, tanto os modelos de gestão que direcionam a Administração Pública, quanto o *design*, passaram por sucessivas transformações chegando no que conhecemos hoje: os governos alterando suas práticas de gestão e o *design* evoluindo como forma de pensar e expandindo a sua área de atuação da indústria de massa para a necessidade latente dos usuários.

É importante ressaltar que dentro da mesma organização pública podem ser encontrados diversos níveis de penetração dos modelos organizacionais; as reformas administrativas não significam o rompimento com o modelo anterior, mas a descontinuidade de alguns elementos, isto é, existe a predominância de um modelo de gestão em determinado período, mas é possível perceber resquícios do patrimonialismo, da burocracia, do gerencialismo e da governança convivendo no mesmo espaço na Administração Pública contemporânea.

Há um século atrás, explica Manzini (2017), o *design* industrial surgiu como uma nova prática e uma nova cultura para lidar com as inovações tecnológicas e com o desenvolvimento industrial, tornando-os parte da vida das pessoas e construindo uma visão coletiva capaz de conferir-lhes sentido. O autor afirma que, algo análogo deveria acontecer nos dias atuais pois, os problemas complexos crescem exponencialmente e a inovação social se apresenta como um potencial agente transformador, porém, destaca o autor, que novas práticas e uma nova cultura são

necessárias e o *design thinking* cumpre esse papel como uma nova estratégia para pensar os problemas públicos.

O *design thinking* apresenta grande habilidade para preencher as lacunas entre o social e o técnico e, segundo Manzini (2017), essa característica torna o *design thinking* “um terreno fértil para a inovação social”. Em complemento a esse pensamento, afirma-se que o *design thinking* pode ser fonte para vislumbrar novas possibilidades para o setor público, tanto dentro da máquina pública, quanto na prestação de serviços e resolução de problemas sociais complexos.

Diante da velocidade das transformações socioculturais, econômicas, tecnológicas e, principalmente com o aumento da conectividade, Manzini (2017) esclarece que, vivencia-se um momento em que “tudo está em constante movimento, e as formas tradicionais de pensar e de fazer as coisas, bem como organizações tradicionais, estão se desmantelando” (MANZINI, 2017, p. 46). Somando-se isso à necessidade de se enfrentar problemas cada vez mais complexos, obtém-se como consequência uma corrida, tanto do setor privado, quanto do setor público, para o desenvolvimento de novas estratégias para enfrentamento do novo contexto, bem como a construção de coalizões necessárias para a sobrevivência neste cenário em constantes mudanças.

Para Mendonça (2019), vivencia-se atualmente, a primeira geração de servidores públicos que servem a comunidades reais e a comunidades virtuais; onde dados, informações e conteúdos são transmitidos e compartilhados em todo o mundo; onde muitas das entregas públicas passam a basear-se em informação, conhecimento e serviços, ao invés de produtos uniformes a serem distribuídos massivamente; e onde os servidores públicos precisam lidar, além dos problemas difíceis e complicados, com questões cada vez mais complexas.

Uma das principais qualidades do modo de pensar do *design*, de acordo com Mendonça (2019, p. 44), é o reconhecimento da ação bilateral entre o concreto e o abstrato, a teoria e a prática, isto é, “as intensas mudanças econômicas, políticas, sociais e tecnológicas, que estão em curso, ao mesmo tempo que geram, também demandam e refletem novas formas de pensar”. E esse mesmo fenômeno afeta também a atuação dos governos.

A Administração Pública, com seu modelo tradicional, se mostra ineficiente e insuficiente no enfrentamento das questões públicas. Essa insuficiência pode ser explicada na forma como os governos foram estruturados. Diante das tantas

transformações mencionadas, mesmo com as reformas administrativas, não observou-se mudança correspondente no sistema público, que continua estruturado no modelo de administração de uma sociedade industrial, onde os governos constituem um sistema fechado em si mesmo, que elaboram as políticas públicas por meio de sua burocracia e “abordam o cidadão como um agente passivo, que recebe dos governos bens e serviços públicos produzidos em massa, por um governo, que na maioria dos casos, também é restrito a esta função de provedor” (BOURGON, 2011 apud MENDONÇA, 2019, p. 46).

Nesse contexto, a distância entre os governos (que teriam mandato democrático para resolvê-los ou, ao menos, para exercer um papel importante na construção de possibilidades de solução) e as necessidades sociais mais complexas, fica cada vez maior. Isso leva a uma crise de efetividade, que resulta numa pressão sobre os governos para uma atuação diferente na abordagem, na forma de pensar e agir.

Nessa circunstância, os governos, sob o risco de perda da legitimidade enquanto principal agente promotor de valor público, iniciam um movimento para práticas mais inovadoras. Mendonça (2019) explicita que essas práticas foram estimuladas por meio de publicações e consultorias de organismos internacionais, que promoveu um diálogo e a reconsideração de modelos vigentes de Administração Pública.

É exatamente nesse ponto que a Administração Pública encontra no *design thinking* uma grande oportunidade de contribuir para a construção social de sentido, para a geração de valor público e para a mudança de paradigmas dentro da burocracia, uma vez que já se tornou evidente que a forma tradicional, baseada num pensamento racionalista-positivista, utilizada pela Administração Pública para lidar com o mundo VUCA e os *wicked problems*, é insuficiente.

Observa Mendonça (2019) que tanto no Brasil, quanto em vários países ao redor do mundo, entrou na agenda política a pauta “inovação no setor público”, que tem sido amplamente fomentada por instituições internacionais (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD, Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID) e que representa uma série de testes de novas abordagens para os problemas públicos, incluindo aqui, o DT. Esse processo de inovação no setor público ainda é bastante incipiente e encontra-se em fase de estruturação, possui diversas tendências e uma

grande quantidade de ferramentas, métodos e estratégias disponíveis para transformar a Administração Pública mas, cabe destacar, que o DT e as abordagens a ele relacionadas (*design* de serviço, de sistemas e centrado no ser humano, pensamento sistêmico, inovação aberta, *insights* comportamentais) possuem posição estratégica entre os demais elementos. Mendonça (2019) completa dizendo que,

"nos 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. 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".

Partindo do cerne do *design thinking* que considera o humano como o centro, infere-se que a referência para a criação de valor num projeto de DT são necessidades e desejos humanos considerados em seu sentido amplo. Acrescentando a isso o fato de que as possibilidades e as responsabilidades do *design* com relação ao mundo se ampliaram, desligando-se do campo da indústria, das empresas, do consumo e do valor individual; ele adentrou no coletivo, nas discussões de desenvolvimento, no espaço de valor social, público e da cidadania, tanto no campo econômico, quanto político. Dessa forma novas interfaces, entre o *design* e o setor público, se abrem.

No decorrer das discussões do presente trabalho, constata-se que as práticas do *design thinking* no setor público ainda são embrionárias e encontram-se em experimentação. Os estudos teóricos, ainda estão em formação, mas podem ser diagnosticadas três importantes linhas que instiga as práticas do DT na Administração Pública e o diálogo com o setor: *design* para a gestão, *design* para a transformação social e *design* na elaboração de políticas públicas.

O *design thinking* voltado para as soluções em gestão (*design* para a gestão), objetiva aperfeiçoar as entregas do Estado, no que se refere à produção de melhores serviços à população, reformular modelos organizacionais de forma a diminuir os silos da burocracia e acelerar a gestão do conhecimento dentro e fora do governo. A forma de pensar do *design*, direcionada à gestão, aclara Mendonça (2019), serve como ferramenta para ampliar a "eficiência, eficácia e efetividade das políticas e da máquina pública", além de defender uma forma de vínculo entre o governo com

o setor privado e a população, por meio de “práticas de *codesign*, co-produção e co-criação que a situam muito próximas da discussão de governança”, onde o Estado é considerado apenas como um dos agentes de elaboração de soluções.

Esta vertente, explica Mendonça (2019), também interage com o modelo gerencial (ou a nova gestão pública), no tocante 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” (MENDONÇA, 2019, p. 62). Dessa forma, delinea-se uma entrada para o teste de novas formas de fazer melhor o que já se faz, em outras palavras, busca-se governar com mais eficiência usando o DT.

Já o *design* para a transformação social no setor público, está associado ao ativismo social de Victor Papanek. Esta vertente objetiva fazer políticas públicas melhores, coerentes às mudanças estruturais da sociedade. Nesta linha, os governos não são os protagonistas da transformação social e nem mais um agente, aqui, o Estado desempenha um importante papel.

Conforme Mendonça (2019), o *design thinking* voltado a transformação social, executa, no setor público, função estratégica para promover mudanças estruturais na sociedade e com a participação dos cidadãos (*codesign*, co-produção, co-criação) em favor da “sustentabilidade, aprofundamento da democracia, efetivação de direitos políticos, inclusão social, redução das desigualdades etc.”, ou melhor, o DT atua como agente capaz de assumir riscos (tão temidos e abominados na Administração Pública), que se sente confortável na adversidade e que trabalha para identificar a real necessidade da população, além de propor soluções inovadoras, capazes de ampliar a produção de valor público (estatal e não estatal) e o empoderamento social.

Em síntese, Mendonça (2019) relata que, o *design* para transformação social entende o trabalho de *design* como um ato político, que influencia as relações de “cidadania, sistemas econômicos, grupos sociais, relações de poder e culturas”. Praticar o *design* não se refere apenas 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” (MENDONÇA, 2019, p. 63).

Por fim, o *design thinking* para a elaboração de políticas públicas, pode contribuir tanto na formulação, quanto na implementação das políticas, uma vez que

esses pontos são reconhecidamente conectados e podem ser considerados como problemas onde o pensamento e os métodos de *design* podem ser aplicados, ou melhor, as políticas públicas podem ser consideradas como problemas de *design*.

Como esclarece Junginger (2014, apud Mendonça, 2019), o processo de elaboração das políticas pode ser assimilado como a realização de atividades aplicadas de *design*. A autora destaca ainda que, mesmo sem a consciência do que estão fazendo, os elaboradores de políticas públicas lançam mão de conceitos específicos de *design* e aplicam métodos particulares de *design* em seu processo de construção: são movidos por um desafio, estabelecem critérios que orientam soluções, organizam informações e estabelecem cursos de ação.

Diante do exposto, torna-se claro que a utilização do DT na elaboração de políticas públicas é um esforço cognitivo (amplia possibilidades de raciocínios em uso) e de ordenar as partes em um todo (associação dos pensamentos analítico e sintético). Esse esforço resulta em novos significados e na possibilidade de redimensionamento do problema original, promovendo a abertura para a exploração de novas soluções.

Um dos grandes desafios do setor público é lidar com os problemas sociais. Nesse sentido, o *design thinking* pode atuar como um importante instrumento, uma vez que, embasado em características do pensamento sistêmico, esse modelo mental procura entender as causas, as raízes e a interdependência dos desafios. No processo de *design*, o problema e a solução estão intrinsecamente associados onde, a maneira como o problema é delimitado orienta a solução, uma vez que a solução será concebida conjuntamente com a compreensão do problema. Desta forma, o *design thinking* atua no setor público, como modo de agrupar a forma de pensar e enquadrar os desafios públicos para vislumbrar novas possibilidades. Mendonça (2019) afirma que, vale destacar esse ponto pois, realizar uma alteração na forma de perceber e interpretar os problemas públicos, é o fator de sucesso para que o *design thinking* possa alcançar resultados satisfatórios e promover a inovação no setor público.

Para Cavalcante et al. (2019), outro ponto relevante na definição do problema por meio da utilização do *design thinking*, e que resulta em uma grande mudança, é a imersão no contexto das pessoas, de forma objetiva e subjetiva (para isso existem inúmeras técnicas empáticas); essa prática proporciona à burocracia, uma vivência real do problema pois, inclui colocar-se no lugar do cidadão e também,

dentro do possível, sentir suas dores na experiência e no mesmo contexto. A partir daí, é possível compreender uma situação problema no ambiente permeado de interações, alcançando-se uma visão mais integral, que acolhe a complexidade.

Junginger (2015 apud MENDONÇA, 2019) ensina que não existe uma solução única, mas um leque de oportunidades que podem ser exploradas e aperfeiçoadas por meio desse contato com a realidade. A autora reforça que, ao se perceber os problemas do setor público como um processo de *design thinking*, o foco antes voltado à lógica da máquina pública e centrado num problema isolado, é alterado e orientado para a experiência humana como centro do desafio. Nessa perspectiva, os usuários finais e as partes interessadas passam a fazer parte do processo desde o início, não sendo submetidos às etapas finais (implementação, protótipos ou após a delimitação do problema e estruturação da solução).

Neste momento, cabe enfatizar que o Estado molda a sociedade e vice-versa, em uma ligação mutável, dado que, eles estão inseridos em um mesmo ecossistema econômico, social, ambiental e tecnológico. Como dito anteriormente, as grandes transformações experimentadas pela sociedade contemporânea ainda não foram absorvidas pelo setor público e, por conseguinte, não influenciaram sistematicamente os modelos de gestão.

Mendonça (2019) alerta que, a aplicação do *design thinking* como forma de promover a inovação no setor público, não deve ser considerada como uma nova teoria com potencial para superar ou substituir tudo o que já foi construído. Nesse arcabouço, Junginger (2015, apud Mendonça, 2019), defende que não há a necessidade de abandonar completamente o modelo tradicional de resolução de problemas, pois muitos problemas públicos, menos complexos, costumam alcançar bons resultados com essa abordagem mais tradicional.

Cavalcante et al. (2019) escreve que, uma das grandes preocupações dos governos é a imprevisibilidade e conseqüentemente os riscos. Nesse sentido, o *design thinking* se destaca por não pretender uma plena previsibilidade e, em um mundo de tantas inter-relações, em que as incertezas são próprias do contexto, nem sempre os riscos podem ser calculados. Ao absorver os riscos, as incertezas e os erros como parte do processo, o DT trata com grande relevância, a realização de testes e experimentações para identificação rápida de erros antes de ganhar escala podendo assim, corrigir os caminhos, ou seja, o *design thinking* pode ser considerado, nesse

contexto, um instrumento estratégico capaz de minimizar riscos em contextos de incertezas.

Atualmente, observa-se certa entrada do modo de pensar do *design* na seara pública, especialmente a partir da constituição de laboratórios ou hubs de inovação, alguns de caráter público ou público privado. Vale citar como exemplos o *MindLab*, na dinamarca; *La27eRegion*, na França; o *Laboratório de Gobierno*, no Chile; o *Laboratório La Ciudad*, no México; o 011Lab, em São Paulo; o GNova, em Brasília; a Organização Tellus, em São Paulo; o Nesta, no Reino Unido; e algumas outras entidades responsáveis por promover a inovação no setor público como a OCDE, o *Design Council*, a IDEO, entre outros.

Embora já se falasse de uma cultura de *design* nos governos, foi só com a chegada do *design thinking*, que novos elementos foram agregados a essa cultura, que o *design* passa a ser visto como modelo mental, não mais como um elemento integrante de uma parte de um processo, mas com uma habilidade sistêmica de criar futuros alternativos, ampliar as possibilidades de condução dos desafios públicos e favorecer o amplo campo das inovações. Não se trata de idealizar futuros distantes e com técnicas pouco aplicáveis, mas futuros eminentes e concretizáveis. Constata-se, portanto, que o DT por ter uma forma sistêmica de pensar, mostra-se altamente capaz de dialogar com a esfera pública, ocupando lugar estratégico nas agendas políticas e contribuindo de forma significativa para promover a inovação **do e no setor público**.

O *design thinking* é uma prática ainda em curso, influenciada pelo paradigma sistêmico e o seu deslocamento do setor privado para o setor público é recente, sendo incipiente, um pensamento crítico e reflexões mais aprofundadas no tema incorporando elementos do campo da Administração Pública. Partindo dessa visão, objetivou-se ampliar o diálogo entre o modo de pensar do *design* e o setor público, bem como apontar novas possibilidades de contribuição do *design thinking* para a implementação de inovações nos governos, além de demonstrar que os modelos de gestão da Administração Pública se mostram mais, ou menos aderentes ao processo de inovação pelo DT, não sendo as reformas administrativas, com a introdução de novos modelos de gestão, a resposta (embora forneça estrutura) para a inovação pública e sim uma mudança de cultura, mentalidade e atitudes que favoreçam o campo da inovação.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho objetivou fomentar e ampliar o diálogo entre o modo de pensar do *design*, o *design thinking*, e o setor público. Além disso, pretendeu-se apresentar o *design thinking* como opção à promoção de inovação no setor público, avançar na discussão sobre a interação entre o *design thinking* e a Administração Pública, bem como, proporcionar uma nova visão acerca dos problemas públicos, cada vez mais complexos, por meio da visão sistêmica, holística e das práticas interativas que esse modelo mental oferece.

Com a finalidade de apresentar soluções aos problemas propostos para o presente estudo: *“Como o design thinking pode dialogar com a Administração Pública contemporânea e, quais os novos elementos dessa forma de pensar do design (DT) pode agregar à forma de lidar com os desafios públicos, colaborando para a inovação do e no setor, além contribuir para a geração de valor público?”*, percorreu-se um caminho que abordou um breve histórico dos modelos de gestão e suas características para a Administração Pública; uma sucinta contextualização acerca da inovação no âmbito da inovação social e inovação para o setor público, que são temas interligados e complementares; uma explanação acerca da trajetória do *design* até a sua evolução como modelo mental e, por fim, adentrou na discussão acerca das contribuições do DT para o processo de inovação no setor público, apontando novas possibilidades que se abrem por meio dessa abordagem. Além da análise crítica da literatura, o caminho percorrido baseia-se também em reflexões a partir da experiência teórica e prática da própria autora sobre o tema, ademais, apresentou-se algumas inquietudes da autora, que é designer, e vivencia a gestão pública em sua vida profissional.

Pretendeu-se, portanto, evoluir na discussão de como essa interface tem demandado uma mudança de mentalidade na forma racional-positivista, aqui tratada por modelo ou forma tradicional de atuação do setor público, e de que maneira pode contribuir para que empreendedores e gestores públicos possam melhor enfrentar os novos e dinâmicos desafios da Administração Pública atual.

A análise proposta por este ensaio justifica-se tanto do ponto de vista teórico quanto do prático. No cerne do campo teórico, o tema inovação e suas abordagens, de acordo com Cavalcante et al. (2019), está ganhando destaque em publicações e eventos acadêmicos; porém, o debate acerca da interface entre o setor público e as abordagens do *design*, em especial o DT, é muito centralizada nos países

anglo-saxões e escandinavos, sendo ainda tímida nas ciências sociais brasileiras, segundo o autor. Já com relação ao ponto de vista da prática governamental, é possível observar, nos últimos anos, uma proliferação da agenda de inovação nas organizações públicas que, para Cavalcante et al. (2019) vem aplicando métodos oriundos do *design thinking* e capacitando seu quadro funcional nessas ferramentas, porém, não englobam um debate mais aprofundado que situe essa forma de pensar no setor público tradicional, ainda predominante.

No que concerne aos modelos de gestão, abordados no capítulo 2, entende-se que a sua evolução se deu na medida em que a sociedade evoluiu nos mais diferentes aspectos. Diante de tantas transformações que o mundo tem vivenciado, os governos se viram pressionados a alterar a forma como enxergam o cidadão dentro desse ecossistema e a buscarem e diversificarem a forma como resolvem os problemas públicos. Esse novo contexto, para Cavalcante et al. (2019), vem exigindo do setor público ações que ultrapassam as tradicionais respostas burocráticas, focadas no cumprimento de regras preestabelecidas.

Observa-se que as práticas na Administração Pública, evoluíram do patrimonialismo para burocracia, desta para a gerencial e, percebe-se uma tentativa de evolução para a governança pública, porém, apreende-se que os paradigmas deste último modelo, é por vezes, bastante conflitante com os demais, principalmente no que tange à temática da “inovação no setor público”. Como visto ao longo deste trabalho, em todo o mundo, as administrações estatais foram construídas, principalmente, sob a influência dos modelos burocrático e gerencial e neles permanecem referenciadas até os dias atuais.

Neste contexto, percebe-se que, de acordo com Secchi (2009), ao analisar uma organização pública é necessário ter em mente que, dentro da mesma organização, podem ser encontrados diversos níveis de penetração dos modelos organizacionais. Além do exposto, constata-se que, embora algumas Reformas Administrativas tenham acontecido o longo da história, os governos não têm conseguido acompanhar as grandes transformações que imperam no mundo. A natureza dos problemas sociais, interdependentes com diversos sistemas e com riscos não calculáveis, exigem uma abordagem multifacetada, impelindo os governos a repensarem sua forma de gestão e geração de valor público. O cenário não permite mais um Estado de sistema fechado em si mesmo, que considera o cidadão com agente passivo de sua administração.

Neste cerne conclui-se que, os modelos de gestão, não são os responsáveis por introduzir a inovação pública, embora forneçam uma estrutura, um arcabouço, um alicerce para a promoção da inovação do setor. Constatou-se que o modelo mais aderente a uma agenda política de inovação no setor público é a Governança Pública (preza pela interação entre os diversos atores da sociedade no processo de políticas públicas, fortalece mecanismos participativos de deliberação, enxerga o cidadão com agente ativo, entre outras importantes características), embora o gerencialismo também proporcione campo para a inovação pois, possui foco na avaliação e seleção das melhores soluções já conhecidas, com valores pautados na eficiência e na qualidade na prestação dos serviços.

No que tange à inovação no setor público, estudada no capítulo 3, é importante ressaltar que o tema vem se disseminando nos últimos anos e conferindo uma perspectiva mais estratégica ao Estado contemporâneo. O estudo demonstra que, a prática e a construção de cultura de inovação nas organizações públicas, podem ser consideradas como consequências das constantes e céleres mudanças econômicas, políticas, sociais e tecnológicas. Além disso, de acordo com Cavalcante et al. (2019), as demandas e as expectativas crescentes dos cidadãos em cenário de recursos escassos, bem como os problemas complexos (*wicked problems*), pressionam os governos por uma atuação mais inovadora. Para Cavalcante et al. (2019), divergente das “ondas” precedentes de amplas mudanças na Administração Pública, a construção de uma cultura de gestão inovadora demanda multiplicidade de estratégias que possibilitem “repensar e reformular abordagens de soluções de problemas, processos, serviços, infraestruturas, tecnologias e sistemas mais dinâmicos e interconectados” (CAVALCANTE et al., 2019, p. 30). Neste arcabouço, é nítida a crescente experimentação de novas abordagens para o enfrentamento dos desafios da Administração Pública, neste sentido destaca-se no presente estudo, o *design thinking*.

A partir da conjuntura descrita, percorreu-se um caminho, que pode ser acompanhado no capítulo 4, que abrange uma breve revisão da história do *design*, a identificação de elementos que o caracterizam enquanto forma de pensar (*design thinking*), a contextualização de sua interlocução com as discussões sobre os desafios da Administração Pública na sociedade contemporânea, para finalmente apontar as novas possibilidades que se abrem, como resultado da incorporação do *design thinking* nos governos.

Ao dissertar acerca da história do *design* compreendeu-se que, a partir das análises de Papanek (1971), Manzini (2017) e outros importantes estudiosos, novas responsabilidades foram atribuídas ao *design* no sentido de reinvenção do mundo contemporâneo. A trajetória do *design*, que resultou em sua interface com a Administração Pública, representa um conjunto de transformações pelas quais disciplina passou, em especial na segunda metade do século XX. Diante disso, o *design* de serviços ganhou destaque se consolidando com disciplina, além do crescente reconhecimento dos princípios do *design* como forma de lidar com os *wicked problems*.

A evolução do *design* ao longo do tempo, de acordo com Mendonça (2019), proporcionou o reconhecimento de sua capacidade de criação de valor, para além do setor industrial e do setor privado. A partir de tal percepção, essa geração de valor encontrou campo para extrapolar a área do valor individual e de consumo e adentrar nas discussões de transformação social, de desenvolvimento, de geração de valor público e de cidadania. Em consequência de tal movimento, a temática passou a permear a Administração Pública e o debate de inovação nos últimos vinte anos, resultando na criação e, posteriormente, na disseminação pelo mundo, de laboratórios de inovação com capacidades de conectar o *design thinking* com o setor estatal.

Ao discorrer sobre o *design thinking*, foi possível inferir que esse, representa em uma abordagem de cunho prático que, por natureza, reconhece as incertezas e a complexidade dos desafios públicos, trazendo para o contexto da Administração pública, uma visão centrada no ser humano. Além de tal fato, a abordagem do DT, agrega o pensamento criativo ao analítico, valorizando a busca da construção coletiva de soluções múltiplas (cocriação) e propõe a geração de aprendizado a partir de materialização de ideias e teste (experimentação). Em suma, para Cavalcante et al. (2019), o *design thinking* não é um apanhado de ferramentas que podem ser aplicadas de modo linear, mas consiste em uma abordagem que “traz uma visão inovadora e iterativa de construção de conhecimento, de produção de soluções e, especialmente, do papel estratégico das pessoas nesse processo” (CAVALCANTE et al., 2019, p. 30).

Mesmo diante desse contexto de expansão, observa-se ainda a carência de conhecimento estruturado sobre essa abordagem e, especialmente, como essa se enquadra nas práticas atuais das organizações públicas.

Diante do exposto, se faz necessário apontar as principais diferenças, elencadas a partir desse estudo, no que tange a abordagem tradicional da Administração Pública e a visão do *design thinking*, com relação a diversos elementos, quais sejam:

(a) Visão do problema: a abordagem tradicional inclina-se a utilizar a simplificação e a fragmentação da realidade, objetivando pensar soluções com a estrutura e com instrumentos já utilizados pelos governos; já a abordagem do DT, procura admitir a complexidade e as interdependências sistêmicas dos problemas públicos, além de reconhecer as principais dores do cidadão e, a partir daí, encontrar contornos mais efetivos para o foco da ação. Na abordagem do DT, o cidadão passa a ser visto como potencial parceiro da solução, não somente, podendo ser, em alguns casos, participante efetivo no processo de construção de soluções.

(b) Geração de conhecimento: este elemento exige novas visões do problema. A abordagem tradicional da Administração Pública, na maioria das vezes, se confina, a análises de dados quantitativos e experiências

prévias, entendendo o ser humano como agente racional e previsível. A abordagem do DT, na busca pela solução do problema e geração de valor, procura acrescentar, aos dados quantitativos, os dados de experiências das pessoas, consideradas como sendo de referência para avaliação do desafio. Pela abordagem do DT, o foco está nas pessoas e em suas necessidades latentes, não por meio apenas de diagnósticos, mas sim, de uma imersão empática no problema.

(c) Modelo mental: para a abordagem tradicional, os modelos mentais tendem a ser determinados, focados em planejar e descrever de forma precisa o curso da ação; já para o DT, o enfoque exploratório é predominante, e está direcionado em fazer e construir ao longo do percurso. O DT, além do pensamento analítico, abre espaço para o pensamento criativo na busca por soluções, que são concebidas por meio de um processo aberto e dinâmico, e não como sistema fechado com etapas bem-definidas.

(d) Desenvolvimento de políticas públicas: para a abordagem tradicional, no processo de desenvolvimento de políticas públicas, predominam a fragmentação, a unidirecionalidade e esforços de cima para baixo (*top-down*); já para o DT, esse processo acontece em várias direções e busca interagir e integrar diferentes esforços por meio de métodos participativos e colaborativos. Neste ponto, em especial, é preciso reconhecer que a prática de cocriação e participação dos atores da sociedade,

encontra grandes desafios na estrutura organizacional fragmentada ou em governos de coalizão e esses conflitos por ampliação dos espaços de poder prejudicam o alcance de melhores resultados para a produção de soluções aos desafios públicos.

(e) Riscos: a abordagem tradicional tende a tentar racionalizar e controlar os riscos e as incertezas, que são mapeados e geridos por meio de outras ações que levem a sua minimização ou redução dos danos, se inevitáveis. Na abordagem tradicional o erro é encarado como uma falha no uso das ferramentas já desenvolvidas, um erro no cálculo do gestor e, até mesmo como negligência e má-fé, que pode incorrer inclusive, em sanções administrativas. O DT não ambiciona uma previsibilidade plena, pois, essa é inalcançável num mundo de intensas inter-relações, onde a incerteza é intrínseca e os riscos, nem sempre podem ser calculados. No DT, eles fazem parte do processo e, esta abordagem enfatiza à realização de testes para identificação rápida de erros antes de ganhar escala, ou seja, é testando, errando em pequena escala, rápido e a baixo custo, que se aprende e, assim, se constroem, com maior segurança, políticas públicas mais efetivas e eficientes.

(f) Soluções: com relação à busca por soluções, a abordagem tradicional, busca por solução única, maximizadora, já presente, faltando apenas ser descoberta; já o DT, gera inúmeras possibilidades ao longo do processo, dando um papel mais ativo à burocracia e a sua interação com a sociedade. O DT considera diversas soluções pois, os desafios públicos são complexos, os resultados não podem ser antevistos e resultam de tentativas, erros e aprendizagem; enquanto a abordagem tradicional enxerga os resultados como previsíveis e mensuráveis.

Nesse sentido, é possível inferir que a abordagem tradicional da Administração Pública, ainda carrega forte carga normativa e descritiva, que continua influenciada por expectativas quanto à capacidade dos gestores públicos e dos analistas em prever e controlar causalidades diretas entre o planejamento, as ações e os resultados, a despeito do dinamismo e da ambiguidade do mundo real. É exatamente nesse contexto que o movimento de inovação se insere e pode incorporar o *design thinking* no setor público. Essa aplicação de abordagem mais humana do processo de formulação soluções para os desafios do e no setor público, também acaba por resultar em maior aproximação entre sociedade e burocracia, bem como em maior engajamento e visão de propósito por parte dos gestores públicos.

A proposta de trazer um novo olhar para categorias estratégicas do setor público é, provavelmente, o grande potencial de inovação da aplicação do *design*

*thinking* nos governos. Os elementos descritos possibilitam que o DT adentre no setor público, por meio das agendas políticas de inovação, podendo atuar com foco na gestão, na transformação social ou na elaboração de políticas públicas, contribuindo de forma significativa para gerar maior eficiência, soluções mais assertivas e coerentes às necessidades do cidadão; contribuindo na resolução dos crescentes problemas complexos, participando do processo de elaboração de políticas públicas, além de gerar valor público.

Entende-se também que essas diferenças entre as duas abordagens se complementam, onde as limitações do modelo tradicional no enfrentamento dos desafios públicos, abrem espaço para que a abordagem do *design thinking*, com sua visão sistêmica e holística das situações, possa contribuir fomentando a inovação do setor e ampliando a percepção de valor público.

Não é o objetivo deste ensaio, defender a inserção do *design*, ou de quaisquer umas de suas abordagens, no setor público como única alternativa aos desafios públicos, ou como nova teoria que substitua completamente o modelo tradicional, ou tudo o que já foi construído até aqui. Entendeu-se, ao longo deste trabalho, que não há a necessidade de abandonar, por completo, o modelo tradicional de ação dos governos, pois muitos problemas públicos, menos complexos, costumam alcançar bons resultados com essa abordagem mais tradicional, e como dito anteriormente, concluiu-se que são abordagens que podem se complementar produzindo melhores resultados.

Como em todo processo de *design*, seja no campo privado ou público, existem desafios e barreiras para a sua implementação, no campo público, foco do presente estudo, podemos considerar como um significativo desafio, a incorporação do princípio do foco no ser humano aos processos já existentes na Administração Pública, em especial aos processos de construção de políticas públicas que ainda obedecem ao sistema *top-down*. O diálogo aqui proposto entre governos e *design thinking*, exige uma mudança de abordagem atual, assim como a adaptação, para o setor público, de ferramentas já desenvolvidas pelo *design* para essa finalidade.

Não obstante, os esforços de construção de uma cultura e de capacidades de inovação na Administração Pública, a partir do *design thinking*, presumem o desenvolvimento de habilidades para trabalhar entre múltiplas disciplinas, romper silos organizacionais,

abraçar a complexidade, os riscos, as incertezas e as ambiguidades, atuar com base em colaboração e constante interação, bem como promover experimentalismos em todas as fases do processo de gestão e políticas públicas.

Logo, vislumbra-se que, se os princípios do *design thinking* discutidos neste trabalho, forem bem implementados, provocando a sua incorporação na Administração Pública, espera-se uma significativa melhoria na qualidade do processo de tomada de decisão, tanto na “definição mais precisa e abrangente do problema público, quanto na proposição e implementação de soluções mais legitimadas e efetivas na consecução dos objetivos compartilhados” (CAVALCANTE et al., 2019, p. 49).

Conclui-se, portanto, que o *design thinking* se mostrou um elemento estratégico dentro do setor público capaz de impulsionar a inovação. Enfim, a medida em que o DT encontra aderência na Administração Pública, grandes possibilidades de melhoria e de inovações surgem. Fazer *design* é, entre outras coisas, criar interfaces e promover espaços de diálogo, e essa foi a intenção do presente trabalho, de abrir um espaço, em que o DT encontre acolhida no setor público, a fim de contribuir na ampliação de possibilidades, redesenhando a atuação estatal e gerando soluções inovadoras que agreguem valor público para a sociedade.

Vale ressaltar que ainda são necessários estudos com foco no plano prático deste diálogo e interface entre as abordagens. Identificou-se um amplo campo de pesquisa para identificar, em casos concretos da Administração Pública, como o *design* tem conseguido, de fato, aplicar os elementos aqui apresentados; qual o impacto na forma de pensar, na cultura organizacional, na forma de enxergar os problemas, em como são concebidas as soluções, na forma de gestão, entre outros elementos, que podem ser afetados pela incorporação da abordagem do DT; além de levantar quais as principais barreiras e limitações à introdução da forma de pensar do *design*. Para Mendonça (2019), é importante dirigir pesquisas no sentido de 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 processo de *design*” (MENDONÇA, 2019, p. 102). Destaca-se também, a importância de estudos dirigidos a entender a articulação do DT com outros temas da agenda de inovação em governos, tais como, o governo digital, os insights comportamentais, a inovação aberta, entre outros; de forma a ampliar a participação dos cidadãos e quais as competências que os gestores públicos precisam

desenvolver para aplicação do *design thinking* de forma efetiva na administração estatal.

Por fim, conclui-se que existem uma grande gama de possibilidades, que são abertas, no momento em que a abordagem do DT e o setor público passam a ser percebidos como caminhos que se entrecruzam e se enlaçam e não que correm em paralelo ou que trilham percursos opostos. Praticar o *design* é criar interfaces, possibilitar diálogos e interações, e esses fatores guiaram o propósito deste estudo, no sentido de abrir um leque de oportunidades, da forma de pensar do *design*, o *design thinking*, ainda subutilizado no setor público, abrindo assim, portas para um diálogo entre o setor e a abordagem, promovendo assim, o redesenho da atuação estatal, com iniciativas mais inovadoras e a construção de políticas que agreguem valor público para e com a sociedade.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, Maria Rita. **Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira**. [s.l.] p.23-75, 200?. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8560/1/Burocracia.pdf>> Acesso em: 27 de fev. 2022.

ADNER, Ron. **Sob a lupa da inovação**: uma abordagem sistêmica inovadora para gerar valor e criar negócios duradouros. São Paulo: Elsevier, 2012.

ALMEIDA, Alivinio; BASGAL, Denise Margareth Oldenburg; RODRIGUEZ, Martius Vicente Rodrigues Y et al. **Inovação e Gestão do Conhecimento**. Rio de Janeiro: FGV, 2016. 138 p.

BESSANT, John; TIDD, Joe. **Gestão da Inovação**. Porto Alegre: Bookman, 2015. 5 ed. 647 p.

BESSANT, John; TIDD, Joe. **Inovação e Empreendedorismo**. Porto Alegre: Bookman, 2019. 3 ed. 504p.

BROWN, Tim. **Design Thinking**: uma metodologia poderosa para decretar o fim das velhas ideias. Rio de Janeiro: Atlas Books, 2017. 249 p.

CAMPANTE, Rubens Goyatá. O patrimonialismo em Faoro e Weber e a sociologia brasileira. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, n. 1, ano 46, p. 153 – 193, Mar. 2003. *Revista do Serviço Público*, n.2, ano 46, p. 385 - 401, Mar./Abr. 2012.

CARDOSO, Rafael. **Design para um mundo complexo**. São Paulo: Ubu, 2016. 264 p.

CAVALCANTE, Pedro et al (Org.). **Inovação no setor público** : teoria, tendências e casos no Brasil. Brasília : Enap : Ipea, 2017. 266 p.

CAVALCANTE, Pedro et al (Org.). **Inovação e políticas** : superando o mito da ideia. Brasília : Ipea, 2019. 427 p.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração Geral e Pública**, 3ª ed. São Paulo: Manole, 2012.

DIAS, Reinaldo. **Gestão Pública**: Aspectos Atuais e perspectivas para Atualização. São Paulo: Atlas, 2017.

DODGSON, Mark; David, GANN. Inovação. Porto Alegre: L&PM, 2014. 174 p.

ECHOS LABORATÓRIO DE INOVAÇÃO - ESCOLA DE DESIGN THINKING. **Toolkit: Inovação Social**. Disponível em <[www.escoladesignthinking.com.br](http://www.escoladesignthinking.com.br)>.

FERREIRA, Beatriz. **Impulsionando Inovação**: novos designs para a gestão pública. Rio de Janeiro: Bambual, 2019. 72p.

ISIDRO, Antonio. **Gestão Pública Inovadora**: um guia para a inovação no setor público. Curitiba: CRV, 2018. 138p.

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

LIMA, Dagomar Henriques; VARGAS, Eduardo Raupp. **Estudos internacionais sobre inovação no setor público**: como a teoria da inovação em serviços pode contribuir?. Revista do Serviço Público, n.2, ano 46, p. 385 - 401, Mar./Abr. 2012.

MANZINI, Ezio. **Design, quando todos fazem design**: uma introdução ao design para a inovação social. Rio Grande do Sul: Usinos, 2017. 254 p.

MAXILIANO, Antonio Cesar Amaru; NOHARA, Irene Patrícia. **Gestão Pública**: Abordagem Integrada da Administração e do Direito Administrativo. São Paulo: Atlas. 2020.

MAZZUCATO, Mariana. **O Estado empreendedor**: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado. São Paulo: Portifolio-Penguin, 2014. 314 p.

MENDONÇA, Leticia Koeppel. **Design thinking e políticas públicas**: ampliando as possibilidades de diálogo. 2019. 113 f. Dissertação (mestrado) – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento, área de concentração em Economia, Brasília, 2019.

MULGAN, G. **Ready or not? Taking innovation in the public sector seriously**. Londres: NESTA, abr. 2007. (Provocation, n. 03). Disponível em <<https://www.nesta.org.uk/report/ready-or-not-taking-innovation-in-the-public-sector-seriously/>>.

NESTA - National Endowment for Science, Technology and the Arts. Cenário de abordagens de inovação. fev. 2018. Disponível em <<https://www.nesta.org.uk/blog/landscape-of-innovation-approaches/>>.

NEWMAN, J.; RAINE, J.; SKELCHER, C. **Developments:** transforming local government – innovation and modernization. Public Money & Management, v. 21, n. 2, p. 61-68, 2001.

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Oslo manual 2005:** guidelines for collecting and interpreting innovation data. 3. ed. Paris: OECD publishing, 2005. Disponível em <<https://oecd-opsi.org/publications/global-trends-2017/>>.

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Abraçando a Inovação no Governo:** tendências globais 2017. Paris: OCDE, 2017. Disponível em <<https://oecd-opsi.org/publications/global-trends-2018/>>

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Abraçando a Inovação no Governo:** tendências globais 2018. Paris: OCDE, 2018a. Disponível em <<https://oecd-opsi.org/publications/global-trends-2018/>>

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Oslo Manual 2018:** The Measurement of Scientific, Technological and Innovation Activities. 4. ed. Paris: OECD publishing, 2018b. 258 p. Disponível em <[https://www.ovtt.org/wp-content/uploads/2020/05/Manual\\_Oslo\\_2018.pdf](https://www.ovtt.org/wp-content/uploads/2020/05/Manual_Oslo_2018.pdf)>

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Abraçando a Inovação no Governo:** tendências globais 2019. Paris: OCDE, 2019. Disponível em <<https://trends2019.oecd-opsi.org/>>.

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Abraçando a Inovação no Governo:** tendências globais 2020. Paris: OCDE, 2020. Disponível em <<https://trends.oecd-opsi.org/>>.

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Alcançando a Inovação governamental Transfronteiriça.** Paris: OCDE, 2021. Disponível em <<https://cross-border.oecd-opsi.org/>>.

OSBORNE, Stephen P.; BROWN, Louise. Handbook of Innovation in Public Services. London: Edward Elgar Pub, 2013. 587 p.

PALUDO, Augustinho. **Administração pública**, 3ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. 608 p.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Da administração pública burocrática à gerencial**. Revista do Serviço Público, v. 120, n.1, ano 47, p. 7 – 39 Jan./Abri. 1996.

SECCHI, Leonardo. **Modelos organizacionais e reformas da Administração Pública**. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n.2, p. 347- 369 Mar./Abr. 2009.

STICKDORN, Marc; SCHNEIDER, Jakob. **Isto é design thinking de serviços**. Porto Alegre: Bookman, 2014. 380 p.

TRÍAS DE BES, Fernando; KOTLER, Philip. **A bíblia da inovação**. São Paulo: Leya, 2011.