



**Universidade do Estado do Rio de Janeiro**  
Centro de Tecnologia e Ciências  
Escola Superior de Desenho Industrial

Beatriz Carvalho de Castro Martins Ferreira

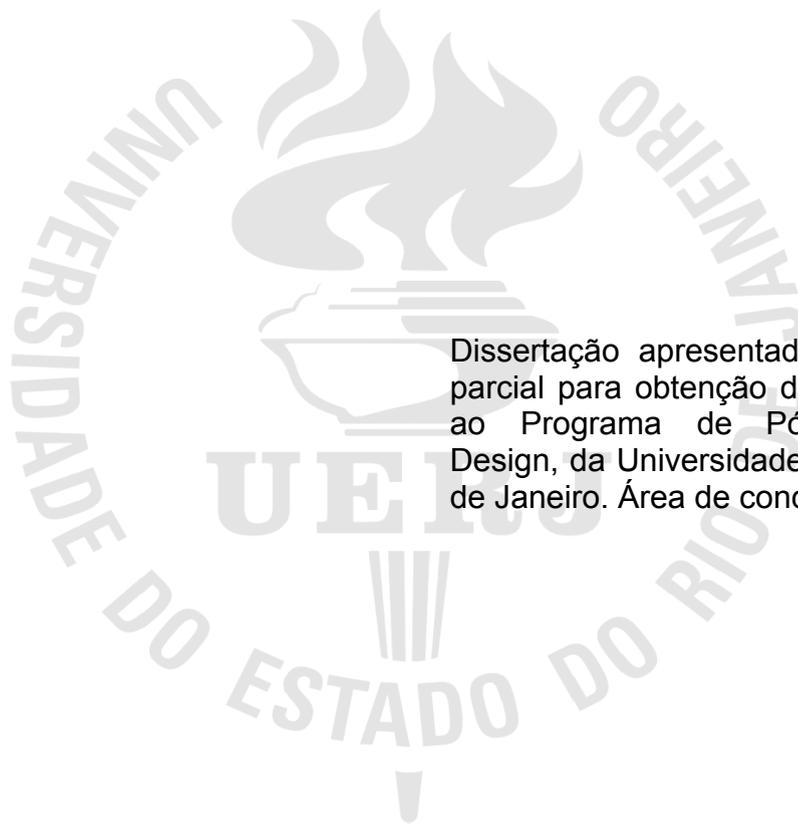
**Design e governo: uma investigação sobre a aplicação do  
design em laboratórios de inovação em âmbito governamental**

Rio de Janeiro

2021

Beatriz Carvalho de Castro Martins Ferreira

**Design e governo: uma investigação sobre a aplicação do design em  
laboratórios de inovação em âmbito governamental**



Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-graduação em Design, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Design.

Orientador: Prof. Dr. João de Souza Leite

Rio de Janeiro  
2021

CATALOGAÇÃO NA FONTE  
UERJ/REDE SIRIUS/BIBLIOTECA CTC/G

F383 Ferreira, Beatriz Carvalho de Castro Martins.

Design e governo : uma investigação sobre a aplicação do design em laboratórios de inovação em âmbito governamental / Beatriz Carvalho de Castro Martins Ferreira. - 2021.

95 f.: il.

Orientador: Prof. Dr. João de Souza Leite.

Dissertação (mestrado). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Escola Superior de Desenho Industrial.

1. Inovação - Setor público - Teses. 2. Administração pública - Teses. 3. Design de serviços - Teses. 4. Design participativo - Teses. I. Leite, João de Souza. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Escola Superior de Desenho Industrial. III. Título.

CDU 658.5:7.05

Bibliotecária: Marianna Lopes Bezerra CRB7/6386

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta dissertação, desde que citada a fonte.

---

Assinatura

---

Data

Beatriz Carvalho de Castro Martins Ferreira

**Design e governo: uma investigação sobre a aplicação do design em  
laboratórios de inovação em âmbito governamental**

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-graduação em Design, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Design.

Aprovada em 05 de outubro de 2021.

Banca Examinadora:

---

Prof. Dr. João de Souza Leite (Orientador)  
Escola Superior de Desenho Industrial - UERJ

---

Prof. Dr. André Ribeiro de Oliveira  
Escola Superior de Desenho Industrial - UERJ

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Karine de Mello Freire  
Universidade do Vale do Rio dos Sinos

Rio de Janeiro

2021

## **AGRADECIMENTOS**

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

Ao meu orientador Prof. Dr. João de Souza Leite pela parceria, incentivo e generosidade em compartilhar seus conhecimentos.

À equipe do (011).lab, que acolheu esta pesquisa e se disponibilizou a ter trocas ricas e críticas sobre sua atuação.

Aos professores que participaram da Comissão examinadora.

A Izabel Maria de Oliveira e a Clarisse Biolchini, por fazerem parte do começo da construção das ideias que levaram a esta pesquisa

Aos professores e funcionários da ESDI pelos ensinamentos, trocas e colaborações.

Aos colegas da ESDI pelos debates, construções de ideias e cervejas críticas.

Aos meus pais pelos incentivos, cuidados e ouvidos atentos.

À equipe do Inova\_MPRJ, que me fez crescer como designer e me apaixonar ainda mais pelo setor público.

Aos meus amigos, que mesmo longe se fizeram constantemente presentes nesta jornada.

## RESUMO

FERREIRA, Beatriz. *Design e governo: uma investigação sobre a aplicação do design em laboratórios de inovação em âmbito governamental*. 2021. 95 f. Dissertação (Mestrado em Design) — Escola Superior de Desenho Industrial, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2021.

Esta pesquisa visou investigar a partir de um estudo de caso como o design tem sido implementado na prática nos processos de inovação em instâncias governamentais brasileiras para resolver problemas capciosos e quais os benefícios dessa abordagem. Para tanto, acompanhou-se dois projetos desenvolvidos pelo (011).lab – Laboratório de Inovação da Prefeitura de São Paulo. Os projetos selecionados trabalhavam com questões complexas, interligadas, envolvendo diversos atores dentro e fora da Prefeitura e utilizavam do design como metodologia principal. A investigação iniciou-se a partir de duas hipóteses: (a) que o design era usado somente em etapas específicas do projetos e (b) que isso era causado por um entendimento de o que é design. Ela foi também informada por entrevistas com os integrantes do laboratório, pela literatura sobre design no governo, focando principalmente nas áreas de design de serviço e design participativo; e literatura referente ao conceito de inovação, analisando o cenário de inovação em governo e seu histórico no Brasil.

Palavras-chave: Design no governo. Laboratórios de inovação. Inovação em governo.

## ABSTRACT

FERREIRA, Beatriz. *Design and government*. an inquiry about design activity in innovation labs in the governmental instance. 2021. 95 f. Dissertação (Mestrado em Design) — Escola Superior de Desenho Industrial, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2021.

This research aimed to investigate the appropriation of the design approach in practice within the innovation process at Brazilian government instances to solve wicked problems and which are the benefits of this approach. In order to do so, the researcher conducted a case study of two projects developed by (011).lab – the government innovation lab of the São Paulo City Hall. The projects aimed to deal with complex, interconnected issues, which involved different actors inside and outside the City Hall and used design as the main methodology. The inquiry started with two propositions: (a) that design was used only at specific stages of the project and (b) that this was caused by a limited understanding of what is design. The research was also informed by interviews with the members of the lab, and the literature about design in government, with emphasis in service design and participatory design, and about the concept of innovation, analyzing the innovation process in government and its history in Brazil.

Keywords: Design in government. Innovation labs. Government innovation.

## SUMÁRIO

	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>9</b>
	<b>O design na administração pública.....</b>	<b>17</b>
<b>1</b>	<b>OBJETIVOS E METODOLOGIA.....</b>	<b>21</b>
1.1	<b>Proposição do estudo.....</b>	<b>23</b>
1.2	<b>Seleção da unidade de análise.....</b>	<b>24</b>
1.3	<b>Coleta e análise de dados.....</b>	<b>26</b>
<b>2</b>	<b>FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....</b>	<b>27</b>
2.1	<b>A complexidade e o design.....</b>	<b>31</b>
2.2	<b>O design de serviços no governo.....</b>	<b>36</b>
2.3	<b>O design participativo e as instituições.....</b>	<b>41</b>
2.4	<b>Dilemas da atuação do design no âmbito governamental.....</b>	<b>44</b>
<b>3</b>	<b>ASPECTOS DA INOVAÇÃO.....</b>	<b>46</b>
3.1	<b>Panorama da inovação no setor público.....</b>	<b>48</b>
3.2	<b>Questões da difusão da inovação em instituições.....</b>	<b>53</b>
3.3	<b>Pequena revisão histórica da inovação no setor público brasileiro..</b>	<b>55</b>
<b>4</b>	<b>ESTUDO DE CASO: DESIGN NA PREFEITURA DE SÃO PAULO...</b>	<b>61</b>
4.1	<b>Laboratórios de inovação em governo.....</b>	<b>63</b>
4.2	<b>(011).lab: laboratório de inovação da Prefeitura da cidade de São Paulo.....</b>	<b>70</b>
4.3	<b>Entendimento e aplicação do design.....</b>	<b>72</b>
4.4	<b>Jornada do teletrabalho.....</b>	<b>76</b>
4.5	<b>Governo digital.....</b>	<b>81</b>
	<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>85</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>91</b>

## INTRODUÇÃO

As instâncias governamentais – e seus integrantes – são essenciais na vida de uma população. Diariamente elas tomam decisões que impactam como e em qual contexto as pessoas vivem. São as instâncias públicas que desenvolvem e implementam políticas e serviços públicos com a intenção e o mandato de melhorar a vida de sua população (JUNGINGER, 2017). Na sua atuação diária, os governos precisam conciliar as necessidades – muitas vezes conflitantes – dos outros poderes públicos, da população e do setor privado, ao mesmo tempo em que lidam simultaneamente com questões sociais, econômicas e do meio ambiente, para citar apenas algumas.

O contexto de atuação governamental supracitado tornou-se ainda mais complexo nos últimos anos com o avanço da globalização e da atuação em rede; avanço das tecnologias; amplificação das questões relacionadas a mudanças climáticas; e mudanças demográficas, como o envelhecimento da população e o aumento das imigrações; a crescente expectativa da população por novas relações com o governo e melhores serviços públicos; assim como sua crescente descrença e queda de legitimidade de governos, intensificadas por escândalos de corrupção.

O termo problemas capciosos (*wicked problems*), criado por Horst Rittel em conjunto com Melvin Webber nos anos 1970, começou a ganhar espaço no vocabulário da administração pública (CUNHA; SEVERO, 2017). O termo foi cunhado naquela época, marcada por movimentos de contracultura e questionamento das visões de mundo vigentes. Nesse contexto, os autores perceberam que as práticas tradicionais de planejamento não mais condiziam com os problemas que precisavam ser enfrentados.

Os problemas capciosos são aqueles que envolvem múltiplas perspectivas, assim, nem um indivíduo sozinho ou área do conhecimento isolada são capazes de entender todos os aspectos a serem considerados. Por isso é essencial a exploração conjunta do problema. Ao mesmo tempo, não existe um único caminho certo de intervenção e as soluções propostas só resolverão os problemas temporariamente. Desse modo, a formulação do problema ganha destaque. Afinal,

ela determinará o escopo do desafio a ser enfrentado e os aspectos a serem considerados. Rittel e Webber (1972) afirmam que, ao lidar com problemas capciosos, a formulação do problema torna-se o problema em si.

Apesar de Rittel e Webber terem criado o termo para caracterizar especificamente o surgimento de um novo tipo de problema, Hobday e colegas consideram que sempre existiram problemas capciosos e que atualmente lidamos apenas com uma nova geração deles. Eles argumentam que os problemas capciosos existem em relação às capacidades das pessoas de enfrentá-los. Questões consideradas simplistas pelos padrões atuais possivelmente pareciam tão assustadoras para os indivíduos da época, quanto as questões a serem enfrentadas atualmente se apresentam para os profissionais contemporâneos (HOBDAY et al., 2011). Contudo, os autores concordam, construindo em cima das ideias de Jeffrey Conklin, especialistas em colaboração e gestão de conhecimento, de que uma possível diferença dos problemas capciosos atuais é que eles

não podem ser resolvidos usando somente fatos científicos, descrições, predições e controle. Os problemas capciosos da atualidade, sem dúvida, requerem a criação e o desenvolvimento de narrativas compartilhadas e novos significados sociais para mobilizar as capacidades necessárias para o desenvolvimento de soluções para os desafios específicos do dia (ibidem, tradução minha<sup>1</sup>).

Independentemente de se os problemas capciosos sempre existiram, ou são um novo tipo de problema, as questões públicas são em essência problemas capciosos e as instâncias governamentais atuais atuam em um contexto de mudanças cada vez mais rápidas, em um mundo globalizado e progressivamente mais interconectado. Ao considerar, por exemplo, as questões oriundas do avanço da pandemia causada pelo COVID-19, uma epidemia que começou na China e espalhou-se rapidamente para o mundo todo, percebe-se claramente isso. Apesar dessas questões poderem ser consideradas um episódio atípico da vida pública, com essa crise, na verdade, evidenciam-se também questões públicas presentes há anos na maioria dos países.

---

<sup>1</sup> "(... ) cannot be solved using scientific facts, description, prediction, or control alone. Today's wicked problems undoubtedly require the creation and development of shared narratives and new social meanings to mobilize the capabilities for developing solutions to the specific challenges of the day." (HOBDAY et al., 2011)

Não existe uma única maneira de lidar com a situação. Para responder aos desafios evidenciados pela pandemia, existem diferentes estratégias, ou seja, não existe uma única forma de lidar com a situação; e ao entender melhor a situação, novas variáveis aparecem e estratégias que antes pareciam adequadas tornam-se menos eficazes, sendo necessário reajustar constantemente a atuação frente a novas informações e mudanças do cenário global. Além disso, uma solução que considere apenas questões de saúde, por exemplo, não será bem sucedida em melhorar a situação. Por sua complexidade e inter-relacionalidade, essas questões públicas precisam ser tratadas sistemicamente. O isolamento social, por exemplo, implementado para impedir o avanço do vírus começa como uma medida dentro do tema saúde, mas pode se tornar uma questão de segurança pública, ao passo que as ruas tornando-se mais vazias pode afetar no aumento do número de assaltos; pode gerar também o crescimento da violência doméstica, à medida que se passar mais tempo em casa e isolado de redes de apoio; além de poder impactar também o número de casos de abandono de incapazes. As medidas relacionadas ao isolamento também podem ter desdobramentos econômicos, afinal, ao paralisar serviços não essenciais, diminui-se a produção das empresas e seus lucros e isto pode acarretar em demissões em massa, aumentando drasticamente a taxa de desemprego. Ademais, pensando em trabalhadores autônomos que ganham somente as horas trabalhadas, a paralisação das atividades interrompe sua fonte de renda. É essencial pensar nestas consequências para estipular um plano que permita que as pessoas se sustentem e possam se manter isoladas em segurança. Somado a isso ainda se tem a questão dos diferentes impactos que essa situação produz nos territórios das cidades, com consequências muito mais graves para as populações de baixa renda. Do mesmo modo, o crescimento abrupto do número de mortos pode também desencadear em impactos ambientais, devido aos sepultamentos em massa. Estes são apenas alguns exemplos que demonstram as múltiplas facetas que uma questão inicialmente de saúde pode ter. Assim, lidar com ela eficientemente implica entender a fundo o problema, envolvendo os diversos atores afetados e responsáveis pelas pautas, para melhor defini-lo e traçar um plano de ação que considere as diferentes tensões que moldam a situação.

Como mencionado, apesar de crises serem momentos excepcionais, elas muitas vezes evidenciam questões recorrentes. Em um ambiente de rápidas mudanças e diversas forças questionando o modo de ser governo e suas ações, estes precisam se adaptar para adequar o modo como lidam com as questões públicas capciosas. Afinal, independentemente dos esforços, se eles não forem condizentes com o desafio a ser enfrentado, dificilmente alcançar-se-á soluções eficazes. De acordo com o Christian Bason (2018), no livro *Leading Public Sector Innovation*, as questões, como por exemplo do avanço da globalização, da tecnologia e das mudanças demográficas, apresentam um duplo desafio de como balancear entre a adaptação necessária, causada pelas reformas planejadas e internas do setor público já em andamento, e as forças emergentes e externas oriundas de demandas socioeconômicas. No mesmo texto, Bason questiona

mas quando o mundo muda, estão as nossas organizações prontas para se adaptarem? Elas são capazes de, se necessário, adotar modelos de produção mais flexíveis e 'híbridos' com um alto grau de individualização exigidos em uma sociedade do conhecimento<sup>2</sup> conectada e complexa, caracterizada pelo aumento de problemas não manejáveis e capciosos? (ibidem, tradução minha<sup>3</sup>)

Apesar desse questionamento, é inegável que as organizações governamentais passaram e passam por mudanças. Cavalcante e Cunha (2017) exploram esses movimentos de reforma na administração pública. De acordo com eles, a partir da segunda metade dos anos 1970 intensificam-se os questionamentos a respeito do Estado. Até então, o modelo predominante era o weberiano. Como explicam os autores, este modelo é caracterizado pela reafirmação do papel do Estado como principal facilitador de soluções para as questões públicas complexas; legitimado pela representação democrática; e por preservar a ideia de que o serviço público tem cultura e condições diferentes do privado. Ele vira alvo de críticas, sobretudo, pois se considera que o Estado estava com um baixo nível de desempenho e prestava serviços de baixa qualidade. Desse modo, na década

---

<sup>2</sup> Sociedades do conhecimento são aquelas que apresentam economias baseadas na produção e uso de tecnologia e informação (OECD, 2020)

<sup>3</sup> "But when the world changes, are our organisations ready to adapt? Are they able, where necessary, to embrace the more flexible 'hybrid' modes of production with the higher degree of individualisation required in a complex, networked knowledge society characterised by increasingly intractable and wicked problems?"(BASON, 2018)

seguinte, o movimento de reforma ganhou mais força. Impulsionado por fortes elementos políticos, ideológicos, econômicos, busca-se com a reforma alterar o papel do Estado. Assim surge o movimento da Nova Gestão Pública (New Public Management, ou NPM<sup>4</sup>).

Em linhas gerais, esse modelo, com 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 (HOOD, 1991; HOOD; PETERS, 2004 apud CAVALCANTE; CUNHA, 2017).

Após o NPM, surgiram também outros modelos alternativos de reforma do Estado, como o denominado Estado neoweberiano, que visava "modernizar o aparato estatal tradicional, de modo a torná-lo mais profissional, eficiente e responsivo" (DRECHSLER; KATTEL, 2008; POLLITT; BOUCKAERT, 2001 apud CAVALCANTE; CUNHA, 2017); e a Governança em Rede, que "preconiza a ampliação de formas de relacionamento entre diferentes atores no âmbito da gestão pública" e com isso "espera-se um funcionamento mais efetivo e legítimo" (OSBORNE, 2010; POLLITT;BOUCKAERT, 2011 apud CAVALCANTE; CUNHA, 2017).

As mudanças sociais, econômicas, políticas, administrativas e o dinamismo dos problemas capciosos que instâncias governamentais têm que enfrentar tensionam as medidas padrões e rotineiras adotadas pela administração pública tradicional. Os autores identificam algumas tendências nas reformas administrativas que norteiam o crescimento da inovação no setor público. São elas: o aperfeiçoamento de mecanismos de transparência, governo aberto e responsabilização (*accountability*); facilitação do acesso e participação da população na administração pública via governo eletrônico; papel mais ativo da população na produção de bens públicos; criação de redes e parcerias com atores, tanto estatais, quanto da iniciativa privada; e a ampliação do uso de tecnologia de informação (TIC) para incrementar a qualidade e eficiência na prestação de serviços públicos (CAVALCANTE; CUNHA, 2017).

---

<sup>4</sup> Ao falar da Nova Gestão Pública optou-se por usar a sigla em inglês NPM para não confundir com o movimento Nova Governança Pública, abordado posteriormente.

Embora debatido há tempos, o interesse em inovação em governo tende a ocorrer de forma esporádica e como reação a determinadas crises (OECD, 2018 apud OECD 2019). A crise financeira de 2008, por exemplo, acelerou a tendência de inovação em diversos governos, instigando reestruturações governamentais, na tentativa de aumentar o nível de produtividade, usando menos recursos (BASON, 2018). Esses momentos costumam deixar mais evidente a necessidade de transformar os processos e estratégias de governo. Protocolos padrão raramente conseguem responder adequadamente a esses contextos de mudanças bruscas, sendo assim, tornam-se evidentes sistemas que não funcionam com grande eficiência ou que não mais correspondem adequadamente às demandas sociais. Tende a ser mais fácil questionar o *status quo*, ou seja, como as coisas são feitas rotineiramente, quando uma crise revela o quão insatisfatório ele é. Dessa maneira, torna-se mais fácil vislumbrar a necessidade de novas abordagens no setor público e investir em inovação.

Observa-se, contudo, um interesse mais contínuo no tema, e tal hipótese é também sustentada pelo aumento de eventos, de concursos e de prêmios destinados a inovação em governo, além do aumento do número de equipes de inovação dentro das instâncias governamentais na última década no Brasil (OECD, 2019; CAVALCANTE; GOELLNER & MAGALHÃES, 2019).

O relatório realizado sobre o sistema de inovação do serviço público federal do Brasil pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD<sup>5</sup>) identifica que uma abordagem sistêmica e intencional é necessária para assegurar que respostas inovadoras adequadas possam ser criadas quando necessárias (OECD, 2019). O relatório argumenta que quando a inovação é tratada como um esforço secundário, sem investimento próprio ou como reação a crises, os resultados da resposta são limitados pelas capacidades pré-existentes dentro do sistema. Se não existir um sistema apoiando iniciativas inovadoras e o cultivo da cultura de inovação dentro das instâncias governamentais, dificilmente existirão recursos e capacidades humanas para o governo lidar com as transformações constantes e com os problemas complexos e multifacetados que a atualidade exige. Porém, um enfoque mais direcionado a inovação em governo só será possível se o

---

<sup>5</sup> Em inglês a organização chama-se *Organisation for Economic Co-operation and Development*, por isso, neste texto ela será referida como OECD.

termo e sua aplicação forem melhor compreendidos. Inovação é empregada com diferentes significados, de forma ambígua. De acordo com a OECD, é necessário tornar o sistema de inovação explícito para aprimorar as capacidades de inovar dos governos.

Bason (2018) afirma que existe um movimento ao redor do mundo de tornar o processo de inovação mais consciente e sistêmico. Os resultados alcançados com essa mudança de abordagem são a redução dos custos governamentais; o aumento da satisfação da população; e a geração de melhores resultados (GILLINSON et al., 2010; BASON, 2017 apud BASON, 2018). Para o autor, a fim de tornar a inovação mais provável de ocorrer, os líderes de governo devem construir um ecossistema de inovação.

Sistema e ecossistema de inovação são dois termos semelhantes que costumam ser empregados para caracterizar a inovação como um processo não linear e que exige o envolvimento de diversos atores. O termo “sistema de inovação” surge por volta dos anos 1990 como oposição ao sistema linear de inovação. No modelo linear, a ciência é responsável por iniciar o processo de inovação. Assim, quanto mais insumos científicos, maior o desenvolvimento da inovação (OECD, 1997). Percebeu-se, porém, que o fluxo de inovação não é algo tão sequencial como pensado, ou acionado somente por um ator. Introduz-se então o termo “sistema de inovação” para referir-se ao processo de inovação como resultado de complexas relações entre diversos atores, que produzem, compartilham e aplicam diferentes tipos de conhecimento dentro e fora de suas organizações (ibidem). Ele engloba os atores envolvidos com inovação, suas relações internas e com atores externos, fluxos de informação, tecnologias disponíveis e recursos investidos (OECD, 2019). Esses elementos formam o sistema e determinam como e se a inovação ocorre no setor público. O modo como ele é formado e sustentado influencia na capacidade de um país em desenvolver e implementar soluções inovadoras que contribuem para alcançar os objetivos e prioridades dos governos e da população (ibidem). Já o termo “ecossistema de inovação” surge nos anos 2000, impulsionado pelo avanço da economia do conhecimento (SMORODINSKA et al., 2017). Em muitos casos, ambos os termos são usados como sinônimos; em outros,

o prefixo “eco” é utilizado para enfatizar a característica não linear da inovação e da importância crucial da colaboração.

A fim de construir um ecossistema de inovação, Bason (2018) diz ser necessário ocorrerem simultaneamente quatro mudanças em como desenvolvem-se soluções para as questões públicas. É preciso (a) uma mudança de uma abordagem aleatória de inovação para uma consciente e sistemática; (b) ao invés de apenas gerir os recursos humanos, construir capacidades de inovação em todos os níveis de governo, incluindo o estabelecimento de laboratórios de inovação; (c) não só executar tarefas e projetos, mas também orquestrar os processos de cocriação e co-design, criando novas abordagens envolvendo as pessoas; e, por fim, (d) uma mudança da administração das organizações públicas para tornar-se líder dos processos de inovação em todo o setor público e para além dele.

A criação de laboratórios de inovação em governo é uma das estratégias para construir capacidades de inovação e tornar a inovação um esforço constante dentro das instâncias governamentais. Ainda de acordo com Bason (2018), os laboratórios de inovação são a manifestação da ambição de tornar os esforços de inovar sistemáticos, estabelecendo ambientes dedicados para que a criatividade e a inovação floresçam. Os laboratórios são espaços de experimentar novas ideias e iniciativas; testar metodologias não convencionais às instâncias governamentais; possibilitam também criar um espaço "neutro", que facilite a colaboração entre setores e com a população (TÖNURIST et al., 2015; JUNGINGER, 2017). Eles têm o potencial de, além de ajudar os governos a lidarem com as questões públicas de atualidade, também contribuir para a formação da visão de futuro que se deseja construir (BASON, 2018). Os projetos desenvolvidos pelos laboratórios ilustram novos modos de agir como governo e ensaiam como esse futuro pode ser (MORTATI et al., 2018). Além disso, os laboratórios são considerados os principais propulsores da inserção do design no governo (OECD, 2017).

## O design na administração pública

Desde o seu surgimento, o design passou por uma expansão do seu campo de atuação. Inicialmente ele era atrelado às práticas tradicionais do método artesão (*craftsmanship*), nas quais a solução final era alcançada por uma série consecutiva de tentativa e erro de manipulação de materiais físicos (BUCHANAN, 2009). O campo começou sua expansão, então, ao aproximar-se do método *draftsmanship*, no qual se libertou das limitações do material físico e começou a projetar em mídias, como rascunho no papel, que permitem uma experimentação e mudança de rumo mais rápidas e menos custosas (ibidem). Com essa mudança de uma prática fortemente atrelada aos materiais físicos para uma mais orientada ao ato de projetar, tornou-se possível vislumbrar novas áreas de atuação do design. Assim, além da sua atuação atrelada a elementos visuais e objetos, o design, no início dos anos 1990, começou a debruçar-se sobre o desenho de serviços e, posteriormente, sobre o desenho de sistemas, ambientes e organizações (BUCHANAN, 2015).

Atualmente, muitos estudiosos e praticantes de design realçam os aspectos de investigação, problematização e integração de saberes da abordagem (BUCHANAN, 2005, 2009, 2015; JUNGINGER, 2014, 2017; JUNGINGER; SANGIORGI, 2011; KIMBELL, 2011a). Desse modo, o design torna-se uma estratégia que direciona a exploração de situações incertas e orienta a aplicação de diversos métodos e ferramentas na tentativa de evidenciar tensões, auxiliar a emergirem diferentes perspectivas existentes na questão (BUCHANAN, 2005). Por meio da intervenção gradual na situação, a abordagem proporciona uma compreensão mais profunda do problema e assim é possível desenvolver soluções temporárias mais adequadas ao contexto.

No processo de expansão do campo, outras áreas do conhecimento, como a administração, começaram a apropriar-se do design. Essa popularização ganha forças em um momento de crescente reconhecimento de que as práticas tradicionais da administração não conseguiam mais lidar com os desafios complexos da atualidade, evidenciando a necessidade de adaptar esse método (KIMBELL, 2011b; JULIER, 2014). Hobday e colegas afirmam que

a abordagem de design para lidar com problemas complexos ou capciosos levanta dúvidas consideráveis sobre a validade das abordagens racionais e baseadas em processos para a melhoria da organização – necessitando, em vez disso, de uma abordagem centrada no ser humano, que enfatize a liderança, a informalidade e a ambiguidade na organização.

(HOBDAEY et al., 2018, tradução minha<sup>6</sup>)

O mesmo ocorre posteriormente com as instâncias governamentais que passam a recorrer ao design – entre outras abordagens – em uma tentativa de adequar suas práticas aos problemas públicos que precisam ser enfrentados. Foi uma progressão natural, o começo da relação do design com novos modos de atuar, e conseqüentemente criou-se uma relação muito forte entre a abordagem e a inovação.

No artigo "Design, the Language of Innovation", Hernández e colegas destacam as principais contribuições do design no processo de inovação e argumentam que a "linguagem do design" não é mais somente um princípio que organiza e apoia iniciativas de inovação, mas tornou-se a própria "linguagem da inovação". (HERNÁNDEZ et al., 2018). Recentemente o papel do design na inovação migrou de ser entendido como um processo adicional, associado à estética das iniciativas inovadoras, para ser compreendido como integrador de utilidades funcionais, emocionais e sociais" e "o eixo central do início do processo de inovação (NOMEN; BDC, 2014 apud HERNÁNDEZ et al., 2018).

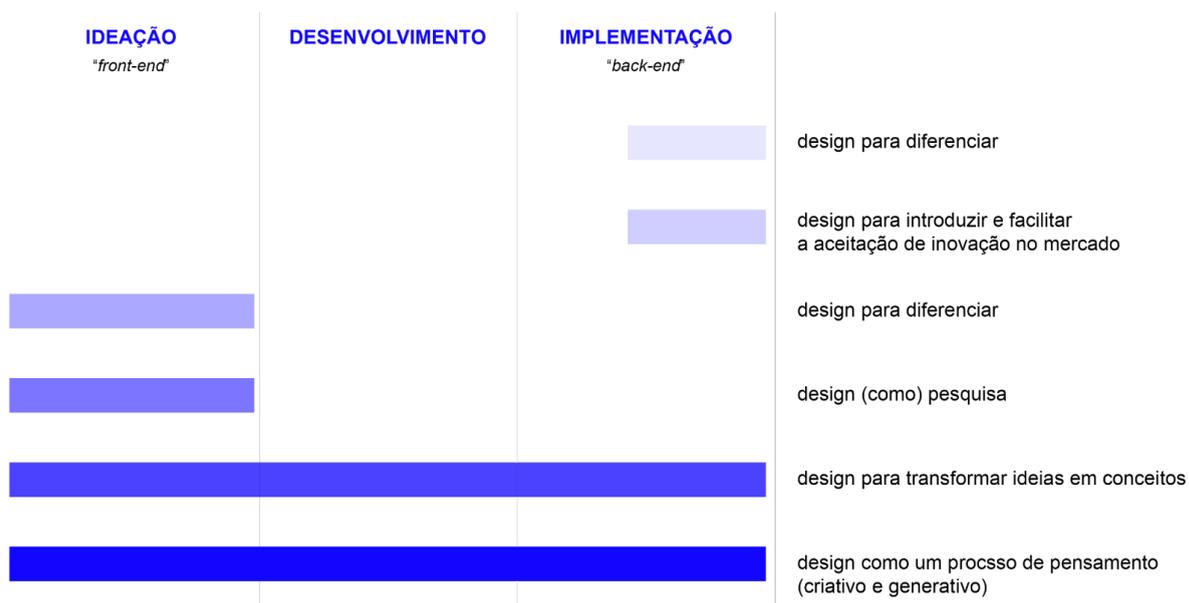
Com a revisão de literatura, os autores identificaram seis papéis do design no processo de inovação (fig. 1). Os dois primeiros (a) design para diferenciar e (b) para introduzir e facilitar a aceitação de inovação no mercado são relacionados com a ideia do design como um processo adicional, que acontece ao final para acrescentar alguma funcionalidade, elemento estético ou ajudar no marketing do produto. Os seguintes, estão mais associados com o momento inicial de ideação do processo de inovação e são entendidos como (c) pesquisa ou (d) uma forma de transformar ideias em conceitos. Os dois últimos representam exemplos do entendimento do design como eixo central do processo de inovação, entendendo o design como (e)

---

<sup>6</sup> "The design approach to tackling complex or "wicked" problemas raises considerable doubts about the validity of process-based, rational approaches to organizational improvement – calling instead for a human-centered approach that emphasizes leadership, informality, and ambiguity in the organization"(HOBDAEY et al., 2018)

uma técnica para articular ideias e integrar conceitos, pessoas e funções e (f) como um processo de pensamento generativo e criativo.

Figura 1: Papéis do design no processo de inovação



Fonte: traduzido de HERNÁNDEZ et al., 2018

Os autores identificam o último papel como o mais associado ao design pelos estudiosos. O processo generativo, de acordo com os mesmos, utiliza-se da experimentação iterativa, envolvendo diversos atores. Assim, o design auxilia a imaginar e dar forma às experiências que se deseja oferecer (BROWN, 2008 apud HERNÁNDEZ et al., 2018) e cria novas visões e cenários alternativos que ajudam as organizações a orientarem-se em direção a pessoas às quais elas servem (COOPER et al., 2009 apud HERNÁNDEZ et al., 2018).

O penúltimo papel – design como uma técnica para articular ideias e integrar conceitos, pessoas e funções – também é especialmente interessante para esta pesquisa. Nesse papel, o design pode auxiliar o processo de inovação ao melhorar a comunicação entre setores da organização, gerando, assim, melhor coordenação e integração entre as iniciativas (BORJA, 2002 apud HERNÁNDEZ et al., 2018). A função do design torna-se a de integrar as diferentes áreas do conhecimento envolvidas no processo de inovação, criando um time que trabalha em sinergia, e a

de transformar novas ideias em soluções tangíveis e concretas (ABBING; GESSEL, 2008 apud HERNÁNDEZ et al., 2018).

Finalizando o artigo, os autores concluem que a linguagem do design – ferramentas visuais de comunicação, técnicas de design de desenvolvimento de soluções e métodos de pesquisa, por exemplo – tornou-se a língua da inovação e forma a linguagem compartilhada que permite que conversas e colaboração ocorram no contexto complexo da inovação (HERNÁNDEZ et al., 2018). Contudo, eles fazem uma ressalva de que, com a expansão da atuação do design, utiliza-se do termo como "guarda-chuva" que abrange atuações muito diversificadas, resultando, muitas vezes, em um entendimento vago do termo. Eles identificam que, junto com a dificuldade de mensurar o impacto do design, a imprecisão do termo também pode ser um dos fatores que prejudica determinar com precisão o papel do design no processo de inovação. Sobre o tema, os autores relatam que

Para algumas organizações, os conceitos de design e inovação são mais difíceis de definir e quantificar do que atividades como compras, operações e finanças. Como consequência, o processo de inovação permanece um tanto misterioso para administrar, e os designers dessas empresas ficam bloqueados pelo impacto limitado que têm nas decisões de negócios. Assim, embora o design seja defendido cada vez mais como uma atividade estratégica, em vez de uma atividade puramente funcional dentro do processo de inovação, as dificuldades em quantificar o uso e as contribuições do design limitaram sua aceitação como uma atividade estratégica. (HERNÁNDEZ et al., 2018, tradução minha<sup>7</sup>)

No contexto brasileiro, além da dificuldade de mensurar e identificar o papel do design no processo de inovação, encontra-se uma barreira referente ao fato de que a maior parte da literatura existente sobre o tema no contexto governamental baseia-se em experiências internacionais, que normalmente não condizem com a realidade das instâncias governamentais brasileiras. Desse modo, pretende-se com esta pesquisa investigar a implementação do design no processo de inovação dentro das instâncias governamentais do Brasil. Como os laboratórios de inovação são os

---

<sup>7</sup> For some organizations, the concepts of design and innovation are harder to nail down and quantify than activities like procurement, operations, and finance. As a consequence, the innovation process remains somewhat mysterious to management, and designers at these firms are stymied by the limited impact they have on business decisions. Thus, while design is increasingly advocated as a strategic activity rather than purely functional activity within the innovation process, difficulties in quantifying the use and contributions of design have limited its acceptance as a strategic activity.

precursores em introduzir e advogar o design como uma prática que pode trazer benefícios para o governo, escolheu-se desenvolver a pesquisa dentro de um desses espaços. Assim, o desenvolvimento da mesma se dará pelo estabelecimento de conceitos, como design e inovação; e a análise do trabalho desenvolvido por um laboratório de inovação em governo no Brasil e da percepção dos seus integrantes sobre suas próprias práticas.

## 1. OBJETIVOS E METODOLOGIA

A expansão do design para atuação mais relacionada a objetos imateriais, como serviços, sistemas e processos, coloca-se como questão para o campo e seus adeptos. Contudo, ainda não é claro qual é o conhecimento que o design pode integrar às instâncias governamentais e como isso pode auxiliar as instituições governamentais a cumprirem seus mandatos.

Ao mesmo tempo, o design tem progressivamente aumentado seu envolvimento no contexto governamental. Instituições governamentais buscam cada vez mais inserir abordagens de design nos seus procedimentos, com o objetivo de ajudar nos processos de colaboração inter e intra organizações; auxiliar nos processos criativos de geração de alternativas para novos produtos<sup>8</sup>; redefinir problemas e prioridades; testar hipóteses, antes de definir uma solução; identificar necessidades não atendidas da população; entre outros. Com uma lista extensa de como o design pode auxiliar gestores públicos, legisladores e outros servidores a projetarem melhores políticas públicas, serviços e processos, parece clara a razão do despertar de interesse.

Contudo, o design está realmente atendendo às expectativas e envolvendo-se nos mais diversos aspectos do governo? A literatura sustenta que na maioria dos casos o design é inserido na fase de implementação de ideias e conceitos, sem participar do processo de decisão (JUNGINGER; SANGIORGI, 2011; KIMBELL, 2011a), possibilitando pouca margem para explorar o contexto, problematizar a

---

<sup>8</sup> Entende-se por produtos tudo que é resultado de um processo de criação, ou seja, tanto objetos, como serviços, sistemas, plataformas, políticas públicas, etc.

questão a ser abordada e questionar os valores e objetivos a serem alcançados com a iniciativa. O campo do design está bastante presente na facilitação de processos de criação de alternativas, entendimento das necessidades dos usuários. Porém, no momento de definição das prioridades e nos momentos de tomada de decisão – áreas em que o design poderia atuar – não parece ser aproveitada esta abordagem no seu máximo potencial.

Esta pesquisa pretende investigar se é realmente esse o cenário de aplicação do design em instâncias governamentais no Brasil e qual o valor que o design traz para essas instituições. Para tanto, a pesquisa partiu de hipóteses iniciais de porque a atuação do design costuma ser aplicada em etapas específicas do processo de inovação, ao invés do processo como um todo, e acompanhou um caso – o laboratório de inovação em governo da Prefeitura da cidade de São Paulo – para melhor entender como a implementação do design para lidar com problemas capciosos realmente ocorre nas instâncias governamentais brasileiras.

Utilizou-se para a investigação do caso prático a metodologia de estudo de caso, tendo como base a abordagem proposta no livro *Case Study Research*, escrito por Robert K. Yin, cientista social estadunidense e uma das principais referências na pesquisa de estudo de casos. De acordo com Yin, a metodologia de estudo de caso é indicada quando se busca responder o “como” ou “por quê” de uma questão sobre eventos contemporâneos, sobre os quais o investigador tem pouco ou nenhum controle. Por conta da questão desta pesquisa tratar de “como” o design tem sido implementado para resolver problemas capciosos, e o contexto de inovação em governo ser parte essencial da investigação, optou-se por usar essa metodologia.

Ainda de acordo com o autor, existem cinco componentes muito importantes ao se desenhar um estudo de caso: **(a)** a pergunta do estudo; **(b)** as suas proposições, se existirem; **(c)** a unidade de análise; **(d)** a lógica conectando os dados às proposições; e **(e)** o critério para interpretar os dados.

## 1.1 Proposições do estudo

Em questão das proposições, muitos estudos de casos não as definem, contudo elas ajudam a nortear a pesquisa e a delimitar o escopo da mesma. Sendo assim, baseado em literatura sobre design na esfera governamental, duas proposições foram desenvolvidas.

A primeira proposição é que a abordagem de design é usada somente em etapas específicas do processo de inovação, e não de forma holística. Em muitos casos, observa-se que o design é implementado somente em momentos circunscritos do processo de um projeto, apesar de a abordagem ter o potencial de atuar transversalmente, ou seja, poder auxiliar de forma integral em todas as etapas do projeto, desde a exploração do problema até a implementação da solução (KIMBELL, 2011a; JUNGINGER, 2014, 2017; JUNGINGER; SANGIORGI, 2011). Ademais, identifica-se frequentemente o uso do design após momentos de conceituação e definição do que será desenvolvido. Ou seja, perde-se a oportunidade de explorar o design em momentos de problematização, priorização e tomadas de decisão.

A segunda proposição definida é de que essa delimitação do uso do design pode muitas vezes ser ocasionada pelo entendimento de o que é design. No artigo “Design, the language of innovation” foi feita uma revisão de literatura dentro do campo do design sobre a relação entre essa abordagem e o processo de inovação. Dentre os achados, o artigo destaca a existência de uma vasta variedade de significados atribuídos ao design dentro de organizações e a ligação que há entre o significado que as pessoas associam ao design, seu entendimento de para quê o design serve e a percepção de como o design contribui para o processo de inovação. Segundo a análise,

A noção que uma organização tem sobre design também parece determinar onde (e quando) o design é usado no processo de inovação. A implicação aqui é que o potencial das práticas de design para contribuir com a inovação não é apenas determinado pela definição de uma organização do que é

design, mas é também restringida por essas definições (...) (HERNÁNDEZ et al., 2018, tradução minha)<sup>9</sup>

## 1.2 Seleção da unidade de análise

Com a questão do estudo e suas proposições definidas, seguiu-se para a definição da unidade de análise. Dentro do contexto de inovação em governo, existe um tipo de unidade que tem sido precursora na inserção da abordagem de design à gama de conhecimentos existentes em governos: os laboratórios de inovação em governo (OECD, 2017). Por conta disso, os laboratórios foram o espaço escolhido para a realização do estudo de caso.

Como critérios de seleção, buscou-se laboratórios que se utilizassem de abordagens de design e que trabalhassem com projetos envolvendo questões complexas e interligadas; em outras palavras, que lidassem com problemas capciosos. Além disso, era importante que a unidade tivesse pelo menos mais de dois anos de existência e um portfólio de projetos concluídos, assim, apresentaria já alguma maturidade em sua prática. A fase de surgimento de um laboratório é marcada por bastantes incertezas. Nesse momento, muitas vezes, a unidade ainda está explorando as abordagens que utilizará, como também ainda não há um entendimento estabelecido sobre os seus processos e narrativas. Isso dificulta uma reflexão mais profunda sobre sua prática, pois ela ainda está sendo construída. Como um dos intuitos da pesquisa era analisar o entendimento das equipes do laboratório sobre design e buscar entender se isso influenciava quando e como o design é implementado, a unidade de estudo não poderia estar ainda na fase inicial de surgimento.

Buscou-se também por um laboratório no qual o projeto a ser analisado ainda estivesse na fase de desenvolvimento, tornando possível observar na prática como

---

<sup>9</sup> “An organization's notion of design also appears to determine where (and when) design is used in the innovation process. The implication here is that the potential for design practices to contribute to innovation is not only determined by an organization's definition of what design is, it is also constrained by those definitions (...)” (HERNÁNDEZ; COOPER; TETHER; MURPHY, 2018)

se dá o uso ou não do design, para além das informações coletadas por depoimentos e documentos escritos.

Desse modo, entrou-se em contato com alguns laboratórios de inovação brasileiros. O objetivo das entrevistas iniciais foi analisar se as unidades cumpriam com os critérios de seleção e teriam disponibilidade e interesse em participar da pesquisa. Apesar de mais de um laboratório ser apto, escolheu-se trabalhar com o (011).lab, laboratório de inovação em governo da Prefeitura de São Paulo, devido a congruências de agenda e por conta de o laboratório estar passando por uma transição de governo. Este foi um fator decisivo, pois é um momento no qual os laboratórios costumam questionar mais sobre suas práticas, valores e qual o legado que se deixa, no caso do fim da iniciativa. Assim, os temas de interesse da pesquisa seriam assuntos que a equipe estaria trabalhando internamente, tendo os integrantes já refletido sobre eles, e desse modo tornando mais fácil a introdução dos temas durante as entrevistas, além de a pesquisa poder auxiliar o laboratório nesse processo de auto-entendimento e sintetização de achados.

Foi, então, firmado um acordo de voluntariado com o (011).lab, o que permitiu à pesquisadora acompanhar as atividades da unidade. Devido ao isolamento social, que impossibilitou acompanhar *in loco* os projetos e as atividades do laboratório, o acompanhamento se deu de forma virtual. Como adaptação ao trabalho remoto, o (011).lab já havia estabelecido uma rotina de reuniões e atividades por meio de teleconferências, antes da pesquisa iniciar-se, o que facilitou o processo.

A primeira tarefa realizada com o laboratório parceiro foi a definição em conjunto de quais projetos seriam acompanhados. Usando critérios parecidos com os da seleção de unidade de estudo, buscou-se projetos que lidassem com questões capciosas, em outras palavras, questões que envolvessem diversos atores e suas perspectivas muitas vezes conflitantes; não possuíssem uma única resposta certa; e que para definir o desafio seria necessário estar em constante diálogo com a situação e intervindo nela progressivamente para melhor entendê-la. Ademais, também foi um critério de seleção o projeto ainda estar em desenvolvimento, para que o acompanhamento se desse em tempo real. Estabeleceu-se, então, que seriam acompanhados dois projetos: o primeiro trabalhando a temática da adaptação e

instauração do teletrabalho na Prefeitura de São Paulo; e o segundo, referente a criação de uma metodologia de digitalização de serviços e sua implementação.

### **1.3 Coleta e análise de dados**

Ambos os projetos possuíam três tipos de atores envolvidos: uma equipe do (011).lab dedicada à iniciativa; uma consultoria externa que apoiava com metodologias e execução do projeto; e órgãos parceiros da Prefeitura de São Paulo.

Para garantir o bom andamento e alinhamento do projeto, o laboratório tem uma rotina de reuniões. Em suma, três tipos de reunião fazem parte da gestão do projeto. Diariamente são realizadas reuniões internas somente com a equipe do (011).lab e em seguida uma com a consultoria externa. Essas reuniões servem para que todos estejam a par dos objetivos da semana e do andar do projeto. Além dessas duas reuniões, uma vez por semana há uma reunião de gestão envolvendo a equipe do (011).lab para discutir estratégias, pontos de atenção e melhorias que precisam ser feitas. A pesquisadora participou de todas as reuniões no período em que acompanhou os projetos.

Os projetos também contavam com atividades com os órgãos parceiros. Apesar das reuniões diárias possibilitarem uma visão mais ampla do projeto, a pesquisadora optou por acompanhar somente um órgão parceiro nas atividades realizadas em cada projeto. Tanto para registrar as observações das reuniões, quanto das atividades, utilizou-se de um diário de campo. Todas as anotações foram registradas com data e a qual momento se referiam.

Simultaneamente, foram realizadas entrevistas individuais semi-estruturadas com a equipe do (011).lab. Ao total, foram realizadas 12 entrevistas com 10 integrantes do laboratório. Os participantes da entrevista foram os coordenadores do laboratório, diretor de métodos e diretores de parcerias e operações, assim como os líderes de projetos e de processos dos projetos acompanhados. Cada entrevista percorreu três grupos temáticos de perguntas. As perguntas buscavam entender melhor o contexto de criação e trabalho do laboratório, sua organização; a trajetória dos integrantes e

papéis desempenhados; e o entendimento de cada integrante sobre design. Com os entrevistados que faziam parte dos projetos analisados, adicionou-se também um grupo de perguntas relacionadas às iniciativas. Todas as entrevistas foram gravadas e depois transcritas para serem melhor analisadas.

As análises das anotações no diário de campo e das entrevistas passaram por um processo semelhante. Ao reler o material coletado, temas como trajetória, equipe, laboratório, design e inovação em governo começaram a emergir. Assim, a partir de um esquema de cores, codificou-se as informações de acordo com seu assunto principal, podendo ter mais de um. Quando pertinente, identificou-se também o autor da fala. O mesmo código foi usado posteriormente para organizar os insumos advindos de apresentações e relatórios escritos pelo laboratório.

A partir de um processo de triangulação de dados, analisou-se em conjunto os materiais coletados nas observações, nas entrevistas e nos materiais escritos produzidos pelo laboratório, consolidando, desse modo, conclusões a respeito do entendimento da implementação do design pelo laboratório estudado. Apesar de nas entrevistas e no acompanhamento dos projetos terem surgido temas como a organização da prefeitura, mudanças e divergências políticas e sobre as estruturas organizacionais e de gerenciamento do laboratório, tais informações serviram de apoio para a contextualização e o entendimento do funcionamento do laboratório estudado. No entanto, a análise dos dados teve como enfoque os processos de desenvolvimentos dos projetos, e na contribuição e valores que o design trazia.

## **2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA**

Nas últimas décadas, ocorreu uma crescente atuação do design como abordagem para inovação de políticas e serviços públicos, especialmente nos países anglo-saxônicos e nórdicos (BASON, 2010; BOYER et al., 2011; COOPER et al. 2011; EUROPEAN COMMISSION, 2012; BASON, 2013, apud BASON, 2014). As novas áreas de atuação do design seriam inimagináveis no contexto do seu surgimento impulsionado pela Revolução Industrial no século XX e atrelado a

produção de bens materiais. Cada vez mais o design lida com questões de grande complexidade, trabalhando com questões intangíveis como serviços, políticas públicas, relações, valores, entre outros.

Richard Buchanan no texto "Thinking about design: an historical perspective", como o título sugere, traça uma perspectiva histórica do design desde o seu surgimento. Ele divide a atuação inicial do campo em dois métodos. O primeiro ele nomeia como o método artesão (*craftsmanship*), baseado em práticas tradicionais que se desenvolviam a partir da tentativa e erro. Esse método construía protótipos para explorar formas e materiais antes de serem manufaturados. No segundo método, o *draftsmanship*, o design é entendido como um ato de projetar, que se utiliza do desenho para instruir e guiar a fabricação dos produtos. De acordo com Buchanan, "o desenho eleva a tarefa do design para além do artesão, que tem sua prática delimitada ao trabalho físico da manipulação de materiais em casos únicos, e coloca o processo de tentativa e erro em uma mídia que permite rápida experimentação e mudança" (BUCHANAN, 2009, tradução minha)<sup>10</sup>.

As características enunciadas pelo autor no surgimento do campo – um ato de projetar, visualização por meio do desenho e experimentação – o acompanharam durante sua trajetória. Ao longo desse percurso, contudo, seu objeto de atuação transformou-se, acompanhando também as mudanças sociais e de produção e os movimentos de teorização do campo.

Ainda de acordo com Buchanan, existe uma longa tradição de associar o design com Belas Artes, assim como associá-lo com tecnologia, ou ciência aplicada (BUCHANAN, 2009). Esse movimento pendular de momentos de aproximação do design ora das artes e ora das ciências aplicadas percorre grande parte da trajetória do entendimento do design como campo do conhecimento. Isso implica também no entendimento do design em momentos como uma atividade focada somente na estética dos produtos, e em outros momentos como uma abordagem mais preocupada com o projetar dos mesmos.

Mapeando a história da palavra "design", o pesquisador inglês Guy Julier identifica que o seu uso na Renascença estava conectado com a ideia de desenho.

---

<sup>10</sup> "(...) drawing elevates the task of design thinking out of the hands of the craftsman, who is limited to the physical working of materials in a single case, and places the trial-and-error of craftwork in a medium that allows rapid experimentation and change." (BUCHANAN, 2009)

Sua prática envolvia pensamento intelectual e separação entre a concepção e execução (WALKER, 1989, apud JULIER, 2014). Julier identifica duas correntes com entendimento distinto da palavra. Enquanto o modelo francês das Ecoles de Dessin entendia *dessin* em seu significado literal – a partir do meio do século XIX, o modelo britânico das Schools of Design dedicava seu currículo para promover a ideia de inovação visual para produtos manufaturados. (JULIER, 2014). Isso resultou no meio do século XIX em um movimento de substituição da palavra design por "arte industrial", "arte decorativa" ou "arte aplicada" para evitar conotações reducionistas e expressar a complexidade prática e profissional do campo (ibidem). Contudo, a mudança parece ter causado o resultado oposto. Como afirma o autor, "arte aplicada" acabava implicando que os profissionais dessa área estavam envolvidos apenas na adição de elementos estéticos dos produtos, e não na criação dos mesmos. Assim, no começo do século XX houve uma recuperação da palavra "design" para separá-lo novamente das artes. Então, no final dos anos 1920, muitos profissionais começaram a se denominar como designers industriais.

Com o avançar do campo, o design busca se posicionar como uma disciplina que integra o pensar e o fazer. Um exemplo interessante apresentado por Julier dessa mudança é a consultoria *The Partners*, que em 1998 começa a divulgar seu trabalho como "pensamento do terceiro cérebro" (*third brain thinking*). Eles reivindicam que designers são aptos a combinar o lado esquerdo do cérebro (pensamento lógico) com o direito (pensamento intuitivo) e conseqüentemente desenvolver um "terceiro cérebro" (VALENTINE, 1998, apud JULIER, 2014).

Os movimentos de teorização do design também seguiram essa tendência de ora se aproximar das artes e entender o design como uma abordagem mais prática, e ora se aproximar da ciência ressaltando questões teóricas. Um bom exemplo do último caso é do economista Herbert Simon. No seu livro *The Science of the Artificial*, ele coloca o design como uma ciência do artificial, que estaria preocupada em como as coisas deveriam ser, em contraste com a ciência natural. Ele entende o design como um modo de transformar situações existentes em preferíveis e ressalta a ideia de projeto no design. Neste sentido, apesar de Simon ser muito criticado pelo seu lado positivista e cientificista, na sua fala de abertura, no congresso de 2004 da *Design Research Academy*, Buchanan (2005) reconhece o papel dos trabalhos do

economista em abrir novas direções para o estudo do design, e que seu entendimento sobre design como uma ação de transformar situações existentes em preferíveis captura a ideia central do design: a investigação (BUCHANAN, 2005). Buchanan vai adiante explorando a ideia de investigação no design como o elemento que possibilita "superar a discussão cansativa e infrutífera sobre se design é uma arte ou uma ciência; e permite que prossigamos para pensar o que o design como investigação pode contribuir para nossa compreensão do mundo e do papel dos seres humanos nele" (ibidem, tradução minha)<sup>11</sup>.

A abertura do congresso intitulado "*Design as inquiry: the common, future and current ground of design*" teve como assunto principal o tema da investigação. Nessa palestra, Buchanan vislumbra o futuro da atuação do design como cada vez mais plural e com fronteiras mais borradas. De acordo com ele, o que distinguirá o design de outras áreas do conhecimento será o equilíbrio entre teoria, prática e produção, ou seja, entre pensar, fazer e produzir. A investigação passa a ser a principal questão a ser explorada nesse futuro. O entendimento do autor sobre investigação é baseado nas definições do filósofo pragmatista norte-americano John Dewey. Dewey a define da seguinte maneira:

investigação é a transformação controlada ou dirigida de uma situação indeterminada em uma tão determinada nas suas especificidades e relações a ponto de transformar todos os elementos da situação original em um todo unificado. (DEWEY, 1938, apud BUCHANAN, 2005, tradução minha)<sup>12</sup>

Nesse sentido, o termo investigação destaca tanto a importância de entender um problema, como de solucioná-lo. Buchanan afirma que entender o design como investigação é entendê-lo como uma estratégia que orienta a aplicação de diversos métodos e ferramentas. Ela ajuda a direcionar a exploração na qual determinados métodos, técnicas e ferramentas podem ser usados em uma tentativa progressiva de determinar uma situação problemática e transformá-la em uma situação preferível. Segundo o autor, o design tem início em uma situação de incertezas e possibilidades. Os conceitos são então desenvolvidos por meio da exploração, da

---

<sup>11</sup> "(...) we have an opportunity to bypass the tired and fruitless discussion about whether design is an art or a science and move on to consider what design inquiry may contribute to our understanding of the world and the place of human beings in it." (BUCHANAN, 2005)

<sup>12</sup> "Inquiry is the controlled or directed transformation of an indeterminate situation into one that is so determinate in its constituent distinctions and relations as to convert the elements of the original situation into a unified whole" (DEWEY, 1938, apud BUCHANAN, 2005)

visualização, de protótipos iterativos e testes, chegando finalmente a um produto que atenda as necessidades da situação, dando unidade e definição para o que era incerto e indeterminado (BUCHANAN, 2005).

Essa passagem do design, como um modo de solucionar problemas para o design como um modo de guiar a exploração de questões, é essencial para a expansão do campo. Foi desse modo que o design pode debruçar-se sobre problemas mais complexos, e desenhar serviços e sistemas, sem no entanto perder as características do pensamento projetual empregado na criação de peças mais simples, como em materiais gráficos.

## 2.1 A complexidade e o design

O termo problemas capciosos (*wicked problems*) foi cunhado em 1973 por Horst Rittel, importante autor do *Design Methods Movement*<sup>13</sup>, em conjunto com o professor de urbanismo Melvin Webber, no texto “*Dilemmas in a General Theory of Planning*”. Os autores perceberam que abordagens tradicionais à resolução de problemas de planejamento não eram mais tão eficazes. Eles então buscaram entender qual é a natureza desses novos problemas, que denominaram de capciosos.

O final dos anos 1960 e o começo dos anos de 1970 foram palco de grandes mudanças devido a crescentes reivindicações de minorias sociais. As reivindicações por direitos civis, tanto pelo movimento negro, quanto pelo estudantil e ainda o movimento feminista, evidenciaram que, diferentemente do que se acreditava, a sociedade não era homogênea. Espalhou-se também um movimento contrário à guerra do Vietnã, e se intensificaram movimentos contra o capitalismo e o conservadorismo. Não era mais possível ignorar o fato de que diferentes valores, ideais e vivências existiam dentro de uma mesma sociedade e era preciso considerar essas diversas – e muitas vezes contraditórias – necessidades no

---

<sup>13</sup> O *Design Methods Movement* foi um movimento no campo do design iniciando em uma série de congressos nos anos 1970. Responsável por um grande avanço na época das teorias e métodos do design. Contudo, atualmente é muito criticado por ter se tornado um manual, um passo a passo da atividade do design.

desenvolvimento de novas políticas públicas. Os avanços das tecnologias de comunicação e dos estudos cibernéticos geraram também um aumento no volume de informação recebida e compartilhada. Cresce a manifestação de visões divergentes da dominante e as pessoas começam a cogitar novos modos de viver.

As questões de planejamento transformavam-se junto com a sociedade. Acreditava-se anteriormente que elas podiam ser precisamente definidas e que era possível determinar se o problema fora resolvido ou não. Na ocasião, tornava-se claro que os problemas enfrentados eram mais capciosos e a anterior abordagem linear não conseguia mais resolvê-los. Os autores afirmam que, diferentemente de problemas determinados (*tame problems*), os capciosos (*wicked problems*) envolvem perspectivas muitas vezes conflituosas, nas quais coexistem interesses e valores de diferentes indivíduos. Assim sendo, nessas situações complexas não existe uma única resposta correta e só é possível solucioná-las temporariamente.

A definição do problema evolui simultaneamente às tentativas de resolução do mesmo, e é necessário questionar-se ao longo do processo sobre o resultado que poderá advir dessas ações. A formulação do problema torna-se o problema em si e uma única pessoa ou campo do conhecimento já não consegue entender todos os seus aspectos sozinho; sendo assim, é necessária uma exploração conjunta do problema e uma abordagem iterativa. Os problemas públicos são em essência problemas capciosos e o design passa a ser uma abordagem que pode ajudar as instituições governamentais a lidarem com eles.

Baseado nas ideias de Rittel e Webber, Richard Buchanan sugeriu que os métodos de design seriam adequados para lidar com os tais problemas complexos. Em seu texto “Wicked Problems in Design Thinking” (1992), ele defende que é necessário ter uma disciplina integradora de diversos conhecimentos, para lidar com os problemas complexos da atualidade. O design seria essa disciplina. De acordo com a análise de Buchanan, o desenvolvimento dos estudos e conhecimentos humanos envolvem cada vez mais aspectos específicos e cria-se cada vez mais novas subdivisões. Apesar desse processo resultar no avanço do conhecimento humano, ele também implica uma maior fragmentação do mesmo, perdendo a conexão entre os saberes. Seria necessária então uma disciplina de entendimento,

comunicação e ação que integrasse esses conhecimentos. Para o autor, essa disciplina é o design.

No começo do século XX, o objeto do design limitava-se a elementos visuais e produtos. Com a complexificação das necessidades sociais e o avanço da teorização do design, ocorreu uma diversificação do objeto de trabalho dos designers e assim uma expansão do campo de atuação do método.

Esta diversificação foi sintetizada por Buchanan como as quatro ordens do design – signos visuais, objetos, serviços e sistemas. É importante ressaltar que a classificação de Buchanan não busca hierarquizar as diferentes atuações do design. Seu objetivo é mostrar como o objeto do design foi se expandindo e se complexificando e, com isso, expandiram-se também os diferentes campos de investigação existentes. Nesse sistema, as ordens continuam sendo igualmente relevantes e interconectadas. Elas tornam-se o que Buchanan chama de *placements*, situações demarcadas – sem um limite claro – de investigação. Com campos de investigação mais delimitados, torna-se mais fácil aprofundar-se e avançar-se na teoria e prática de determinada área.

A primeira e segunda ordem surgem, ligadas a demandas por produção e comunicação de massa. A primeira faz uso de sinais e símbolos para transmitir mensagens e a segunda preocupa-se com a criação e produção de artefatos. Observa-se que ambas ordens estão inseridas no contexto governamental há mais tempo, trabalhando por exemplo com campanhas eleitorais ou na construção de mobiliários públicos. Já a terceira e quarta ordem de atuação começam a ser inseridas nesse contexto mais recentemente.

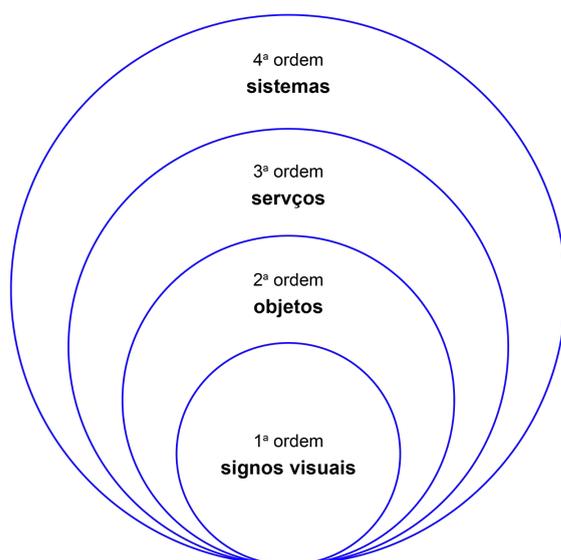
Surgindo no meio do século XX, no âmbito da terceira ordem, o design projeta interações e estratégias de planejamento, buscando melhorar a experiência das interações humanas. No começo do seu desenvolvimento, os projetos focaram no design de interfaces, isto é, na interação entre o ser humano e as máquinas.

No início dos anos 1990, a atuação dessa ordem voltou-se para o desenho de serviços, sejam eles ofertados por empresas e corporações, ou aqueles oferecidos por governos e organizações não governamentais (BUCHANAN, 2015). Tal tipo de design foca em entender como as pessoas usam e interagem com os serviços, para então torná-los mais eficazes e possibilitar que as pessoas alcancem seus objetivos.

No contexto governamental, a abordagem do design de serviço ajuda a integrar diversos conhecimentos de dentro e fora das instituições públicas, para conjuntamente projetarem serviços, que ajudem a lidar com questões públicas, melhorar a vida da população e gerar valor público.

Já a atuação na quarta ordem está preocupada com o desenho de sistemas, ambientes e organizações. Ela trata do entendimento das partes, suas interações e conexões, ao mesmo tempo em que busca entender os valores que orientam essas diversas peças e as unem em um todo.

Figura 2: Quatro ordens do design



Buchanan aponta que a administração torna-se uma extensão lógica do design ao atuar na quarta ordem, afinal ela é o elemento de uma organização que gera coerência para as ações de indivíduos (BUCHANAN, 2015). O já mencionado Guy Julier (2014), assim como a designer e pesquisadora Lucy Kimbell (2011a), analisam também a relação que o design começa a ter com a administração e como isso influencia o desenvolvimento do campo e sua expansão.

No começo dos anos 2000, algumas consultorias, sendo a estadunidense IDEO um dos principais exemplos, identificaram a oportunidade de oferecer serviços que ajudassem a inserir o design em novos contextos de atuação e a envolver profissionais de outras áreas interessados em se apropriar da abordagem do design.

Surgia então o *design thinking* como um empacotamento e sistematização do pensamento do design.

Julier (2014) nota como escolas de administração como a Saïd Business School, na Universidade de Oxford, e a d.school, na Universidade de Stanford, começaram a ensinar *design thinking* em um momento de um crescente reconhecimento de que os ensinamentos tradicionais dessas escolas não equipavam os alunos para lidar com os desafios complexos da atualidade, como a recessão econômica, a escassez de recursos e as mudanças climáticas.

Kimbell também observa que a adoção do termo nos discursos administrativos está vinculada com mudanças na visão do capitalismo. O "novo espírito" do sistema econômico busca incentivar relações em rede, trabalho em equipe, e times multidisciplinares (BOLTANSKI; CHIAPELLO, 2005, apud KIMBELL, 2011b). Torna-se necessária uma adaptação do modo como se faz e se ensina administração para que seus praticantes consigam lidar com um ambiente mais fluido e com problemas mais complexos. Como *design thinking* é associado a uma abordagem centrada no humano, iterativa e que se vale de artefatos visuais e protótipos para ajudar times multidisciplinares a trabalharem em conjunto, ele começa a ganhar atenção.

Apesar de Julier mencionar que a adesão ao discurso do design por escolas de administração pode ser interpretada como uma destas tentativas de investir em uma imagem mais moderna, em um momento no qual o design tem cada vez mais evidência, ele reconhece também que o *design thinking* representa de fato uma crescente valorização da possível contribuição do design para lidar com dilemas organizacionais e globais.

Não tardou para que as ideias mencionadas acima chegassem também aos governos. Inseridas pela Nova Administração Pública (NPM), reforma que introduziu técnicas de mercado à administração pública, busca-se alcançar maior flexibilidade, foco nos clientes, menor hierarquia e burocracia nas instituições governamentais. No texto "Designing the State", Liz Moor (2009) relaciona essa reforma na administração pública com a ampliação da atuação do design no setor público. A autora observa que a partir desse momento o design muda o tom das peças de comunicação que produz: em vez de apenas informar a existência de um serviço, essa comunicação

busca educar e esclarecer sobre certos assuntos para que as pessoas possam decidir por si mesmas a melhor maneira de agir. O design também começa a se envolver mais no desenho da experiência que as pessoas têm com o Estado e com os serviços públicos. Moor, contudo, destaca que transpor a lógica do setor privado para o setor público não deve ser feito sem adaptações. Ela constata um parco questionamento sobre a diferença de propósito desses dois setores e como as diferenças estruturais, sociais e econômicas presentes em uma sociedade impactam diretamente a margem de escolha de cada indivíduo. Ela adiciona também que em muitos casos as abordagens de design são aplicadas para solucionar tecnicamente problemas que estão enraizados em questões sociais ou estruturais (OTTER, 2007, abud MOOR, 2009).

Inegavelmente, o design passou por grandes transformações desde seu surgimento, quando atuava somente com elementos de comunicação visual e criação de produtos, até seu envolvimento no desenho de serviços e organizações. Há simultaneamente também uma expansão do contexto no qual atua, ligada no início quase exclusivamente às indústrias, ampliando-a para a atuação em governo e outras áreas. Dentro do contexto governamental, algumas formas de pensar e fazer design merecem um maior aprofundamento.

## **2.2 O design de serviço nos governos**

Nas últimas décadas, o setor de serviços tem se tornado cada vez mais relevante para a economia de países industrializados. Em 2002, o setor representava 70% do valor total da Renda Nacional Bruta da maioria dos países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE<sup>14</sup>) (Wölfl, 2005 apud MAFFEI et. al, 2005). A crescente importância faz com que estudiosos atentem mais sobre o tema, impulsionando o surgimento de novas áreas do conhecimento focadas em serviço, como é o caso do design de serviço.

---

<sup>14</sup> A OCDE foi fundada em 1961 e tem como objetivo estabelecer padrões internacionais baseado em evidências e encontrar soluções para desafios sociais, econômicos e ambientais. Atualmente possui 38 países membros da organização, com representantes nas Américas, Europa, Oceania e Ásia. (OCDE, 2020)

Existem vários fatores que evidenciam o crescimento da importância dos serviços, como o aumento de pessoas empregadas no setor e o aumento de firmas especializadas (MAFFEI et. al, 2005); o crescimento de empresas utilizando-se da vinculação de serviços a seus produtos para aumentar o seu valor – fenômeno denominado servitização (VANDERMERWE; RADA, 1988); e o surgimento do que Stephen Vargo e Robert Lusch nomearam de "uma nova lógica dominante de marketing" (VARGO; LUSCH, 2004).

Nessa nova lógica, não é mais possível distinguir claramente entre bens tangíveis e produtos intangíveis – como habilidades, informação, conhecimento – afinal a maioria das empresas trabalham atualmente em ambos campos (ibidem). Assim, os serviços deixam de ser considerados apenas um atributo para gerar valor adicional a um objeto ou a uma categoria separada. Surge assim uma abordagem gerencial mais holística do negócio das empresas e dos seus clientes. De acordo com os autores, a nova lógica implica também "que o valor é definido e cocriado com os consumidores, aos invés de embutido em um produto final" e que "as empresas estão em um processo contínuo de geração e teste de hipóteses"(ibidem, tradução minha<sup>15</sup>).

Até recentemente, contudo, muito pouco era falado da necessidade de projetar serviços conscientemente. A pioneira Lynn Shostack (1982), reunindo conhecimentos de marketing, engenharia de processos, programação e sistemas computacionais, propôs a criação de uma representação visual: o *blueprint*. No artigo "How to Design a Service", ela apresentou a ferramenta como uma forma de mapear e visualizar os processos e fluxos dentro de um serviço para melhor gerenciá-los. Atribuiu ao *blueprint* também a possibilidade de tomar decisões conscientes sobre o serviço, implementá-lo em localidades diversas e de auxiliar a criação de protótipos de serviços, que podem então ser testados e aprimorados. Esse foi um primeiro passo para poder melhor gerenciar, aprimorar e criar novos serviços de um modo mais consciente e controlado. Tal ferramenta é utilizada até hoje em diversos campos, incluindo no design de serviço.

---

<sup>15</sup> "A service-centered dominant logic implies that value is defined by and cocreated with the consumer rather than embedded in output."e "In the service-centered view of marketing, firms are in a process of continual hypothesis generation and testing." (VARGO; LUSCH, 2004)

Esses estudos representam o avanço em melhor compreender o setor de serviços e assim possibilitar o gerenciamento e desenho mais eficaz dos mesmos. Impulsionado pelo conhecimento gerado por eles e por estudos de outras áreas, o campo do design de serviço iniciou sua formação no começo dos anos 1990. A visão sobre essa área do design nessa pesquisa se alinha com a definição de Kimbell (2011b) para o design "projetando para o serviço" (*designing for service*). Após uma revisão literária sobre design e serviço nos campos de design e de administração, ela identifica duas visões distintas do entendimento do design. De um lado, ele é entendido como uma abordagem para resolução de problemas (*problem-solving*) cujo objetivo é realizar algo que já foi concebido. Do outro, ele é considerado uma investigação exploratória, que envolve construir um entendimento sobre o que está sendo projetado junto com os atores envolvidos na questão e a partir disso criar significados (ibidem). Assim, com base no segundo entendimento, Kimbell descreve o design de serviços como "um processo exploratório que visa criar novos tipos de relação valiosa entre diversos atores dentro de uma configuração sociomaterial" (ibidem, tradução minha<sup>16</sup>).

Como mencionado anteriormente, a aproximação do design, principalmente o da terceira e quarta ordens, na instância governamental ocorre simultaneamente às reformas administrativas e está também conectada com novas formas de engajamento e colaboração com os cidadãos e inovações de iniciativas comunitárias (ANSTELL; TORFING, 2014 apud MORTATI et al). O momento atual de transformações rápidas e dinâmicas é oportuno para questionar se os princípios e práticas vigentes ainda servem às instituições; se as auxiliam a cumprir seus mandatos e criar serviços e políticas públicas, que atendam as necessidades da população e ajudem a mitigar os problemas públicos (JUNGINGER, 2017).

Crises – como a crise financeira de 2008, ou a originada pelo avanço da pandemia causada pelo COVID-19 – também desempenham um papel importante. Elas costumam evidenciar problemas de longa data e atualmente causam efeitos globais em um mundo cada vez mais interconectado. Normalmente, após passar por esses momentos de crise, governos encontram-se trabalhando com menos tempo, confiança e recursos (BENTLEY, 2014). Dificilmente as respostas para uma crise

---

<sup>16</sup> Designing for service is seen as an exploratory process that aims to create new kinds of value relation between diverse actors within a sociomaterial configuration. (KIMBELL, 2011a)

serão as padrões e rotineiras já existentes em um governo. Elas revelam a necessidade de mudar algumas estratégias. Desse modo, costumam também abrir espaço para novas abordagens e metodologias.

No livro *Transforming Public Services by Design* (2017), Sabine Junginger defende uma reorientação das políticas públicas, organizações e serviços públicos em direção às pessoas. Ou seja, ela propõe uma abordagem sistêmica de design que considere os cidadãos, servidores e administradores públicos e os decisores políticos. Nessa abordagem, o design "investiga pessoas, situações e sistemas para compreender os tipos de produtos e serviços necessários para convidar, engajar e empoderar as pessoas em questões de interesse público" (JUNGINGER, 2017, tradução minha<sup>17</sup>).

Na visão da autora, os serviços podem ser a alavanca para inovação e para essa reorientação. Eles são elementos centrais tanto para alcançar as intenções das políticas públicas quanto para sua implementação. Os serviços são sua forma de implementação; o elo que possibilita a interação entre população e governo; e também o que possibilita administrar e monitorar sua eficiência. É também a partir deles que a população experiencia e interage com governos e organizações públicas (ibidem).

Os serviços possibilitam interações humanas, lhes dão forma e ditam quais tipos de relações são possíveis de existir dentro de determinado sistema. Contudo, como afirma Junginger, desenhar serviços na esfera pública é completamente diferente de desenhá-los para empresas privadas que podem decidir oferecer ou não um serviço, assim como também podem determinar para quem elas querem oferecê-lo. O objetivo dos serviços públicos é gerar valor público, a partir do cumprimento de políticas públicas, para uma demografia diversa em aspectos educacionais, financeiros, etários, sociais, étnicos e religiosos (ibidem).

As políticas públicas, por sua vez, são fundamentais para que os serviços públicos consigam atender de forma igualitária a necessidade da população. Junginger aponta que são elas que estabelecem os critérios determinantes para

---

<sup>17</sup> "(...) inquires into people, situations and systems to understand the kinds of products and services that are needed to invite, engage and enable people in matters of public concern."(JUNGINGER, 2017)

quais serviços podem ser criados e quais serão privilegiados dentro das agendas públicas.

Em diversos textos, incluindo o "Public policy and public management" escrito em conjunto com Daniela Sangiorgi, Junginger defende a importância de que o processo de design comece no momento da formulação das políticas públicas e que seja uma abordagem que ajude os tomadores de decisão a tratar o ciclo de políticas públicas – formação da agenda, formulação de políticas, implementação e avaliação – de forma integrada ao invés de compartimentada como ocorre atualmente (JUNGINGER, 2014, 2017; JUNGINGER; SANGIORGI, 2011).

Contudo, muitas vezes o design é inserido somente na fase de implementação dos serviços. Depois que conceitos e diretrizes foram determinados e as decisões já foram tomadas, o processo de design tem início para colocar no mundo estas ideias e valores pré-estabelecidos em momentos anteriores. Em outros casos, o design é inserido somente na fase de ideação, na qual pessoas são estimuladas a pensar livre e criativamente em soluções possíveis para um problema predeterminado. Ou então, é aplicado no momento de interação com as pessoas – seja este em pesquisas de campo, ou em testes com o usuário. Em todos os casos, o que parece ser comum é o uso do design sem conexão com outras etapas do processo, diferentemente do potencial integrador entre pensamento e ação característico dessa abordagem.

Baseando-se nas ideias do filósofo americano Richard McKeon sobre a dificuldade em preencher a lacuna entre pensamento e ação, Junginger e Sangiorgi explicam que esse é um dos desafios-chaves para as instituições públicas e para o design no contexto governamental. Mas muitas vezes o desafio para a abordagem de design apresenta-se ao inverso: como ir da ação (implementação de serviços) para o pensamento (perguntar por que e quais são os objetivos que determinados serviços buscam alcançar) (JUNGINGER; SANGIORGI, 2011).

As autoras indicam que o design pode ser uma abordagem utilizada tanto no entendimento e desenvolvimento de políticas públicas, quanto na sua implementação por meio do desenho de serviços prestados ao público. Ademais, como é indicado no texto, estas políticas públicas determinam quais tipos de serviços serão desenvolvidos e o que pretende-se alcançar com a sua

implementação, assim, seria benéfico que as abordagens de design fossem inseridas também nesse primeiro momento de definição. Desse modo, aumenta-se as chances de o problema e os parâmetros serem bem definidos e conseqüentemente, aumenta-se a probabilidade de desenvolver soluções que realmente ajudem a melhorar a questão em foco. As experiências das autoras e os casos estudados por elas, no entanto, parecem indicar que, apesar da competência do design, este acaba sendo implantado somente depois que as diretrizes foram definidas. Inserido como uma ferramenta de implementação, o design e todo seu potencial permanece sem oportunidades para discutir se o serviço a ser criado condiz com as necessidades das pessoas em uma dada situação e avaliar se o serviço proposto cria realidades melhores – e, ainda, o que melhor significa.

Essa observação corrobora as duas visões sobre o papel do design já apontadas por Kimbell (2011b). O design é muitas vezes entendido como uma fase que começa após a geração de conceitos e análises de negócios, em contraste com a definição de design apresentada anteriormente que coloca o design como uma abordagem colaborativa que problematiza as questões trabalhadas. Ao integrar diversos métodos e técnicas, esta abordagem guia essa exploração, e a partir de intervenções busca melhor entender a questão e auxiliar na sua transformação.

### **2.3 O design participativo e as instituições**

A complexificação das questões abordadas pelo design, a sua aproximação de questões sociais, assim como o avanço e criação de novas tecnologias despertaram na prática do design uma maior preocupação em envolver no desenvolvimento de projetos as pessoas mais afetadas pelas questões e pelas intervenções a serem propostas.

Nos anos 1970, o design participativo apareceu como conceito operacional nos países escandinavos. Seu objetivo inicial era democratizar o ambiente de trabalho em um momento em que novas tecnologias eram inseridas nas empresas. Os primeiros praticantes acreditavam que as pessoas afetadas pela implementação

de um projeto deveriam participar do seu processo decisório (BJÖGVINSSON et. al, 2012). Assim, junto com os trabalhadores e os sindicatos locais, os primeiros projetos de design participativo abordaram novas ferramentas de produção, mudanças no planejamento de produção, controle de gestão, organização e divisão do trabalho (ibidem). Desde então, o design participativo tem expandido sua atuação para setores para além do empresarial, sempre buscando democratizar os espaços e dar voz àqueles menos representados.

Liesbeth Huybrechts, Henric Benesh e Jon Geibe (2017) escreveram sobre o movimento do design participativo em aproximação com as práticas comunitárias, afastando-se das instituições públicas. De acordo com os autores, nos anos 1970 na Escandinávia, o envolvimento político e de engajamento ativista do design participativo com o setor público estava associado com as estruturas e instituições que passavam por um processo de automação.

Contudo, os autores comentam "no período Pós-fordista, o setor público, e seu envolvimento com o design participativo e o co-design foram transformados devido a uma crescente globalização; flexibilidade; rápido desenvolvimento tecnológico; mercado altamente diversificado e competitivo; e ambiente de mudanças sociais (BOUDRY et al., 2003 apud HUYBRECHTS et al., 2017, tradução minha<sup>18</sup>). Muitos recursos públicos foram privatizados e ocorreu uma mudança grande da relação entre o setor público e privado e das fronteiras cada vez menos evidentes entre privado e público; trabalho e lazer; local e global (HUYBRECHTS et al., 2017).

Eles argumentam que cresce a sensação de que mudanças sociais e políticas só são possíveis fora das instituições. Para os autores, esse posicionamento, contudo, ignora o fato de que estas são também plataformas políticas, espaços de transformação e que desempenham um papel fundamental nos processos desenvolvidos pelo design participativo. De acordo com eles, apesar de frequentemente a ênfase da atuação dessa área do design ser em trabalhos de base, nos quais há um maior envolvimento da população, a atuação dessas iniciativas estendem-se para além disso. Construir processos públicos mais

---

<sup>18</sup> "(...)in the post-fordist era, the public realm, and PDs and Co-Design's engagement with it, have been transformed in interaction with increasing globalisation, flexibility, rapid technological developments, a highly diverse and competitive market and changing social conditions"(BOUDRY et al., 2003 apud HUYBRECHTS et al., 2017)

democráticos e colaborativos envolve também capacidades políticas, regulamentação, agendas e parâmetros estabelecidos por instituições (ibidem). Apesar da descrença e desconfiança nas instituições, é inegável que elas fazem parte do mesmo sistema de ações comunitárias e que o que é decidido por elas – como leis, políticas públicas – afetam diretamente o que se faz, ou é possível fazer, no nível de base. Eles introduzem, então, o termo *institutioning*, de difícil tradução, mas que busca exprimir a ideia de “em processo de institucionalizar-se”, para promover a reaproximação do design participativo com as instituições.

Assim, os autores concluem que o processo do design participativo é dependente de fatores presentes em diversas escalas, por isso, é preciso uma atuação mais ampla nesses diferentes espaços para otimizar e prolongar os impactos desejados. Entender o design participativo pelo viés do *institutioning* também permite expandir o entendimento da participação, incluindo não somente pessoas e grupos, mas também organizações e instituições regionais, nacionais e internacionais. E por fim, a reaproximação com as instituições permite que o design participativo tenha um papel na consolidação e na reconfiguração das instituições existentes, assim como na criação de novas instâncias que apoiem processos mais democráticos e participativos de tomadas de decisão.

As instituições governamentais são muitas vezes responsáveis por determinar o escopo do que pode ser feito por meio de leis, políticas públicas, entre outros. Elas informam que tipos de relações, serviços podem existir, ou que são privilegiados. Para que o design possa ajudar a moldar e questionar essas diretrizes é preciso uma reaproximação com as instituições. São necessários tanto movimentos externos, como internos às instituições, para criar espaços e serviços públicos que atendam as necessidades da população de modo igualitário e gerem maior valor público.

## 2.4 Dilemas da atuação do design no âmbito governamental

As abordagens de design aproximam-se de instâncias governamentais como uma forma de investigação e proposição colaborativa. Em outras palavras, o design orienta a integração de diversos saberes presentes dentro e fora da instituição e a aplicação de métodos e ferramentas para a exploração e problematização da questão em foco, resultando na formulação de desafios bem definidos. Emergem nesse processo as forças de oposição e as diversas perspectivas que os atores envolvidos na situação têm. O objetivo não é silenciá-las, mas, a partir dessas tensões, moldar soluções que respondam temporariamente ao desafio.

Com o uso de protótipos e de outras formas de gerar e comunicar ideias, as abordagens de design podem fornecer meios para um diálogo transversal, compreensão mútua e compartilhamento da posse de ideias e soluções (BASON, 2014). Os protótipos intermediam os conhecimentos existentes e antecipam futuros possíveis (KIMBELL; BAILEY, 2017).

O uso da abordagem de design também propõe uma atuação mais holística e integrada entre os momentos de definição do problema, da geração de hipóteses para tomadas de decisão e desenvolvimento de soluções, conectando o momento de definição das intenções de políticas públicas à sua implementação. Em suma, o design pode auxiliar na tradução de estratégias governamentais em ações concretas, como novos sistemas e serviços públicos; estabelecer novas conexões com a sociedade civil; possibilitar o surgimento de iniciativas comunitárias; e ajudar a tornar o governo mais transparente (MORTATI et. al, 2018).

Apesar de seu grande potencial, a inserção do design na esfera governamental também engloba grandes desafios, tanto para os praticantes de design como para os outros membros das instituições governamentais.

De diferentes formas, alguns autores têm questionado a capacidade de designers<sup>19</sup> inserirem-se na instância governamental de forma significativa, perguntando-se se eles estão aptos a entender os processos, valores e relações que guiam essa instância; e se estão capacitados para lidar com grandes contextos

---

<sup>19</sup> Por designer entende-se não só aqueles que tiveram uma formação formal na área, mas também aqueles que a aplicam no seu dia-a-dia

organizacionais como os de instituições governamentais e com o nível de complexidade das questões públicas (JUNGINGER; SANGIORGI, 2011; BASON, 2014; KIMBELL; BAILEY, 2017).

O discurso de que, com a expansão do campo do design, este se tornou um fator significativo na formação da experiência humana em qualquer área da vida contemporânea (BUCHANAN, 1992) pode ser interpretado erroneamente. Apesar de a abordagem ter o potencial de auxiliar processos e projetos em diversos contextos, isso não é possível sem um entendimento do mesmo e do reconhecimento do papel essencial de outros conhecimentos e atores. Christian Bason (2014) observa que apesar de os formadores de políticas públicas – e é possível estender essa observação a outros profissionais atuantes em instância governamental – gradualmente aceitarem que eles talvez tenham algo a aprender com designers, estes muitas vezes minimizam o fato de que também têm a aprender com aqueles profissionais. De acordo com Bason, muitos designers posicionam o design como a única forma de lidar com problemas complexos de forma holística. Esse posicionamento muitas vezes dificulta a construção de uma cultura de colaboração e aprendizado mútuo, principalmente em uma relação que em muitos casos já se ressentem da falta de uma linguagem compartilhada, desconfiança e apreensão (ibidem).

Portanto, se os designers e as abordagens de design almejam tornar-se parte integral de governos; transformar e ressignificar as organizações; e ser reconhecidos como parceiros em nível de igualdade com outros integrantes das instâncias governamentais, eles precisam melhor entender as lógicas operantes do contexto e seus valores. Como afirmam Junginger e Sangiorgi (2011), para isso acontecer os designers precisam se envolver mais profundamente com as questões organizacionais e desenvolver meios para evidenciar e abordar os valores institucionais existentes, em suma, eles devem imergir em questões de mudança organizacional e social.

Por um lado, há a dificuldade de entender o design como uma forma de investigação; definição de problemas; e parte integrante dos processos governamentais, e não somente como uma ferramenta de implementação de conceitos pré-estabelecidos ou somente uma forma criativa para estimular a geração

de ideias. Por outro lado, é preciso reconhecer seus limites e a importância da integração de diversos saberes na abordagem. Para melhor compreender o papel do design e como ele pode contribuir como parte integrada das estruturas governamentais, é preciso tornar o processo mais consciente e melhor articular seu significado.

### **3. ASPECTOS DA INOVAÇÃO**

Normalmente, governos operam em um contexto de mudanças constantes e rápidas. Nos últimos anos, observa-se uma aceleração dessa mudança e complexificação das questões públicas. Contudo, muitas das ferramentas e abordagens implementadas pelas instâncias governamentais não evoluíram simultaneamente ao seu contexto. O resultado são esforços, que apesar de bem intencionados, são desperdiçados, assim como as verbas governamentais direcionadas para os mesmos. O cenário parece indicar a necessidade de novas abordagens, que melhor respondam aos desafios atuais (MORTATI et. al., 2018; OECD, 2019). Pois, por mais que se tente melhor servir à população e lidar eficazmente com questões públicas complexas, sem ferramentas e abordagens condizentes com o desafio a ser enfrentado, os objetivos dificilmente serão alcançados. Crises financeiras, como a de 2008, e o crescimento de pautas como transparência de ações governamentais e maior participação da população em processos de tomada de decisão evidenciaram ainda mais a necessidade de transformação do modo de atuação das instituições governamentais. No meio desse turbilhão de mudanças, a inovação surgiu como uma estratégia para que os governos atualizassem suas ferramentas e abordagens, no sentido de realmente atender as necessidades e demandas da população. Entusiasmados pelas promessas de novos modos de agir e abordar problemas públicos, muitos gestores e servidores públicos começaram a direcionar esforços para a inovação e para a

criação de unidades dedicadas a isso, como os laboratórios de inovação em governo.

A popularidade do termo no contexto do setor público começou em meados dos anos 1980 e, de acordo com Bason (2018), sua trajetória basicamente seguiu a da administração pública. De acordo com o autor, esse processo pode ser dividido em quatro momentos. O primeiro foi caracterizado por tornar o conceito e sua prática conhecidos. Nos anos 1970 e 1980 muitos estudos acadêmicos foram desenvolvidos (MOHR, 1969; GRAY, 1973 apud BASON, 2018). A partir dos anos 1990, os administradores públicos começaram a reconhecer que a inovação não era somente uma possibilidade, mas sim um imperativo (BASON, 2018). O segundo momento, nomeado de “Casos e práticas” pelo autor, direciona-se para colocar em prática os achados da academia e ir além do reconhecimento da importância da inovação para entender como ela é na prática. O terceiro estado, o qual ainda influencia muitas das discussões sobre o tema no governo, é caracterizado pelo debate sobre as barreiras e dilemas enfrentados para a implementação da inovação. Por último, o quarto momento é sobre o aumento da capacidade das organizações públicas de inovar.

Apesar de não ser assunto novo no contexto governamental, o termo inovação é difuso e associado a distintos conceitos, desde atrelado estritamente à tecnologia, até como entendido com uma visão que guia a inserção de novos olhares para desenvolver soluções. Seu entendimento está associado ao sistema no qual a inovação é inserida, variando de acordo com o contexto e a época. Especialmente na instância governamental, os esforços de inovação são sempre direcionados de acordo com as agendas políticas em vigor. Ou seja, à medida que interesses políticos, tendências e os problemas públicos a serem enfrentados mudam, transforma-se também a narrativa do que é inovação. Apesar desta pesquisa não pretender explorar todos os significados que o termo já possuiu ou possui atualmente, para melhor entendê-la no contexto governamental é importante também explorar seus diferentes significados. Afinal, as definições adotadas para um termo determinam diretamente os seus desdobramentos práticos.

A inovação está fortemente atrelada a conceitos como ideia, novidade, criatividade e tecnologia. Apesar destes terem uma proximidade inegável com a palavra, o significado do termo vai além. No contexto do setor privado, percebe-se

uma associação a aspectos de efetividade e de resultados financeiros concretos. Definições como "introdução bem sucedida de um produto, processo ou serviço novo ou melhorado" (Dofman apud HOBDAY et al., 2011) ou "inovação é o sucesso comercial da exploração de ideias" (VON STAMM, 2011) ilustram essa perspectiva. Porém, até mesmo nesse contexto, o termo ampliou seu significado, representando um "ecossistema (ambiente) condutor para a geração de ideia e sua implementação na forma de novos produtos, serviços e processos no mercado global" (World Economic Forum, 2015 apud SMORODINSKAYA et al., 2017)

Em um contexto no qual os resultados esperados não são necessariamente um retorno financeiro, como é o caso do contexto governamental, a inovação pode estar associada à geração de valores intangíveis, como a geração de impacto (OECD, 2018 abud OECD, 2019), ou à geração de valor público (BASON, 2018). O conceito também pode ser entendido como o processo de fazer novas conexões e desafiar constantemente o *status quo* (VON STAMM, 2011). Usando essas definições como base, a inovação é entendida nesta pesquisa como o processo de analisar problemas a partir de novos olhares e novas abordagens, com o objetivo de criar novas iniciativas implementáveis e que gerem valor público.

### **3.1 Panorama da inovação no setor público**

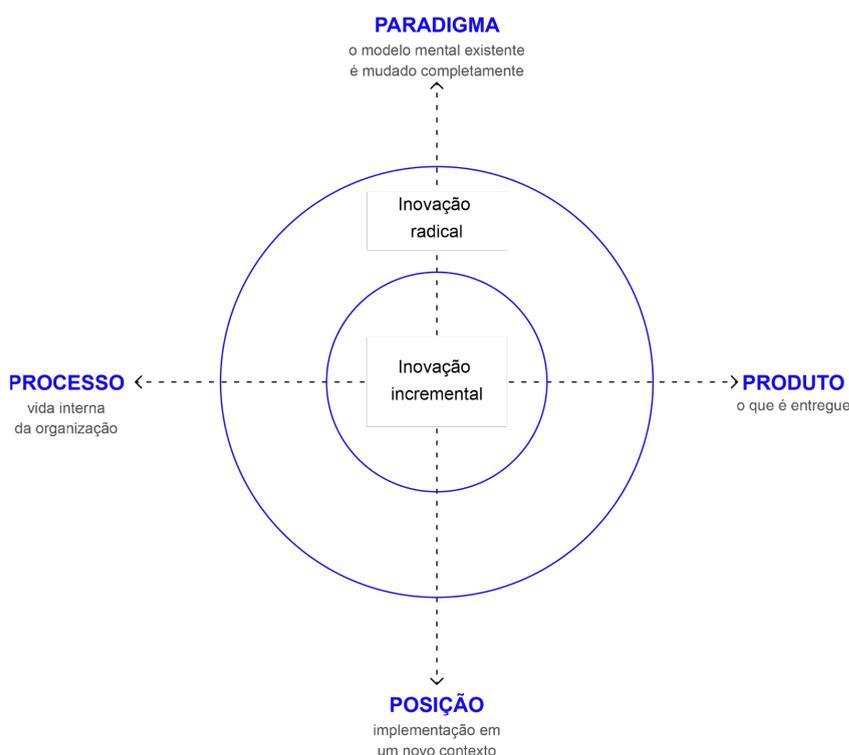
Autores como Christian Bason e os relatórios produzidos pela OECD concordam que atualmente a inovação no setor público ocorre muitas vezes como um efeito colateral de outras iniciativas (BASON, 2018; OECD, 2019). Em outras palavras, as pessoas envolvidas inovam sem consciência do processo, impossibilitando que este seja cultivado e torne-se uma prática institucional. Ambos textos identificam que, apesar de essa ser a abordagem dominante, ela não consegue responder adequadamente ao cenário atual de transformações cada vez mais rápidas. Os governos não podem depender de inovações que ocorrem acidentalmente. Eles precisam estar mais cientes dos seus processos de inovação,

para que estes sejam uma fonte confiável para responder adequadamente às questões públicas dinâmicas.

Além disso, diferentes problemas são melhor resolvidos com diferentes estratégias. Desse modo, para a inovação ser um processo administrável, é preciso tomar consciência do mesmo, e, para escolher a melhor estratégia para abordar as questões públicas, é necessário entender o panorama dos tipos de inovação.

Uma divisão comum da inovação é relacionada aos seus tipos – processo, produto, posição e paradigma (TIDD et al. 2005 apud BASON, 2018) – e ao grau de novidade – incremental ou radical (BASON, 2018). Os primeiros tipos focam em o que é mudado, sendo processos normalmente referente a procedimentos internos da organização; e produtos, referindo-se ao que é entregue para indivíduos ou entidades fora das organizações, como por exemplo serviços ou políticas públicas. A inovação de paradigma trata da mudança dos modelos mentais existentes; e a de posição alude a ação de inserir um serviço ou produto em um novo contexto, ganhando assim, um novo significado. Todos esses tipos podem ser mudanças graduais (incremental) ou completamente novas (radical).

Figura 3: Espaço da inovação



Fonte: Adaptação de Tidd et al., 2005 apud BASON, 2018

O Observatório da Inovação do Setor Público (Observatory of Public Sector Innovation, ou OPSI), uma iniciativa da OECD, também desenvolveu o “Modelo de facetas de inovação” para ajudar os governos a entenderem e gerenciarem melhor a inovação “multifacetada” (OPSI, s.d). Com o modelo, o OPSI espera que os governos questionem por que estão inovando e se estão usando a combinação certa de abordagens para atingir seus objetivos (ibidem). De acordo com o Observatório,

a inovação é um investimento incerto. Não há garantias de que a inovação funcionará, como funcionará ou quais podem ser as consequências não intencionais ou imprevistas. Em um mundo incerto, é perigoso confiar demais em uma única estratégia ou abordagem, pois uma mudança nas circunstâncias (como uma crise ou um desenvolvimento disruptivo) significa que uma abordagem promissora ou confiável pode repentinamente se tornar não confiável ou inadequada (ibidem, tradução minha<sup>20</sup>)

O modelo é dividido em quatro áreas de acordo com o nível de incerteza e se a inovação surge a partir de uma iniciativa dirigida (*top-down*) ou não-dirigida (*bottom-up*).

Figura 4: Facetas da inovação



Fonte: Traduzido de OPSI, s.d

<sup>20</sup> “Innovation is an uncertain investment. There is no guarantee that any single innovation will work, how it will work, or what the unintended or unanticipated consequences might be. In an uncertain world, it is dangerous to rely too heavily on any one single strategy or approach, as a change in circumstances (such as a crisis or disruptive development) means that a promising or dependable approach can suddenly become unreliable or unsuited.” (OPSI, s.d)

A inovação adaptativa surge a partir da constatação de que há um descompasso entre o que está sendo realizado e o que é esperado. Ela trabalha com o que é possível, o que é preciso para cumprir o mandato das instâncias públicas (ibidem). A inovação para aprimoramento busca tornar os processos, produtos ou serviços mais efetivos e eficientes. Já a inovação orientada por missão propõe-se a direcionar esforços, a partir de uma atuação colaborativa, com objetivos compartilhados entre os diversos atores envolvidos na questão. A partir das missão entende-se qual é o problema a ser enfrentado,

a solução é então alcançada estimulando-se múltiplos setores e múltiplas formas de colaboração entre atores para resolver esses problemas, utilizando toda a cadeia de valor de pesquisa e inovação, desde a pesquisa de base até a pesquisa aplicada e inovação de ponta (UCL COMMISSION ON MOIIS, 2019, tradução minha<sup>21</sup>).

Com a existência de uma visão de chegada, é possível efetivar a colaboração entre instituições públicas, setor privado, academia e sociedade.

Por fim, a inovação antecipatória é o ato de gerar inovações relacionadas a questões emergentes, que podem moldar as prioridades e compromissos futuros (OPSI, 2019 apud TÕNURIST; HANSON, 2020). Em um contexto de desafios públicos cada vez mais complexos e caracterizados por um alto nível de incerteza, as instâncias governamentais têm que tomar decisões em circunstâncias nas quais a compreensão da direção, desenvolvimentos futuros e os impactos de mudanças não são claros ou não podem ser previstos com certeza (TÕNURIST; HANSON, 2020). Assim, é possível lidar com questões públicas antes de elas se tornarem um problema. Isso reposiciona a ação governamental de reativa para uma preventiva.

Um último tipo de inovação que merece destaque no contexto governamental é a inovação aberta. O arranjo entre governo, universidade e indústria – a hélice tripla – foi teorizado por Henry Etzkowitz e Loet Leydesderff (1995). O artigo “The Triple Helix: university-industry-government relations” foi escrito nos anos 1990, época na qual a inovação ainda era considerada majoritariamente responsabilidade da área de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) das empresas. Os autores afirmam, todavia, que esse modelo mostrava-se cada vez mais improdutivo à medida em que

---

<sup>21</sup> “The solution is then reached by stimulating multiple sector and multiple forms of cross-actor collaborations to address those problems using the entire research and innovation value chain, from fundamental research to applied research and cutting-edge innovation.” ( UCL COMMISSION ON MOIIS, 2019)

a necessidade de relações mais amplas e multifacetadas para o desenvolvimento de inovação tornava-se mais evidente (ETZKQWITZ; LEYDESDERFF, 1995). O termo surge baseado na ideia de que a inovação não é um processo linear e que o setor privado, público e academia estão gradualmente trabalhando mais conjuntamente em diversas configurações e etapas do processo de inovação. Esse modelo foi, então, enriquecido no final dos anos 2000 com a inserção de mais um ator. O novo modelo ressalta o papel da sociedade como grande contribuinte dos sistemas de inovação e da importância de integrá-la nos projetos de inovação (SCHÜTZ et al., 2019).

As novas composições entre governo, universidade, indústria e população transformaram tanto suas relações quanto seus papéis no processo de inovação. Neste sentido, novos arranjos, como a inovação aberta, puderam ser aproveitados. Esse tipo de inovação é ainda algo recente, mas diversos órgãos públicos estão experimentando como melhor utilizar-se deste recurso, com apoio de leis como a Lei 8.666, que estabelece normas gerais sobre licitação e contratação, incluindo a contratação de produtos para pesquisa e desenvolvimento (Brasil, 1993); o Regime Diferenciado de Contratação (RDC), que estipula alguns recursos para aprimorar e simplificar mecanismos de contratação (Brasil, 2011); e a Encomenda Tecnológica (ETEC), instrumento de estímulo à inovação, instituída pela Lei de Inovação (TCU, 2020). Existem alguns formatos para explorar essa nova relação entre os governos e diversos atores: os hackathons, maratonas de desenvolvimento, normalmente voltados para produtos de tecnologia; *itches*, como o Pitch Gov SP, desenvolvido pelo Estado de São Paulo, programa no qual empreendedores e empresas podem apresentar seus projetos para representantes de instituições públicas; o formato de desafios, no qual os governos informam questões que eles estão tentando resolver para o público ajudá-los a desenvolver soluções, como é o caso do Desafios, criado pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP); ou programas que se utilizam de mais de uma estratégia, como é o caso do Impacta, projeto do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPRJ).

Em linhas gerais, a inovação aberta muda a lógica de contratação dos governos, ressaltando a importância de um problema bem definido para a geração de soluções. Em vez de o próprio governo definir a solução para o problema e abrir

um edital para comprar a solução pronta, com a inovação aberta, instituições governamentais compartilham os desafios que estão enfrentando. A partir de uma definição do problema, outras instituições públicas, universidades, setor privado e população desenvolvem propostas de como solucionar o desafio em questão. Assim, no lugar de procurar um prestador de serviço que forneça um sistema para digitalizar os processos da Secretaria de Assistência Social, por exemplo, é lançado o desafio "Como podemos analisar os pedidos enviados à Secretaria de Assistência Social de forma mais eficaz?". Então, outros atores respondem de formas variadas, podendo emergir soluções que não surgiriam no modo tradicional, tendo o governo como responsável por analisar as soluções e, em alguns casos, cocriá-las com esses novos atores, por meio de processos de aceleração e incubação.

### **3.2 Questões da difusão da inovação nas instituições**

A inovação em governos é ainda compreendida amplamente como uma resposta a crises ou mudanças abruptas. É em momentos de crise financeira, por exemplo, que os governos voltam suas atenções para desenvolver iniciativas inovadoras, que os ajudem a superar momentos antes inimagináveis e incertos. Mas, responder adequadamente a essas situações excepcionais depende diretamente da capacidade de inovação pré-existente. Inovação é uma habilidade que exige prática, ela precisa ser cultivada e estimulada no dia a dia para ser acionada nos momentos de necessidade; e, para além desses momentos, a discrepância entre a atuação de governos e as necessidades públicas também faz necessária uma abordagem de inovação, que permita atualizar e repensar os processos tradicionais da esfera governamental, adequando-os às questões públicas contemporâneas.

O relatório "The Innovation System of the Public Service of Brazil" (OECD, 2019) conclui, contudo, que no caso da inovação no setor público brasileiro a maior parte das iniciativas costuma surgir em nível individual ou organizacional, ao invés de ser fruto de uma abordagem sistêmica.

As inovações lideradas por indivíduos costumam, como indicado pelo relatório da OECD, surgir para solucionar um problema específico, por meio de projetos, e alcançar objetivos pessoais. Nesse nível, as iniciativas tendem a ser impulsionadas pela energia e vontade de servidores, que acabam fazendo mais do que seus cargos incluem para desenvolvê-las e implementá-las. Esse tipo de iniciativas são bem-vindas. Indivíduos, por lidarem com as questões que circundam seus trabalhos diariamente, são normalmente os primeiros a identificar transformações em seus ambientes de atuação e, por isso, os primeiros a responder a essas mudanças (OECD, 2019). Outro benefício é a facilidade para implementar novos processos a nível individual, pois existem menores barreiras.

Apesar de suas vantagens, o avanço e a implementação de inovação liderados por indivíduos dependem da vontade, energia e poder de convencimento destes, e assim corre-se o risco de a inovação não ser sustentável. Se a pessoa responsável for transferida, aposentar-se ou não mais tiver energia para continuar um trabalho paralelo de inovação, a iniciativa pode ser descontinuada. Deste modo, mesmo sendo importante que indivíduos sejam encorajados a inovar e propor projetos nessa direção, a inovação dentro de uma instituição não pode depender somente de esforços individuais não formalizados. É preciso que inovações a nível organizacional também ocorram para que impactos maiores e mais sustentáveis aconteçam.

Uma articulação organizacional possibilita maior coordenação de recursos e esforços do que o nível individual, mas ainda é menos abrangente do que a inovação sistêmica. Normalmente as iniciativas organizacionais vão responder a desafios e preocupações de uma determinada instituição. Apesar de muitos desafios serem semelhantes entre instituições governamentais, uma iniciativa de inovação organizacional não necessariamente considerará isso no seu desenvolvimento e dificilmente seu resultado será compartilhado ou usufruído por outras instituições. Contudo, é interessante ressaltar que, frente a inovações a nível individual, as iniciativas organizacionais terão mais legitimidade e sustentabilidade (OECD, 2019). Ao invés de se atribuir um sentido de propriedade a um único indivíduo, compartilha-se a responsabilidade pela iniciativa e seu objetivo final condiz com objetivos estratégicos da organização (ibidem).

O grande potencial da inovação sistêmica é transpor as barreiras institucionais, gerando mudanças que afetam mais extensamente o sistema governamental. Alinhar os interesses institucionais, políticos e pessoais dos atores nas diversas instituições que formam um governo é particularmente complicado. Por isso, o relatório da OECD sinaliza que inovações nesse nível são difíceis de ocorrerem (OECD, 2019). Um caminho sugerido pelo relatório para superar essas barreiras é uma definição mais clara e compartilhada dos objetivos da inovação; recursos disponíveis para além dos das próprias instituições; compreensão clara por parte destas dos benefícios gerados pela iniciativa; e um baixo nível de discordância sobre o assunto a ser abordado.

### **3.3 Pequena revisão histórica da inovação no setor público brasileiro**

Difícilmente relaciona-se governo com inovação. As imagens comumente associadas a essa instância são de um ambiente conservador, hierárquico, burocrático e avesso a mudanças. Apesar de em muitos casos essa ser a realidade, é impossível ignorar que, mesmo sendo um ambiente não propício, muitas iniciativas inovadoras já surgiram e ainda surgem no seu âmbito. O Concurso de Inovação no Setor Público, promovido pela ENAP anualmente desde 1996 (ENAP, 2020), por exemplo, é um dos registros das diversas iniciativas inovadoras já desenvolvidas pelo setor público brasileiro.

Com o objetivo de registrar a história da inovação no setor público brasileiro e usá-la para melhor entender a inovação no contexto governamental, a OECD (2019) escreveu o relatório “The Innovation System of the Public Service of Brazil”. Entre outros tópicos, a pesquisa analisou o sistema de inovação do país e identificou, entre os anos de 1930 e os de 2010, quatro fases: **(a)** foco na desburocratização; **(b)** foco em reformas; **(c)** foco na modernização e no governo digital; e **(d)** crescente ênfase em inovação. Essa periodização agrupa momentos em que o emprego do conceito de inovação parece direcionar para um mesmo objetivo. Seguindo esse

agrupamento e face aos achados do relatório, esta seção irá explorar cada fase; seu contexto; e os principais marcos identificados pela OECD.

O primeiro momento é identificado como contínuo foco na desburocratização. Esta refere-se a simplificar as operações de governo e muitas vezes é também associada com a descentralização e melhoria da máquina pública. A preocupação com a burocracia excessiva prolongou-se extensamente pela história da administração pública brasileira, contudo o relatório identifica entre os anos de 1930 e 1980 um foco mais evidente nessa temática, com seus principais marcos a partir dos anos 1950. Apesar da desburocratização estar associada à descentralização, é interessante notar que os principais marcos dessa fase ocorreram durante o governo JK e a ditadura militar, ambos marcados por medidas centralizadoras e um discurso de avanço econômico. Alguns desses marcos são a Comissão de Simplificação Burocrática, de 1956; o Ministério Extraordinário para a Desburocratização; e o Programa Nacional de Desburocratização, ambos de 1979.

Em comum, essas iniciativas têm a criação de novos aparatos governamentais – comitês, ministérios, programas – com o objetivo de simplificar e tornar mais fácil navegar pela burocracia brasileira. Esta, por acaso, é uma das críticas ao Ministério Extraordinário para Desburocratização que, apesar de inicialmente ter sido recebido com entusiasmo, foi posteriormente percebido como uma nova camada burocrática.

Consequente a esses marcos, é promulgada a Constituição de 1988 – também conhecida como a Constituição Cidadã – marcando a redemocratização do país após a ditadura militar. Seu conteúdo trata de temas como transparência governamental e controle social da gestão pública, num esforço de proteger os direitos dos cidadãos. Assim como os marcos anteriores, ideais de descentralização e desburocratização estão presentes na sua concepção.

Os anos 1990 são definidos pelo relatório da OECD como o período reformista, influenciado principalmente pela Nova Gestão Administrativa (New Public Management – NPM), que sintetiza os movimentos reformistas da gestão pública ocorridos no final dos anos 1970 e 1980. Entende-se por reforma o “conjunto de mudanças deliberadas nas estruturas e processos das organizações do setor público com o objetivo de que elas funcionem (em algum sentido) melhor” (Pollit &

Bouckaert, 2010, abud CAVALCANTE, 2017). Esse movimento reformista surge como resposta aos acontecimentos da década de 1970 e ao modelo burocrático weberiano, que pregava quase exclusividade do governo na prestação de serviços, tratamento uniforme aos cidadãos e padronização dos processos e serviços das instituições públicas.

Os anos 1970 foram marcados por crises fiscais, como a Crise do Petróleo oriunda de guerras pelo controle das reservas petrolíferas, que resultaram no aumento drástico do preço do barril. Os acontecimentos intensificaram o discurso de que o nível da despesa pública estava muito elevado e causava grandes déficits orçamentários, tornando o governo financeiramente insustentável (CAVALCANTE, 2017). Assim, as ideias reformistas encontraram um campo fértil para se espalharem mundialmente. O modelo da NPM visava alterar o papel do Estado e tem no seu cerne ideais da administração privada: eficiência, eficácia e competitividade. Ao introduzir técnicas da administração privada na administração pública, o movimento buscava maior flexibilidade; orientar a atuação pública para o “cliente”; e abrir espaço para maior participação privada. A NPM desdobra-se também na Nova Governança Pública (New Public Government – NPG), que promete maiores relações entre o Estado e outros atores da sociedade, ou seja, a reforma propaga a ideia de incluir outras organizações nos processos de criação de políticas públicas, para que as tomadas de decisão sejam mais democráticas (JOY et al., 2019).

Como já mencionado, apesar do movimento introduzir novas perspectivas positivas nas instâncias governamentais, é preciso reconhecer também suas problemáticas, como transpor a lógica da administração privada para o setor público sem as adaptações necessárias para adequá-la às peculiaridades e propósitos deste (MOOR, 2009). Soma-se a isto o incentivo à privatização que, na maioria das vezes, resulta em impactos negativos para a população.

A reforma ocorrida no denominado período reformista na administração brasileira em 1990 foi marcada por uma extensa privatização de empresas e serviços públicos e maior participação do terceiro setor. Um dos principais marcos dessa fase é o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, de 1995. O Plano foi amplamente influenciado, assim como a maioria das iniciativas reformistas do período, pelas ideias da NPM. Em outras palavras, ele enfatizou a importância da

eficiência e buscou implantar uma administração pública participativa, transparente e voltada para resultados<sup>22</sup> (Majeed, 2010; Grin, 2015, abud OECD, 2019).

Enquanto os anos 1980 foram marcados pela crise da dívida externa e os anos 1990 pelas incertezas econômicas, o relatório identifica que os anos 2000 foram caracterizados por uma grande sensação de esperança com a retomada do desenvolvimento econômico. No campo da inovação, essa década enfatizou iniciativas de modernização do Estado e digitalização do governo.

De acordo com a OECD, a fase foi inaugurada pelo Plano Avança Brasil, em 2000. Este revive questões presentes na fase de desburocratização e das reformas administrativas: desburocratização; qualidade de serviços públicos; gestão pública empreendedora (voltada para resultados); e a valorização do servidor público (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2001, abud OECD, 2019).

O relatório segue expondo que, ainda em 2000, é instaurada a Lei de Responsabilidade Fiscal, que revisou o orçamento e estabeleceu códigos de conduta para gastos públicos. Além de ser o ano do lançamento de uma estratégia para construir um governo digital – introduzir tecnologias digitais para melhorar os serviços prestados pelo Estado, seus processos internos e a interação com o cidadão.

Em 2004, é lançado o Programa Bolsa Família, que, além de ser referência por seu sucesso em reduzir a pobreza e melhorar as condições sociais, também é um exemplo de uma iniciativa inovadora que conseguiu se sustentar por um longo período de tempo e de mudanças de governo. Ainda nesse ano, o Portal da Transparência é implementado pela Controladoria-Geral da União (CGU). O portal é um avanço na transparência dos gastos públicos, abertura de dados governamentais, e uma ferramenta para o controle social sobre a utilização do dinheiro público.

Seguindo os marcos de 2004, nesse ano é instaurada também a Lei de Inovação, que desde então sofreu algumas modificações, principalmente pelo Novo Marco Legal da Inovação, em 2016 (Lei n. 13.243/2016). Em termos gerais, a Lei da Inovação visa criar mecanismos para facilitar e estimular a cooperação entre o setor

---

<sup>22</sup> Termo oriundo da gestão empresarial. Nessa metodologia os objetivos da empresa são bastantes claros e trabalha-se para alcançá-los e cumprir métricas pré-estabelecidas. O foco da atuação é na qualidade do trabalho e não na quantidade.

público, privado e terceiro setor em torno de inovação. Acredita-se que todos esses setores podem se beneficiar dos conhecimentos, habilidades e fundos específicos de cada um, e, assim, melhorar o processo de inovação, principalmente tecnológica. A lei também cria novas possibilidades para as compras públicas e desenvolvimento de soluções inovadoras por meio de cooperação entre os atores dos setores citados, como a encomenda tecnológica e os acordos de parceria. Todavia, a aplicabilidade desses instrumentos ainda é marcada por incertezas e existem interpretações divergentes de como eles poderiam ser utilizados para auxiliar iniciativas inovadoras e aprimorar processos de gestão e prestação de serviços públicos.

No final da fase de modernização e governo digital, inicia-se o processo de criação do Marco Civil da Internet – a primeira experiência de criação de uma lei em conjunto com a população. O processo começou, em 2007, com o projeto de lei que visava definir diretrizes para lidar com crimes cibernéticos. A população, contudo, entendeu a proposta como censura e vigilância do uso da internet e começou-se uma campanha para que o projeto não fosse aprovado. A pressão social resultou em que o governo voltasse atrás e criasse uma nova proposta por meio de um processo de consultas à população, através de uma plataforma online. A lei final é aprovada em 2014 e torna-se um grande exemplo de como propostas legislativas podem ser construídas colaborativamente com outros atores da sociedade.

Os anos 2010 representam a fase denominada pelo relatório da OECD como “crescente ênfase em inovação”. Observa-se esta crescente ênfase também pelo número muito maior de marcos destacados pelo relatório do que nas outras fases. Há um avanço na agenda de transparência, com o Brasil sendo um dos criadores da Parceria do Governo Aberto (Open Government Partnership – OGP), iniciativa internacional que visa difundir e incentivar a agenda de transparência dos governos, assim como o acesso à informação pública e participação social (GOVERNO FEDERAL, 2020). É criado também o Portal de Dados Abertos, plataforma que disponibiliza dados e informações públicos. Entretanto, o grande destaque dessa época é o surgimento de redes de inovação, eventos, premiações e os primeiros laboratórios de inovação no setor público brasileiro. O advento de novos modelos para fortalecer a inovação e homenagear aqueles que se destacam neste processo demonstra como a inovação começa a fazer parte dos objetivos governamentais.

Em 2013, intensifica-se o movimento de laboratórios de inovação em governo com o surgimento do LabHacker, laboratório da Câmara dos Deputados. A ideia apareceu em uma hackathon, sendo apresentada a proposta para o presidente da Câmara na época. Esta sendo aprovada, baixou-se a resolução que instaurou o que possivelmente se constitui no primeiro laboratório de inovação no setor público brasileiro.

Nos anos seguintes, criou-se, em 2015, o Colab-i, laboratório do Tribunal de Contas da União. Até onde se sabe, ele é o primeiro laboratório em um órgão de controle do mundo. Posteriormente, em 2016, nasce o GNova, laboratório do governo federal. Sua criação é resultado de uma parceria entre o MindLab, laboratório da Dinamarca, e o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Atualmente ele é situado na ENAP.

No quesito de fortalecimento da rede de inovação, lançou-se em 2015 a Semana de Inovação, atualmente o maior evento sobre o assunto no setor público do Brasil, em sua sexta edição. No ano seguinte, é criada a Rede InovaGov. A rede autodefine-se como "um conjunto de organizações e pessoas de diferentes setores da sociedade, voltadas para estimular e viabilizar a inovação no setor público" (INOVAGOV, 2020). Ela foi criada por uma parceria entre TCU, Ministério do Planejamento e o Conselho de Justiça Federal (CF).

Seguindo a série de marcos voltados a fortalecer os atores da inovação no debate sobre o tema, em 2017 surgem os iGov Nights em Brasília. O evento é organizado informalmente por servidores públicos para disseminar a cultura de inovação, trocar experiências e conectar pessoas. Em 2018, o Prêmio Espírito Público surge de uma parceria entre as fundações Lemann e Brava, e os institutos Humanize e República, junto à iniciativa Agenda Brasil do Futuro (PRÊMIO ESPÍRITO PÚBLICO, 2020), visando reconhecer e valorizar as trajetórias de profissionais públicos.

Na última década, observa-se uma articulação para que os atores dentro do processo de inovação tenham espaços de troca de experiência entre si, de modo formal ou não, e sejam reconhecidos pelos seus esforços. Além disso, a criação de equipes destinadas à inovação, como os laboratórios, pode ser considerada uma formalização da importância de se inovar no governo. Ainda há muito o que ser feito

para a inovação ser parte da estratégia do setor público, mas parece que se caminha para esse objetivo.

Com a análise da jornada da inovação no setor público brasileiro, o relatório reconhece grande ênfase no legalismo no processo. Constata-se que muitos dos marcos são criação de novas leis, programas ou departamentos. Tal estratégia poderia ajudar os gestores e servidores públicos a se sentirem mais confiantes em se arriscarem em iniciativas de inovação, já que existem leis os apoiando. O relatório aponta que o que acontece na prática é o oposto. Como muitas das novas leis e decretos são construídos em justaposição a leis já existentes, há bastante sobreposições e revogações do que foi determinado anteriormente. Por isso, não é claro o que está em vigor e, conseqüentemente, há muita dúvida sobre a interpretação do que é permitido ou não (OECD, 2019). O foco em instrumentos legais às vezes também dificulta que a população usufrua das mudanças. É comum que muitas das leis não sejam traduzidas em iniciativas práticas, desse modo muitas possibilidades de mudanças acabam ficando somente no papel e não melhorando a vida da população.

O relatório conclui, por fim, que apesar da existência de diversas iniciativas de inovação ao longo da história do setor público brasileiro, ainda existe uma extensa jornada para que a inovação se torne uma das agendas centrais do governo. Ainda é necessário muito esforço para que ela seja tratada como uma abordagem sistêmica e deliberada, que ajude o setor a melhor lidar com as questões públicas.

#### **4. ESTUDO DE CASO: DESIGN NA PREFEITURA DE SÃO PAULO**

O movimento de inovação surge para ajudar a atualizar as abordagens clássicas da administração pública, que atuam de forma linear, introduzindo novas práticas, que possuam uma atuação mais sistêmica e colaborativa. Impulsionada pelas reformas gerenciais que ocorreram no governo, as instâncias governamentais começaram a apropriar-se do design para responderem à demanda por novas abordagens, que favorecem a integração de diversos conhecimentos e permitem

uma atuação exploratória e não linear para lidar com problemas complexos e novas demandas sociais.

Apesar de ser um tema em pauta há alguns anos e de existirem boas obras de referência sobre o design aplicado no governo no contexto internacional, a literatura sobre o tema no Brasil ainda é escassa. Há uma carência de conteúdos que retratem como o design pode auxiliar no processo de inovação em governo na realidade brasileira.

Assim, o objetivo da pesquisa é investigar como o design tem sido implementado no contexto de inovação em governo para resolver problemas capciosos e quais os benefícios que essa abordagem oferece. Essa exploração foi realizada a partir da metodologia de estudo de caso, já explicada na introdução. Durante os meses de setembro a dezembro de 2020 e depois entre fevereiro e março de 2021, acompanhou-se dois projetos desenvolvidos pelo (011).lab – laboratório de inovação da Prefeitura da cidade de São Paulo; realizou-se entrevistas com os seus integrantes e analisou-se material produzido pelo laboratório.

Inicialmente, o estudo dar-se-ia por meio de visitas de campo, nas quais seria possível acompanhar as atividades do laboratório, além de entrevistar seus funcionários. Um primeiro contato foi realizado com o laboratório e acordou-se a participação deles na pesquisa e a visita da pesquisadora aos espaços em um momento futuro. Todavia, devido às incertezas do momento, causadas pelo avanço da pandemia oriunda do COVID-19, somadas à aproximação das eleições municipais, o que interfere no funcionamento do laboratório, optou-se por realizar a pesquisa remotamente. O acompanhamento das atividades, assim como as entrevistas realizadas com a equipe do laboratório, foram efetuadas por meio de videoconferências. A necessidade de adaptação traz uma oportunidade interessante de testar caminhos alternativos de pesquisa, tentando ultrapassar as barreiras físicas. É oportuno também estudar a relação do design e da inovação em governo em um momento de crise, no qual o debate tem ganhado bastante atenção e modos de agir e estruturas tradicionais estão sendo questionadas. Contudo, é também um desafio estudar inovação em governo no ápice da pandemia e em um ano de transição de governo. O objeto de estudo está sendo tensionado e em constante

transformação. Ao mesmo tempo em que isso estimula a pesquisa e coloca à prova a atuação da inovação e do design no governo, é também uma questão que necessita atenção.

#### **4.1 Laboratórios de inovação em governos**

O conceito de laboratórios foi desenvolvido durante os séculos XVIII e XIX dentro dos campos das ciências e tecnologia, expandindo-se em seguida por outras áreas como química, física, eletrônica e biologia (MULGAN, 2014). Com eles, buscava-se um espaço seguro, no qual fosse possível testar novas ideias antes da sua implementação. Foi no século XIX que esses princípios começaram a ganhar forças também na exploração de questões sociais (ibidem).

Apesar de não existir uma definição única para os laboratórios de inovação em governo contemporâneos, e eles mesmo serem heterogêneos – em termos de atividades desenvolvidas; tamanho; e estrutura organizacional (TÕNURIST et al., 2015) – os princípios que os guiam remetem aos dos laboratórios originais.

De maneira geral, os laboratórios surgem para lidar com questões sociais difíceis e complexas (JOY et al., 2019); estimular abordagens interdisciplinares, orientadas para a população e também trabalham para e com os integrantes das instituições de que fazem parte (TÕNURIST et al., 2015). Eles são espaços dedicados para "detectar, aprender e experimentar novas práticas e métodos, a fim de construir a capacidade das organizações públicas de experimentar e adaptar suas atuações táticas, operacionais e estratégicas e co-evoluir com seu ambiente" (JUNGINGER, 2017). Nas palavras de Christian Bason (2018), ex-diretor do laboratório dinamarquês MindLab e atual chefe executivo do *Dansk Design Centre*, "os laboratórios têm de fato a chance de não somente ajudar a lidar com problemas complexos da atualidade mas também ajudar a prospectar a visão de futuros preferíveis". Assim, em resumo, os laboratórios introduzem a ideia de experimentação no contexto governamental; experimentam novas metodologias e

introduzem novos saberes; cocriam internamente e com atores externos; e ensaiam futuros possíveis.

Por via de regra, o setor público não tem uma cultura de experimentação de serviços ou processos antes de implementá-los. Os laboratórios de inovação introduzem ferramentas, como a construção de protótipos, para testar soluções possíveis, para aprender com esses testes e aprimorar a solução antes de implantá-las na instituição inteira ou para grande parcela da população. Assim, por meio de tentativas e erros estruturados, pode-se evitar erros em grande escala, entender melhor o que funciona para o contexto público e aumentar a possibilidade de eficácia dos novos ou aprimorados serviços e processos públicos. Kimbell e Bailey (2017) propõem que os protótipos podem ser uma prática que diminui a lacuna entre as intenções das políticas públicas e sua implementação. A partir dos modelos e da tangibilização de conceitos, processos e serviços, os protótipos podem possibilitar às instituições governamentais anteciparem respostas a problemas públicos; reunir diferentes atores em torno de uma visão compartilhada; e tornar as implicações práticas e políticas de uma política pública compreensíveis (ibidem).

Eles também são espaços para experimentar novas formas de trabalho, menos hierárquicas e mais colaborativas e multidisciplinares. Os laboratórios normalmente contam com um time interdisciplinar trabalhando simultaneamente. Seus funcionários costumam ter formação em áreas novas ao setor público – como design, antropologia, geografia social – mas também empregam profissionais com habilidades consideradas mais tradicionais – ciência política, comunicação (TÔNURIST et al., 2019).

Em consequência, os aspectos de cocriação são bastante evidentes nesses espaços. A divisão em silos organizacionais com limites bastante definidos dentro de instituições públicas torna rara a colaboração entre diferentes departamentos ou órgãos. Esta é ainda mais incomum entre diferentes instituições. Contudo, é necessária uma maior interação entre essas entidades devido à complexidade e caráter sistêmico das questões públicas a serem enfrentadas. Os laboratórios apresentam-se muitas vezes como um espaço "neutro" que possibilita essa colaboração.

Para além da colaboração interna, os laboratórios proporcionam também espaços e métodos que facilitam a construção conjunta com atores externos. Eles ensejam novas oportunidades de interação entre gestores públicos, legisladores e população (JUNGINGER, 2017). Isso tem impulsionado inovações mais colaborativas, como o crescente movimento de inovação aberta, onde os laboratórios demonstram-se importantes parceiros nos programas desenvolvidos. A inovação aberta apresenta uma nova forma de governos solucionarem questões públicas. Ao invés de delimitar a solução que se busca, inverte-se a ordem e torna-se público o desafio a ser enfrentado. Assim, atores da sociedade civil, organizações privadas e universidades veem-se como parte do processo de solução de desafios públicos. Idealmente, a solução escolhida pode ser então desenvolvida em parceria entre o ator externo proponente e a instituição governamental que lançou o desafio. Os laboratórios têm colaborado com o desenho dos programas; a identificação dos desafios; a análise das propostas; a intermediação na comunicação entre os atores externos e internos; e apoio no desenvolvimento das soluções, facilitando atividades de cocriação, por exemplo.

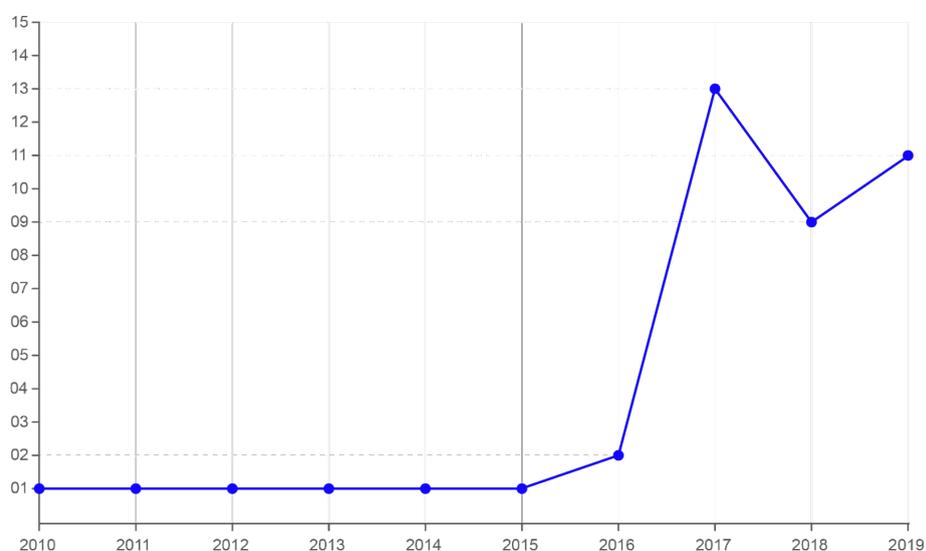
Como pode ser observado, as características mencionadas anteriormente desencadeiam uma mudança, tanto de atuação dos funcionários públicos, como das próprias instituições públicas e suas relações internas e externas. Em muitos casos, essas mudanças não são possíveis em larga escala e ainda não se tem certeza dos melhores caminhos a serem adotados. Em vista disso, os projetos desenvolvidos pelos laboratórios ilustram novos modos de agir como governo e ensaiam como esse futuro pode ser (MORTATI et al., 2018). Ou seja, a flexibilidade e licença para experimentar, errar e refinar tornam os laboratórios espaços ideais para exercitar novos modos de organização institucional e de se servir ao público, antes que isso se torne realidade para o resto das instituições. Com os aprendizados desses experimentos é possível tomar decisões melhor informadas sobre possíveis mudanças nas instituições governamentais, nos serviços prestados e no desenvolvimento de novas políticas públicas.

Ensaiar futuros possíveis não significa só identificar as possíveis consequências da adesão de novas ferramentas de trabalho, como a inteligência artificial, ou de como maior participação da população pode transformar o papel de

governos. Espera-se que o ensaio permita identificar os futuros desejados, os chamados futuros preferíveis, e a partir dessa escolha as instituições e seus funcionários desenvolvam e incentivem ações que direcionem a realização desse futuro.

A onda mais recente de laboratórios de inovação em governo data de 2002 com a criação do MindLab – laboratório interministerial da Dinamarca. Nos anos seguintes, o movimento teve uma rápida ascensão que se intensificou mundialmente. No Brasil, especificamente, em 2017 ocorreu um crescimento abrupto (SANO, 2020, gráfico 1).

Gráfico 1: Ano de inauguração dos laboratórios de inovação no setor público brasileiro



Fonte: Adaptação de SANO, 2020

A literatura explica esse crescimento em parte em resposta à crescente complexidade das questões públicas, que exigem novas abordagens para se lidar com elas (OECD, 2017). Já no artigo "Discovering Innovation Labs in the Public Sector" (2015), cita-se outros três motivos: **(a)** a emergência de processos reformistas da administração pública, em especial pelo movimento da NPM; **(b)** a auto-imposição de austeridade fiscal; e **(c)** a pressão por adoção e difusão de tecnologias da informação e comunicação (TICs).

Os processos reformistas abriram, de modo geral, espaços para novos métodos na gestão pública. A crise fiscal dos anos 1970, que afetou as principais

economias do mundo capitalista, fez crescer os questionamentos sobre o papel do Estado e as propostas de modernização da máquina estatal ganharam mais força (CAVALCANTE, 2017). A NPM sintetiza o amplo movimento reformista que surgiu no fim dos anos 1970 e no início dos anos 1980, principalmente na Grã-Bretanha, com o governo Thatcher, e nos Estados Unidos, com Ronald Reagan (ibidem). Ela defendia a introdução de técnicas administrativas da iniciativa privada para a administração pública. A reforma preconizava diminuir a burocracia e introduzir ideias do mercado à gestão pública, como “fazer mais com menos” (Shields; Evans, 1998 abud JOY; SHIELDS; CHENG, 2019). Os entusiastas da NPM esperavam menor hierarquia na gestão pública, menor influência política em suas operações diárias, aumento da orientação das suas atividades para o cliente, além de maior flexibilidade e inovação (Wyggen et al., 2019 abud TÕNURIST et al., 2019).

A Nova Governança Pública (New Public Government ou NPG) é um desdobramento da NPM. Ela

(...) dá ênfase a 'novas' relações pluralistas entre o Estado e outros atores sociais. A ideia de governo em rede é proeminente, onde outras organizações são trazidas para o processo de formulação de políticas, criando tomadas de decisão mais horizontais e "democráticas (Osborne, 2006; Craft & Howlett, 2012 apud JOY et al., 2019, tradução minha<sup>23</sup>).

Do mesmo modo, a austeridade fiscal também é indicada pelos autores como fator de influência na proliferação dos laboratórios de inovação em governo. Muitos governos estão sendo pressionados a repensar seus processos e serviços para aumentar a eficiência, gastando menos, em um contexto de restrição fiscal (TÕNURIST et al., 2019). Isso influencia também os governos a redirecionar seus esforços pensando na população, na busca por tornar os serviços mais eficientes, e para recuperar legitimidade e confiança.

Já foi mencionada a problemática de tratar a população como clientes e transpor lógicas de mercado para a administração pública sem uma adaptação crítica. Além disso, alguns autores ressaltam que existem forças conflitantes que impulsionam o crescente surgimento dos laboratórios de inovação em governo. Por um lado, existem as oriundas da NPM, de "fazer mais com menos" em um ambiente

---

<sup>23</sup> "(...) gives emphasis to 'new' pluralistic relationships between the state and other societal actors. The idea of networked government is prominent where other organizations are brought into the policymaking process creating more horizontal and 'democratic' decision-making (Osborne, 2006; Craft & Howlett, 2012).

de austeridade e práticas neoliberais (JOY et al., 2019). Por outro, seu surgimento também é motivado por criar espaços e oportunidades para democratizar as instâncias governamentais ao incluir diversos atores na criação de políticas públicas em busca de maior justiça social (ibidem). Na hipótese dos autores do artigo "Social Innovation Labs: A Neoliberal Austerity Driven Process or Democratic Intervention?", apesar de ambas as forças estarem presentes na atuação dos laboratórios, tem-se dado mais ênfase para as ideias presentes na NPM. Isso implica, para os autores, numa rejeição de um entendimento mais holístico e sistêmico dos problemas públicos, e, ao contrário disso, isolam e individualizam as causas dos problemas e buscam soluções que possam ser comercializadas (HARVEY, 2005 apud JOY et al., 2019). Assim, como são influenciados por essas forças, as observações dos autores levaram-os a concluir que os laboratórios muitas vezes não abordam questões sistêmicas e direcionam sua atuação para soluções rápidas e facilmente testadas, que atuam em uma escala pequena e fragmentada. Apesar de a observação ser feita a partir da análise do contexto canadense, é um ponto interessante de se destacar. Ela demonstra os paradoxos que existem dentro da atuação de um laboratório e que a simples criação do mesmo não implica necessariamente a construção de uma sociedade mais justa, democrática e uma atuação mais colaborativa e com maior geração de valor público por parte dos governos. Os laboratórios, assim como outras estratégias de inovação governamental, podem tanto advogar para a diminuição do papel do Estado e mercantilização dos serviços, quanto trabalhar para democratizar os espaços públicos e diminuir as desigualdades. Aqui observa-se a importância do caráter problematizador do design. É importante não só questionar o que se faz, mas por que o faz, quais os valores estão sendo orquestrados e quais objetivos busca-se alcançar.

Por último, o terceiro fator que impulsiona a criação dos laboratórios é a pressão para adotar tecnologias digitais da informação e comunicação. A introdução de novas tecnologias, que envolvem análise de grande quantidade de informação e construção de modelos preditivos, por exemplo, não só pode tornar os serviços e processos públicos mais eficazes, mas possibilita também uma transformação no modo como órgãos públicos atuam. Essas análises podem ajudar os gestores e tomadores de decisão públicos a identificar padrões em casos isolados e assim

pensar em respostas mais estratégicas e preventivas, ao invés de atuarem no varejo, apagando um “incêndio” por vez ou retroativamente, respondendo somente após a situação ter se agravado.

Na perspectiva da população, essas tecnologias têm o potencial de trazer maior transparência (para prestação de contas e para informar ações governamentais) e maior participação dos cidadãos. Isso pode transformar o modo como instituições públicas e população se comunicam, mas também como se relacionam, abrindo novos espaços para a contribuição de pessoas e organizações de fora do governo.

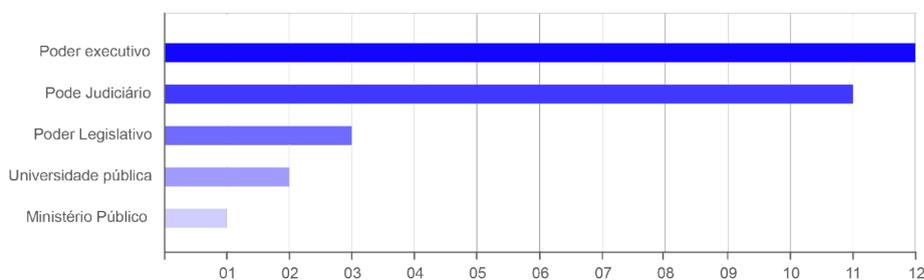
Tanto a NPM, a austeridade fiscal, a expansão e difusão das TICs e a crescente complexidade das questões públicas exigem um novo posicionamento dos governos para lidar com os desafios públicos. Como afirma Bason (2018), nesse novo cenário talvez sejam necessárias novas abordagens, habilidades, modelos e ferramentas para além das que estão disponíveis na administração pública tradicional; e talvez seja preciso criar espaços seguros que possibilitem a colaboração entre órgãos e departamentos. Os laboratórios surgem em resposta a isso, com a esperança que essas novas estruturas sejam espaços de investigação, experimentação e ensaio de novas possibilidades de governo.

Apesar de o entusiasmo mundial ter decaído com o encerramento das atividades de dois laboratórios-modelo: o Helsinki Design Lab, na Finlândia, em 2013 e o MindLab, na Dinamarca, em 2017, esses eventos não parecem ter freado o movimento no Brasil. As promessas e possibilidades de unidades de inovação em governo como os laboratórios atraíram diferentes instâncias governamentais brasileiras, desde o poder executivo, judiciário, poder legislativo e órgãos de controle (SANO, 2020, gráfico 2<sup>24</sup>). Eles contudo, não estão espalhados homogeneamente pelo país, concentrando-se no Distrito Federal e no sudeste (ibidem, gráfico 3).

---

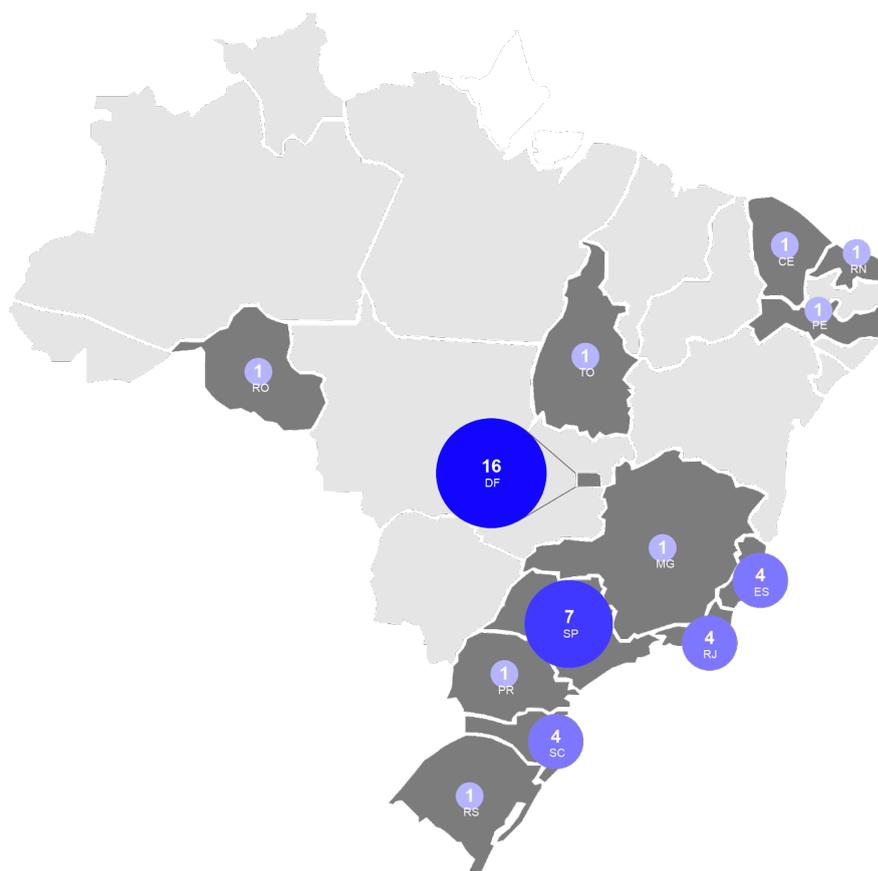
<sup>24</sup> Os números representados em ambos os gráficos são relativos ao ano de 2020 e possivelmente não correspondem com a realidade, visto a volatilidade de surgimento e encerramento de laboratórios em governo

Gráfico 2: Localização dos laboratórios de inovação no setor público



Fonte: Adaptação de SANO, 2020

Gráfico 3: Localização geográfica dos laboratórios de inovação no setor público



Fonte: Adaptação de SANO, 2020

Pode se observar nos dois estudos realizados sobre o cenário do país que abordagens do design como *design thinking*, *design sprint*, design centrado no ser humano, design participativo e outros, foram as mais citadas como metodologias utilizadas pelas equipes dos laboratórios (CAVALCANTE et al., 2019; SANO, 2020).

O desafio é entender como esses espaços estão entendendo e colocando em prática o design.

#### **4.2 (011).lab: laboratório de inovação da Prefeitura da Cidade de São Paulo**

O (011).lab é o laboratório de inovação da Prefeitura de São Paulo. Ele foi criado em 2017 como iniciativa conjunta da Coordenação de Plataforma de Inovação (CPIN) e da Coordenadoria de Projetos de Inovação Pública (CPIP), ambos órgãos da Secretaria Municipal de Inovação e Tecnologia (SMIT). Ele surge como “estratégia para gerar e gerir mudanças na Prefeitura de São Paulo” e tem o objetivo de “aproximar a gestão pública da população, aumentar a eficiência da administração municipal e a qualidade dos serviços e políticas públicas” (PERFOL; FAZIO, 2020).

Os anos iniciais de um laboratório são muito incertos, é um período de experimentação intensa, e busca por legitimidade. De sua maneira, o (011).lab enfrentou e enfrenta esses desafios. Durante esses quatro anos de atuação, ele passou por um momento inicial de se entender como laboratório, explicar sua contribuição à Prefeitura, legitimar sua atuação perante atores-chaves, experimentar metodologias internamente para então expandir sua atuação a outros órgãos da SMIT e a outras secretarias. A equipe relata que a trajetória de amadurecimento do laboratório ocorreu em forma de “espiral”, ou seja, existiram momentos progressivos de expansão da sua atuação, seguidos de momentos de síntese e aprendizados (PREFEITURA SÃO PAULO, 2020). Foi esse amadurecimento e processo de legitimação que contribuiu para que o laboratório envolvesse-se com projetos acompanhados para essa pesquisa. Eles são mais complexos do que os projetos que eles trabalhavam no começo da atuação do laboratório, com agendas mais estratégicas e incluindo maior número de atores-chaves.

Atualmente o (011).lab conta com uma equipe interdisciplinar – formada por profissionais da carreira de Políticas Públicas e Gestão Governamental (PPGG) e comissionados – e com o apoio de consultores e consultorias externos em projetos

específicos. As principais formações dentro da equipe são em relações internacionais, direito e administração. Seus projetos são divididos em três frentes de atuação: desenhar e melhorar serviços públicos; mobilizar comunidades de práticas de inovação públicas; e desenvolver capacidades para inovar. As equipes dos projetos são normalmente estruturadas com líderes de projetos e líderes de processos. Entre as principais responsabilidades dos líderes de projetos estão a mobilização de pessoas, execução e gestão do projeto no prazo e relacionamento com parceiros. Já o líder de processo é responsável por desenhar e facilitar oficinas, gerar e testar hipóteses, coletar e sistematizar dados, entre outros.

### **4.3 Entendimento e aplicação do design**

Durante as entrevistas, houve perguntas específicas sobre design. Apesar de todos inicialmente ficarem desconfortáveis em explicar o que entendiam por design – reação compreensível frente ao fato de que a entrevistadora era percebida como alguém que entende do assunto, criando, involuntariamente, uma hierarquia de saberes, e nenhum dos entrevistados teve uma formação formal em design – os entrevistados articularam conceitos interessantes sobre como enxergam essa área.

A maioria dos entrevistados considera que o design é uma atividade intrínseca ao laboratório, que está enraizado em sua cultura e disseminado na mentalidade da equipe. Um dos entrevistados enxerga que isso é uma das razões pela qual o laboratório tem a capacidade de lidar com qualquer tipo de problema. Outra entrevistada vê que o (011).lab é muito "pautado por metodologia de design, por um olhar de design pensando no usuário, no cidadão" e por como isso pode gerar "processos mais colaborativos, mais experimentais, novas formas de olhar para o problema público".

O enfoque do que significa design para cada um varia levemente. As associações mais frequentes foram com experimentação, contato com a população e que a abordagem auxilia a estruturar o pensamento e a entender os objetivos das iniciativas, qual o valor gerado e para quem. Um dos entrevistados afirmou que o

design fornece capacidade instrumental para entender a realidade e construir soluções, articulando e questionando o modo de pensar vigente. Outro, em sintonia, disse que o design ajuda a se desprender de paradigmas e amarras conceituais. Para um dos entrevistados a experimentação libera o gestor público de alguns "fantasmas", como o da perfeição e do medo de errar. De acordo com ele, esses "fantasmas" impedem que se aprenda no dia a dia e, como o gestor público está em um ambiente de complexidade, "a capacidade dele de sondar, refletir sobre a sondagem e incorporar isso como aprendizado é fundamental para que ele seja efetivo no dia a dia".

Ainda que o contato inicial de muitos tenha sido por meio do *design thinking*, apenas uma entrevistada associou a prática do design a seguir os passos do duplo diamante e ao uso de ferramentas prontas sem adaptação. Essa foi a definição que mais destoou da do resto da equipe. A entrevistada afirmou que não se reconhece como uma pessoa que faz design no dia a dia, pois não desenha oficinas pensando no duplo diamante, não pega as ferramentas prontas de design e aplica. Por associar o fazer design com uma fórmula já pronta, apesar de usar muitas ferramentas oriundas da abordagem, ela não considera que faz design.

Apesar das pequenas variações de entendimento, todos concordam que não há um uso consciente do design no laboratório e que, apesar de acreditarem que muito do que eles fazem é design, a abordagem nem sempre é usada intencionalmente. De acordo com um dos entrevistados ele é "daquelas pessoas que sei que o design impacta muito na minha vida (...), mas não sei te dizer em que dimensão ou em que qualificação". Outra afirmou que o design está muito embutido no processo de inovação, então para ela era difícil definir quando uma abordagem era oriunda do design e quando era um processo de outra área aplicado ao contexto de inovação.

Durante sua trajetória, principalmente nos anos iniciais, já passaram pelo laboratório pessoas com fluência em design, mas atualmente esse conhecimento é inserido nos projetos em sua maior parte por apoios externos. Mesmo existindo pessoas que entendem da abordagem e a aplicam no seu dia a dia, elas não reconhecem que fazem design e não utilizam desse termo para explicar o que fazem. Alguns integrantes justificam essa falta de apropriação do termo de design a

não ter uma formação na área, ou por não considerarem que conhecem a fundo para rotular sua prática como design.

Uma das entrevistadas fez um questionamento interessante. Com sua formação em Relações Internacionais e após vivenciar práticas de design no (011).lab, ela começou a identificar algumas atuações semelhantes. Em sua percepção, muitas práticas já existentes passaram a ser chamadas de design, assim, para ela, gera-se um desconforto de nomenclatura no laboratório. Afinal, quando se começa a chamar algo de design? E, ainda de acordo com a entrevistada, por falta de segurança teórica e conceitual, no laboratório eles acabam não chamando de design práticas que talvez estejam dentro desse campo.

A relação das pessoas entrevistadas com o design remete ao conceito de design silencioso. Junginger (2017), citando o termo cunhado por Peter Gorb e Angela Dumas, define designers silenciosos como pessoas dentro de organizações ou instituições que são parte ativa do processo de criar artefatos, sistemas, procedimentos e outros tipos de produtos, porém que não se reconhecem como designers, ou que não enxergam em sua prática elementos de design (GOEB; DUMAS, 1987 apud JUNGINGER, 2017). A autora defende que quando os métodos e princípios de design são implementados em silêncio, torna-se mais difícil questioná-los (JUNGINGER, 2017). Para ela,

coisas e situações que não temos consciência e não conseguimos articular são ainda mais difíceis de melhorar ou mudar. É por isso que precisamos de uma maior conscientização sobre o design em governo, se queremos levar a inovação a sério no setor público. (JUNGINGER, 2017, tradução minha<sup>25</sup>)

Alguns integrantes afirmaram que sentem falta de mais clareza e intencionalidade de "dar nome as coisas". Durante o desenvolvimento da pesquisa, a equipe do laboratório participou de uma consultoria de design para auxiliar a dar sentido às práticas desenvolvidas pelo laboratório, nomeá-las e refletir de forma mais crítica sobre sua ação. Os entrevistados relataram que o objetivo dessa iniciativa era que a equipe conseguisse se apropriar das nomenclaturas de design e dar concretude para "coisas que não tinham um lugar dentro da minha cabeça". Isso parece demonstrar que se enxerga alguma importância da abordagem do design na

---

<sup>25</sup> "Things and situations we are not aware of and cannot articulate are even more difficult to improve on or change. This is why we need a greater awareness of design in government if we are serious about public sector innovation." (JUNGINGER, 2017)

prática do laboratório, mas que ela ainda está difusa e para a continuação do amadurecimento é preciso torná-la mais consciente.

Essa falta de identificação com o termo e insegurança de usá-lo talvez tenha também impactado na mudança da narrativa do laboratório. Em sua criação, o design era muito mais explicitado como metodologia utilizada pelo laboratório. Atualmente, contudo, apesar de ser citado brevemente em apresentações e em relatórios e, ao analisar a atuação, ser possível identificar o uso dessa abordagem, ela é feita de forma mais implícita. Os integrantes da equipe entendem que a razão pela mudança de narrativa tem outra causa. Com o avanço da prática do laboratório, eles identificaram que falar de metodologias, não rotineiras do governo e muitas vezes desconhecidas pelos servidores públicos, assustava e criava barreiras antes mesmo que o projeto começasse. A tática utilizada atualmente é a de desenvolver o projeto com as equipes da prefeitura e após a experiência prática ter o que eles chamam de “momento Ana Maria” – no qual, após o “bolo” pronto, explica-se a “receita” e o que foi feito.

Apesar disso, o (011).lab está no momento envolvido em duas iniciativas que buscam, a partir do desenvolvimento de projetos, capacitar os funcionários da Prefeitura em práticas de design. Um desses projetos iniciou-se a pedido de uma secretaria parceira. A solicitação ocorreu após a secretaria realizar um projeto com o (011).lab para melhorar o serviço de emissão de nota do MEI. Durante o projeto, o laboratório envolveu os próprios servidores responsáveis pela execução desses serviços na exploração do problema e entendimento de como poderiam melhorar o atendimento. Ao lembrar sobre o projeto, um integrante do laboratório relatou que essa experiência mudou o modo como os servidores enxergavam o problema. De acordo com o mesmo, o projeto criou a oportunidade para que os servidores entrassem em contato com a população e com isso percebessem que eles estavam trabalhando com problemas que não eram reais, que estavam focando hipóteses que eles tinham construído, mas que a pesquisa demonstrou que o foco deveria ser em outras questões. Os servidores ficaram tão impressionados com os resultados e o processo que pediram para o (011).lab desenvolver uma capacitação em design para a secretaria.

Os achados possibilitam concluir que apesar de a equipe do laboratório – incluindo as coordenações – enxergar valor na abordagem do design e considerá-la disseminada em seus processos e na mentalidade da equipe, a prática ocorre de forma não consciente e muitas vezes não intencional. Como a relação do design e da inovação também está cada vez mais próxima, ou, como disseram Hernández e colegas, a linguagem do design tornou-se a própria linguagem da inovação, torna-se difícil também identificar o papel do design no processo de inovação, mensurar seu impacto e o valor gerado (HERNÁNDEZ et al., 2018). Há esforços para reverter esse cenário, mas os projetos acompanhados foram desenvolvidos ainda em um contexto no qual a equipe e o laboratório não se apropriavam das nomenclaturas de design e não pareciam usá-las de forma consciente.

#### **4.4 Jornada do teletrabalho**

O primeiro projeto acompanhado possui maior grau de complexidade e foi marcado por um processo de muita incerteza e dificuldade em encontrar um objetivo comum e sinergia entre as pautas dos atores envolvidos. Com a mudança forçada do trabalho presencial para o remoto, devido ao isolamento social imposto pelo avanço da COVID-19, a Prefeitura de São Paulo, assim como a maioria das instituições públicas, teve que adaptar seu modo de trabalho. Esse momento foi marcado por muita incerteza e dificuldade de adaptação. Existiam poucas diretrizes ou normativas que indicassem como lidar com o trabalho remoto e, apesar de estarem disponíveis algumas ferramentas que apoiassem as novas relações de trabalho, estas não eram amplamente difundidas na instituição e muitos integrantes da Prefeitura não se adaptaram a elas. O (011).lab começou a contribuir com um grupo de trabalho, que tinha como objetivo inicialmente a gestão do teletrabalho como medida emergencial, migrando posteriormente para a estruturação do regime permanente de teletrabalho.

Além da equipe do (011).lab, participaram do projeto outras quatro secretarias; uma consultoria externa; e, ao final, receberam apoio de mais dois

consultores do Governo Federal. Com exceção da consultoria e consultores, que foram contratados especificamente para o projeto, os outros participantes reuniram-se somente por terem relação com o tema. Não havia um entendimento comum de onde se queria chegar com a iniciativa e qual o caminho a seguir. O interesse do laboratório no envolvimento com esse projeto veio da importância estratégica que o tema tinha. Em 2020, ocorreram as eleições municipais. Em um momento de transição de governos, era essencial para eles envolverem-se em pautas importantes para o gabinete e que possibilitassem ao laboratório demonstrar seu valor em projetos com potencial de grande transformação da Prefeitura.

Escolheu-se acompanhar esse projeto pelo contexto no qual ele se desenvolveu e pela temática trabalhada. O projeto desdobrou-se em um cenário de bastante instabilidade, não só por ser um ano de transição de governo, mas também por ter se iniciado no começo da pandemia causada pelo COVID-19, momento no qual ainda havia muita incerteza em como isso afetaria o país e o modo de trabalho.

Além disso, a temática dividia opiniões nas instâncias governamentais, assim como na população. Alguns acreditavam ser o teletrabalho uma alternativa emergencial para evitar a propagação do vírus; outros consideravam ser essa uma oportunidade para repensar e implementar novas formas de trabalho na esfera governamental; e muitos desconfiavam se algum trabalho seria realizado caso os servidores públicos estivessem em casa sem ter que bater ponto.

Desse modo, o projeto era um caso que se enquadrava perfeitamente nos critérios de seleção da pesquisa. Por ser um projeto intersetorial e secretarial, com participantes com as mais variadas opiniões e perspectivas sobre o assunto e ser necessário um trabalho conjunto para explorar o problema e propor soluções, o desafio do projeto é um problema capcioso. Além disso, a complexidade e instabilidade da situação torna qualquer proposta de solução uma resolução temporária do problema, sendo necessários contínuas intervenções e aprimoramentos. Somado a isso, o design também foi a abordagem escolhida pelo laboratório para guiar esse processo.

O projeto teve longa duração e o acompanhamento se deu somente na fase final de prototipação das soluções. A sua trajetória foi reconstruída por meio de entrevistas com os coordenadores e equipe integrante. De acordo com os relatos,

inicialmente o projeto era debatido em grandes fóruns, envolvendo atores do alto escalão com interesses diversos para definir encaminhamentos. Nesses primeiros momentos, não havia uma definição única de qual era o problema a ser abordado. Projetar com as partes interessadas já é desafiador quando os objetivos estão estabelecidos, institucionalizados, ou são semelhantes, porém, quando não há consenso, o desafio aumenta (BJÖGVINSSON et al., 21012). Os integrantes relataram que com o andamento do projeto, percebeu-se que essa forma era pouco resolutiva. Então, o (011).lab começou a facilitar e organizar esses espaços colaborativos, culminando na decisão de separar o grupo em frentes de trabalho. De acordo com os mesmos, nesse momento "as reuniões deixaram de ser caóticas e passaram a ser reuniões estruturadas com atividades e interações mais claras".

A possibilidade de gerenciar um processo com tantos interesses políticos parece estar em sintonia com a definição de laboratórios de inovação como um espaço neutro, onde a colaboração entre setores pode ocorrer. Os entrevistados acreditam que o laboratório também ocupou esse espaço, pois possuíam ferramentas e metodologias diferentes dos outros parceiros, proporcionando habilidades para que estes conseguissem organizar os trabalhos. Ao mesmo tempo em que essa posição traz benefícios para o (011) e que talvez, caso algum outro órgão tivesse assumido essa responsabilidade, a iniciativa não fosse tão bem sucedida, corre-se o risco de o laboratório ser entendido como uma unidade que não faz parte da Prefeitura, como um agente diferente, e que só ele possui as técnicas e habilidade para inovação.

Esse paradoxo foi observado também pelo Kit Lykketoft (2014) ao analisar a trajetória do MindLab, extinto laboratório de inovação em governo da Dinamarca. A criação destas unidades de inovação implica que o sistema ao qual elas pertencem não está pronto para implantar em larga escala as metodologias e habilidades utilizadas por esses espaços. Normalmente, laboratórios possuem algum nível de liberdade para experimentar e têm mais independência para definir seus objetivos e métodos de trabalho. O lado positivo disso é a possibilidade de criar um espaço que ao mesmo tempo faz parte da instituição, entende suas dificuldades melhor do que uma consultoria externa, mas que ainda assim também possa ser um espaço neutro, no qual a colaboração entre setores possa ocorrer (ibidem). Por outro lado, isso

pode criar um entendimento de que o laboratório é uma parte deslocada da instituição, que somente aquela unidade tem permissão e capacidade para inovar (ibidem). Além disso, existe a questão de como inserir essas novas práticas e métodos sem parecer que se está condenando o árduo trabalho sendo feito de maneiras tradicionais (ibidem), ou não parecer auditoria dos outros órgãos. Bason (2018) adiciona mais um item a essa lista de questões. Ao se criar um laboratório de inovação em governo, espera-se que ele questione o sistema vigente e traga novas formas de atuação. Contudo, como manter o equilíbrio de introduzir práticas inovadoras, ao mesmo tempo em que não se é radical demais a ponto de a instituição não conseguir absorver as iniciativas propostas.

Nessa experiência, o (011).lab parece ter encontrado um balanço e ganhado certa legitimidade para cumprir seu papel na construção do projeto. A partir de diálogos em grupos menores, foi possível chegar a entendimentos conjuntos, mesmo o projeto seguindo com bastante incerteza e guinadas de caminho. No decorrer do percurso, os objetivos mudaram diversas vezes e muitas vezes parecia que não existia uma definição clara de o que se buscava alcançar. Algumas definições de objetivo que o projeto passou incluíram capacitar os servidores para conseguirem trabalhar remotamente, até a última definição que também orientava o desenho e a implementação do regime permanente do teletrabalho no período de pandemia.

Após o momento inicial de alinhamento, o projeto começa a tomar forma. De maneira simplificada, o processo de desenvolvimento foi o seguinte: o laboratório mapeou as dores dos servidores da Prefeitura a partir de entrevistas e as organizou em uma jornada do servidor; em seguida, selecionou coordenadorias para idear e prototipar soluções para as dores priorizadas. De acordo com a equipe do (011).lab, o projeto trouxe novas camadas de complexidade. Foi para a equipe um processo de muita experimentação para entender como adaptar a metodologia, gerir o projeto, articular os atores e definir a posição do laboratório nesse processo.

O projeto definitivamente representou uma curva de aprendizado e amadurecimento para o laboratório. Importante ressaltar que questões políticas, contextuais e de tamanho de equipe influenciaram o desenrolar do projeto; o objetivo com esta análise não é julgar as decisões tomadas, mas entender o contexto –

muitas vezes adverso – no qual projetos de design no governo estão inseridos. Como parte da pesquisa e retorno dessa primeira interação com o laboratório, a pesquisadora organizou junto com uma consultora externa, que também acompanhou o projeto de teletrabalho, uma atividade para auxiliar na síntese de questionamentos e aprendizados advindos da experiência.

De acordo com a equipe do (011).lab, além do nível de complexidade, as imprecisões; falta de um norte; o tempo e equipe disponível; falta de fluência na abordagem escolhida causou neles uma sensação de frustração e de que no final estavam "procurando remédio para a dor e não cura para a doença".

O ponto de interesse da pesquisa foi analisar como a falta de segurança metodológica pode ter dificultado a gestão e desenvolvimento do projeto. A equipe identificou que o design foi a abordagem escolhida para guiar a iniciativa. Ao mesmo tempo, reconhece que faltou nitidez quanto ao tipo de competências necessárias para a execução do projeto ao definir a equipe. De acordo com o (011).lab, a equipe destinada para o projeto não possuía fluência em design e a consultoria externa que, em teoria, incorporaria à equipe tal capacidade, também não era especialista em tal. Assim, parece que se optou por usar uma abordagem na qual ninguém possuía conhecimento suficiente para implementar em um contexto de grande complexidade. Isso somou-se também com as pressões de tempo e agendas políticas conflitantes. A equipe também entende que a falta de direcionamento e a necessidade de realinhamento constantes deixou pouco tempo para questionar o caminho e maturar as ideias.

Conduzir uma abordagem como o design em um projeto de alta complexidade, com um tema sensível e teor político não é algo trivial. Em casos como esse, dificilmente aplicar uma receita pronta de passos pré-estabelecidos dificilmente proporcionará resultados satisfatórios. É necessário que alguém com conhecimento robusto conduza a abordagem. Desse modo, a metodologia não se torna uma lista de atividades que precisam ser cumpridas, mas sim um norte que apoia a investigação, ajuda a direcionar a exploração a partir de achados e oferece certa segurança para seguir nos momentos de incerteza. O fato de esse não ter sido o caso no projeto do teletrabalho pode justificar a sensação de pouco tempo para questionar o processo e amadurecer ideias. Uma das integrantes afirmou que sentia

que por muitas vezes era decidido o que fazer para depois entender o como e o porquê.

Ao final do projeto, alguns integrantes do (011).lab reportaram não considerá-lo um projeto típico de um laboratório, por envolver uma complexidade e escala muito altas. Contudo, laboratórios de inovação parecem surgir exatamente para lidar com esse tipo de projetos que vão além das barreiras institucionais dos órgãos. Projetos que lidam com desafios tão complexos e envolvem tantas áreas, tornando necessário criar um espaço seguro para que os diversos atores possam trabalhar conjuntamente para solucioná-los. Além disso, é benéfico para lidar com tais desafios trazer metodologias focadas em experimentação e colaboração não tradicionais a instâncias públicas. Algo que também é aptidão dos laboratórios. Por isso, não aparenta ser que o projeto do teletrabalho não é típico de um laboratório de inovação, mas sim se os laboratórios de inovação estão maduros o suficiente para lidar com esse tipo de projeto.

#### **4.5 Governo digital**

O segundo projeto acompanhado apresenta menos tensões, mas alguns questionamentos interessantes. Ele possuiu um objetivo triplo: ao mesmo tempo em que se propunha a desenhar uma nova metodologia para digitalizar serviços da Prefeitura, buscava também capacitar os servidores na mesma e entregar serviços digitalizados. De acordo com a equipe do (011).lab, o laboratório pretendia com essa iniciativa introduzir uma metodologia de inovação no processo de digitalização dos serviços da prefeitura para auxiliar na transformação digital. Ou seja, não buscavam simplesmente traduzir processos físicos para o digital, mas repensar suas lógicas para esse novo meio, otimizá-los e entregar melhores serviços para a população. Assim, trouxeram a metodologia de design para incorporar o olhar do cidadão na digitalização desses serviços.

Estavam envolvidos na iniciativa, além do (011).lab, uma coordenadoria, cinco secretarias e uma outra consultoria externa. O projeto foi dividido em dois ciclos. O

primeiro – que foi o acompanhado para a pesquisa – durou oito semanas e serviu como teste inicial do programa. Após concluído, ocorreram sessões de alinhamento e refinamento, para então começar o segundo ciclo com duração de cinco meses.

O programa foi desenhado para que os servidores aprendessem na prática sobre a abordagem de design e pudessem desenvolver essa capacidade. Eles foram divididos em cinco grupos. Cada grupo contava com representantes da mesma secretaria, mas responsáveis por partes distintas do serviço trabalhado. Em muitos casos, as pessoas não se conheciam previamente. Os grupos participaram de oficinas de quatro horas, uma vez por semana e na maioria das vezes havia tarefas a serem realizadas ao longo da semana seguinte. Cada encontro começava com uma parte expositiva, explicando conceitos que seriam úteis para realizar as tarefas na segunda metade do mesmo. As oficinas foram desenhadas para abranger todo o processo de design. Desse modo, cada grupo explorou o desafio; realizou entrevistas com a população; desenhou personas e *blueprints* de serviços atuais e ideais; prototipou o novo portal no qual o serviço digitalizado seria oferecido; testou-o com a população; e o refinou a partir dos comentários. O processo foi desenhado pelo (011).lab em parceria com a consultoria externa e a coordenadoria parceira. A consultoria conduziu as oficinas, que foram facilitadas por servidores da coordenadoria, com o apoio da equipe do laboratório.

Escolheu-se acompanhar o projeto por, novamente, envolver problemas capciosos e uma grande diversidade de atores. Os serviços a serem digitalizados enfrentavam questões de grande complexidade, nas quais diversas perspectivas e experiências estão em constante conflito e nas quais não existe apenas uma resposta correta que solucionará a questão para sempre. Para a pesquisa, participou-se das reuniões de alinhamento com a equipe gestora do projeto, assim sendo possível ter a visão do desenvolvimento dos projetos de todas as equipes e da sua visão de futuro. Contudo, optou-se por acompanhar de perto apenas um grupo durante o primeiro ciclo do programa. Os relatos a seguir são referentes a esse grupo. É ainda importante ressaltar que o grupo acompanhado não representa a média do perfil dos outros grupos e enfrentou dificuldades únicas.

A secretaria acompanhada trabalha com um serviço de denúncias. Atualmente ele funciona de forma híbrida, com atendimentos sendo feitos

presencialmente, por telefone ou no portal da Prefeitura. Contudo, devido a denúncias escassas e sem informações suficientes, a secretaria tem dificuldade em oferecer o melhor serviço e atuar para aprimorar a situação. Além disso, um novo decreto adicionou um novo tipo de denúncia às responsabilidades da secretaria, proporcionando a oportunidade para repensar os serviços oferecidos.

Acompanhando o projeto, foi possível observar o contato pela primeira vez de pessoas com a abordagem de design. Apesar de algumas secretarias já terem trabalhado com metodologias de design, a equipe acompanhada não possuía nenhuma familiaridade com a abordagem. O primeiro momento foi de muita angústia. Os participantes pareciam perdidos e confusos, mesmo havendo uma exposição teórica e facilitadores acompanhando o processo. Essa sensação possivelmente se deu por não estarem acostumados a trabalhar com uma metodologia que não parte de certezas, mas admite um nível de incerteza e exploração antes de definir o desafio a ser enfrentado. Com o passar das semanas, os participantes começaram a sentirem-se mais confiantes e confiar mais no caminho tomado; começaram a interagir mais entre si e a colaborar, e se apropriaram mais da abordagem, entendendo quais ferramentas e técnicas faziam sentido para seus projetos.

Nos momentos de interação com a população, no entanto, a equipe do projeto encontrou muita dificuldade. Devido ao fato de o serviço que eles trabalharam lidar com questões bastante sensíveis de denúncia e atender pessoas após experiências muitas vezes traumáticas, os participantes não se sentiam confortáveis em entrevistar as pessoas que poderiam necessitar do serviço. Eles não se consideravam aptos a conduzir entrevistas que poderiam despertar emoções fortes e acreditavam que não saberiam acolher o entrevistado caso isso ocorresse. Optaram então por encaminhar questionários, ao invés de realizar entrevistas; isso diminuiu a riqueza dos insumos coletados. Apresentaram a mesma barreira na fase de teste com a população, na qual não conseguiram realizar nenhum. É curioso observar que tal impasse tenha se dado principalmente na fase de contato com os usuários do serviço, visto que normalmente é nessa fase que entende-se que está a maior contribuição do design. O impacto de não conseguir realizar essa interação foi não trazer insumos de como os principais impactados pelo serviço o experienciam.

Um dos desafios identificados pela secretaria era a necessidade de aumentar o número de denúncias e suas qualidades para que de fato conseguissem dar os encaminhamentos e auxílios necessários para as vítimas e as penalidades cabíveis para seus agressores. Porém, sem o conhecimento de quem vive o problema, tornou-se difícil identificar os gargalos para além de questões técnicas internas da prefeitura.

A utilização do *blueprint* de serviço também foi impactada negativamente por essa dificuldade em entrar em contato com os usuários da ponta do serviço. Essa ferramenta típica do design de serviço é preenchida em camadas. Primeiro mapeia-se as atividades realizadas pelas pessoas foco do projeto, nesse caso a população; e depois mapeia-se as interações com elas e os processos da equipe interna para conseguir oferecer o serviço. Esse mapeamento pode ser tanto realizado pensando em como o serviço é atualmente ou como um modo de projetar os serviços ideais, a serem implementados no futuro. Os dados para esse preenchimento são coletados por meio de pesquisa, entrevistas, observações, entre outros. O perfil dos participantes do grupo acompanhado era muito técnico – apenas uma integrante lidava com a parte de serviço que entra em contato com a população e por isso tinha um conhecimento maior sobre o perfil das pessoas que o acessam. A maioria conhecia os processos internos do serviço. Apesar de acreditarem na importância de projetar para a população e entenderem sua responsabilidade em oferecer o melhor serviço para acolher as pessoas após passarem por uma situação difícil, o mapeamento acabou não focando nesses usuários finais. Acredita-se também que os objetivos do *blueprint* e sua lógica não foram bem comunicados durante as oficinas e assim a equipe não conseguiu implementá-los da melhor forma.

A percepção é a de que não se encontrou uma linguagem comum entre a abordagem e as ferramentas de design e os servidores. Desse modo, eles começaram a preencher o *blueprint* a partir dos processos internos e depois espelharam essas ações para corresponder ao que a população precisaria fazer para realizar cada etapa. Isso não seria um problema se o foco do projeto estivesse nos servidores. Existem diversos desafios que poderiam ser abordados com esse enfoque. Contudo, quando busca-se resolver um desafio do usuário na ponta e, ao

invés de começar por sua perspectiva, inicia-se desenhando como o sistema tem que funcionar internamente, dificilmente as necessidades da população serão atendidas, e caso o sejam, serão por um subproduto de outras melhorias.

Apesar de isso não ter sido explicitado, a observação possibilita concluir que não foi compreendido o valor da nova ferramenta, não se enxergou o valor que ela poderia adicionar ao trabalho já realizado pela secretaria ou como aquela ferramenta poderia auxiliar no mapeamento de dificuldades da população e desse modo identificar pontos de melhoria do serviço de acordo com essa perspectiva. Ao contrário, o que esses servidores parecem comunicar com sua ação é que eles entenderam aquele mapeamento somente como uma nova tendência. Ao invés de mapear os processos nos programas convencionais como sempre fizeram, eles agora precisam mapear usando *post-its* coloridos. Isso pode ser uma evidência da dificuldade que o design ainda tem de articular e comunicar seu valor, ainda mais em contextos como as instâncias governamentais que possuem diferentes lógicas de operações e valores em relação ao setor privado, no qual o design está mais acostumado a atuar.

## **CONCLUSÃO**

É inegável a necessidade dos governos de adaptarem seus modos de fazer para melhor lidar com os problemas capciosos da atualidade. Quando antes a inovação era um possível caminho para os governos, esta torna-se agora um imperativo (BASON, 2018). A partir dela, busca-se melhor entender os desafios a serem enfrentados pelas instâncias governamentais e quais ferramentas e metodologias podem ser aplicadas para uma atuação mais resolutiva, eficaz, colaborativa e transparente. É importante ressaltar que, apesar da inovação buscar introduzir novos modos de fazer, isso não quer dizer que seu objetivo final seja substituir todos os saberes já existentes nas instituições públicas por novos, mas sim visitar e questionar o que vem sendo feito, entendendo as práticas que estão em sinergia com os valores institucionais e geram valor público e quais precisam ser

adequadas para atingir esses objetivos. Muitas práticas foram desenvolvidas e implementadas em épocas em que eram a melhor solução disponível (OECD, 2019), contudo o avanço de novas tecnologias e a aproximação de metodologias não tradicionais à administração pública, assim como o avanço dos conhecimentos tradicionais, fez emergir novas possibilidades para lidar com os problemas públicos capciosos. Assim, torna-se importante um revisitar de práticas e processos.

Contudo, a inovação na esfera governamental ocorre muitas vezes como um efeito colateral de outros processos (BASON, 2018; OECD, 2019), e não de forma consciente e administrável. Um caminho para contornar essa situação consiste em, por meio da criação de uma linguagem comum, tornar as pessoas conscientes das principais práticas no processo de inovação, e medir o valor gerado para que seja possível aprender e aperfeiçoar o processo (BASON, 2018). A criação de um sistema e cultura de inovação possibilita torná-la um processo corriqueiro e informado dentro das instituições governamentais. Assim, é possível adequar suas práticas aos desafios que há de se enfrentar e construir as capacidades para responder rápida e adequadamente a momentos de crises ou mudanças imprevisíveis.

O design nas instâncias governamentais passa por um processo similar. Apesar de a abordagem ter despertado o interesse de integrantes do governo e indicar grande potencial em responder a exigências governamentais e da população por atender as demandas sociais, prestar melhores serviços e desenhar políticas públicas mais aderentes à realidade de forma informada, colaborativa e com o foco nas pessoas, a aplicação ocorre muitas vezes por meio do design silencioso e/ou como parte isolada de uma etapa do processo de inovação. Desse modo, é difícil questioná-la e administrá-la, assim como, aproveita-se pouco dos seus benefícios nas diversas etapas do processo de inovação, como na problematização e entendimento da questão a ser abordada, interação dos diferentes saberes e perspectivas e experimentação.

A pesquisa buscou avançar na investigação de como o design tem sido implementado nos processos de inovação nas instâncias governamentais, com a intenção de ajudar a tornar esse processo mais claro e consciente. O principal foco foi entender quais benefícios essa abordagem oferece para lidar com problemas

capciosos, que em sua natureza são indeterminados, interconectados e envolvem diferentes valores e interesses. Para estudar o tema no cenário brasileiro, optou-se por acompanhar o desenvolvimento de dois projetos no laboratório de inovação da Prefeitura de São Paulo. Utilizando essa unidade como um estudo de caso, os dados coletados por meio de observação participante foram cruzados com entrevistas semiestruturadas e análise de materiais produzidos pelo próprio laboratório.

O estudo foi realizado em um momento bastante singular durante uma transição de governo e uma pandemia mundial. O primeiro evento, apesar de tensionar o objeto de estudo e normalmente ser marcado por renovação e repactuações, é algo previsível. Todo órgão ou instituição governamental sabe que a cada dois ou quatro anos as chefias institucionais irão mudar. É possível planejar-se para esses momentos. Contudo, a erupção de uma pandemia não é algo que se possa prever. É nesses momentos que se torna essencial ter uma cultura e um sistema de inovação existentes para responder a altura dos desafios, em tempo hábil para diminuir os impactos dos eventos imprevisíveis. Essas duas tensões colocam à prova as estratégias e os processos de inovação governamentais, por isso tendo sido extremamente rico pesquisar em um momento de questionamento e ênfase do objeto estudado.

As hipóteses levantadas – de que o design era usado somente em etapas específicas do projeto, assim como de que o entendimento do design limitava sua atuação – foram refutadas. Importante ressaltar esta validação somente para o contexto específico do laboratório e dos projetos analisados. Em ambos os projetos, o design era entendido como a abordagem que os guiava, e estava presente desde o entendimento do problema até a geração de soluções. Apesar de a equipe do (011).lab e as consultorias parceiras identificarem que o design é uma abordagem colaborativa, que problematiza as questões a serem trabalhadas e a partir de investigações e intervenções melhora o entendimento da questão, e assim torna possível propor interferências mais aderentes ao contexto, na prática sua aplicação nos casos estudados não condiz com o potencial relatado. Seria necessário a continuação da pesquisa para melhor entender por que existe a lacuna do que se espera ao escolher o design como metodologia em relação aos resultados

alcançados, porém é possível levantar algumas hipóteses, com base nos casos estudados.

Em primeiro lugar, apesar da equipe do (011).lab, em sua maioria, entender a abordagem do design como algo intrínseco ao laboratório e presente em todas as etapas dos projetos desenvolvidos por ele, talvez a falta de identificação com a abordagem e a dificuldade de articular o que se entende por ela pode ter sido um empecilho para o seu gerenciamento e conseqüentemente para uma implementação mais bem sucedida. O projeto relacionado ao governo digital e os movimentos do (011).lab de tentar nomear e entender melhor suas práticas vão ao encontro dessa colocação. Parece existir o entendimento da necessidade de treinar os integrantes da Prefeitura na abordagem e encontrar conexões com os processos que eles já realizam; e do laboratório de estar mais consciente sobre sua prática. Afinal, quando não há consciência sobre as práticas ou não se consegue articular sobre elas, torna-se mais difícil aprimorá-las ou transformá-las (JUNGINGER, 2017). Ademais, como o laboratório pode cumprir sua missão de desenvolver capacidade de inovar e transmitir conhecimentos, se o próprio não reconhecer a abordagem em suas práticas e nem se sentir confiante para estruturar os conceitos aplicados?

Em segundo lugar, para que as abordagens de design demonstrem seu potencial na prática, talvez seja necessário haver maior integração entre os saberes do design e os saberes tradicionais existentes nas instâncias governamentais. A literatura defende que elementos do design no sentido de dar forma para conceitos abstratos, protótipos e técnicas para se comunicar visualmente, auxilia a criar uma linguagem comum, permitindo a troca e colaboração entre diversos atores e setores no complexo processo de inovação (HERNÁNDEZ et al., 2018). Porém, parece que não se consegue usar dessas técnicas para comunicar o valor da abordagem do design na esfera governamental. Como o episódio com o *blueprint* de serviços no projeto do Governo Digital parece indicar, ainda se tem dificuldade de articular como o design pode contribuir para entregar os valores e cumprir a missão da instituição por uma linguagem compartilhada com os integrantes da mesma.

Essa dificuldade também pode ser oriunda de uma falta de entendimento por parte dos designers das questões organizacionais em pauta nas instâncias governamentais. Como afirma Bason, apesar de ser crescente o entendimento de

que os integrantes das instituições governamentais tenham o que aprender com o design, o inverso é mais incomum (BASON, 2014). A falta de esforço de se encontrar no meio do caminho pode causar uma barreira de entendimento. Junginger e Sangiorgi (2011) afirmam que, para o design realmente ter um papel mais significativo nas transformações governamentais, os designers "têm que se engajar mais profundamente com questões organizacionais. Eles precisam desenvolver uma forma de identificar e lidar com os valores e crenças existentes dentro das instituições" (ibidem, tradução minha<sup>26</sup>). Apesar de ambas consultorias envolvidas nos projetos analisados terem experiência com instituições governamentais, elas não têm a posição institucional privilegiada do (011).lab. Ser um laboratório, parte da estrutura da Prefeitura, envolve suas dificuldades, mas também possibilita que se conheça a fundo a instituição e que se criem redes ao longo do tempo. Tal posição facilita a construção de uma linguagem comum, que articule como o design pode contribuir para entregar os valores e a missão da instituição. Desenvolver essa habilidade também é essencial para articular, de modo compreensível para os integrantes da instituição, o que o laboratório faz e porque o faz (BASON, 2018), algo essencial para a manutenção da sua existência.

A dificuldade de entender e articular as questões organizacionais conecta-se com a terceira hipótese de porque há uma lacuna entre o potencial do design e sua aplicação prática na esfera governamental. Existe o questionamento se o design está apto a entender os processos, valores e relações que guiam as instâncias governamentais, e se está capacitado para lidar com o tamanho dos contextos das organizações governamentais e com o nível de complexidade das questões públicas (JUNGINGER; SANGIORGI, 2017; BASON, 2014; KIMBEL; BAILEY, 2017).

Assim como no setor privado, na esfera governamental existem enquadramentos institucionais que precisam ser superados para a implementação de um projeto de inovação. Huybrechts e colegas descrevem esse enquadramento institucional como as regras, políticas e agendas que moldam o modo de agir das instituições e as narrativas culturais que definem a natureza da mesma (HUYBRECHTS et al., 2017). O design, por sua vez, parece ter mais prática em lidar com essas barreiras no contexto do setor privado. Como o setor privado e o público

---

<sup>26</sup> (...) have to engage more deeply with organizational issues. They have to develop means to reveal and address existing institutional values and beliefs. (JUNGINGER; SANGIORGI, 2011)

são muito diferentes em questões estruturais, de propósito e econômicas, para citar apenas algumas, não é possível transpor a lógica de um para outro. Desse modo, o design ainda parece estar buscando como atuar nesse novo contexto.

Inspirados no conceito do enquadramento institucional explicitado por Huybrechts et al. e a partir da análise de três casos, Thomas Lodato e Carl DiSalvo (2018) escrevem sobre o papel das restrições na atuação do design participativo no setor público. De acordo com seus achados, apesar de as práticas de design orientarem para um futuro, nem sempre ele é alcançado. Em muitos contextos, os resultados chocam-se ou são limitados por questões sociais, culturais, políticas e econômicas (LODATO; DISALVO, 2018). Esse é um desafio, contudo, que os laboratórios e o design na esfera governamental estão fadados a enfrentar. E do mesmo modo que as abordagens de design desenvolveram práticas para lidar com restrições técnicas, de produção, financeira e de tempo, também precisarão aprender a lidar e tensionar as restrições das instituições governamentais.

O projeto Jornada do teletrabalho parece indicar que ainda se tem dificuldade em administrar a turbulência das instituições governamentais, por vezes resultando em falta de tempo e energia para desenvolver o projeto criticamente e analisar os insumos coletados no caminho, para gradualmente diminuir as incertezas, até chegar em uma proposta de intervenção. Ou seja, para realmente aplicar a abordagem de design e assim usufruir dos seus benefícios.

Assim, em conclusão, o estudo parece indicar haver grande potencial da intersecção entre design e as instâncias governamentais, contudo, ainda existem algumas barreiras a serem superadas, para que seja possível extrair o valor dessa integração. O processo de inovação em instâncias governamentais para solucionar problemas capciosos é complexo e exige a colaboração entre diversos saberes. O design é um deles. Apesar do crescente interesse nesta abordagem, é possível concluir que seus praticantes ainda precisam melhor entender o novo contexto que estão adentrando, preparar-se para lidar com a complexidade dessas instituições, e melhor entender os processos, valores e relações que as guiam.

## REFERÊNCIAS

BASON, C. Introduction: The Design for Policy Nexus, In: BASON, C. (ed). Design for Policy. 1. ed. Nova York: Routledge, 2014. p. 1-8

\_\_\_\_\_. Leading Public Sector Innovation. 1. ed. Bristol: Policy Press, 2018

BENTLEY, T. Design in Policy: Challenges and Sources of Hope for Policymakers, In: BASON, C. (ed). Design for Policy. 1. ed. Nova York: Routledge, 2014. p. 11-22

BJÖRGVINSSON, E.; EHN, O.; HILLGREN, P.A. Design Things and Design Thinking: Contemporary Participatory Design Challenges. Design Issues, v.28, n 3, 101-116, jun. de 2012.

BRASIL, Lei nº 8.666, de 21 de julho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm)>. Acesso em: 8 de out. de 2020

\_\_\_\_\_, Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12462.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12462.htm)>. Acesso em: 8 de out. de 2020

BUCHANAN, R. Wicked Problems in Design Thinking. Design Issues, v. 8, n. 2, p. 5–21, 1992.

\_\_\_\_\_. Design as Inquiry: The Common, Future and Current Ground of Design. In: REDMOND, et al (ed). FutureGround: Proceedings of the International Conference of the Design Research Society, November 2004. Melbourne: Monash University, 2005

\_\_\_\_\_. Thinking about design: an historical perspective. Handbook of the Philosophy of Science, v. 9, 2009

\_\_\_\_\_. Worlds in the Making: Design, Management, and the Reform of Organizational Culture. She Ji, v. 1, n. 1, p. 5-21, ago. de 2015

CAVALCANTE, P. Gestão pública contemporânea: do movimento gerencialista ao pós-NPM (No. 2319). Texto para Discussão. (IPEA), 2319(1), 1-40, 2017. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10419/177535>> Acesso em: 12 de maio de 2020

CAVALCANTE, P.; CUNHA, B. É preciso inovar no governo, mas por quê?. In: CAVALCANTE, P.; CAMÕES, M.; CUNHA, B.; SEVERO, W. (Org.). Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil. 1. ed. Brasília: Ipea, 2017. p. 15 – 32

CAVALCANTE, P.; GOELLNER, I.; MAGALHÃES, A. Perfis e características das equipes e dos laboratórios de inovação no Brasil. In: CAVALCANTE, P. (Org.). Inovação e Políticas Públicas: superando o mito da ideia. 1. ed. Brasília: Ipea, 2019. p. 315 – 339

CUNHA, B.; SEVERO, W. Introdução. In: CAVALCANTE, P.; CAMÕES, M.; CUNHA, B.; SEVERO, W. (Org.). Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil. 1. ed. Brasília: Ipea, 2017. p. 13 – 14

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. Concurso de Inovação. Página Inicial. Disponível em: <<https://inovacao.enap.gov.br/>>. Acesso em: 12 de jul. de 2020.

ETZKQWITZ, H; LEYDESDERFF, L. The Triple Helix -- University-Industry-Government Relations: A Laboratory for Knowledge Based Economic Development. EAST Review, v. 14, n 1, 14-19, 1995

GOVERNO FEDERAL. Controladoria-Geral da União, Governo Aberto. Disponível em:

<<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/transparencia-publica/governo-aberto#:~:text=A%20Parceria%20para%20Governo%20Aberto,p%C3%BAblica%20e%20%C3%A0%20participa%C3%A7%C3%A3o%20social>>. Acesso em: 19 de jul. de 2020.

HERNÁNDEZ, R.J; COOPER, R.; TETHER, B.; MURPHY, E. Design, the Language of Innovation: A Review of the Design Studies Literature. She Ji: The Journal of Design, Economics, and Innovation, v. 4, n 3, 249-274, outono de 2018

HOBDAY, M.; BODDINGTON, A.; GRANTHAM, A. An innovation Perspective on Design: Part 1. Design Issues, v. 27, n 4, 5-15, outono de 2011

HUYBRECHTS, L.; BENESCH, H.; GEIB, J. Participatory Design, Co-Design and the public realm. CoDesign: International Journal of CoCreation in Design and the Arts, v.13, n 3, 148-159, 1 de ago. de 2017.

INOVAGOV, InovaGov. Quem somos. Disponível em: <<http://inova.gov.br/quem-somos/>>. Acessado em: 01 de maio de 2020

JOY, M.; SHIELDS, J.; CHEGNG, S. M. Social Innovation Labs: A Neoliberal Austerity Driven Process or Democratic Intervention?. Alternate Routes: A Journal of Critical Social Research, v. 30, n. 2. Disponível em: <[www.alternateroutes.ca/index.php/ar/article/view/22487](http://www.alternateroutes.ca/index.php/ar/article/view/22487)> Acessado em: 01 de maio de 2020

JULIER, G. The Culture of Design. 3. ed. Londres: SAGE Publications Ltd, 2014

JUNGINGER, S. Towards Policymaking as Designing: Policymaking Beyond Problem-solving and Decision-making In: BASON, C. (ed). Design for Policy. 1. ed. Nova York: Routledge, 2014. p. 57-69

\_\_\_\_\_ Transforming Public Services By Design. Nova York: Routledge, 2017

JUNGINGER, S.; SANGIORGI, D. Public Policy and Public Management: Contextualizing Service Design in the Public Sector. In: COOPER, Rachel; JUNGINGER, S.; LOCKWOOD, T. (Ed.) The Handbook of Design Management. Londres: Bloomsbury Academic, 2011

KIMBELL, L. Designing for service as one way of designing services. International Journal of Design, v. 5, n 2, 41-52, ago. 2011a

\_\_\_\_\_ . Rethinking Design Thinking: Part I. Design and Culture, v. 3, n3, 285--306, 2011 2011b

KIMBELL, L.; BAILEY, J. Prototyping and the new spirit of policy-making. CoDesign: International Journal of CoCreation in Design and the Arts, v.13, n 3, 214-226, 1 de ago. de 2017.

LYKKETOFT, K. Designing Legitimacy: The Case of a Government Innovation Lab, In: BASON, C. (ed). Design for Policy. 1. ed. Nova York: Routledge, 2014. p. 11-22

LODATO, T.; DISALVO, C. Institutional constraints: The forms and limits of participatory design in the public realm. In: Proceedings of the 15th Participatory Design Conference: Full Papers - Volume 1. New York, NY, USA: ACM, 2018. (PDC '18), p. 5:1–5:12. ISBN 978-1-4503-6371-6.

MAFFEI, S.; SANGIORGI, D.; MAGER, B. Innovation through Service Design: from research and theory to a network of practice. In: Joining Forces. Design research, industries and a new interface for competitiveness, Setembro 2005, Helsinki: University of Art and Design Helsinki, 2005

MOOR, L. Designing the State. In: JULIER, G.; MOOR,L. (Ed.) Design and Creativity: Policy, Management and Practice. 1. ed. Nova York: Berg, 2009. p. 23-39

MORTATI, M.; CHRISTIANSEN, J.; MAFFEI,S. Design craft in Government. 2018, Service Design Proof of Concept, Politecnico di Milano, 561-571

MULGAN, G. The radical's dilemma: an overview of the practice and prospects of Social and Public Labs. UK:Nesta, 2014. (Version 1)

OECD, National Innovation Systems, OECD Publishing, Paris, 1997

\_\_\_\_\_ Fostering Innovation in the Public Sector, OECD Publishing, Paris, 2017.

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

\_\_\_\_\_. Glossary of statistical terms. Knowledge-based economy. Disponível em: <<https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=6864>>. Acesso em: 12 de jul. de 2020. ui0

\_\_\_\_\_. OECD: better policies for better lives. Página sobre. Disponível em: <<https://www.oecd.org/about/>>. Acesso em: 22 de jun. de 2021

OPSI. Observatory of Public Innovation. Public Sector Innovation Facets, s.d. Disponível em: <<https://oecd-opsi.org/projects/innovation-facets/>>. Acesso em: 30 de jun. de 2021

PERFOL, T.; FAZIO, V. Amanhã, algo terá mudado In: (011). lab: inovação pública para transformar o governo com as pessoas, BADALISE et al. (org.), São Paulo: Prefeitura Municipal, 2020, p.

PREFEITURA DE SÃO PAULO, (011). lab: inovação pública para transformar o governo com as pessoas, BADALISE et al. (org.), São Paulo: Prefeitura Municipal, 2020

PRÊMIO ESPÍRITO PÚBLICO. Prêmio Espírito Público, 2020. Sobre. Disponível em: <<https://premioespiritopublico.org.br/sobre/>>. Acesso em: 19 de jul. de 2020

RITTEL, H. W. J.; WEBBER, M. Dilemmas in a General Theory of planning. Policy Sciences, junho 1973, 4:2, página 155

SANO, H. Laboratórios de inovação no setor público: mapeamento e diagnóstico de experiências nacionais, Brasília: Enap, 2020

SCHÜTZ, F.; HEIDINGSFELDER, M.; SCHRAUDNER, M. Co-shaping the Future in Quadruple Helix Innovation Systems: Uncovering Public Preferences toward Participatory Research and Innovation. She Ji, v. 5, n 2, verão 2019

SHOSTACK, L. Designing services that deliver, Harvard Business Review, jan-feb de 1984

SMORODINSKA, N.; RUSSEL, M. ; KATUKOV, D.; STILL, K. Innovation Ecosystems vs. Innovation Systems in Terms of Collaboration and Co-creation of Value. In: Hawaii International Conference on System Science, 50., 2017, Havai, p. 5245 -5254

TCU. Portal TCU. Encomenda Tecnológica (ETEC), s.d. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/encomenda-tecnologica-etec.htm>>. Acesso em: 8 de out. de 2020

TÕNURIST, P; HANSON, H. Anticipatory Innovation Governance: shaping the future through proactive policy making, OECD Working Papers on Public Governance, n. 44, OECD Publishing, Paris, 2020

TÕNURIST, P.; KATTEL, R.; LEMBER, V. Discovering Innovation Labs in the Public Sector. Working Papers in Technology Governance and Economic Dynamics, n 61, jun. 2015

UCL COMMISSION ON MISSION INNOVATION AND INDUSTRIAL STRATEGY (MOIIS). A Mission-Oriented UK Industrial Strategy. UCL Institute for Innovation and Public Purpose, Policy Report, IPP WP 2019-04. Disponível em: <<https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/publications/2019/may/mission-oriented-uk-industrial-strategy>>. Acesso em: 30 de jun. de 2021

VANDERMERWE; S.; RADA, R. Servitization of business: adding value by adding services *European Management Journal*, v. 6, n. 4, p. 314-324, ago. de 1988

VARGO, S.L. and LUSCH, R.F. Evolving To a New Dominant Logic for Marketing, *Journal of Marketing* v. 68, p. 1–17, jan de 2004.

VON STAMM, B. The Role of Design in Innovation: A Status Report. In: COOPER, Rachel; JUNGINGER, Sabine; LOCKWOOD, Thomas. (Edit.) *The Handbook of Design Management*. Londres: Bloomsbury Academic, 2011

YIN, R. K. *Case Study Research*. Thousand Oaks: Sage, 2003.