



**Universidade do Estado do Rio de Janeiro**

Centro de Tecnologia e Ciências

Escola Superior de Desenho Industrial

Lucas do Monti Nascimento Cunha

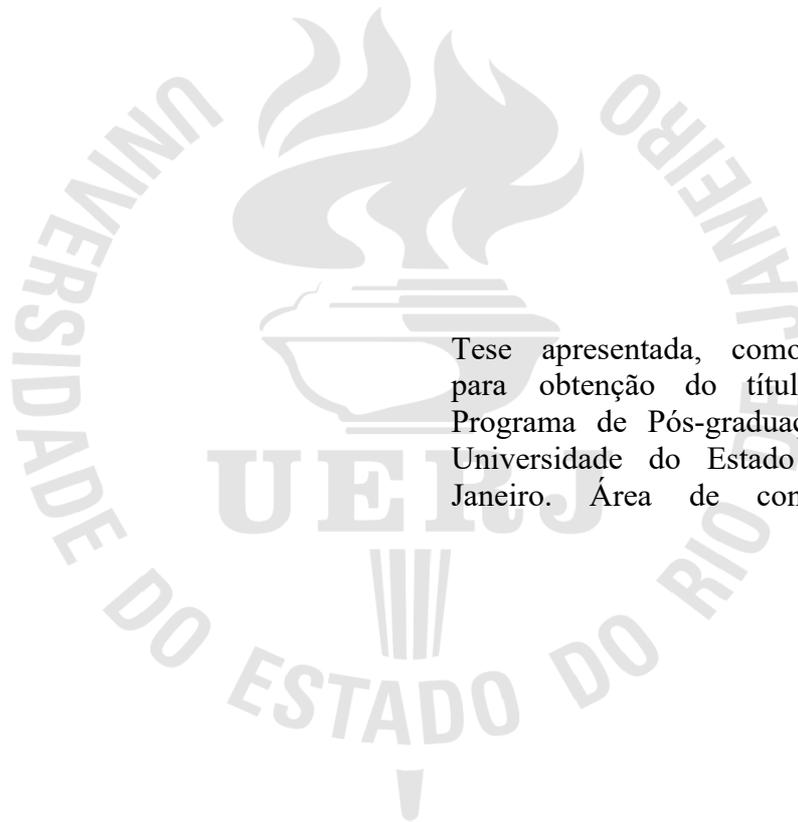
**Design e administração pública:  
uma abordagem para a projeção da ação governamental**

Rio de Janeiro

2021

Lucas do Monti Nascimento Cunha

**Design e administração pública:  
uma abordagem para a projeção da ação governamental**



Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, 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

C972 Cunha, Lucas do Monti Nascimento.

Design e administração pública : uma abordagem para a projeção da ação governamental / Lucas do Monti Nascimento Cunha.- 2021.

121 f. : il.

Orientador: Prof. Dr. João de Souza Leite.

Tese (doutorado) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Escola Superior de Desenho Industrial.

1. Design thinking -Teses. 2. Administração pública -Teses. 3. Desenvolvimento organizacional - Teses. 4. Eficiência governamental - 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 tese, desde que citada a fonte.

---

Assinatura

---

Data

Lucas do Monti Nascimento Cunha

**Design e administração pública:  
uma abordagem para a projeção da ação governamental**

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

Aprovada em 03 de dezembro 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. Dr. Wandyr Hagge Siqueira  
Escola Superior de Desenho Industrial – UERJ

---

Prof. Dr. Cláudio Freitas de Magalhães  
Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

---

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

Rio de Janeiro

2021

## DEDICATÓRIA

A Bruna, Celso, Tadeu e Valéria, meu porto seguro em todos os momentos.

## AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço à minha esposa, Bruna Milam Almeida, cujo amor incondicional me conduziu nesse processo. Sua dedicação, seu carinho e nossas conversas me ampararam e me motivaram a dar o melhor de mim. Para nós, todo amor do mundo.

Aos meus pais, Celso e Valéria Cunha, ao meu irmão, Tadeu Cunha, que me apoiam incondicionalmente. Vocês sempre estiveram ao meu lado e me incentivaram a perseguir meus sonhos. Obrigado por todo amor, carinho e paciência.

Ao meu orientador, Prof. Dr. João de Souza Leite, uma das pessoas mais generosas que já conheci. João, foi um grande privilégio ser seu aluno. Você sempre acreditou em mim e expandiu meus horizontes. Obrigado por todo suporte, dedicação e paciência. Espero retribuir aos meus alunos tudo aquilo que aprendi com você, o que não foi pouco.

Aos membros da banca examinadora, Profs. Drs. André Ribeiro de Oliveira, Cláudio Freitas de Magalhães, Karine de Mello Freire e Wandyr Hagge Siqueira, que gentilmente disponibilizaram seu tempo para colaborar com esse trabalho. Obrigado pelas valorosas considerações, em perspectivas tão distintas do conhecimento.

Aos docentes do Programa de Pós-Graduação em Design da Esdi, que pacientemente compartilharam seu conhecimento e me formaram como professor e pesquisador. Agradeço, em especial, aos Profs. Drs. André Ribeiro de Oliveira e Luiz Antônio Vidal de Negreiro Gomes, que contribuíram de forma mais próxima com minha formação.

Aos amigos Alessandra Chazin, Cássia Mota De La Houssaye, Cristina Cavallo, Eliézer Nascimento, Ewerton Dantas, Felipe Kaizer, Mariana Boghossian, Marcelo Fonseca da Rocha, Moema Oliveira, e Vinícius Guimarães, com quem tive o grande prazer de compartilhar esta jornada. Agradeço, de coração, por todo o aprendizado que tivemos uns com os outros.

Aos amigos da Subsecretaria de Cooperação com o Setor Tecnológico e Inovativo, e muitos outros que conheci no setor público, em especial, Filippo Zaccaro Scelza, João Carlos Santos, Iara Machado, José Alberto Sampaio Aranha e Paula Gonzaga. Com vocês tive uma vivência determinante para meu aprendizado sobre as práticas de administração pública. Obrigado pelas valorosas discussões, e pela disposição em fazermos diferente.

O mundo moderno – qualquer mundo em seu próprio tempo – é sempre complexo. Ele contém não somente um material verdadeiramente emergente do seu momento imediato, como também um sem-número de memórias de mundos passados. Existe também um constante desenvolvimento do sentido desses mundos ainda em construção.

*George Nelson*

## RESUMO

CUNHA, Lucas do Monti Nascimento. Design e administração pública: uma abordagem para a projeção da ação governamental. 2021. 121f. Tese (Doutorado em Design) – Escola Superior de Desenho Industrial, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2021.

Ao longo das últimas décadas, os termos “design” e “design thinking” popularizaram-se no campo da administração pública, introduzindo novas possibilidades para a projeção da ação governamental. Consequentemente, diversos governos vêm assimilando o design thinking como instrumento para aprimorar o desempenho de políticas e serviços públicos, recorrendo à disciplina de design para a resolução de complexos problemas governamentais. Entretanto, tal assimilação parece delimitar a atividade projetiva a determinadas técnicas para a inovação, produzindo artefatos governamentais orientados à eficiência administrativa. Uma possível explicação para isso baseia-se no legado da disciplina de administração pública, e seu papel no desenvolvimento de uma racionalidade técnica no aparato governamental. Nesse sentido, tal desenvolvimento consolidou não apenas uma forma particular de pensar nas organizações públicas, mas também conceitos como “eficiência”, “desempenho”, e muitos outros que fornecem princípios e orientação estratégica para as atividades de design em nível governamental. Assim sendo, esse trabalho explora as relações entre “design”, “pensamento do design” e “administração pública”, investigando o design como uma abordagem para a projeção da ação governamental. Inicialmente, examina, a partir de método bibliográfico, possíveis interações entre os campos do design, administração de empresas e administração pública, caracterizando tanto o pensamento do design no campo da administração pública, quanto as tradições subjacentes a projeção da ação governamental. Para isso, mapeia historicamente conceitos-chave à investigação e resolução de problemas governamentais, identificando princípios e orientações estratégicas que configuram as práticas de design no setor público. Por fim, sugere uma matriz para a interpretação das relações entre design e administração pública, identificando três possíveis abordagens para o design na projeção da ação governamental.

Palavras-chave: Pensamento do design. História do design. Estudos em design.

Planejamento. Políticas públicas. Serviços públicos. Administração governamental.

## ABSTRACT

CUNHA, Lucas do Monti Nascimento. Design and public administration: an approach for designing public action. 2021. 121f. Tese (Doutorado em Design) – Escola Superior de Desenho Industrial, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2021.

Over the past decades, the terms ‘design’ and ‘design thinking’ have gained notoriety in the field of public administration, introducing new possibilities for designing public action. Consequently, many governments have assimilated design thinking as a tool for improving performance of public policies and services, resorting to the discipline of design to solve complex government problems. Nonetheless, such assimilation seems to delimit the design activities to certain techniques for innovation, producing governmental artifacts oriented towards administrative efficiency. A possible explanation for this is based on the legacy of the discipline of public administration, and its role in the development of the technical rationality in government apparatus. It has not only consolidated a particular way of thinking in public organizations, but also concepts such as ‘efficiency’, ‘performance’, and many others that provide principles and strategic guidance for design activities at the government level. Therefore, this work studies the relationships between ‘design’, ‘design thinking’ and ‘public administration’, inquiring into design in the scope of public action. Initially, it examines, through a bibliographical method, possible interactions between the fields of design, business administration and public administration, seeking to identify the traditions underlying the design of public actions. For this end, it historically maps key concepts for inquiring and resolving government problems, identifying principles and strategic guidelines that shape design practices in the public sector. Lastly, it suggests a matrix for interpreting the relationships between design and public administration, identifying three possible approaches for design activities in the scope of public action.

Keywords: Design thinking. Design history. Design studies. Planning. Policy design. Public services. Public management.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 –	O pluralismo do design thinking.....	22
Figura 2 –	As quatro ordens do design.....	25
Figura 3 –	Os quatro paradigmas para a análise da teoria social.....	35
Figura 4 –	Canvas de modelo de negócios.....	51
Figura 5 –	Canvas de modelo de políticas digitais.....	55
Figura 6 –	Relações entre design e organizações administrativas.....	57
Figura 7 –	Princípios e diretrizes da burocracia.....	64
Figura 8 –	Influências intelectuais no campo da administração pública.....	67
Figura 9 –	O processo decisório de Simon.....	82
Figura 10 –	Desempenho: um quadro conceitual.....	85
Figura 11 –	Princípios e diretrizes da Nova Gestão Pública.....	87
Figura 12 –	Relações entre design e administração pública.....	92
Figura 13 –	Os quatro elementos essenciais dos produtos.....	99
Figura 14 –	Pensamento do design no campo da administração pública.....	103

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- BNDE – Banco Nacional de Desenvolvimento
- CEPERJ – Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro
- COPEG – Companhia Progresso do Estado da Guanabara
- CSN – Companhia Siderúrgica Nacional
- PUMA – Comitê de Gestão Pública da OCDE
- CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
- IDCA – Conferência Internacional de Design em Aspen
- DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público
- DIPS – Design in the Public Sector
- ENAP – Escola Nacional de Administração Pública
- ESDI – Escola Superior de Desenho Industrial
- GOVLAB – The Governance Lab
- GNOVA – Laboratório de Inovação em Governo
- NGP – Nova Gestão Pública
- ONU – Organização das Nações Unidas
- OPEP – Organização dos Países Exportadores de Petróleo
- OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
- RSP – Revista do Serviço Público
- RSA – Royal Society of Arts
- SECTI – Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação do Estado do Rio de Janeiro
- UE – União Europeia
- NYU – Universidade de Nova Iorque

## SUMÁRIO

	<b>PRÓLOGO</b> .....	13
	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	15
	<b>Procedimentos metodológicos</b> .....	17
1	<b>DO DESIGN THINKING AO PLANEJAMENTO</b> .....	21
1.1	<b>Design thinking e pensamento do design</b> .....	21
1.2	<b>Design, desenho industrial e planejamento</b> .....	28
2	<b>DESIGN, GESTÃO E ORGANIZAÇÕES</b> .....	33
2.1	<b>Design e projeto organizacional</b> .....	33
2.1.1	<u>Gestão do design e o discurso gerencialista</u> .....	38
2.1.2	<u>Design como gestão</u> .....	42
2.1.3	<u>Design de negócios</u> .....	47
2.2	<b>Design como arte, método e técnica nas Organizações</b> .....	52
2.3	<b>Relações entre design e organizações</b> .....	56
3	<b>PENSAMENTO DO DESIGN E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA</b> .....	58
3.1	<b>Burocracia e racionalidade na administração pública</b> .....	59
3.1.1	<u>De Wilson à disciplina de administração pública</u> .....	65
3.1.2	<u>Uma confluência de ideias no Brasil</u> .....	68
3.1.3	<u>A emergência do planejamento governamental</u> .....	69
3.2	<b>A Nova Gestão Pública e o modelo gerencialista</b> .....	71
3.2.1	<u>A emergência do discurso gerencialista</u> .....	72
3.2.2	<u>Simon e o modelo racional de administração</u> .....	77
3.2.3	<u>De Simon à Nova Gestão Pública</u> .....	83
4	<b>DESIGN E ADMINISTRAÇÃO GOVERNAMENTAL</b> .....	89
4.1	<b>Relações entre design e administração pública</b> .....	89
4.2	<b>Design como tecnologia da síntese</b> .....	93
4.3	<b>Design como método de otimização</b> .....	94
4.4	<b>Design como estratégia de investigação criativa</b> .....	98
	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	102
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	106

## PRÓLOGO

Há pouco mais de uma década, sou praticante e observador do design no setor público. Neste período, atuei em três oportunidades no funcionalismo público, cada qual em diferentes posições hierárquicas e/ou instâncias de governo. Ainda estudante, ingressei na Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro (CEPERJ), onde exerci a função de designer gráfico entre 2009 e 2010. Ali, conheci uma realidade de disputas políticas, de recursos escassos, de processos ineficientes e, para minha surpresa, de práticas de design em dissonância com as circunstâncias de mercado. Naquele momento, o campo do design já flertava com conceitos e técnicas de negócios – ex. “branding” e “matrizes de posicionamento” –, embora se concentrasse na dialética com as organizações administrativas. A realidade, entretanto, mostrava-se bem diferente no funcionalismo público: enquanto os gestores buscavam instrumentos para aprimorar o funcionamento da máquina pública, os designers resignavam-se aos aspectos formais do desenho industrial. As práticas de design permaneciam, até então, engessadas no campo da administração pública.

O presente trabalho realizou-se, fundamentalmente, uma década após minha primeira experiência no serviço público, em um momento de ressignificação do design no campo da administração pública. Neste período, exerci a função de Coordenador de Ambientes de Inovação na Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação do Estado do Rio de Janeiro (SECTI), onde acompanhei a escalada dos laboratórios de inovação no setor público. Ali, vivenciei a transição do design de um saber disciplinar – ex. design gráfico e design de produto – para um conhecimento aplicável à resolução de problemas, que introduziu termos como o “design thinking” e o “design centrado no usuário” no vocabulário de servidores públicos. As práticas de design ressurgiram, então, como uma alternativa para enfrentar a complexidade dos desafios governamentais, embora pouco dialogassem com as tradições existentes no campo da administração pública. Nele, já coexistiam diferentes concepções sobre o “projetar” (*design*), que representavam múltiplas maneiras de conceber, produzir e implementar artefatos governamentais – ex. planos, serviços e programas. Nestes conflitos, contradições e oposições, surgiu meu interesse de pesquisa, que lança um olhar sobre a projeção no campo da administração pública.

As páginas a seguir descrevem, portanto, meu intento em sistematizar este incipiente conhecimento no setor público, que integra disciplinas como o “design” e a “administração pública” na projeção de artefatos governamentais. Nestes tempos pandêmicos, faz-se ainda mais urgente a produção de soluções rápidas e criativas às demandas sociais, que atendam aos anseios dos cidadãos no enfrentamento a esta crise sanitária e humanitária. Assim, espero que meu percurso contribua para que você, leitor, faça suas reflexões sobre a projeção no setor público, e que juntos possamos delinear um futuro de práticas conectadas aos cidadãos.

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho trata das relações entre “design”, “pensamento do design” e “administração pública”, que representa uma investigação exploratória sobre o design como abordagem para a projeção da ação governamental. Nesse sentido, discutimos design em um campo ampliado, entendendo-o como uma atividade projetiva, um processo profissional ou não, de concepção ou de organização de sistemas, em oposição ao substantivo que representa uma determinada classe profissional e o resultado de suas atividades projetivas. Em outros termos, compreendemos design como uma atividade humana, um processo de concepção, planejamento e desenvolvimento de produtos, serviços ou sistemas, o qual integra distintos conhecimentos na investigação e resolução de problemas da vida cotidiana. Em congruência, referimo-nos à “ação governamental” como produto de atividades projetivas em nível governamental, tais como estruturas, planos, processos, serviços, políticas etc. Assim sendo, acreditamos que tal discussão contribua, ao mesmo tempo, para o desenvolvimento dos campos do design e da administração pública, dada à pouca sistematização do conhecimento disponível e o crescente interesse, em ambos os campos, sobre temas relacionados ao design de políticas e serviços públicos.

Isso posto, sabe-se que os termos “design” e “design thinking” popularizaram-se ao longo das últimas décadas, de modo que adquiriram novos significados na interação entre campos como o design, a engenharia, a administração pública e a administração de empresas. A partir da década de 1960, os debates sobre design passaram a lidar, no plano internacional, com um processo de solução de problemas, capaz de conceber possíveis cursos de ação para alcançar objetivos predeterminados. Nesse sentido, compreende-se design como uma prática e um conhecimento comum a um extenso número de disciplinas – ex. design de produto, engenharia, *business* e administração pública –, as quais combinam diferentes tipos de conhecimento na ação projetiva. Consequentemente, múltiplas perspectivas disciplinares surgiram acerca do design thinking, que vão desde uma “investigação criativa” a uma “lógica cognitiva”, que fornecem, implicitamente, princípios e orientação estratégica para o uso dos métodos e técnicas que caracterizam a

“inovação orientada pelo design”<sup>1</sup>.

Nesse contexto, cada vez mais os governos expandem suas agendas de inovação por meio de ministérios, laboratórios de inovação<sup>2</sup> e outras instituições governamentais, a valerem-se do design thinking para promover a transformação de organizações e serviços públicos. A título de exemplo, em um primeiro levantamento<sup>3</sup> realizado pelo programa *Design for Europe*<sup>4</sup>, cofinanciado pela União Europeia (UE) para apoiar a inovação orientada pelo design, identificou-se, colaborativamente, 162 organizações que utilizam-se do pensamento do design para a projeção de políticas e serviços públicos, sendo 28 instituições governamentais. Nesse cenário, cabe destacar o pioneirismo do Design Council, instituição pública<sup>5</sup> britânica fundada em 1944, a qual representa o mais antigo elo vigente entre governo, indústria do design e promoção do design para os setores público e privado (JULIER, 2010). Atualmente, o Design Council mantém, entre outros, o programa *Design in the Public Sector* (DIPS), que capacita líderes, gestores e tomadores de decisão em governos locais na “aplicação do design como abordagem para enfrentar desafios complexos” (DESIGN COUNCIL, 2018, p.3).

Nesse enquadramento, também destaca-se o MindLab, unidade de inovação intergovernamental<sup>6</sup> dinamarquesa ativa entre 2002 e 2018, a qual representa a principal referência em laboratórios de inovação no setor público do mundo. Nesse sentido, o MindLab promoveu a aplicação do design, como um processo de solução de problemas, à projeção de políticas e serviços públicos, associando o design thinking e técnicas etnográficas em um modelo denominado “design etnográfico”<sup>7</sup>. Ademais, é importante mencionar que o MindLab assessorou, por meio de cooperação técnica entre o Brasil e a Dinamarca (*Danish Strategic Sector Cooperation – SSC*), a implementação do Laboratório de Inovação em Governo (GNova), vinculado à Escola Nacional de Administração Pública

---

<sup>1</sup> Cf. VERGANTI, 2009.

<sup>2</sup> Cf. McGANN et. al., 2018.

<sup>3</sup> Entre 2014 e 2016, a iniciativa europeia *Design for Europe* mapeou, através de sua plataforma online, agências, associações e instituições governamentais que investigam ou promovem a inovação orientada pelo design no setor público.

<sup>4</sup> Cf. DESIGN FOR EUROPE. Página inicial. Disponível em: <<https://www.designforeurope.eu>>. Acesso em: 23 de dez. de 2020.

<sup>5</sup> Cf. DESIGN COUNCIL. Our Governance. Disponível em: <<https://www.designcouncil.org.uk/who-we-are/our-governance>>. Acesso em: 29 de abr. de 2021.

<sup>6</sup> Nesse sentido, nos referimos às relações entre o MindLab e as seguintes instâncias governamentais dinamarquesas: (01) Ministério da Indústria, Negócios e Assuntos Financeiros; (02) Ministério do Trabalho; (03) Ministério da Educação; (04) Ministério da Economia; e a (05) Municipalidade de Odense (MINDLAB, 2017).

<sup>7</sup> Cf. METELLO, 2018.

(Enap) (BRANDALISE et al., 2018). Atualmente, constam cerca de 43 laboratórios de inovação vinculados à administração pública brasileira, entre suas três esferas de governo (SANO, 2020).

Não obstante, tais iniciativas governamentais parecem limitar o pensamento do design a determinadas técnicas para a inovação, compreendendo a expressão “design thinking” como uma “ferramenta individual para gerar respostas a problemas específicos de design técnico” (JUNGINGER, 2016, p.38). Melhor, poucas entre essas iniciativas compreendem o design como um processo de solução de problemas estruturais e sistêmicos – isto é, a projeção da ação governamental. Dessa maneira, a expressão “design thinking” suscita questionamentos não apenas sobre o conceito de design no campo da administração pública, mas também sobre as tradições subjacentes ao “pensar” (*thinking*), “formular” (*making*) e “fazer” (*doing*) na administração governamental. Neste trabalho, investigaremos essas possíveis atuações do design no campo da administração pública, sugerindo uma matriz para a interpretação desse conhecimento.

## PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Como mencionamos anteriormente, este trabalho ocupa-se das relações entre “design”, “pensamento do design” e “administração pública”, investigando o design como uma abordagem para a projeção da ação governamental. Nossa hipótese inicial é a de que o design pode atuar como arte, método ou técnica na administração governamental, que conjuga, experimentalmente, diferentes tipos de conhecimento no desenho de estruturas, processos e sistemas organizacionais. Desse modo, este trabalho corresponde a uma “pesquisa básica” e “exploratória” (GIL, 2010), com o objetivo de caracterizar tanto o pensamento do design no campo da administração pública, quanto às tradições subjacentes à projeção da ação governamental. Nesse contexto, referimo-nos ao pensamento do design como o “princípio organizacional em torno do qual os diferentes elementos da organização estão sendo conectados” (JUNGINGER, 2017, p. 12) – portanto, informa a projeção na administração governamental.

Sabe-se que nas últimas décadas o entendimento sobre o caráter “público” da

administração pública ampliou-se para além de suas fronteiras tradicionais, incluindo “organizações não governamentais, entidades do setor privado e da comunidade, e instituições voltadas à inclusão dos cidadãos no processo de formulação, implementação e controle de políticas públicas” (FARRAH, 2011, p. 820). Isto posto, utilizamos a expressão “administração governamental” – o foco deste trabalho – em referência à função administrativa ou executiva do Estado Brasileiro, tal qual disposta no Art. 4º do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Melhor dizendo, a “Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios” (BRASIL, 1967, Art. 4º, I) e na “Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria: a) Autarquias; b) Empresas Públicas; c) Sociedades de Economia Mista; d) Fundações Públicas” (BRASIL; 1967, Art. 4º, II). Em congruência, usamos a expressão “ação governamental” como o conjunto de atitudes, estruturas, normas, processos, políticas, serviços etc. que resultam da atividade governamental, em seu processo de adaptação e alteração do ambiente público.

Com relação aos métodos empregados, este trabalho caracteriza-se como uma “pesquisa bibliográfica” (GIL, 2010), na qual a fundamentação teórica, a análise e a interpretação dos dados desenvolvem-se de forma simultânea – ou até mesmo indissociável. Nesse sentido, nos valem, não apenas do conhecimento explícito em livros, teses, periódicos e anais de eventos científicos, mas também do conhecimento tácito adquirido pelo pesquisador em sua prática na projeção de programas governamentais na Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação do Estado do Rio de Janeiro (SECTI). Acreditamos que tal abordagem justifica-se, principalmente, pela ampla natureza do fenômeno observado e pela pouca sistematização do conhecimento disponível acerca do tema – em especial, aquele que compreende uma perspectiva humanista<sup>8</sup> do design. Em suma, este trabalho desenvolve-se na forma de uma “investigação retórica” (BUCHANAN, 2009), que busca a resolução de problemas teóricos, práticos ou produtivos através da comunicação e da argumentação.

Sendo assim, utilizamos a seguinte estrutura em vistas à identificação, e caracterização das relações entre design e administração pública:

---

<sup>8</sup> Cf. BUCHANAN, 1985.

## **Design e administração pública: uma abordagem para a projeção da ação governamental**

### Introdução

1. Do design thinking ao planejamento
2. Design, gestão e organizações
3. Pensamento do design e administração governamental
4. Design e administração governamental

### Considerações finais

Em “Do design thinking ao planejamento”, abordamos noções instrumentais deste trabalho, tais como os conceitos de “design”, “pensamento do design” e “planejamento”. Inicialmente, fazemos a distinção entre as expressões “design thinking” e “pensamento do design” com base em suas relações na literatura em design. Por fim, delimitamos aquilo que compreendemos como “design” e “pensamento do design”, de modo a estabelecer nossa unidade de análise para a investigação da ação governamental.

Em “Design, gestão e organizações”, observamos as relações entre “design”, “pensamento do design” e “organizações administrativas” e identificamos o pensamento do design como a essência do projeto organizacional – isto é, a projeção de organizações. Neste capítulo, investigamos, preliminarmente, a literatura sobre design e administração de empresas, dada a amplitude do conhecimento disponível acerca do tema. Inicialmente, analisamos os conceitos de “gestão do design”, “design como gestão” e “design de negócios”, caracterizando-os como diferentes abordagens para a projeção de artefatos no contexto organizacional. Em seguida, analisamos a atuação do design como arte, método ou técnica nesse contexto e tratamos de possíveis abordagens para a solução de problemas organizacionais. Por fim, inferimos relações entre design e organizações, construindo uma interpretação em torno de suas interações com o projeto organizacional.

Em “Pensamento do design e administração pública”, observamos o ambiente em que se dá a projeção da ação governamental – ou seja, a própria administração governamental. Neste capítulo, investigamos principalmente as literaturas sobre administração pública e estudos organizacionais, complementando-as com conhecimentos explícitos nos seguintes campos: economia, administração de empresas, sociologia e ciências políticas. Nesse sentido, produzimos uma perspectiva abrangente sobre o

pensamento do design no campo da administração pública, identificando princípios e orientações estratégicas que informam a ação governamental. Inicialmente, analisamos o “modelo burocrático de administração” e verificamos sua influência no desenvolvimento da administração pública brasileira. Em seguida, analisamos o discurso da Nova Gestão Pública (NGP), assinalando uma combinação particular de dinâmicas globais e locais no plano internacional.

Por último, em “Design e administração governamental”, observamos as relações entre “design”, “pensamento do design” e “administração pública”, caracterizando o design como abordagem para a projeção da ação governamental. Inicialmente, investigamos a literatura sobre design e administração pública e constatamos tradições subjacentes à projeção da ação governamental. Por último, levantamos hipóteses acerca da atuação do design como arte, método ou técnica na administração governamental, em função das interpretações construídas nos capítulos anteriores.

## 1 DO DESIGN THINKING AO PLANEJAMENTO

Neste capítulo, apresentamos conceitos instrumentais para este trabalho por meio da progressão do pensamento do design, desde o desenho industrial a seus usos mais amplos. Inicialmente, conceituamos as expressões “design thinking” e “pensamento do design”, relacionando-as a diferentes desenvolvimentos na literatura em design. Para terminar, delimitamos o que entendemos por “design” e “pensamento do design”, de forma a estabelecer nossa unidade de análise para a investigação da ação governamental.

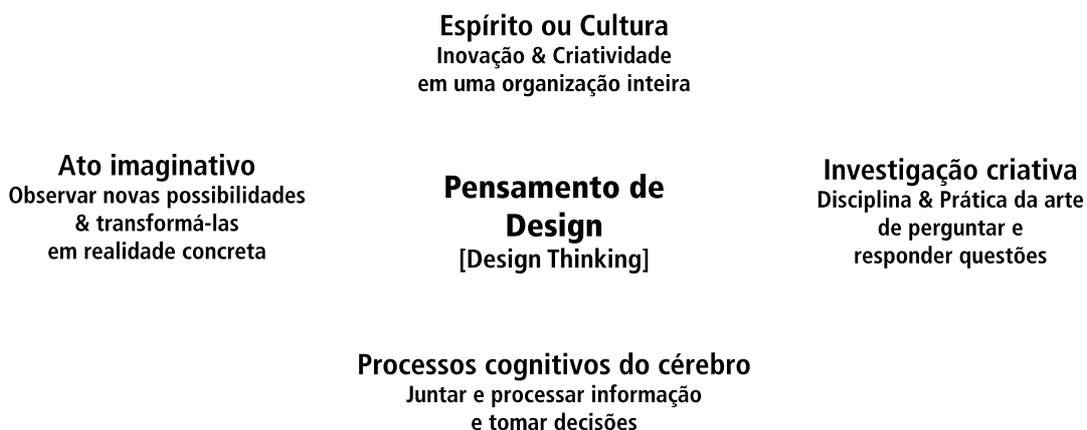
### 1.1 Design thinking e pensamento do design

A partir da década de 2000, a expressão “design thinking” ganhou notoriedade<sup>9</sup> no campo da administração de empresas, de modo que tornou-se vaga e controversa. De fato, tal desenvolvimento restringiu o pensamento do design a um conjunto de técnicas popularizadas por consultorias de inovação, embora represente o pensamento projetivo desde os tempos mais remotos. Designers, em um campo ampliado, são pensadores (*thinkers*), fabricantes (*makers*) e executores (*doers*) (BUCHANAN, 2016b), são indivíduos que exercem uma atividade geral, profissional ou não, de concepção ou organização de sistemas de acordo com determinados objetivos (DILNOT, 1984). Aliás, o próprio substantivo “design” tornou-se tão ambíguo quanto a expressão “design thinking”, adquirindo significados que estabeleceram novas práticas profissionais. Dessa maneira, as expressões “design thinking” e “pensamento do design” permanecem úteis a este trabalho, contanto que compreenda-se os diferentes sentidos envolvidos no termo “design”. Afinal, cada um desses sentidos aponta para “algo fundamental ao trabalho de inovação e síntese do design, que não pode ser perdido se o objetivo é compreender o que os designers podem fazer dentro das organizações” (BUCHANAN, 2016b, p. 13).

---

<sup>9</sup> Cf. BROWN, 2008.

Figura 1 – O pluralismo do Design Thinking



Fonte: BUCHANAN, 2016b.

Com relação à expressão “design thinking”, verificamos quatro sentidos comuns ao trabalho dos designers e a aqueles que refletem sobre a prática (Figura 1). Segundo Richard Buchanan (2016b), professor e pesquisador em design, cada um desses sentidos corresponde a um aspecto do design nas organizações, que representa uma ideia enraizada no campo do design. Em um primeiro sentido, a expressão “design thinking” diz respeito a um “ato imaginativo da mente”, à ação do designer em enxergar novas possibilidades e concretizá-las. Nessa lógica, corresponde à distinção entre “métodos lógicos e sistemáticos” e o “trabalho da imaginação”, tal como proposto pelo designer John Christopher Jones. Em seu artigo “*A Method of Systematic Design*” (1963), Jones apresenta um “sistema unificado de design” e propõe-se a resolver o “conflito que existe entre a análise lógica e o pensamento criativo” (Ibid., p. 54). Nesse sentido, o autor busca conciliar o pensamento analítico, baseado em um rigoroso tratamento matemático, e o pensamento criativo, fundado na integração e na experiência. Em outras palavras, Jones propõe um método que mantenha “ambos os processos funcionando, separadamente, na mente de uma pessoa” (Ibid., p. 54), permitindo que os indivíduos “[alternem] entre todos os aspectos do problema” (Ibid., p. 54), ao mesmo tempo que seguem uma “sequência sistemática passo a passo” (Ibid., p. 54).

Em um segundo sentido, a expressão “design thinking” diz respeito aos “processos cognitivos do cérebro do designer”, ao modo como o cérebro humano reúne, armazena e processa informação, e à maneira que procede através da síntese (BUCHANAN, 2016b). Nessa lógica, a expressão relaciona-se aos estudos do cientista político, do psicólogo da cognição, do cientista da computação, do economista e do teórico organizacional Herbert A. Simon, os quais buscam explicar “os complexos comportamentos e o raciocínio dos

designers, sem reduzi-los inteiramente às leis das ciências naturais” (BUCHANAN, 2009, p. 421). De fato, seus estudos sobre a tomada de decisão (SIMON, 1960, 2013 [1947]), as limitações da racionalidade (Id., 1955) e as ciências do artificial (Id., 1996 [1969]) estabeleceram parâmetros metodológicos<sup>10</sup> para o design no contexto organizacional, que vinculam processo projetivo e lógica analítica. Ademais, Simon relaciona “design” com “organizações”, compreendendo design como a invenção de “cursos de ação que visam a transformação de situações existentes em situações preferíveis” (Id., 1996 [1969], p. 111).

Em um terceiro sentido, a expressão “design thinking” diz respeito a um “espírito da criatividade e valor”, que origina-se como qualidade de uma cultura e permeia uma organização ou sociedade por inteiro. Nessa perspectiva, relaciona-se ao trabalho do designer Kenji Ekuan, o qual “demonstra a existência de uma teoria de cultura de design japonesa” (EKUAN, 1998 apud BUCHANAN, 2016b). Em seu livro *The Aesthetics of the Japanese Lunchbox*, de 1998, Ekuan constrói uma analogia entre o protocolo de produção da marmita japonesa (*japanese lunchbox*) e outros bens de consumo industriais, evidenciando um “modo japonês de fazer as coisas”. Em suma, os autores que utilizam-se dessa abordagem promovem discussões sobre a natureza dos produtos na cultura material (BUCHANAN, 2016b).

Por último, a expressão “design thinking” também refere-se a uma “investigação criativa”, à disciplina e ao exercício de uma arte prática e intelectual, que envolve momentos de análise e síntese. Isto é, refere-se ao “ato de perguntar e responder questões sobre o propósito, a forma, os materiais e a efetiva produção de um produto desejado para alcançar um resultado específico” (Ibid., p.15). É nesse sentido, de modo mais amplo, que referimo-nos à expressão “pensamento do design” nas discussões a seguir. Para tanto, primeiro façamos uma breve diferenciação sobre o emprego do design como arte, método e técnica, que frequentemente confundem-se no contexto organizacional. A respeito disso, Buchanan diz:

Uma *arte* é uma disciplina sistemática do pensar [*thinking*], fabricar [*making*] e fazer [*doing*]. Ela fornece princípios e orientação estratégica para o uso de muitos métodos e técnicas específicas que são empregados no design. Em contraste, os métodos fornecem suporte tático na solução de problemas de design. Os métodos são caracterizados por uma estrutura intelectual, disciplinar ou científica específica. Eles, normalmente, trazem um conhecimento específico para o uso prático do designer. Finalmente, as técnicas são ferramentas individuais e formas

<sup>10</sup> Cf. KAIZER; CUNHA, 2020, p. 7-8.

de trabalhar para resolver problemas técnicos (BUCHANAN apud JUNGINGER, 2016, p. 38).

Ao longo do último século, tentou-se associar as bases do “pensamento do design” às artes plásticas, às ciências naturais e às ciências sociais. Sem embargo, tais conhecimentos, segmentados, não abrangem adequadamente a pluralidade de métodos e técnicas envolvidos na atividade projetiva. Ou seja, nenhuma definição ou prática de design alcança isoladamente a amplitude do pensamento do design, pois esse seria a nova arte liberal da cultura tecnológica<sup>11</sup> (BUCHANAN, 1992).

Segundo Buchanan (1992), durante o século XIX, as artes liberais representavam um modelo educacional enciclopédico, que envolvia conhecimentos de *beaux-arts*, *belles lettres*, história, ciências naturais, matemática, filosofia e das incipientes ciências sociais. Nessa perspectiva, proporcionavam “um entendimento integrado da experiência humana e da disposição do conhecimento disponível” (BUCHANAN, 1992, p. 5), dividindo-se em temas particulares, cada qual com métodos adequados à sua exploração. Entretanto, o sucessivo aperfeiçoamento desses métodos levou à formulação de novos objetos de estudo – consequentemente, a um ininterrupto processo de segmentação do próprio conhecimento. Atualmente, esses campos do conhecimento dispõem de um saber enciclopédico iniciado a partir das artes liberais, porém, fragmentados, perderam a “conexão entre si e com os problemas e questões comuns da vida cotidiana, a partir dos quais selecionam aspectos para uma análise metodológica precisa” (MCKEON apud BUCHANAN, 1992, p. 6).

Dessa maneira, Buchanan (1992) reitera que a busca por disciplinas integrativas, que complementem as “artes” e as “ciências”, tornou-se central para a conexão desses conhecimentos de “maneiras que sejam adequadas aos problemas e propósitos do presente” (Ibid., p. 6). Desta forma, a emergência do pensamento do design como uma disciplina torna-se relevante nesse contexto, na medida em que os designers, em um campo ampliado, “estão explorando integrações concretas do conhecimento que combinarão teoria com prática para novos propósitos produtivos” (Ibid., p. 6).

Segundo Buchanan (2009), a disciplina de design despontou, no último século, a partir de dois métodos predominantes: (1) o “método do artesão”, que envolve processos tradicionais na fabricação de artefatos e o aprendizado por tentativa e erro; (2) o “método

---

<sup>11</sup> Em seu artigo “*Wicked problems in design thinking*”, Richard Buchanan (1992) trata da definição do filósofo John Dewey sobre tecnologia, caracterizando-a como a “arte do pensamento experimental”.

do desenhista”, que vale-se do desenho como instrumento de visualização para problemas da produção. Ou seja, um é um método empírico, baseado na experiência da produção artesanal e gradualmente apartado da fabricação industrial; e outro é relativo ao desenho de produtos industriais, seja no delineamento de formas ou em ilustrações para a fabricação. Aliás, o método do desenhista possui longa tradição no campo do design, que desempenha um papel fundamental na arquitetura, na engenharia e no desenho industrial. Paralelamente, nos campos da engenharia e da administração, estudou-se o design como um método sequencial, pautado na análise, síntese e avaliação de problemas complexos que emergiram a partir de novas tecnologias e circunstâncias sociais. Isto posto, Buchanan (1992) aponta o design como a “arte arquitetônica da cultura tecnológica”<sup>12</sup>, cujo “desafio é obter uma compreensão mais profunda do ‘pensamento do design’ para que seja possível uma maior cooperação e um benefício mútuo entre aqueles que o aplicam a problemas ou assuntos notavelmente diferentes” (Ibid., p. 8). Isso transparece naquilo que denomina as “quatro ordens do design” (Figura 2), uma matriz do pensamento do design em relação ao seu escopo de abrangência na vida cotidiana, que também demonstra a evolução das profissões do design até seu marco atual de desenvolvimento.

Figura 2 – As quatro ordens do design

		<b>Campos dos problemas de design</b>			
		<b>Comunicação</b>	<b>Construção</b>	<b>Interação</b>	<b>Integração</b>
		Símbolos	Coisas	Ação	Pensamento
<b>Artes do pensamento do design</b> [Design Thinking]	<b>Invenção</b> Símbolos	Símbolos: Palavras & Imagens			
	<b>Avaliação</b> Coisas		Objetos físicos		
	<b>Conexão</b> Ação			Atividades, Serviços e Processos	
	<b>Integração</b> Pensamento				Sistemas, Organizações e Ambientes

Fonte: BUCHANAN, 2016b.

<sup>12</sup> Richard Buchanan (1985) versa sobre o design como arte arquitetônica em seu artigo “*Declaration by design: Rhetoric, argument, and demonstration in design practice*”. Em suma, as “artes arquitetônicas são aquelas que organizam os esforços de outras artes e ofícios, dando ordem e propósito à produção” (Ibid., p.21).

Em uma primeira ordem, encontram-se os problemas e questões de “comunicação visual e simbólica”, que envolvem a síntese de informações, conceitos e argumentos em palavras e imagens. Nesse sentido, Buchanan (2016b) refere-se ao princípio do entendimento moderno do design gráfico, que evoluiu em direção a ênfase no design de informação. Em uma segunda ordem, encontram-se os problemas e questões relativos aos “objetos materiais”, que lidam com a forma dos produtos e suas respectivas relações socioculturais. Nesse sentido, diz respeito ao princípio formal do design industrial, engendrado no campo da engenharia, o qual evoluiu nas práticas de design de produto. Em uma terceira ordem, encontram-se os problemas e questões relativos às “atividades e serviços organizados”, que envolvem tradicionais responsabilidades de gestão, como recursos, processos e logística. Nesse contexto, Buchanan (2016b) refere-se ao design de interfaces, que compreende uma ampla gama de interações humanas com seus contextos, e desdobrou-se nas práticas de design de serviço. Atualmente, o desenvolvimento de produtos também envolve questões de terceira ordem, na medida em que correlaciona conhecimentos de design, engenharia e negócios em definições mais amplas de produto<sup>13</sup>. Por fim, em uma quarta ordem, encontram-se os problemas e questões relativos aos “sistemas e ambientes complexos para a vida cotidiana, trabalho, diversão e aprendizado”, os quais envolvem sistemas clássicos da engenharia, administração, arquitetura e urbanismo, bem como a integração entre indivíduos e ambientes culturais (BUCHANAN, 1992).

À primeira vista, tal organização sugere a categorização das atividades de design nessas quatro ordens. Nesse sentido, limitaríamos, por exemplo, o design gráfico à “comunicação visual e simbólica”, o design de produto e as engenharias aos “objetos materiais”, a arquitetura e o urbanismo aos “sistemas e ambientes complexos para a vida cotidiana, trabalho, diversão e aprendizado”, e a gestão às “atividades e serviços organizados”. Entretanto, tal delimitação parece inapropriada, uma vez que resulta em categorias diretamente relacionadas aos produtos de atividades projetivas. Melhor dizendo, circunscrevem-se as discussões sobre o processo projetivo, segmentando o conhecimento, e não o integrando. Dessa maneira, Buchanan (1992) sugere que entendamos suas quatro ordens como *lugares de invenção*, nas quais os designers, em seu campo ampliado, possam descobrir “as dimensões do pensamento do design por uma reconsideração dos problemas

---

<sup>13</sup> Em seu artigo “*Thinking About Design: An Historical Perspective*”, Richard Buchanan (2009) expande a noção de produto, entendendo-o como o resultado do trabalho criativo dos designers, em seu campo ampliado.

e soluções” (Ibid., p.10). Em suma, as categorias estabelecem rígidas fronteiras para o conhecimento, favorecendo um pensamento analítico. Por outro lado, os lugares de invenção estabelecem fronteiras flexíveis, sendo um espaço para a atuação de designers, em seu sentido ampliado, independentemente de suas formações profissionais. Isto é, lugares onde elabora-se situações de projeto intuitivamente ou deliberadamente.

Simultaneamente, Buchanan (2009) indica, em suas quatro ordens, que o pensamento do design compreende quatro momentos dialéticos. Esses, segundo o autor, são momentos de questionamento, reflexão e ação, que se fazem específicos ao que se logra durante a atividade projetiva. Em um primeiro momento, na “invenção”, originam-se novas ideias a partir de conceitos já estabelecidos, que idealizam o princípio de uma inovação. Em um segundo momento, na “crítica”, distingue-se, entre as ideias criadas no momento de invenção e aquilo que é desejável, factível ou viável. Ou seja, identifica-se ideias que proporcionem algo significativo à comunidade de usuários a ser atendida pela inovação, que disponham de meios possíveis para sua concretização, e que sejam sustentáveis perante seu contexto de implementação. Em um terceiro momento, denominado “conexão e desenvolvimento”, são elaboradas questões centrais à atividade projetiva, tais como: o que é útil na operação de um produto, o que é utilizável perante as capacidades dos seres humanos e o que é desejável para a satisfação emocional da comunidade de usuários. Nesse momento, refina-se as ideias, conectando-as aos elementos necessários à sua produção ou implementação. Ao final, em um quarto momento, intitulado “integração e avaliação”, avalia-se o valor de uma inovação com base em “critérios elaborados a partir dos interesses e da visão de uma organização, das necessidades e anseios das comunidades de usuários, e da sociedade como um todo” (BUCHANAN, 2016b, p. 18).

Como uma arte prática e intelectual, o pensamento do design fornece princípios e orientação estratégica para o uso de diversos métodos e técnicas, que são aplicados a distintos problemas ou questões, e constituem a ecologia do design. Neste trabalho, utilizamos a expressão “pensamento do design” no sentido de uma “investigação criativa”, como a disciplina e o exercício de uma arte prática e intelectual, que envolve momentos de análise e síntese. Em outros termos, uma arte que compreende quatro momentos dialéticos na sequência do pensamento e da ação, específicos ao que se logra durante a atividade projetiva. De modo semelhante, utilizamos a expressão “design thinking” também no sentido de uma “investigação criativa”, porém relativa ao seu emprego como técnica. Ou

melhor, um conjunto de ferramentas individuais e formas de trabalhar que servem para a resolução de problemas técnicos.

Com relação à administração pública, observa-se que os debates sobre o design e o pensamento do design ainda encontram-se em um estágio inicial, concentrando-se na integração de métodos e técnicas, tidas como específicas de profissionais de design, ao contexto organizacional (BUCHANAN, 2016b). À medida em que desdobram-se essas discussões, a utilização de métodos e técnicas adequados às organizações seguirá relevante, uma vez que esses instrumentos trazem conhecimentos específicos ao que se logra na atividade projetiva. Nesse sentido, o conceito de “lugares de invenção” (Id., 1992) resulta apropriado às organizações públicas, dado que estabelece fronteiras flexíveis para que os designers, em seu campo ampliado, elaborem situações de projeto intuitivamente ou deliberadamente.

Entretanto, a investigação do próprio contexto organizacional também demanda atenção, já que fornece princípios e orientação estratégica para o uso de métodos e técnicas. Nesse sentido, acreditamos que o design possa atuar como arte, método ou técnica nas organizações públicas, embora não necessariamente do mesmo modo ou com o mesmo propósito. Para isso, é necessário esclarecer que as técnicas de design, em si, não constituem métodos de design (BUCHANAN, 2009; JUNGINGER, S.; 2016), assim como compreender a progressão do pensamento do design no contexto governamental, desde o desenho industrial a seus usos mais amplos. Como uma arte no contexto organizacional, o design promove a “aplicação hábil de técnicas e envolve as pessoas através de métodos para investigar problemas de gestão, organização e negócios que dizem respeito à experiência humana” (JUNGINGER, 2016, p. 46). Nesse sentido, o pensamento do design corresponde à essência do projeto organizacional e a organização ao resultado de uma atividade projetiva.

## **1.2 Design, desenho industrial e planejamento**

Não obstante, o entendimento sobre design pouco mudou no Brasil desde a década de 1960. Melhor dizendo, no contexto brasileiro, design ainda refere-se a um determinado

conjunto de práticas profissionais, apartadas de outras atividades projetivas como a arquitetura e a engenharia. Nesse contexto, o design gráfico, por exemplo, ocupa-se da composição de peças gráficas que resultem em uma comunicação clara e efetiva, como folhetos e cartazes. Igualmente, o design de produto encarrega-se do desenho de produtos industriais, preferencialmente, para produção em larga escala. Como resultado, restringe-se o debate sobre “design” em nível nacional, o que leva a um distanciamento da transdisciplinaridade inerente à atividade projetiva.

Isso posto, tal entendimento remete ao surgimento da disciplina de desenho industrial no Brasil, no final da década de 1950. Nesse período, o presidente Juscelino Kubitschek fomentou uma política de modernização industrial denominada “nacional-desenvolvimentismo”, cujo plano de metas representava o ápice de um processo que havia iniciado na Era Vargas (1930-1945). Nesse contexto, destaca-se a fundação da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) em 1941 e o do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDE) em 1952. Anunciado em 1956, o plano de metas seguiu as diretrizes gerais da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), estabelecendo metas elevadas para a produção em diversos setores. Nesse mesmo ano, o arquiteto e urbanista Lucio Costa ganhou o “Concurso Nacional do Plano Piloto da Nova Capital do Brasil”, o que repercutiu as práticas de planejamento em outros campos do conhecimento (CUNHA et al., 2018).

A partir da década de 1960, com o início do processo de transferência da capital federal para Brasília, a cidade do Rio de Janeiro, que era até então capital federal, perdeu progressivamente a participação na economia e política nacional (OSÓRIO; VERSIANI, 2013). Entretanto, a nível local, a impressão era de que a cidade continuaria a ser a *Belacap*<sup>14</sup>, e que uma política de modernização urbana garantiria a antiga capital como espaço de articulação nacional (Id., 2015). De fato, a história da capitalidade do Rio de Janeiro e o prognóstico de que Brasília não se consolidaria estimularam uma política industrial no Estado da Guanabara (Ibid.). Dentre essas políticas, destacam-se a fundação da Companhia Progresso do Estado da Guanabara (COPEG) em 1961, “destinada a promover e acelerar o desenvolvimento econômico do Estado da Guanabara” (REIS, 1977, p. 41) no âmbito industrial e da Escola Superior de Desenho Industrial (EsdI) em 1962, com o objetivo de “formar, através de uma educação técnico-científica, artística e cultural,

---

<sup>14</sup> Na década de 1960, os jornais referiam-se ao Estado da Guanabara como *Belacap*, em oposição a cidade de Brasília, a *Novacap*.

profissionais que [pudessem] atender às exigências da indústria, planejamento de produtos industriais e comunicação visual” (Ibid., p. 42).

Naquele período, já era utilizada a expressão “desenho industrial” como tradução para a disciplina de *industrial design*, a qual originou-se no campo da engenharia e engendrou as práticas de design de produto. Nesse contexto, interromperam-se os debates acerca do termo “design” e suas dificuldades de tradução, os quais foram retomados, décadas depois, durante o 5º Encontro Nacional de Desenhistas Industriais (1988). A partir dali, com base nas recomendações consolidadas na “*Carta de Canasvieiras*”, adotou-se design – ao invés de desenho industrial – como denominação oficial para a atividade profissional. Em suma, a adoção do termo “design” deu-se com base em um discurso midiático e internacionalista, alicerçado em poucas discussões a respeito de seu real significado (CUNHA et al., 2018).

Nesse contexto, observa-se que a disciplina de desenho industrial produziu, ao longo do tempo, uma excessiva identificação dos profissionais de design com artistas plásticos e desenhistas técnicos. Como resultado, ainda associa-se, no contexto brasileiro, as práticas de design ao desenho industrial, embora sua estreita relação com disciplinas como a arquitetura, engenharia e outras formas de arte e produção – ex. o design organizacional (*organization design*) e o design de políticas públicas (*policy design*). Apesar da ampliação do debate sobre “design” no plano internacional, prevalece uma dúbia referência às práticas de design gráfico e de produto no contexto brasileiro (CUNHA et al., 2018).

Isso posto, o conceito de planejamento estabeleceu-se, em nível internacional, paralelamente ao surgimento da disciplina de desenho industrial no Brasil. Após a Segunda Guerra Mundial, a consolidação do Estado de bem-estar social acompanhou a ascensão das grandes corporações multinacionais, impulsionadas pela ampla oferta de produtos industrializados e pelo investimento em desenvolvimento tecnológico. Conseqüentemente, a noção de “planejamento urbano”, de matriz moderna artística e arquitetônica progressivamente perdeu espaço para o “planejamento estratégico” (CUNHA et al., 2018), o que repercutiu a crença de que determinados instrumentos poderiam conduzir à excelência administrativa. Para Buchanan (2016a), ali instaurou-se uma longa tradição de pensar organizações, pautada em uma “compreensão distorcida do propósito dos negócios e organizações que emergiu na década de 1960, com o surgimento das consultorias estratégicas” (Ibid., p.18). Em outras palavras, tais consultorias alteraram a

forma como os gestores viam seus negócios, assim vinculando instrumentos analíticos ao processo decisório, e tornando o lucro, ao invés da qualidade de bens e serviços, o propósito organizacional (BUCHANAN, 2016a).

Com relação à administração pública, a grande crise econômica mundial, que instaurou-se durante a década de 1970, colocou o Estado de bem-estar social sob intensa discussão em suas dimensões econômica, social e administrativa. Nesse contexto, o modelo burocrático weberiano<sup>15</sup>, concernente ao funcionamento do aparato governamental, gradualmente declinou. Tal acontecimento teve como consequência a adoção de instrumentos na administração pública semelhantes aos do setor privado, tais como análises de desempenho, subcontratações e concorrências (ABRUCIO, 1997). Dessa maneira, a aproximação entre esses setores estabeleceu um movimento de reforma fundado em princípios gerencialistas, a Nova Gestão Pública (NGP), o qual buscava aprimorar o desempenho das organizações públicas com base em conceitos, técnicas e valores do setor privado (ABRUCIO, 1997; POLLITT; BOUCKAERT, 2017).

Nesse cenário, o design estabeleceu-se, contemporaneamente, como uma atividade catalisadora de inovação em organizações públicas e privadas. Ou seja, evoluiu de uma abordagem gerencial (GORB, 1990), que envolve a gestão eficiente de recursos e o desenvolvimento de novos serviços ou produtos, para uma “abordagem interdisciplinar que combina métodos e ferramentas de diversas áreas com o objetivo de gerar ou transformar um serviço ou produto” (METELLO, 2010, p. 10). Nesse sentido, o design thinking cada vez mais integra processos de inovação organizacional, o que faz surgir conceitos dúbios<sup>16</sup> como a “inovação orientada pelo design”. Entretanto, tal utilização do design thinking baseia-se em princípios que correspondem a um certo projeto organizacional, que toma como “dados” os fundamentos institucionais, independentemente de seu contexto socioeconômico. Como uma arte no ambiente público ou privado, o pensamento do design demanda uma compreensão das instituições nas quais ocorrem as atividades projetivas, bem como do propósito das organizações.

Assim sendo, acreditamos que o design, como uma atividade inerentemente social, desempenhe um papel central na administração governamental, que articula diferentes tipos de conhecimento na projeção da ação governamental. Quer dizer, organizações

---

<sup>15</sup> Cf. discussão no terceiro capítulo.

<sup>16</sup> Cf. JUNGINGER, 2018.

públicas, políticas públicas e serviços públicos são resultados de atividades projetivas, praticadas por políticos, servidores públicos e cidadãos, através de diferentes métodos e técnicas. Nesse sentido, compreendemos a administração governamental como um “lugar de invenção”, no qual princípios e orientações estratégicas imbuem as práticas de design com métodos e técnicas, que resultam em produtos que atendam a sociedade como um todo. Dessa maneira, o pensamento do design regressaria o propósito organizacional à qualidade de produtos e serviços<sup>17</sup>, oferecendo novos *insights* sobre outras formas de explorar as relações entre design e administração pública.

---

<sup>17</sup> Cf. BUCHANAN, 2016a.

## 2 DESIGN, GESTÃO E ORGANIZAÇÕES

Neste capítulo, exploramos as relações entre “design”, “pensamento do design” e “organizações” e identificamos o pensamento do design como a essência do projeto organizacional – ou seja, a projeção de organizações. Inicialmente, investigamos os conceitos de “gestão do design”, “design como gestão”, e “design de negócios”, caracterizando-os como diferentes abordagens para a projeção de artefatos organizacionais. Em seguida, discutimos a atuação do design como arte, método ou técnica nas organizações, de forma a caracterizar possíveis abordagens para a solução de problemas. Por fim, inferimos relações entre design e organizações, construindo uma interpretação em torno de suas interações com o projeto organizacional.

### 2.1 Design e projeto organizacional

Ao longo das últimas décadas, a disciplina de design atraiu a atenção de gestores públicos e privados, especialmente, através de técnicas como o design thinking. Nesse sentido, acredita-se que o design, como uma abordagem para a inovação, melhore a provisão de serviços e desenvolva novos produtos (FAUST; JUNGINGER, 2016). Sem dúvida, tal entendimento deve-se ao progressivo reconhecimento da disciplina como recurso competitivo, na medida em que importantes organizações engajaram-se como lideranças em design e inovação (DUNNE; MARTIN, 2006). Entretanto, pouco se conhece sobre a atuação do design no cerne de problemas estruturais e sistêmicos – em outras palavras, no projeto organizacional –, que contribui para a integração entre indivíduos e ambiente organizacional. Para tanto, primeiro esclareçamos o que entendemos como “projeto organizacional”. A respeito disso, o teórico organizacional Jay R. Galbraith (2002) afirma:

O projeto organizacional [*organization design*] é o processo deliberado de configuração de estruturas, processos, sistemas de recompensa, práticas e políticas de pessoas para criar uma organização eficaz, capaz de alcançar a estratégia de

negócios. O “design” da organização é, frequentemente, usado como um sinônimo incorreto para “estrutura” da organização. O processo de design da organização e seu resultado, no entanto, são muito mais amplos do que rearranjar as caixas no organograma (GALBRAITH et al., 2002, n.p.)

De modo geral, o conceito de “projeto organizacional” diz respeito à projeção de organizações com propósitos produtivos, que fornece princípios e orientação estratégica para o uso de métodos e técnicas. Nesse sentido, a expressão remete à disciplina de design organizacional, com origem na Escola da Administração Científica<sup>18</sup>, na qual ocupa-se da configuração de estruturas e processos organizacionais (GALBRAITH, 2008). Ademais, tal concepção remete a uma noção de “projeto organizacional analítico” (BARRY, 2016), baseado em princípios das ciências da engenharia<sup>19</sup>, a qual aplica o conhecimento científico ao desenho de organizações. Em suma, tal conceito opera um “método sequencial” (BUCHANAN, 2009), fundado no pensamento analítico, o qual produz uma configuração eficiente para os elementos organizacionais – ex. estruturas, processos e pessoas.

Curiosamente, como uma prática e conhecimento humano, a projeção de organizações antecede, em muito, a modernidade, remetendo a práticas na Antiguidade. Nesse sentido, os primeiros escritos sobre teoria organizacional integravam textos sobre conhecimentos gerais, os quais proviam um entendimento íntegro sobre a experiência humana. A título de exemplo, o tratado militar “A Arte da Guerra”, escrito pelo general chinês Sun Tzu no século IV a.C., aborda conhecimentos sobre estratégia, logística, estrutura, pessoas e cultura, sendo ainda referenciado na literatura organizacional contemporânea (FRIEDMAN, 2016).

Assim, cada teoria administrativa, desde os primórdios à consolidação da disciplina de administração no início do século XX, identificou e explorou diferentes pressupostos para a eficiência das organizações. Nesse sentido, tais teorias estabeleceram bases à “recomendação de ações e comportamento dos gestores à medida em que vieram conformando as organizações” (BUCHANAN, 2016b, p.5), o que configurou diferentes estruturas organizacionais. Isto é, cada uma dessas teorias engendrou distintos arranjos organizacionais que agruparam indivíduos e trabalho em estruturas que determinam, por exemplo, a hierarquia de autoridade (GALBRAITH et al., 2002; JUNGINGER, 2017).

---

<sup>18</sup> Cf. VIEIRA et. al., 2012, p. 23-35.

<sup>19</sup> Cf. FRIEDMANN, 2017, p.15-16.

Nessa perspectiva, os quatro paradigmas para a análise da teoria social (Figura 3), propostos pelos teóricos organizacionais Gibson Burrell e Gareth Morgan (1979), são úteis para que situemos as bases do pensamento organizacional e administrativo.

Figura 3 – Os quatro paradigmas para a análise da teoria social



Fonte: Adaptado de BURRELL; MORGAN, 1979, p. 22.

Em seu enquadramento, Burrell e Morgan (1979) apresentam um modelo bidimensional para a análise das teorias sociais, amplamente utilizado na discussão das teorias organizacionais. Em sua primeira dimensão, a “objetividade/subjetividade”, encontram-se pressupostos das ciências sociais, de natureza ontológica, epistemológica, humana e metodológica. Em sua segunda dimensão, “regulação/transformação social”, encontra-se a natureza regulatória ou dinâmica da sociedade, que serve como meio de “identificação e análise de pressupostos subjacentes às teorias sociais em geral” (Ibid., p. 17). A partir do cruzamento desses eixos, os autores apresentam quatro paradigmas<sup>20</sup>: o “funcionalista”, o “interpretativo”, o “estruturalista radical”, e o “humanista radical”. De modo geral, as teorias funcionalistas e interpretativas compartilham uma visão reguladora sobre a sociedade, diferindo quanto à noção de realidade<sup>21</sup>, enquanto as teorias estruturalistas e humanistas radicais “assumem posturas críticas quando encaram as organizações como forças de exploração social, econômica e política” (CASALI, 2004, p. 4).

<sup>20</sup> De modo semelhante ao que propomos, Cassali (2004) discute a relação entre organizações e a disciplina de comunicação organizacional, tomando como base os quatro paradigmas de Burrell e Morgan (1979).

<sup>21</sup> Cf. BURRELL; MORGAN, 1979, p. 1.

Neste trabalho, referenciamos, principalmente, as teorias organizacionais e administrativas que enquadram-se no paradigma funcionalista, uma vez que configuram o paradigma hegemônico no campo da administração pública. Sendo assim, tratam-se de teorias pragmáticas, que fornecem explicações essencialmente racionais ao fenômeno organizacional. Ou seja, compreendem as organizações como um conjunto articulado de pessoas, métodos, estruturas e recursos materiais, os quais contém e configuram diversas práticas profissionais de acordo com os melhores cursos de ação. Nesse sentido, autores como Frederick W. Taylor, Henri Fayol e Herbert A. Simon fornecem as bases para esse “projeto organizacional”, que vincula processo administrativo e pensamento analítico. Em outras palavras, as teorias funcionalistas representam “uma abordagem orientada para problemas, preocupada em fornecer soluções práticas para problemas práticos” (BURREL; MORGAN 1979, p. 26), que resultam em “projetos organizacionais analíticos” (BARRY, 2016).

Entretanto, grandes mudanças vêm ocorrendo no ambiente organizacional contemporâneo. Em um cenário global de hipercompetição<sup>22</sup>, a emergência de um ambiente com mais riscos e incertezas vem impulsionando o desenvolvimento de inovações, e soluções criativas para as organizações. Nesse cenário, a expressão “design thinking” popularizou-se como técnica nas escolas de design e negócios, o que forneceu uma nova perspectiva para a projeção de estruturas e processos organizacionais (BARRY, 2016). Isso deve-se, em grande parte, ao design thinking difundido pela IDEO<sup>23</sup>, consultoria global em design e inovação, a qual tornou-se referência em “inovação orientada pelo design”. A respeito disso, cabe referenciar o conhecido episódio televisivo sobre seu processo projetivo, exibido em 1999 pelo noticiário noturno da *ABC Nightline*. Nele, desafia-se uma equipe multidisciplinar da IDEO a projetar, no período de cinco dias, um novo conceito de carrinho de compras. Ali, a equipe demonstra seu processo projetivo, utilizando técnicas de pesquisa, *brainstorming* e prototipação, além da validação de protótipos com os usuários (IDEO, 2019). Ao que tudo indica, a ampla reprodução desse episódio nas escolas de administração e negócios, e a sequente

---

<sup>22</sup> Segundo o professor de estratégia de negócios Richard D'Aveni (2010 [1994]), o termo “hipercompetição” denomina “um ambiente caracterizado por movimentos competitivos intensos e rápidos, nos quais os competidores devem agir rapidamente para construir vantagem e corroer a vantagem de seus rivais” (Ibid., p.217-218).

<sup>23</sup> Fundada em 1991, a IDEO figura, hoje, como a principal referência em design e inovação no mundo dos negócios. Seu portfólio inclui produtos como o primeiro *mouse* comercial da *Apple*, e o *Palm V PDA*.

publicação do artigo “*Design Thinking*”<sup>24</sup> na *Harvard Business Review*, difundiu entre estudantes e gestores a equivocada noção de que design thinking é: (01) um conjunto de técnicas de pesquisa centradas no usuário, *brainstorming* com *post-its* e prototipação; e, tão somente, (02) o processo projetivo da IDEO (BARRY, 2016).

Contemporaneamente, essa abordagem de design thinking vem sendo aplicada, com frequência, ao desenvolvimento de produtos e serviços, mas, raramente, a problemas e questões de quarta ordem (BUCHANAN, 1992), que envolvem a integração entre os indivíduos e o ambiente organizacional. Nesse sentido, o design thinking corresponde a um conjunto de ferramentas para a resolução de problemas técnicos, apoiado por uma estrutura organizacional analítica. Quer dizer, uma abordagem técnica para o desenvolvimento de produtos e serviços que opera um “método sequencial” (BUCHANAN, 2009) para a solução de problemas organizacionais. Argumentamos, entretanto, que a investigação sobre as relações entre design e organizações demanda uma perspectiva mais ampla sobre o pensamento do design, fundada em um entendimento integrado da experiência humana. Melhor dizendo, demanda a compreensão do pensamento do design como uma arte, um conjunto de conhecimentos de natureza empírica, o qual articula diferentes tipos de saberes – incluindo o científico – na projeção de organizações administrativas.

Assim, acreditamos que o design thinking tenha criado uma abertura conceitual para novas abordagens relacionadas ao projeto organizacional. Nesse sentido, matrizes como o “design estratégico”<sup>25</sup> e instrumentos como o “canvas de modelo de negócios” (*business model canvas*)<sup>26</sup> emergiram como alternativas para a projeção de negócios, utilizando-se do desenho como instrumento para a visualização e o projeto de organizações. Entretanto, tal investigação ainda carece de reflexão, uma vez que encoraja questionamentos acerca dos princípios que fundamentam a projeção de organizações – consequentemente, a utilização de métodos e técnicas no contexto organizacional. Neste capítulo, dissertaremos mais adiante sobre essa proposição.

De fato, a discussão sobre as relações entre design e organizações diz respeito a pesquisadores e profissionais em ambos os campos, já tendo produzido pouco mais de meio século de conhecimento. A seguir, examinamos os conceitos de “gestão do design”,

---

<sup>24</sup> Cf. BROWN, 2008.

<sup>25</sup> Cf. BOYER, B. et. al., 2011.

<sup>26</sup> Cf. OSTERWALDER; PIGNEUR, 2010.

“design como gestão” e “design de negócios” e os caracterizamos como diferentes perspectivas para as relações entre design e organizações. Igualmente, construímos uma interpretação acerca de suas interações com diferentes noções de projeto organizacional.

### 2.1.1 Gestão do design e o discurso gerencialista

De fato, a noção de “gestão do design” representa a abordagem hegemônica para o design no contexto organizacional. Nessa perspectiva, entende-se design como um recurso competitivo (GORB, 1990), um conjunto de disciplinas ou técnicas que servem à solução de problemas práticos nas organizações, seguindo objetivos predeterminados. Nesse sentido, a gestão do design aborda questões como a relevância do design para as organizações, métodos e técnicas de gerenciamento de design, e os conhecimentos necessários à prática de gestores de design (COOPER; JUNGINGER, 2011). Em suma, trata-se de uma abordagem funcionalista, na qual a organização configura as práticas de design com base em diretrizes como a gestão de projetos, e a gestão da qualidade (BORJA DE MOZOTA, 2003; FRIEDMAN, 2016).

Como uma prática e um conhecimento, a gestão do design antecede a emergência da Escola Clássica da Administração<sup>27</sup>, instituída por pioneiros como Frederick W. Taylor (1856-1915), na teoria da administração científica, e Henri Fayol (1841-1925), na teoria clássica da administração. A título de exemplo, o empresário e ceramista inglês Josiah Wedgwood (1730-1795), em seu tempo, já gerenciava um sistema que envolvia desde o projeto de suas cerâmicas à publicação de catálogos para venda de produtos sob encomenda (FORTY, 2007; COOPER; JUNGINGER, 2011). Nesse sentido, Wedgwood projetou e geriu um sistema que tinha no desenho de seus produtos seu principal recurso competitivo.

Contemporaneamente, a narrativa sobre a origem da gestão do design apresenta

---

<sup>27</sup> A escola clássica da administração percebe as organizações, exclusivamente, através de seus aspectos racionais e técnicos. Em suma, trata-se de teorias que entendem as organizações como “um conjunto de peças ou partes independentes, funcionando sincrônica e harmonicamente e de maneira eficiente” (VIEIRA, M. M. F. et al., 2012, p. 54), o que corrobora com a metáfora das “organizações como máquinas”.

grande inclinação ao desenvolvimento da disciplina no Reino Unido e nos Estados Unidos. De modo geral, localiza-se o princípio das práticas de gestão do design na década de 1950, momento em que surgiram pioneiros britânicos como Terence Conran, Michael Wolff e Wally Olins e, conseqüentemente, suas empresas de consultoria. Paralelamente, a figura do designer popularizou-se dentro das organizações, uma vez que renomadas empresas, como a *Braun*, incorporaram esses profissionais a seu quadro funcional. Dessa forma, pode-se dizer que esses pioneiros popularizaram as práticas de design no contexto organizacional, na medida em que trouxeram reconhecimento e visibilidade às organizações através de projetos de identidade corporativa e do desenho de produtos industriais (COOPER; JUNGINGER, 2011).

Entretanto, a primeira geração de consultores em design surgiu décadas antes nos Estados Unidos. Em realidade, pioneiros como Walter Dorwin Teague, Norman Bel Geddes, Henry Dreyfuss e Raymond Loewy já haviam estabelecido escritórios de *industrial design* na década de 1920, que serviram como base para as posteriores consultorias em design estadunidenses. A título de exemplo, na década de 1940, Bel Geddes especificou, em manuais, os processos de seu escritório, incorporando práticas da “administração científica” orientadas à eficiência administrativa (LIU, 2014). Contudo, nos Estados Unidos, um vínculo efetivo entre design e gestão só veio a estabelecer-se quase três décadas depois. Desse modo, foi em 1951 que o industrialista estadunidense Walter Paepcke organizou a primeira Conferência Internacional de Design em Aspen (IDCA), intitulada “Design como uma Função de Gestão” (*Design as a Function of Management*). Ainda que a nomenclatura “gestão do design” não existisse naquela época, considera-se a conferência como um primeiro esforço intencional em articular teoria e prática em torno desse conhecimento, atraindo designers, empresas e pesquisadores (COOPER; JUNGINGER, 2011).

Ao que tudo indica, esse progressivo interesse na gestão do design resulta da retomada de um esforço industrial europeu e estadunidense, em princípios da década de 1950. Após a Segunda Guerra Mundial, a garantia de competitividade para a indústria tornou-se uma questão para as economias nacionais, que antecederam a necessidade de bens industrializados de alta qualidade para os mercados interno e externo (COOPER; JUNGINGER, 2011). Nesse contexto, o “planejamento estratégico” emergiu como um conceito de gestão (*management*), o que promoveu a “construção de cenários” como técnica de desenvolvimento de estratégias corporativas. Nessa conjuntura, a produção

mundial de bens manufaturados quadruplicou entre o início da década de 1950 e final da década de 1960, aumentando radicalmente o comércio mundial de produtos. Em suma, trata-se da “Era de Ouro”<sup>28</sup> do capitalismo, um período de intenso bem-estar social e prosperidade econômica.

Nesse contexto, utilizou-se a expressão “gestão do design” pela primeira vez em 1964, quando a Royal Society of Arts (RSA), organização britânica sem fins lucrativos, instituiu seu “Prêmio Presidencial de Gestão do Design” (*Presidential Prize for Design Management*) (COOPER; JUNGINGER, 2011). Nesse momento, entendia-se o termo “design”, essencialmente, como um conjunto de disciplinas que serviam à solução de problemas práticos nas organizações, como o desenho de bens e produtos industriais, a composição de peças gráficas, ou a decoração de espaços físicos. De modo geral, a expressão “gestão do design” referia-se a gestão de relacionamento entre organizações e consultorias de design, visando o acompanhamento de projetos e a manutenção de uma boa comunicação entre ambas as partes. Ali, nomeia-se a função do “gestor de design”, um papel a ser desempenhado por um gerente da organização, ou por um consultor em design (BORJA DE MOZOTA, 2003).

Nesse sentido, o consultor britânico Michael Farr (1965) promulgou a primeira definição conhecida de “gestão do design”. Segundo o autor, trata-se da “função de definir um problema de design, encontrar o designer mais adequado e possibilitar que ele resolva a tempo e dentro de um orçamento” (Ibid., p. 38). De modo geral, os autores nesse período preocupavam-se, essencialmente, com o valor competitivo do design e com a necessidade de gerenciar a disciplina da forma mais eficiente (COOPER; JUNGINGER, 2011). Melhor dizendo, esses autores concentravam-se na dialética entre as disciplinas de design e as organizações administrativas.

Entretanto, em meados da década de 1970, uma grande crise econômica mundial<sup>29</sup> encerrou o período de prosperidade que havia se instaurado após a Segunda Guerra Mundial. Como mencionamos anteriormente, essa crise colocou o Estado de bem-estar social sob intensa discussão, levando à progressiva adoção de padrões gerenciais na administração pública. As décadas seguintes assistiram à ascensão da gestão do design

---

<sup>28</sup> Cf. HOBSBAWN, 1995.

<sup>29</sup> Em linhas gerais, a flutuação do preço do barril de petróleo, ocasionada por pressão dos países-membros da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), desencadeou um grave período de recessão na economia mundial.

como um recurso competitivo, alinhando-se, efetivamente, aos princípios de marketing. De fato, a partir da década de 1980, os estudos sobre a inserção dos processos de design nas organizações – e seu consequente impacto sobre as funções organizacionais – receberam maior destaque. Assim, foi endossado o discurso de que os designers deveriam integrar equipes interdisciplinares (COOPER; PRESS, 1995).

Nesse contexto, os escritos de Peter Gorb, pioneiro nos estudos em “gestão do design”, tornaram-se referência para a educação em design e administração, que representou uma primeira reflexão acerca das relações entre design e organizações<sup>30</sup>. Em seu livro “*Design Management*” (1990), Gorb oferece a seguinte definição de gestão do design:

A implantação efetiva, pelos gerentes de linha, dos recursos de design disponíveis para uma organização na busca de seus objetivos corporativos. Ela [gestão do design], portanto, preocupa-se diretamente com o lugar do design na organização, com a identificação de disciplinas de design específicas e relevantes à resolução de questões-chave de gerenciamento, e com o treinamento de gestores para a utilização do design de forma eficaz (GORB apud COOPER; JUNGINGER, 2011, p. 14)

Nessa publicação, Gorb (1990) também sugere uma classificação para as atividades de design nas organizações, dividindo-as em design de produto, design ambiental, design de informação e design de identidade corporativa. Nessa linha de raciocínio, o autor oferece uma estrutura para a aplicação do design no contexto organizacional, bem como para sua quantificação em termos de negócios. Adicionalmente, Peter Gorb e Angela Dumas (2011 [1987]) identificam um fenômeno que denominam como “design silencioso”, o qual sugere que as atividades de design permeiam de várias maneiras as organizações, porém, também são realizadas por indivíduos que não se denominam e tampouco se consideram designers.

Em suma, a gestão do design buscou, inicialmente, “fornecer métodos para levar o design à consciência da gestão” (COOPER; JUNGINGER, 2011, p. 20), organizando o conhecimento disponível em torno do gerenciamento de práticas de design. Nesse sentido, entendia-se que o design deveria adequar-se à disciplina de gestão, focada em mecanismos de tomada de decisão, de controle de processos e em garantir a competitividade econômica das organizações. Atualmente, ainda observa-se a influência dessa mentalidade

---

<sup>30</sup> Cf. COOPER; JUNGINGER, 2011, p. 12-15.

“gerencialista” nas práticas de gestão do design, exemplificada através de processos como o “*stage-gate*”<sup>31</sup>, modelos de padronização<sup>32</sup>, auditorias em design<sup>33</sup>, técnicas de gestão da qualidade<sup>34</sup>, e diversos instrumentos de avaliação de desempenho – ex. *DMI: Design Value Scorecard*<sup>35</sup> e a *DDC: Design Ladder*<sup>36</sup>.

Assim sendo, julgamos que ainda hoje haja uma confusão quanto ao propósito da gestão do design e sua relação com as disciplinas de design e gestão. Nesse sentido, prevalece uma abordagem gerencialista, fundada em princípios da administração científica, a qual favorece o pensamento analítico na resolução de problemas organizacionais. Ademais, tal abordagem delimita as práticas de design em categorias (BUCHANAN, 1992), que relacionam-se, *stricto sensu*, aos produtos de certas atividades profissionais – ex. design gráfico, design de produto e design de serviço. Em suma, conjecturamos que a gestão do design institucionalize fronteiras entre as disciplinas de design e gestão, assim apartando o pensamento do design do cerne de questões estruturais e sistêmicas – ou seja, do projeto organizacional.

### 2.1.2 Design como gestão

Atualmente, a noção de “gestão como design” (*managing as designing*) expande-se como um discurso alternativo para o design no contexto organizacional. Nessa perspectiva, entende-se design como uma prática e um conhecimento comum a um extenso número de profissões, que compreende a projeção como uma capacidade humana comum a designers e gestores (BUCHANAN, 2016a). Dessa maneira, as práticas de gestão são entendidas como atividades que lidam com problemas de ordem sistêmica (Id., 1992), portanto, o design aqui é um *meio* de gerenciar organizações ao invés de uma disciplina a

---

<sup>31</sup> Cf. COOPER; KLEINSCHMIDT, 1979.

<sup>32</sup> Cf. TOPALIAN, 1980.

<sup>33</sup> Cf. COOPER; PRESS, 1995.

<sup>34</sup> Cf. WALSH. et al., 1988; COOPER, 1995.

<sup>35</sup> Para um debate mais amplo sobre essa ferramenta, veja Buchanan (2017). Nele, o autor correlaciona o *DMI: Design Value Scorecard* as suas quatro ordens do design (Id., 1992) e questiona os princípios que fundamentam a ferramenta.

<sup>36</sup> Cf. DANISH DESIGN CENTER; 2015.

ser gerenciada. Nessa abordagem, o pensamento do design constitui “um esforço para melhorar a qualidade e a força das organizações para que possam ser mais bem desenhadas” (Id., 2016a, p. 19), representando, em última instância, também uma perspectiva gerencialista.

Isso posto, as discussões sobre “gestão como design” tiveram início em 2002, quando os acadêmicos Richard Boland Jr. e Fred Collopy organizaram uma conferência homônima na *Weatherhead School of Management*, uma escola de negócios estadunidense. Naquela ocasião, Boland e Collopy haviam recém trabalhado com o arquiteto Frank O. Gehry e haviam experimentado uma outra abordagem para a solução de problemas, diferente do ensinado no campo da administração de empresas. Gehry, segundo os autores, abordava os problemas desprovido de conceituação *a priori*, aproximando-se de “cada novo projeto com o desejo de fazer algo diferente e melhor do que antes, e de experimentar materiais, tecnologias e métodos em sua busca” (BOLAND; COLLOPY, 2004, p. 1). Em suma, trata-se daquilo que referimo-nos anteriormente como pensamento do design, que Boland e Collopy (2004) viriam a denominar como “atitude de design” (*design attitude*), uma mentalidade que opõe-se a uma “atitude decisória” (*decision attitude*).

Para Boland e Collopy (2004), a “atitude decisória” representa, atualmente, a mentalidade dominante na prática e na educação em gestão. Segundo os autores, tal atitude envolve a escolha racional de alternativas para a solução de problemas, apoiando-se em técnicas como a análise econômica, avaliação de risco, tomada de decisão multicritério, simulação e o valor do dinheiro no tempo. Como uma abordagem analítica, esse conjunto de técnicas partilha de um mesmo princípio: o entendimento de que as melhores alternativas para os cursos de ação já estão dadas, cabendo ao gestor a escolha da melhor solução para o problema. Em outras palavras, essa “atitude decisória” enquadra-se em um paradigma funcionalista de organização (BURREL; MORGAN, 1979), que entende o gestor como um solucionador de problemas. Em suma, trata-se de uma mentalidade que pressupõe a existência dos melhores cursos de ação para a tomada de decisão, de forma que cabe ao gestor a escolha de métodos e técnicas que estejam disponíveis, ou sejam facilmente adquiríveis (BOLAND; COLLOPY, 2004).

Com relação a essa “atitude decisória”, encontramos nos primeiros trabalhos de Herbert A. Simon uma discussão pioneira sobre a projeção de negócios, que entende os problemas organizacionais como questões de design (FAUST; JUNGINGER, 2016). Em

seu livro “*Comportamento Administrativo*” (1947), Simon explica que os processos administrativos são processos decisórios, portanto, “a visão da estrutura e da função de uma organização pode ser melhor obtida através da análise da maneira como as decisões e o comportamento dos funcionários influenciam e são influenciados pela organização” (SIMON, 2013 [1947], p. 2). Seus trabalhos instituíram, posteriormente, uma tradição nos campos da administração pública e de empresas, a qual identifica sete etapas no “processo decisório”: (01) a formulação de metas e objetivos; (02) a identificação e o desenho de possibilidades para alcançar os objetivos formulados; (03) a previsão de possíveis consequências para as alternativas elaboradas; (04) a avaliação das consequências perante os objetivos desejados, (05) a decisão a partir das informações disponíveis nas etapas anteriores, (06) a implementação da decisão através das instituições apropriadas e (07) o *feedback* à luz dos resultados para uma nova situação de decisão (FRIEDMANN, 2017).

Em suma, Simon dá início a um novo legado para o pensamento do design, de modo a influenciar as práticas de design e de gestão ao longo do século XX (BUCHANAN, 2009). Nessa perspectiva, compreende-se os problemas organizacionais como questões de design, aos quais o “homem administrativo” aplica os métodos e técnicas mais eficientes<sup>37</sup> para que se alcance soluções “suficientemente satisfatórias” (*satisficing*) (SIMON, 2013 [1947]). Contudo, Simon (1960; 1996 [1969]) entende design, simplesmente, como um processo de configuração ou arranjo de possíveis cursos de ação para a solução de problemas previamente identificados, portanto, já analisados quanto a possíveis consequências. Em outras palavras, concebe como dados os problemas organizacionais – ou ao menos como passíveis de uma formulação objetiva –, o que oferece pouco espaço para a investigação ou reinvenção dos próprios sistemas organizacionais (JUNGINGER; FAUST, 2016).

Como alternativa para essa “atitude decisória”, Boland e Collopy (2004) identificam uma “atitude de design”, a qual envolve o desenho de novas possibilidades para a solução de problemas organizacionais. Segundo os autores, essa atitude dá conta da investigação da melhor resposta possível para um problema, dadas as habilidades, os recursos e o tempo disponível. Nesse sentido, diferencia-se do pensamento analítico ao buscar soluções a partir da experimentação, ainda que todos os aspectos do problema não

---

<sup>37</sup> Para Simon (2013 [1947]), a noção de eficiência relaciona-se à escolha da alternativa, dentre as que envolvem os mesmos gastos, que leva a melhor realização dos objetivos administrativos, dada a disponibilidade “limitada” de informação aos indivíduos.

sejam minuciosamente compreendidos. Ou seja, toma como certa a invenção de novas alternativas ao conjugar processos de análise e síntese na solução de problemas organizacionais. Em suma, uma “atitude de design” incentiva o questionamento de suposições básicas sobre os problemas organizacionais, como os princípios que orientam os serviços, as práticas de gestão e até mesmo a noção de projeto organizacional.

Nessa perspectiva, a “atitude de design” refere-se a uma outra classe de problemas, a qual Horst W. J. Rittel e Melvin M. Webber (1973) denominaram “problemas capciosos” (*wicked problems*). No conhecido artigo “*Dilemmas in a general theory of planning*” (1973), os autores sugerem diferenças significativas entre os problemas nas ciências naturais, de natureza definível e separável, e os problemas sociais, cuja indeterminabilidade é inerente a formulação do próprio problema. Melhor dizendo, distinguem “problemas domesticados” (*tame problems*), que pode-se verificar ou refutar a única possível solução através de conhecidos métodos e técnicas, de “problemas capciosos”, cujas infundáveis soluções representam possíveis encaminhamentos para a exploração do próprio problema.

Nesse sentido, uma equação matemática, por exemplo, representa um problema domesticado, uma vez que o “solucionador” cumpre critérios definidos que o informam se a solução foi encontrada. Por outro lado, uma política pública exemplifica um problema capcioso, na medida em que oferece um problema único para o qual não há critérios suficientes que determinem uma única solução. Em outras palavras, a compreensão e a resolução do problema ocorrem de maneira simultânea, que resultam em diferentes possibilidades de cursos de ação (RITTEL; WEBBER, 1973).

Assim sendo, Boland e Collopy (2004) dão um exemplo correlato que diferencia as atitudes “decisória” e “de design” perante a um problema clássico da administração: o controle de inventário. Segundo os autores, tradicionalmente, modela-se o controle de inventário por meio de uma atitude decisória, levando em consideração as demandas de diferentes elos da cadeia de produção, distribuição e consumo. Como resultado, foram desenvolvidas técnicas nos últimos trinta anos que aprimoraram esse processo, tais como cálculos de pontos de reposição, lote econômico de compra e riscos da falta de estoque, bem como novas maneiras de minimizar os custos de manutenção. Contudo, somente através de uma atitude de design, vislumbrou-se a possibilidade de eliminação do

inventário ao invés de sua gestão, como no modelo de “manufatura enxuta”<sup>38</sup>. Nesse sentido, o questionamento de suposições básicas como a necessidade de um inventário permitiu o distanciamento das tradicionais técnicas para a tomada de decisão, que resultou no desenvolvimento de uma nova abordagem para o problema.

À primeira vista, o pensamento de Boland e Collopy (2004) parece estimular, na prática e na educação em gestão, o desenvolvimento de uma atitude de design que afaste-se do “vocabulário limitado e restrito de tomada de decisão para impulsionar um vocabulário expansivo e abrangente do design” (Ibid., p. 1). Nesse sentido, pode-se questionar a validade das atitudes decisórias nas organizações, o que contrapõe as bases matemáticas e científicas do discurso gerencialista à emergência de um ambiente com mais riscos e incertezas. Entretanto, os autores esclarecem que esse entendimento seria equivocado, uma vez que tais atitudes fornecem métodos e técnicas adequados para situações claramente definidas e estáveis. Em outras palavras, uma atitude decisória pode ser a maneira mais eficiente de abordar problemas definíveis e amplamente explorados, aos quais se conhece bem as alternativas mais viáveis. Por outro lado, uma atitude de design parece adequada quando a formulação do próprio problema é o que demanda atenção, como nos “problemas capciosos”. Dessa maneira, Boland e Collopy (2004) entendem os gestores simultaneamente como designers e tomadores de decisão, sugerindo que ambas as atitudes para a solução de problemas estejam intrinsecamente conectadas na “ação de gerenciar” (*managing*).

Com relação à “ação de gerenciar”, conjectura-se que as atitudes descritas por Boland e Collopy (2004) se alicercem na reflexão de Richard Buchanan (FAUST; JUNGINGER, 2016). Como argumentamos anteriormente, Buchanan expande a noção de design em diferentes domínios da prática profissional, entendendo a atividade projetiva como um conhecimento humano, comum a designers e gestores. Ademais, Buchanan (2016b) afirma que os quatro momentos do pensamento em design – “invenção”, “crítica”, “conexão e desenvolvimento”, e “integração e avaliação” – correspondem aos elementos da prática gerencial, representados nas artes da inovação e do empreendedorismo. Dessa forma, o autor afirma que “designers e gestores não são dois grupos separados” (Id., 2016a, p.19), compreendendo as organizações como “lugares de invenção”, nos quais os

---

<sup>38</sup> A expressão “manufatura enxuta” diz respeito a um modelo de administração e produção japonês, que tem como principal expoente a fabricante automobilística Toyota. Em suma, trata-se de um modelo baseado na produção flexível, buscando a eliminação de desperdícios e a fabricação com qualidade (VIEIRA et al., 2012).

designers, em seu sentido ampliado, descobrem “as dimensões do pensamento do design por uma reconsideração dos problemas e soluções” (Id., 1992, p. 10).

Em suma, Boland e Collopy (2004) organizaram uma primeira discussão, no campo da administração de empresas, sobre o “design como gestão”, reconhecendo a “ação de gerenciar” como uma atividade projetiva de ordem sistêmica. Dessa forma, suas discussões instigaram novas pesquisas sobre as implicações de uma atitude de design<sup>39</sup>, e tornaram-se referência para a prática e investigação de design de negócios<sup>40</sup>. Contudo, a investigação sobre o “design como gestão” ainda demanda reflexão, uma vez que implica em mudanças no pensamento e na prática de gestão.

Nesse sentido, a emergência da disciplina de design de negócios contribui para a articulação desses conhecimentos, uma vez que explora a integração de distintas teorias e práticas no contexto organizacional. A título de exemplo, essa exploração compreende tópicos como a relação entre design e “modelos de negócios” (OSTERWALDER; PIGNEUR, 2010) e correspondências entre design e pensamento empreendedor (SARASVATHY, 2001). A seguir, exploramos algumas dessas contribuições, na medida em que vinculam o pensamento do design implicitamente à projeção de negócios.

### 2.1.3 Design de negócios

Como mencionamos anteriormente, os debates sobre design passaram a lidar, nas últimas décadas, com uma prática e um conhecimento comum a um extenso número de profissões, que articulam diferentes tipos de conhecimento na atividade projetiva. Nesse sentido, a disciplina de design de negócios constitui um corpo de conhecimento sobre a projeção de negócios, na qual o design diz respeito à concepção ou organização de modelos de negócios. Em outras palavras, o design corresponde à projeção de negócios, conjugando, experimentalmente, diferentes tipos de conhecimento no desenho de estruturas, processos e sistemas organizacionais.

---

<sup>39</sup> Cf. MICHLEWSKI, 2008.

<sup>40</sup> Cf. COOPER; JUNGINGER, 2011; FAUST; JUNGINGER, 2016; FRIEDMAN, 2016.

Isso posto, as discussões sobre design de negócios valem-se, implicitamente, de metáforas sobre aquilo que entende-se como negócio. Nesse sentido, simplificam diferentes modelos teóricos, referindo-se às organizações como “máquinas”, “organismos”, “culturas”, “sistemas políticos” e outras metáforas que remetem à construção dos modelos aplicados. Aliás, a própria noção de “modelo” diz respeito à representação e simplificação de um fenômeno, que descreve seu funcionamento a partir das relações dinâmicas entre seus elementos (FRIEDMAN, 2002; FAUST, 2016). Em suma, as metáforas sintetizam certos princípios nas organizações, que implicam na construção ou na utilização de uma estrutura sistemática para a exploração e solução de problemas, simplificada através de um modelo.

Assim sendo, um “modelo de negócio” serve, essencialmente, à representação de um determinado projeto organizacional, que apoia-se em uma metáfora para simplificar a complexidade das estruturas, dos processos, das práticas e dos sistemas das organizações, com um determinado propósito (FAUST, 2016). Nesse sentido, o modelo de negócio, em si, corresponde a uma representação da organização que descreve seu funcionamento a partir das relações entre seus componentes e sua “proposta de valor” (DEMIL; LECOCQ, 2010). Em suma, trata-se de uma abordagem pragmática para a projeção de negócios (FAUST, 2016), que resulta em diferentes possibilidades para a investigação ou solução de problemas organizacionais.

De modo geral, as discussões sobre modelo de negócios surgiram na literatura de gestão no final da década de 1990, impulsionadas pela emergência de um novo ambiente tecnológico e a consecutiva multiplicação das empresas de comércio eletrônico (DEMIL; LECOCQ, 2010). Nesse contexto, a popularização da internet constituiu novas formas de socialização através do ciberespaço, que alteraram, fundamentalmente, a lógica como produzimos e recebemos informações (CASTELLS, 2019 [1996]). Como resultado, emergiram questionamentos a respeito da lógica de planejamento, uma vez que esse novo ambiente exigia a capacidade de rápida experimentação, execução e aprendizado no desenvolvimento de estratégias. Dessa maneira, o conceito de “modelo de negócios” surgiu como uma outra abordagem para o desenvolvimento de estratégias, enfatizando a experimentação sobre a análise (SARASVATHY, 2001; McGRATH, 2010). Ou seja, um entendimento semelhante ao que referimo-nos anteriormente como “atitude de design” (BOLAND; COLLOPY, 2004), que envolve o desenho de novas possibilidades para a solução de problemas organizacionais.

Nessa perspectiva, Sarasvathy (2001) faz uma distinção correlata sobre a lógica tradicional de planejamento e o pensamento empreendedor. Segundo a autora, as teorias de planejamento e gestão, tradicionalmente, pressupõem a existência de organizações e mercados, entendendo-os como dispositivos dados e amplamente conhecidos. Nesse sentido, utilizam-se de um raciocínio preditivo e causal, uma vez que o gestor prevê possíveis cenários através do uso de métodos e técnicas já conhecidos. Naturalmente, tal raciocínio pouco aplica-se a cenários desconhecidos, cujas infundáveis contingências resultam na compreensão e resolução dos problemas de maneira simultânea. Como, por exemplo, precifica-se um produto ou serviço em um mercado nascente, em que ainda não há demanda? Nesse caso, a tomada de decisão envolve a escolha de um efeito desejável, que pode ou não implementar um objetivo intencional. Ou melhor, envolve a propensão do gestor a um determinado efeito, para o qual não há critérios que determinem a eficiência da possível solução (SARASVATHY, 2001).

Dessa maneira, Sarasvathy (2001) denomina o processo decisório tradicional, caracterizado por um raciocínio preditivo e causal, como “causação”. Em outras palavras, um processo que baseia-se na previsão para a escolha do melhor curso de ação, concentrando-se nos *meios* para alcançar um objetivo predeterminado. Por outro lado, a autora denomina o processo decisório empírico, típico dos empreendedores, como “efeituação”<sup>41</sup>. Melhor dizendo, um processo que parte de um conjunto de meios e concentra-se na escolha de possíveis efeitos que venham a surgir a partir de sua combinação. Para a pesquisadora, ambos os processos integram o raciocínio humano, que por vezes alternam-se ou sobrepõem-se em diferentes situações. Supomos, portanto, que tal entendimento corresponde, parcialmente, às atitudes sugeridas por Boland e Collopy (2004), uma vez que compreendem os gestores, simultaneamente, como designers e tomadores de decisão.

A título de exemplo, Sarasvathy (2001) distingue os processos decisórios de causação e efetuação através da figura de um cozinheiro, imbuído da preparação de um jantar. Segundo a autora, tal tarefa poderia ser cumprida de duas maneiras: (01) o cozinheiro elegeria com antecedência o menu, listaria e compraria os ingredientes necessários e prepararia o jantar; ou (02) buscaria os ingredientes disponíveis em seus

---

<sup>41</sup> Neste trabalho, utilizamos a tradução sugerida por Felipe Kaizer (2017) para os termos “*effectuation*” e “*causation*”. Para ele, tal tradução evidencia a oposição implícita nos conceitos. Em outros termos, “causação” e “efeituação” opõem-se tal qual “causa” e “efeito”.

armários, imaginaria possíveis menus a partir dos ingredientes disponíveis, escolheria uma dentre as possibilidades e prepararia o jantar. A primeira maneira, segundo a autora, representa um processo de causação, na medida em que o cozinheiro planeja com antecedência um menu e concentra-se na preparação mais eficaz. A segunda maneira, por sua vez, representa um processo de efetuação, uma vez que o cozinheiro parte de um conjunto de ingredientes disponíveis e, por meio de sua combinação, prepara um dentre os possíveis menus (SARASVATHY, 2001). Consideramos que tais processos decisórios sirvam a problemas de diferentes naturezas, resultando em distintas abordagens para os problemas organizacionais. Melhor dizendo, que sugiram diferentes atitudes (BOLAND; COLLOPY, 2004) diante dos problemas organizacionais, as quais trazem conhecimentos específicos ao que se logra na projeção.

Igualmente, acreditamos que os processos de causação e efetuação correspondam a diferentes lógicas subjacentes ao uso de modelos de negócios, as quais os acadêmicos Benoît Demil e Xavier Lecocq (2010) denominaram “abordagem estática” e “abordagem transformacional”. Por um lado, a “abordagem estática” diz respeito à utilização de um modelo de negócios como um plano, uma simplificação do funcionamento de uma organização, a partir do qual os gestores selecionam os melhores cursos de ação que apresentam-se a tomada de decisão. Nesse sentido, comparamos tal abordagem a um processo de causação, uma vez que concentra-se nos meios para alcançar objetivos predeterminados. Por outro lado, a “abordagem transformacional” refere-se a utilização do modelo de negócios com uma matriz de transformação, uma representação a partir da qual explora-se possíveis desenvolvimentos em produtos ou negócios. Nesse sentido, essa abordagem assemelha-se a um processo de efetuação, uma vez que investiga, a partir dos recursos existentes, outras possibilidades para a solução de problemas organizacionais. Assim sendo, ambas as abordagens permanecem úteis à projeção de negócios, contanto que compreenda-se os diferentes propósitos envolvidos na utilização de modelos de negócios.

Nas últimas décadas, o conceito de “modelo de negócios” ganhou popularidade no ambiente empresarial, principalmente, através do trabalho do teórico e empreendedor Alexander Osterwalder (2004). Em sua tese de doutorado, o autor identifica, inicialmente, quatro áreas essenciais à descrição de um modelo de negócios: (01) “produto”, que relaciona negócios e componentes da “proposta de valor”; (02) “interface com o cliente”, que compreende a segmentação de clientes, a entrega de produtos ou serviços, e a

construção do relacionamento com o consumidor; (03) “gestão de infraestrutura”, a qual envolve a eficiência em questões infraestruturais e logísticas; e, por último, (04) “viabilidade financeira”, que aborda o modelo de receita, a estrutura de custos, e a sustentabilidade financeira do negócio. A partir dessas quatro áreas, Osterwalder (2004) sugere uma estrutura sistemática para a projeção de negócios, composta por nove blocos ou componentes interrelacionáveis que representam a lógica de funcionamento de uma organização. Como consequência, essa investigação levou ao desenvolvimento do “canvas de modelos de negócios” (Figura 4), uma ferramenta que permite a representação ou projeção desses modelos (OSTERWALDER; PIGNEUR, 2010).

Figura 4 – Canvas de modelo de negócios



Fonte: Adaptado de OSTERWALDER; PIGNEUR, 2010.

Em suma, as discussões sobre design de negócios abordam um “projeto organizacional analítico” (BARRY, 2016) por meio de métodos e técnicas empíricas, que permitem aos designers, em seu campo ampliado, visualizar e projetar negócios através de ferramentas como o canvas de modelos de negócios. Nesse sentido, tal abordagem possibilita a investigação e a configuração de certos componentes organizacionais com o propósito de entregar valor aos consumidores. Igualmente, os processos de causação e efetuação (SARASVATHY, 2001) correspondem, aparentemente, a diferentes lógicas na construção de modelos de negócios, na medida em que refletem distintas “atitudes” (BOLAND; COLLOPY, 2004) no uso dessas ferramentas.

Entretanto, argumentamos que a construção dessas ferramentas apoia-se em

princípios analíticos, que fornecem implicitamente diretrizes para o uso desses métodos e técnicas. Nesse sentido, esses autores utilizam-se de uma “estrutura organizacional analítica” – que toma como dados os elementos organizacionais –, a qual delimita a atividade projetiva à configuração de sistemas conhecidos e amplamente explorados quanto a sua eficiência. Desse modo, uma outra noção de projeto organizacional, fundada na experiência humana, implica necessariamente no projeto de novas ferramentas, apoiadas por uma outra estrutura sistemática. Acreditamos, portanto, que o design, como uma matriz de conhecimentos empíricos, possa fornecer outros princípios e orientações estratégicas para o uso desses métodos e técnicas, que articula diferentes conhecimentos – inclusive, o científico – com novos propósitos produtivos. Em outras palavras, sugerimos que o design, como uma atividade de natureza empírica, possa atuar no cerne de problemas estruturais e sistêmicos, na medida em que alterna, simultaneamente, entre a análise das variáveis e a síntese de soluções através da experimentação. A seguir, examinaremos as contribuições do design como arte, método e técnica para o projeto organizacional, bem como os diferentes propósitos envolvidos nesses conceitos.

## **2.2 O Design como Arte, Método e Técnica nas Organizações**

Como argumentamos anteriormente, entendemos as organizações como “lugares de invenção” (BUCHANAN, 1992), em que os designers, em seu campo ampliado, investigam os problemas organizacionais através de uma infinidade de métodos e técnicas. Nesse sentido, utilizamos a expressão “pensamento do design” na qualidade de uma “investigação criativa”, uma arte – ou, matriz de conhecimentos empíricos – que fornece princípios e orientação estratégica para o aperfeiçoamento, desenvolvimento e a aplicação desses métodos e técnicas. Em outras palavras, entendemos o pensamento do design como a essência do projeto organizacional e acreditamos que o design possa atuar nas organizações como arte, método ou técnica.

Todavia, grande parte das organizações ainda percebe o design como uma atividade independente do núcleo de gestão de negócios. Ou seja, entendem o design exclusivamente como uma disciplina a ser gerenciada, o que refuta possibilidades como as noções de

“gestão como design” e o “design de negócios”. Como consequência disso, promovem a visão de que o design contribui tecnicamente para a solução de problemas organizacionais, com o entendimento de que esses são dados e definíveis (RITTEL; WEBBER, 1973). Nesse sentido, concebemos que tal percepção dê-se em consequência de um “projeto organizacional analítico” (BARRY, 2016) que busca no design um conjunto de técnicas para a solução de problemas.

Com relação à discussão sobre o design no contexto organizacional, encontramos no trabalho de Sabine Junginger (2016) uma importante reflexão sobre o design como arte, método e técnica. Segundo a autora, tal distinção auxilia no entendimento de como o design pode atuar nas organizações, na medida em que esses conceitos servem essencialmente a propósitos diferentes. Inicialmente, Junginger (2016) contrapõe os conceitos de método e técnica da seguinte maneira:

Uma técnica envolve a perfeição em sua aplicação, enquanto um método envolve comunicação e engajamento com as pessoas para alcançar uma meta ou um objetivo além da aplicação técnica e perfeição. Isso implica em como podemos usar o design nas organizações. A aplicação do design como técnica centra nossa preocupação em questões de excelência de fabricação e nos mantém preocupados com desafios materiais e formais. Mas, em muitas circunstâncias contemporâneas, como no design para o setor público, a perfeição e a excelência não podem ser encontradas nos materiais e nas técnicas, tampouco nos resultados (JUNGINGER, 2016, p. 42).

Assim, infere-se que as técnicas servem a problemas definíveis, aos quais o designer conhece os parâmetros que informam o resultado – como por exemplo “eficiência” e “desempenho”. Ainda que desconheça-se o produto final, os melhores cursos de ação já estão dados. Contudo, as técnicas apresentam uso limitado em problemas pouco estudados, cuja compreensão demanda a investigação de possíveis cursos de ação. Melhor dizendo, as técnicas servem, essencialmente, à geração de respostas para problemas definíveis e amplamente explorados (RITTEL; WEBBER, 1973; JUNGINGER, 2016).

Nesse sentido, julgamos que o uso do design como técnica condiga com uma “atitude decisória” em relação aos problemas organizacionais, uma vez que as técnicas podem ser testadas, experimentadas e aperfeiçoadas. Além disso, as técnicas são facilmente transponíveis entre diferentes sistemas (JUNGINGER, 2016), que resultam na propagação de princípios que independem do contexto ou da natureza das atividades das organizações. Acreditamos, a exemplo, que esse seja o caso do design thinking, transposto

como técnica para a literatura de negócios e, subsequentemente, para as práticas de administração pública. Dessa maneira, argumentamos que o design como técnica serve, essencialmente, a um discurso gerencialista, na medida em que vale-se de processos conhecidos, aplicáveis e controláveis.

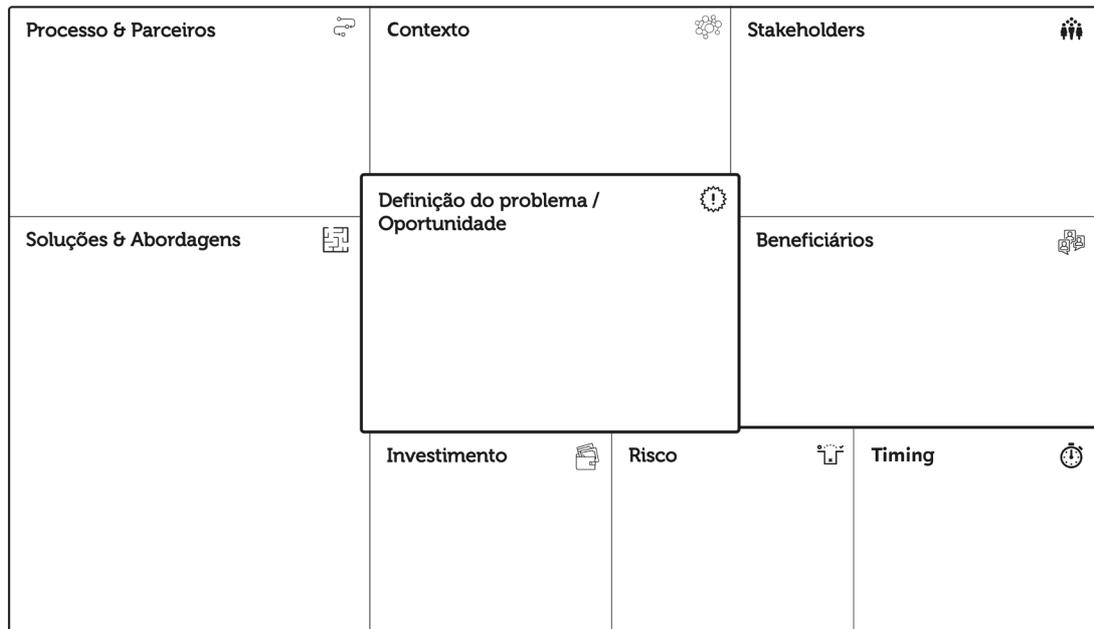
Igualmente, Junginger (2016) afirma que, como método, o design ainda não incursionou o suficiente nas organizações. Como argumentamos anteriormente, um método envolve a construção de uma lógica e uma estrutura sistemática, estabelecendo diretrizes para o uso de técnicas. Nessa perspectiva, a simples aplicação de técnicas de pesquisa centradas no usuário, ou de técnicas para a visualização de conceitos, como o brainstorming com *post-its*, não fazem do design thinking, por exemplo, um método. Ou melhor, a simples aplicação desse conjunto de técnicas, desprovido de uma estrutura sistemática, implica no entendimento de que os melhores cursos de ação para a solução de um problema já estão dados e que servem, essencialmente, ao aprimoramento de processos organizacionais conhecidos. Acreditamos, inclusive, que esse seja o caso da maioria das sessões de design thinking, que levam os participantes ao entendimento de que a introdução dessas técnicas, em processos já existentes, resulta automaticamente em inovações.

Argumentamos, entretanto, que um conjunto de técnicas só constitui um método se aplicado, sistematicamente, com um propósito investigativo. Nesse sentido, o design constitui uma matriz de conhecimentos científicos e empíricos, que compõem um “método próprio do design” (*designerly ways of knowing*) (CROSS, 1982). Melhor dizendo, o design, como método, conjuga conhecimentos empíricos e científicos na investigação de problemas da produção, que constituem uma abordagem para a projeção de produtos integrados à experiência humana. Assim sendo, o design serve à investigação de outras possibilidades para os problemas organizacionais e forma a base para uma abordagem abrangente de inovação (JUNGINGER, 2016).

Do mesmo modo, argumentamos que o uso metódico ou técnico de modelos de negócios resulte, essencialmente, em “projetos organizacionais analíticos” (BARRY, 2016). Nesse sentido, ferramentas como o canvas de modelo de negócios (OSTERWALDER, PIGNEUR, 2010) representam e simplificam as organizações, formando uma estrutura que concentra-se na “lógica de criação, entrega e captura de valor por parte de uma organização” (OSTERWALDER; PIGNEUR, 2010, p. 14). Entretanto, acreditamos que tais modelos tenham criado uma abertura conceitual para o projeto de

ferramentas semelhantes, que utilizem-se de outras estruturas sistemáticas para a exploração de problemas organizacionais. A título de exemplo, identificamos o “canvas de modelo de políticas digitais” (Figura 5), desenvolvido pelo laboratório de inovação em setor público da Universidade de Nova Iorque (NYU).

Figura 5 – Canvas de modelo de políticas digitais



Fonte: Adaptado de GOVLAB, 2017.

Assim sendo, argumentamos que o design, como uma arte nas organizações públicas ou privadas, pode constituir uma matriz para a investigação de estruturas, processos e sistemas organizacionais, em sua conexão com a experiência humana. Como mencionamos anteriormente, a emergência do pensamento do design, como uma disciplina, contribui não apenas para a articulação de conhecimentos científicos e empíricos aos problemas da produção (BUCHANAN, 1992) mas, principalmente, para a integração entre indivíduos e ambientes culturais – o cerne de problemas estruturais e sistêmicos. Em outras palavras, o design, como uma arte do pensamento experimental<sup>42</sup>, pode “promov[er] a aplicação hábil de técnicas, e envolv[er] as pessoas através de métodos para investigar problemas de gestão, organização e negócios que dizem respeito à experiência humana” (JUNGINGER, 2016, p. 46) – portanto, às circunstâncias de projeto. Nesse sentido, o design configura uma ampla estrutura para a inovação, que organiza os esforços de outras disciplinas na resolução de problemas organizacionais (BUCHANAN,

<sup>42</sup> Cf. BUCHANAN, 1992, p. 6-8.

1985).

Naturalmente, esse entendimento implica em uma outra noção de projeto organizacional, um “projeto organizacional de design” (*designerly organizational design*) (BARRY, 2016), que promova métodos “centrados nas pessoas, socialmente conscientes, criativos, emergentes e iterativos, tangíveis e baseados no fazer [*making-based*], ao invés de apenas analíticos e decisórios” (Ibid., p. 87). Nesse sentido, o pensamento do design, como uma arte do pensamento experimental, torna-se a essência do projeto organizacional ao contestar suposições básicas sobre os problemas organizacionais, tais como as noções de “eficiência” e “eficácia”. Assim, o pensamento do design pode, de fato, aproximar-se de um movimento de “reforma da cultura organizacional”<sup>43</sup>, que torna a qualidade da experiência humana, ao invés do lucro, um valor hegemônico nas organizações administrativas (BUCHANAN, 2016b).

### 2.3 Relações entre design e organizações

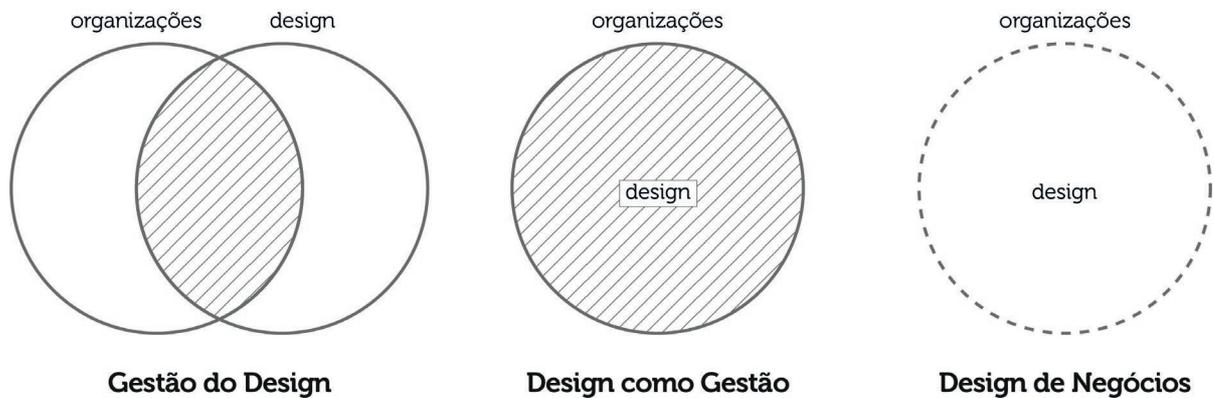
Como argumentado anteriormente, este trabalho trata das relações entre “design”, “pensamento do design” e “administração pública”, investigando o design como abordagem para a projeção da ação governamental. Inicialmente, exploramos a literatura sobre design e gestão, identificando duas abordagens que justapõem-se no contexto organizacional. Por um lado, observamos as práticas de “gestão do design”, as quais compreendem o desenvolvimento de serviços, produtos, ambientes, e comunicações visuais, porém, concentram-se na dialética entre designers e os objetivos estratégicos das organizações. Por outro lado, discutimos o conceito de “design como gestão”, o qual sugere a existência de diferentes “atitudes projetivas” perante os problemas organizacionais (BOLAND; COLLOPY, 2004). Em outras palavras, compreende-se que a prática gerencial circunscreve problemas de distintas naturezas, aos quais o pensamento do design fornece princípios e orientação estratégica para o uso de métodos e técnicas. Entretanto, a emergência de um novo ambiente tecnológico introduziu uma terceira

---

<sup>43</sup> Cf. BUCHANAN, 2016b.

abordagem, que entende design, efetivamente, como a projeção de negócios (SARASVATHY, 2001; DEMIL; LECOCQ, 2010; McGRATH, 2010).

Figura 6 – Relações entre design e organizações administrativas



Fonte: O autor.

Por fim, ensaiamos relações entre o uso do design como arte, método e técnica, e essas três abordagens<sup>44</sup> para o design no contexto organizacional. Assim sendo, conjecturamos que o design, como técnica, resulte apropriado à solução de problemas mediante uma lógica causal (SARASVATHY, 2001), operando como um instrumento projetivo que pressupõe efeitos e concentra-se nos meios para criá-los. Nesse sentido, tal perspectiva condiz com uma “atitude decisória” (BOLAND; COLLOPY, 2004), a qual sugere uma maneira mais eficiente e eficaz de abordar problemas organizacionais definíveis e amplamente explorados. O design como método, por sua vez, remete a uma estrutura sistemática para a investigação de “problemas capciosos”, que conjuga conhecimentos empíricos e científicos mediante uma lógica efetual. Melhor dizendo, incentiva uma “atitude de design” (Id., 2004) ao questionar suposições básicas sobre os problemas organizacionais – ex. os princípios imbuídos nas práticas de gestão –, articulando diferentes tipos de conhecimento na projeção de estruturas, processos e sistemas organizacionais. Por último, argumentamos que o design, como arte, forneça princípios e orientações estratégicas para o uso de métodos e técnicas, que constituem uma matriz de conhecimentos empíricos para a solução de problemas organizacionais. Em outras palavras, sugere uma outra concepção de projeto organizacional (BARRY, 2016), fundada em um entendimento integrado da experiência humana, a qual baseia-se no design para a organização do conhecimento disponível.

<sup>44</sup> De modo semelhante, Junginger (2009) também discute as relações entre design e organizações. Entretanto, sua argumentação dá-se a partir das ações “de projetar” (*designing*) e “de organizar” (*organizing*).

### 3 PENSAMENTO DO DESIGN E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O último século caracterizou-se por intensas transformações econômicas, sociais, políticas e tecnológicas, as quais alteraram a organização e o funcionamento da administração governamental. Nesse contexto, problemas como o crescimento econômico, a saúde e a educação tornaram-se cada vez mais complexos, permeando uma multiplicidade de organizações, jurisdições, e domínios políticos, em nível internacional (CHRISTIANSEN; BUNT, 2013). Como resultado, a projeção da ação governamental também tornou-se mais complexa, dada a diversidade de fatores que recombina-se na análise e síntese de estruturas, normas, processos, políticas e serviços públicos (BASON, 2013; DENHARDT; CATLAW, 2017). Assim sendo, cada vez mais governos utilizam-se do design como instrumento para a “inovação pública”, e apoiam-se no design thinking em suas tarefas de “engajar e empoderar os atores sociais para a geração de valor público nas ações governamentais” (CAVALCANTE, 2019, p. 214).

Neste capítulo, exploramos as relações entre “design”, “pensamento do design” e “administração pública”, bem como investigamos o ambiente em que se dá a projeção da ação governamental – isto é, a própria administração pública. Nesse sentido, observamos a progressão do pensamento do design no campo da administração pública, identificando princípios e orientações estratégicas que fundamentam a ação governamental – ou seja, a projeção de estruturas, processos e sistemas organizacionais. Inicialmente, observamos o “modelo burocrático de administração”, caracterizando-o como uma estrutura sistemática para a utilização de métodos e técnicas na administração governamental. Por fim, observamos a influência do “modelo gerencialista” nas práticas de administração pública, que assimila conceitos, técnicas e valores de negócios à projeção da ação governamental.

### 3.1 Burocracia e racionalidade na administração pública

Ao longo do século passado, a burocracia tornou-se um dos principais modelos nos campos da administração pública e estudos organizacionais, o que resultou em diferentes perspectivas disciplinares para um mesmo modelo organizacional. Por um lado, são abordados os aspectos culturais, econômicos, políticos e sociais mais relevantes à constituição das organizações humanas, bem como seus efeitos sobre indivíduos ou agentes coletivos em uma estrutura organizacional burocrática<sup>45</sup> (VIEIRA et al., 2012). Isto é, um “modelo de organização” fundado em uma “estrutura de relações sociais de dominação<sup>46</sup>, que tem como “base de legitimidade a crença na racionalidade e no sistema jurídico-normativo” (Ibid., p. 94), a partir do qual observa-se as práticas organizativas. Por outro lado, são abordados os aspectos administrativos mais relevantes à eficiência das organizações burocráticas, segundo princípios da Escola Clássica da Administração, os quais “contribuíram para o processo de divisão e racionalização do trabalho” (PAULA, 2003, p. 39). Nesse sentido, diz respeito a um “modelo racional de administração”, que apoia-se em uma estrutura organizacional burocrática para assegurar alta eficiência administrativa (SECCHI, 2009; VIEIRA, et al., 2012). Isto é, uma abordagem funcionalista<sup>47</sup> para as práticas administrativas, que resulta de um “projeto organizacional analítico” (BARRY, 2016).

Como estrutura organizacional ou sistema de dominação, a burocracia antecede a sistematização do “modelo burocrático de organização”, atribuído ao sociólogo alemão Max Weber (1864-1920). Nesse sentido, o autor, pioneiro nos estudos organizacionais e crítico da burocracia, localiza o surgimento das primeiras estruturas burocráticas na

---

<sup>45</sup> Cf. páginas 48-49 deste trabalho. Nelas, nos referimos à noção de modelo como a representação e simplificação de um fenômeno, que apoia-se em uma estrutura sistemática para a exploração e solução de problemas.

<sup>46</sup> Para Max Weber (2015 [1972]), uma relação social de dominação envolve o exercício do poder em bases legítimas. Nesse sentido, implica na aceitação social de uma autoridade, bem como na crença em seus fundamentos.

<sup>47</sup> Segundo Burrell e Morgan (1979), o paradigma funcionalista tem sido cada vez mais “influenciado por elementos da tradição alemã idealista de pensamento social” (Ibid., p. 27). Nesse sentido, explicam que o trabalho de autores como Max Weber e George Simmel tem sido cada vez mais utilizado na construção de teorias que buscam preencher a lacuna entre funcionalismo e interpretativismo, enfatizando “a importância de compreender a sociedade do ponto de vista dos atores que estão realmente engajados no desempenho das atividades sociais” (Ibid., p.27).

Antiguidade, embora apresentassem arranjos distintos das burocracias contemporâneas (VIEIRA, 2012). Entretanto, somente a partir da publicação póstuma de seu livro “*Economia e Sociedade*” (1922), foram consolidadas as bases teóricas para os estudos sobre burocracia. De modo geral, o modelo burocrático de organização emergiu no campo da administração na década de 1940<sup>48</sup>, graças à tradução do livro de Weber para inglês e castelhano. Neste seguimento, os estudos sobre administração e burocracia ganharam força no contexto brasileiro a partir da publicação do artigo “*A Sociologia de Max Weber*” (1946)<sup>49</sup> na Revista do Serviço Público (RSP) do Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp)<sup>50</sup> (SECCHI, 2009; VIEIRA et al., 2012).

De fato, as proposições weberianas impactaram significativamente a construção de teorias e práticas de administração pública, “apesar de sua influência só ter sido sentida com um imenso atraso no desenvolvimento do campo” (DENHARDT; CATLAW, 2017, p. 41). Nesse sentido, o modelo burocrático de organização instituiu uma tradição<sup>51</sup> para os estudos administrativos e organizacionais, que influenciou significativamente as práticas administrativas em organizações públicas e privadas (SECCHI, 2009; FRIEDMANN, 2017). Isto é, instituiu uma estrutura sistemática para a investigação e solução de problemas organizacionais, que ainda fornece diretrizes para a projeção da ação governamental. A seguir, dissertaremos melhor sobre essa proposição.

Como “modelo de organização”, a burocracia weberiana diz respeito ao modo “mais racional conhecido de realizar um controle imperativo sobre os seres humanos” (WEBER, 2009 [1947], p. 337), portanto, proporciona maior eficiência técnica e calculabilidade dos resultados aos gestores (Ibid.). Para tanto, baseia-se em um sistema de regras e normas administrativas explícitas e aceitas por um determinado grupo de atores sociais, o que possibilita aos dirigentes o exercício da autoridade para assegurar a previsibilidade das ações de seus subordinados (MATIAS-PEREIRA, 2010; VIEIRA et

---

<sup>48</sup> A partir da década de 1940, o campo de estudos organizacionais expandiu-se para além de suas proposições iniciais, que enfatizavam características técnicas e instrumentais das organizações. Nesse contexto, a emergência dos estudos weberianos sobre burocracia polarizou interesses e críticas de pesquisadores, tais como Herbert A. Simon (1947) e Robert Merton (1949) (SCOTT, 2013, p.21)

<sup>49</sup> Cf. GUERREIRO RAMOS, 1946.

<sup>50</sup> Para o economista e cientista político Luiz Carlos Bresser-Pereira (1996), a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público simbolizou a “afirmação dos princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia clássica” (Ibid., p. 12).

<sup>51</sup> Segundo John Friedmann (2017), Weber tornou-se um dos grandes influenciadores da “reforma social”, uma tradição de pensamento que tem como princípio tornar as ações do Estado mais eficazes. Nessa perspectiva, considera-se as práticas de planejamento como um “esforço científico” para “informar e limitar a política ao que considera suas próprias questões” (Ibid., p.20).

al., 2012). Em suma, o modelo burocrático weberiano apoia-se no princípio da racionalidade e fornece, implicitamente, diretrizes para o uso eficiente de métodos e técnicas.

A noção de racionalidade, portanto, exerce um papel fundamental no modelo burocrático weberiano e, por isto, é amplamente discutida na literatura de administração pública e de estudos organizacionais. Nesse sentido, a racionalidade constitui a base do pensamento organizacional, o que implica na construção ou na utilização de uma estrutura burocrática para a exploração e solução de problemas organizacionais, simplificada através de um modelo. Como resultado, normalmente, tais discussões concentram-se na relação entre os conceitos weberianos de “racionalidade” e “tipo ideal”<sup>52</sup> de ação social, o que resulta em uma escala de condutas racionalmente orientadas a condutas não-rationais (VIEIRA et al., 2012). Nessa perspectiva, o conceito de “ação social” diz respeito a toda conduta humana dotada de significado que orienta-se pelo “comportamento de outros”<sup>53</sup>, seja este passado, presente ou esperado como futuro” (WEBER, 2015 [1972], p. 13). Isto é, uma ação social sempre desemboca em um “comportamento que, quanto ao sentido, orienta-se pelo comportamento de outra pessoa” (Ibid., p. 14) ou agente coletivo, que pode ser determinada racionalmente ou não. A respeito disso, Weber diz:

A ação social, como toda ação, pode ser determinada: 1) *de modo racional referente a fins*: por expectativas quanto ao comportamento de objetos do mundo exterior e de outras pessoas, utilizando essas expectativas como “condições” ou “meios” para alcançar *fins* próprios, ponderados e perseguidos racionalmente, como sucesso; 2) *de modo racional referente a valores*: pela crença consciente no valor – ético, estético, religioso ou qualquer que seja sua interpretação – absoluto e *inerente* a determinado comportamento como tal, independente do resultado; 3) *de modo afetivo*, especialmente *emocional*: por afetos ou estados emocionais atuais; 4) *de modo tradicional*: por costume arraigado (WEBER, 2015 [1972], p. 15).

Como dito anteriormente, o modelo burocrático weberiano demanda a implementação de uma estrutura organizacional burocrática, orientada pelo conceito de racionalidade, para assegurar alta eficiência administrativa. Nesse sentido, a burocracia weberiana caracteriza uma estrutura sistemática para a exploração e solução de problemas

---

<sup>52</sup> Para Weber (2015 [1972]), o “tipo ideal” é um constructo, uma simplificação da realidade que serve à compreensão e interpretação de um fenômeno social. Quer dizer, um recurso metodológico que “permite compreender a ação real, influenciada por irracionalidades de toda espécie (afetos, erros) como ‘desvio’ do desenrolar a ser esperado no caso de um comportamento puramente racional” (Ibid., p.5).

<sup>53</sup> Segundo Weber (2015 [1972]), outros “podem ser indivíduos e conhecidos ou uma multiplicidade indeterminada de pessoas completamente desconhecidas” (Ibid., p.14), tal como organizações.

organizacionais, fundamentada por condutas racionalmente orientadas a *fins* predeterminados (*Zweckrationalität*), ou pela crença em valores absolutos (*Wertrationalität*). Assim sendo, interessa-nos, especificamente, o conceito de “racionalidade referente a fins”, uma vez que a burocracia weberiana desenvolve-se, sobretudo, sob esse conceito (GUERREIRO RAMOS, 1989). A respeito disso, Weber diz:

Age de maneira racional referente a fins quem orienta sua ação pelos fins, meios e consequências secundárias, *ponderando* racionalmente tanto os meios em relação às consequências secundárias, assim como os diferentes fins possíveis entre si: isto é, quem não age *nem* de modo afetivo (e particularmente não-emocional) *nem* de modo tradicional (WEBER, 2015 [1972], p. 16).

De modo geral, o conceito de “racionalidade referente a fins”, por vezes denominado racionalidade formal ou instrumental, diz respeito à ação social determinada por expectativas de resultados quantificáveis, o que envolve o cálculo dos meios adequados para atingir objetivos individuais ou coletivos (GUERREIRO RAMOS, 1989; VIEIRA et al., 2012). Nesse sentido, a “racionalidade referente a fins” corresponde ao princípio através do qual as burocracias modernas constituem-se, assim promulgando a utilização de métodos e técnicas orientados à eficiência administrativa. Ou seja, é um princípio que caracteriza um projeto racional de organização, que é oriundo de um processo deliberado de configuração de pessoas, métodos, estruturas e recursos materiais orientados à eficiência administrativa. Em suma, trata-se daquilo a que referimo-nos anteriormente como “projeto organizacional analítico” (BARRY, 2016), que vincula, estritamente, processo administrativo e pensamento analítico.

Por isso, afirmamos que o conceito de “racionalidade referente a fins” estabeleceu uma base de pensamento para outros estudos administrativos e organizacionais, que influenciou, significativamente, a elaboração de sucessivas teorias orientadas à eficiência administrativa. A título de exemplo, Herbert A. Simon<sup>54</sup> nos apresenta, em seu livro “*Comportamento Administrativo*” (1947), uma perspectiva comportamental para os processos burocráticos, enfatizando as condições que limitam a racionalidade nas organizações administrativas. Nessa perspectiva, Simon explica que o comportamento “é intencional, na medida em que é guiado por metas ou objetivos gerais; é racional, na medida em que seleciona alternativas que são propícias à realização de objetivos previamente selecionados” (SIMON, 2013 [1947], p. 4). Além disso, Simon (*Ibid.*, p. 4)

---

<sup>54</sup> Cf. a seção 3.2.2 deste capítulo.

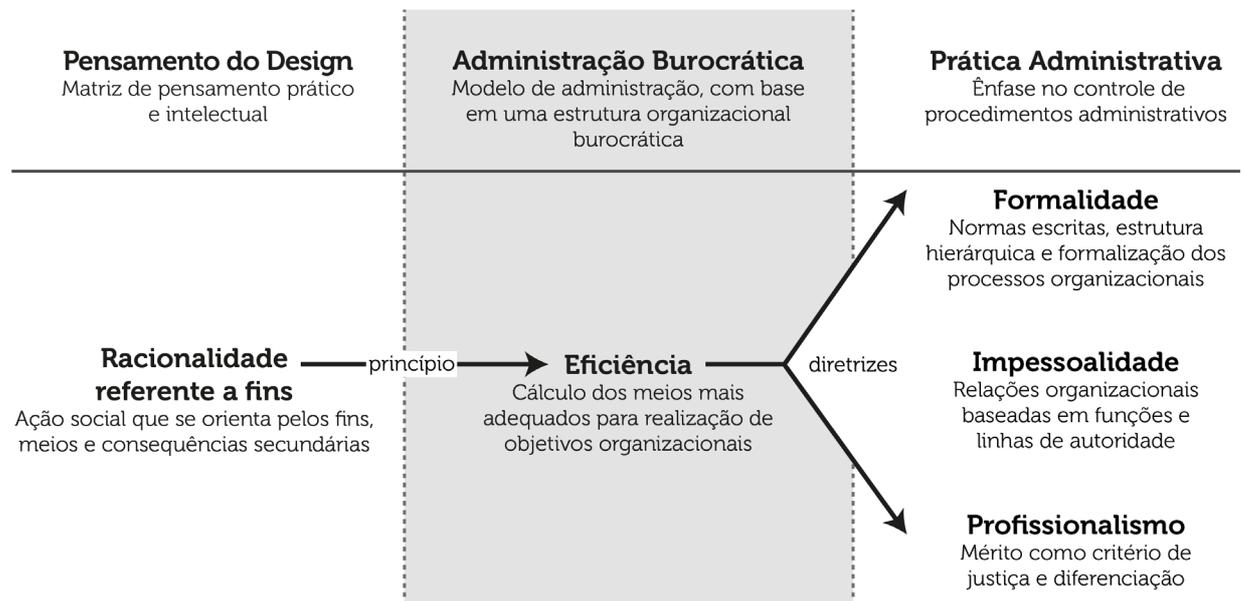
afirma que as soluções “satisfatórias” restringem-se às limitações da racionalidade (Id., 1955), as quais resultam de critérios mercadológicos e administrativos, como recursos, informações e tempo disponível. Em suma, a racionalidade descrita por Simon diz respeito à realização de objetivos ou *fins*, e à seleção das alternativas ou *meios* mais adequados a sua realização, originando-se do conceito weberiano de “racionalidade referente a fins”.

Como explicitamos anteriormente, o modelo burocrático weberiano corresponde à “forma mais racional de exercício da dominação porque nela alcança-se tecnicamente o máximo de rendimento em virtude de precisão, continuidade, disciplina, rigor e confiabilidade – isto é, calculabilidade” (WEBER, 2015 [1972], p. 145). Nesse modelo, o exercício da autoridade deriva de condutas racionalmente orientadas a fins, o que implica na utilização de um sistema jurídico-normativo como base de legitimidade. Dessa forma, tal autoridade racional-legal ocasiona três diretrizes que regem o “modelo burocrático de administração”: a (01) “formalidade”, que diz respeito à determinação de deveres e responsabilidades através de leis e normas administrativas, à configuração e legitimidade da hierarquia administrativa, e à formalização de processos administrativos, decisórios ou comunicacionais; a (02) “impessoalidade”, que resulta na prescrição de relações organizacionais baseadas em funções e linhas de autoridade e no entendimento de que as posições hierárquicas pertencem à organização – não aos indivíduos –; e o (03) “profissionalismo”, que refere-se “ao valor positivo atribuído ao mérito como critério de justiça e diferenciação” (SECCHI, 2009, p. 351), à estruturação de uma hierarquia de competências<sup>55</sup>, à divisão racional do trabalho, e à separação entre propriedade pública e privada (SECCHI, 2009; VIEIRA, et al. 2012). Nesse sentido, a “racionalidade referente a fins” diz respeito ao princípio que fundamenta a ação, enquanto que as diretrizes representam orientações de gestão sobre os meios para alcançar os objetivos perseguidos (Figura 7). Em suma, o modelo burocrático de administração implica no “predomínio do formalismo, de existência de normas escritas, estrutura hierárquica, divisão horizontal e vertical de trabalho e impessoalidade no recrutamento dos *quadros*” (TRAGTENBERG, 2006 [1974], p. 171), e “na separação do administrador dos meios de administração” (Ibid., p. 171).

---

<sup>55</sup> De modo geral, uma hierarquia de competências envolve a atribuição de posições hierárquicas às pessoas mais qualificadas ao exercício de uma função, com base em critérios como senioridade (experiência) e performance (desempenho) (SECCHI, L.; 2009).

Figura 7 – Princípios e diretrizes da burocracia



Fonte: O autor.

Isto posto, a burocracia, como estrutura organizacional ou sistema de dominação, difundiu-se no campo da administração pública em consequência da ascensão do capitalismo industrial, e das democracias parlamentares. Nesse sentido, o capitalismo industrial estruturou as organizações burocráticas modernas, encontrando, nos modelos da Escola Clássica da Administração, uma explicação para a transição das sociedades patrimonialistas<sup>56</sup> às industrialistas e para a emergência da burocracia como poder funcional e político (TRAGTENBERG, 2006 [1974]; BRESSER-PEREIRA, 1996). Dessa maneira, autores como Frederick W. Taylor, na teoria administração científica, e Max Weber, na teoria da burocracia, observaram princípios que já orientavam sucessivas transformações políticas e administrativas naquele período. A título de exemplo, as reformas progressistas estadunidenses, que sucederam-se a partir do final do século XIX, apoiaram-se em princípios burocráticos – disseminados anos antes pelas reformas britânicas – e, posteriormente, em fundamentos da administração científica (HUGHES, 2003 [1994]; TRAGTENBERG, 2006 [1974]). Nesse contexto, também destaca-se a influência do presidente estadunidense, cientista político e pioneiro na administração pública Woodrow Wilson (1857-1924), cujos esforços como político e acadêmico

<sup>56</sup> Em suma, as sociedades patrimonialistas caracterizam-se pela inseparabilidade entre as esferas pública e privada. Nesse contexto, a autoridade deriva da tradição, sendo exercida, por exemplo, por reis, patriarcas ou senhores feudais (VIEIRA et al., 2012).

resultaram em significativas contribuições às reformas progressistas estadunidenses, e na emergência da disciplina de administração pública. É importante ressaltar que o modelo burocrático de administração também é conhecido, no campo da administração pública, como “modelo progressista” (*progressive public administration*) em referência às reformas administrativas supracitadas (HOOD, 1995; SECCHI, 2009).

### 3.1.1 De Wilson à disciplina de administração pública

De fato, Wilson enunciou o conjunto de proposições fundamentais e diretivas para os estudos em administração pública, e tornou-se uma das mais importantes influências formativas na fundação e no desenvolvimento da disciplina de administração pública. Nesse sentido, seu artigo seminal “*The Study of Administration*” (1887), publicado na *Political Science Quarterly*, foi o primeiro ensaio por um acadêmico sobre administração pública e a primeira publicação a identificar, na incipiente disciplina da administração, a solução para problemas governamentais (WALKER, 1989). Nele, Wilson discorre sobre a necessidade de uma “ciência da administração” que resgate os “métodos executivos da confusão e do custo do experimento empírico” (WILSON, 1887, p. 210) e forneça educação profissional especializada para administradores públicos. Além disso, essa foi a primeira publicação a promover a eficiência como princípio para cientistas políticos e administradores públicos (WALKER, 1989), o que aproxima, conceitualmente, as práticas de administração pública e privada (DENHARDT; CATLAW, 2017). A respeito disso, Wilson diz:

O objetivo do estudo administrativo é descobrir, primeiro, o que o governo pode fazer de maneira adequada e bem-sucedida e, em segundo lugar, como ele pode fazer essas coisas apropriadas com a máxima eficiência possível e com o menor custo possível, tanto em dinheiro quanto em energia (WILSON, 1887, p. 197).

Para Wilson (1887), a eficiência na administração pública resulta não somente da distribuição adequada da autoridade constitucional, mas também da configuração de estruturas organizacionais hierárquicas através das quais a “responsabilidade possa ser inconfundivelmente estabelecida sobre os funcionários” (Ibid., p. 213). Nessa perspectiva,

o exercício da autoridade deriva dos princípios constitucionais<sup>57</sup>, que cabe aos administradores públicos a definição dos meios mais adequados à implementação da ação governamental, com a máxima eficiência possível. Igualmente, Wilson afirma que as “questões administrativas não são questões políticas” (Ibid., p. 210), embora a política “determine as tarefas para a administração” (Ibid., p. 210), e seja a “pedra de toque para todas as teorias [administrativas]” (Ibid., p. 220). A respeito disso, Wilson afirma:

A administração pública é a execução detalhada e sistemática do direito público. Toda aplicação particular da lei geral é um ato de administração. A avaliação e aumento de impostos, por exemplo, enforcamento de um criminoso, transporte e entrega de correspondências, equipamentos e recrutamento do exército e da marinha etc. são obviamente atos de administração; mas as leis gerais que determinam que essas coisas sejam feitas são obviamente fora e acima da administração. Os planos amplos de ação governamental não são administrativos; a execução detalhada de tais planos é administrativa (WILSON, 1887, p. 212)

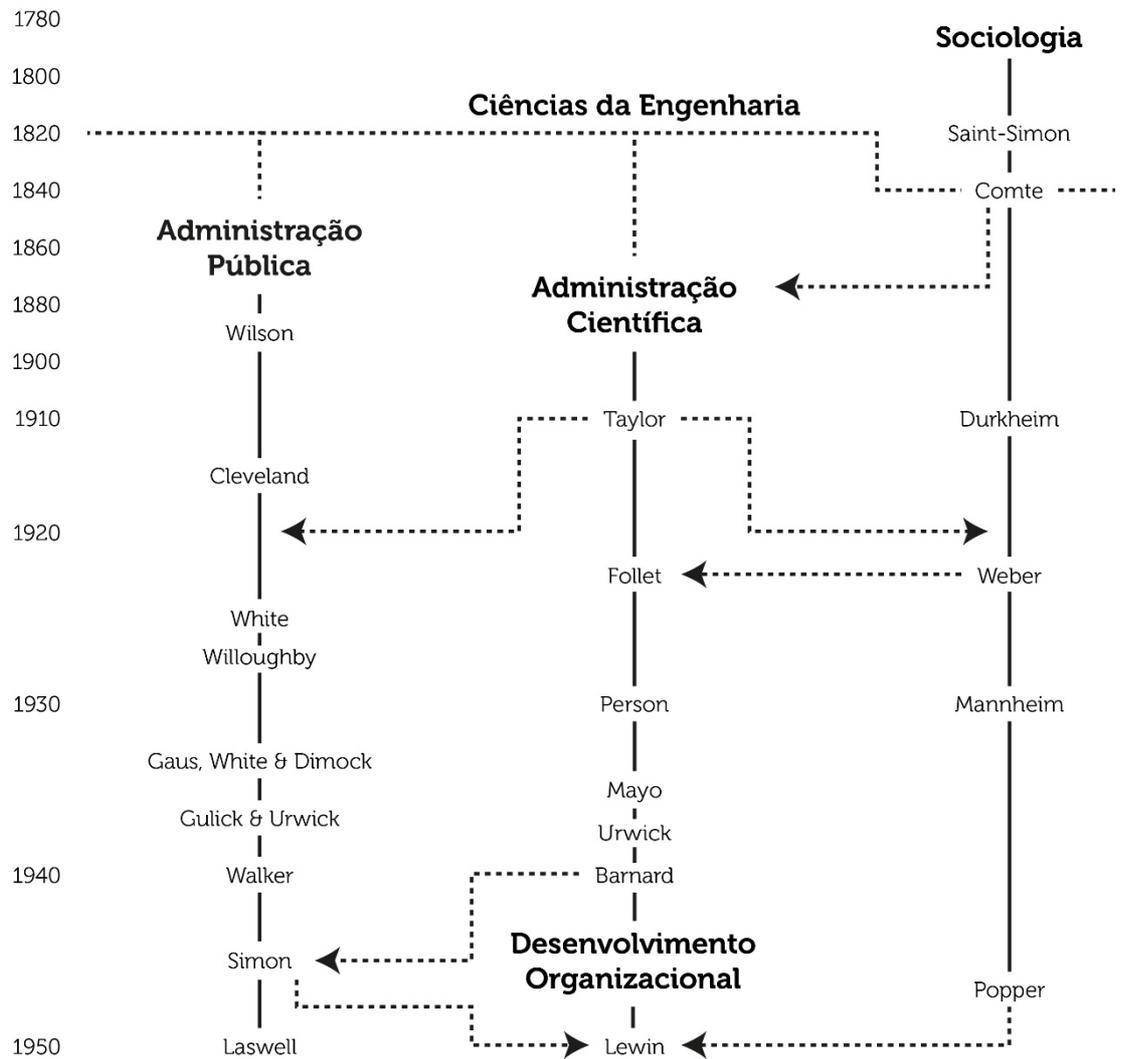
Como supracitado, Wilson promoveu a eficiência enquanto princípio para cientistas políticos e administradores públicos e tornou-se uma das mais importantes influências no campo da administração pública. Nesse sentido, seu trabalho perpetuou uma dicotomia entre política e administração pública que culminou, cerca de quarenta anos depois, na consolidação da disciplina de administração pública. De fato, os primeiros livros texto<sup>58</sup> sintetizaram proposições wilsonianas e fundamentos da administração científica, como a organização do aparato governamental e a divisão racional do trabalho, e focaram na “construção de estruturas organizacionais que operassem com alta eficiência” (DENHARDT; DENHARDT, 2007, p. 5). Embora a separação entre política e administração pública tenha se mostrado complexa ao longo do tempo, a interação entre questões políticas e administrativas originou dois discursos que ainda hoje influenciam o desenvolvimento da disciplina, a saber: (01) um que busca a reaproximação entre administração pública e ciência política, que ressalta o papel dos administradores públicos na formulação e análise de políticas públicas (*policy analysis*); e (02) outro que sustenta a consolidação de uma “ciência da administração”, que aproxima, conceitualmente, os campos de administração pública e privada (FARAH, 2011; DENHARDT; CATLAW, 2017).

---

<sup>57</sup> No campo do direito, a noção de princípio constitucional diz respeito à doutrina na qual baseia-se uma Constituição. Isto é, o corpo de regras e princípios que fundamentam um sistema jurídico, com os quais são exercidos os poderes públicos do Estado, e asseguradas as liberdades e direitos individuais.

<sup>58</sup> Cf. WHITE, 1948 [1926]; WILLOUGHBY, 1927.

Figura 8 – Influências intelectuais no campo da administração pública



Fonte: Compilação do autor.<sup>59</sup>

Isto posto, a administração pública, enquanto disciplina, consolidou-se como produto das discussões dos pioneiros estadunidenses, encontrando, nos modelos da administração científica, uma estrutura intelectual para a educação profissional de administradores públicos<sup>60</sup>. Nesse contexto, a disciplina de administração pública concentrou-se, essencialmente, na formação de servidores públicos para a administração governamental (FARAH, 2011), que incutiu, na prática da administração pública, métodos

<sup>59</sup> Cf. DENHARDT; CATLAW, 2017; FRIEDMANN, 2017.

<sup>60</sup> Segundo a professora e pesquisadora Marta F. S. Farah (2011), distintas tradições caracterizaram o campo da administração pública, como o direito administrativo e o pragmatismo. Entretanto, a disciplina de administração pública consolidou-se com a tradição estadunidense, que apoia-se, principalmente, na administração científica.

e técnicas orientados à eficiência administrativa. Nas décadas seguintes, a busca por princípios científicos intensificou-se no campo da administração pública, o que reiterou concepções como “a separação entre política e administração pública”, “administração científica” e “administração burocrática” (DENHARDT; CATLAW, 2017). Dessa maneira, pode-se afirmar que a disciplina de administração pública encontrou na administração governamental, simultaneamente, um problema prático, relativo ao funcionamento do aparato governamental, e uma estrutura burocrática para a investigação e solução de problemas governamentais, apoiada por uma estrutura intelectual científica. Em outras palavras, a burocracia governamental forneceu, ao campo da administração pública, uma estrutura racional para a investigação e solução de problemas práticos e teóricos, apoiando-se em proposições da “ciência da administração”, como a “divisão racional do trabalho” e a “separação entre política e administração pública”.

### 3.1.2 Uma confluência de ideias no Brasil

A exemplo das reformas progressistas estadunidenses, a reforma burocrática na administração pública brasileira, na década de 1930, assentou as bases para um projeto nacional-desenvolvimentista<sup>61</sup>, e para emergência da disciplina de administração pública no país. De modo geral, a reforma burocrática visou a modernização do aparato governamental, implementando, no serviço público brasileiro, um modelo burocrático de administração em contraposição às prevalentes práticas patrimonialistas (FISCHER, 1984; FARAH, 2011). Nesse contexto, a administração pública surgiu como uma protodisciplina e incorporou, a partir da experiência da administração pública estadunidense, “conceitos de racionalidade e eficiência, por meio do estímulo ao emprego de *técnicas* administrativas” (FISCHER, 1984, p. 281, grifo nosso) aos cursos de treinamento e aperfeiçoamento de servidores públicos brasileiros (Ibid.). Enquanto marcos desse processo, destacam-se a criação da Revista do Serviço Público (RSP), em 1937, e a fundação do Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), em 1938, cujos

---

<sup>61</sup> Cf. a página 29 deste trabalho.

esforços na promoção dos “princípios norteadores da orientação modernizante” (FARAH, 2011, p. 824), na reestruturação do aparato governamental, e no treinamento de servidores públicos (Ibid., p. 284) introduziram a administração pública no país “sob o signo do desenvolvimento” (WAHRLICH, 1983 apud FISCHER, 1984). Dessa maneira, a disciplina de administração pública constituiu-se, no Brasil, sob o paradigma da “ciência da administração”, identificando-se com um desenvolvimento cujo princípio é a “racionalidade referente a fins” (FISCHER, 1984).

### 3.1.3 A emergência do planejamento governamental

Não surpreende, portanto, que as práticas de planejamento governamental também tenham emergido na administração pública brasileira sob o paradigma da “ciência da administração”. De modo geral, a burocracia governamental, que estruturou-se no país a partir da década de 1930, buscou implementar “um processo de industrialização com bases predominantemente nacionalistas” (SOUZA, 2004, p. 7), incorporando às práticas de administração pública o planejamento como instrumento de “ordenação do processo de desenvolvimento [econômico e social]” (MACIEL, 1989, p. 40). Nesse sentido, o termo “planejamento” diz respeito a “um procedimento *técnico*, contínuo e sistêmico com vistas à tomada de decisões governamentais” (Ibid., p. 40, grifo nosso), cabendo aos administradores públicos a “escolha racional e democrática do futuro, compatibilizando meios e *fins*, com as condicionantes de menor custo possível e de máxima eficácia” (Ibid., p.40, grifo nosso). Assim, acreditamos que a “racionalidade referente a fins”, a qual suscita o comportamento burocrático, tenha contribuído para que o planejamento fosse incorporado à administração governamental como “ferramenta para organizar ou como a forma de o governo se organizar para implementar o que foi decidido” (SANTOS, 2011, p. 309), o que favoreceu a “apropriação do planejamento pela [ciência da] administração” (Ibid., p. 309).

Por conseguinte, as práticas de planejamento governamental limitaram-se, inicialmente, à configuração de planos, de programas e de outras ações com o propósito de viabilizar a industrialização brasileira, contando com o apoio de missões e comissões de

cooperação técnica estrangeiras, em especial, estadunidenses<sup>62</sup> (SOUZA, 2004). Como resultado, as primeiras experiências de planejamento dos investimentos públicos<sup>63</sup> contribuíram para a construção de uma “matriz decisória global que pudesse criar instrumentos de política econômica para os setores públicos e privados no país” (Ibid., p. 7), e instituíram uma “cultura de planejamento” que ainda permanece na administração governamental brasileira (SOUZA, 2004; SANTOS, 2011). Em vista disso, esses instrumentos continuam a operar o cálculo de resultados ou probabilidades mensuráveis para a organização da ação governamental, que determinam os melhores cursos de ação para alcançar objetivos predeterminados a partir de um diagnóstico objetivo<sup>64</sup> da realidade (MATUS, 1993, p. 36). Melhor, prescrevem a maneira como as ações governamentais *devem* solucionar problemas econômicos e sociais (BICKMAN, 1987), e reduzem a atividade projetiva à resolução de “problemas domesticados” (RITTEL; WEBBER, 1973).

Argumentamos, então, que a construção desses instrumentos – ex. planos e programas – apoia-se em princípios analíticos, que fornecem, implicitamente, diretrizes para a projeção da ação governamental. Nesse sentido, as práticas de planejamento governamental condizem com uma “atitude decisória” em relação aos problemas organizacionais (BOLAND; COLLOPY, 2004) e servem, essencialmente, à resolução de problemas definíveis e amplamente explorados, aos quais são conhecidas as alternativas mais viáveis. Em outras palavras, tomam como dados os problemas governamentais – ex. a configuração de planos –, oferecendo pouco espaço para a invenção de estruturas, processos e sistemas organizacionais. Assim sendo, a invenção<sup>65</sup> de outras possibilidades demanda uma perspectiva mais ampla sobre a projeção da ação governamental, fundada em outra sistemática para a investigação de problemas governamentais.

Desta maneira, acreditamos que o design, como uma matriz de conhecimentos empíricos, possa fornecer princípios e orientações estratégicas para a investigação de problemas governamentais, que articulam outros tipos de conhecimento à projeção de

---

<sup>62</sup> Durante a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), constituíram-se, no Brasil, agências estadunidenses com o propósito de exercer “influência intelectual, política, militar e econômica sobre o país” (RIBEIRO, 2012, p.35), tais como o Instituto de Assuntos Interamericanos, a Missão Taub e a Missão Cooke (Ibid.)

<sup>63</sup> A esse respeito, Souza (2004) destaca a importância do *Plano Especial de Obras Públicas e Reparcelhamento da Defesa Nacional* (1939-1943), e do *Plano de Obras e Equipamentos – POE* (1944-1946), cujas ênfases recaíam na “construção de obras de infraestrutura e na criação de indústrias de base” (Ibid., p.10).

<sup>64</sup> Em suma, uma perspectiva objetiva da realidade implica em uma concepção das ciências sociais tal qual as ciências naturais. Nessa perspectiva, o esforço científico concentra-se na “busca de leis universais que expliquem e governem a realidade que está sendo observada” (BURREL; MORGAN, 1979, p.3).

<sup>65</sup> Cf. a página 27 deste trabalho.

estruturas, processos e sistemas organizacionais. Nesse sentido, uma “atitude de design” (BOLAND; COLLOPY, 2004) promoveria “quest[ionamentos] sobre o propósito, a forma, os materiais e a efetiva produção de um produto desejado para alcançar um resultado específico” (BUCHANAN, 2016b, p. 15), conjugando conhecimentos empíricos e científicos na investigação das circunstâncias sociais. Em outros termos, o pensamento do design proporcionaria “um entendimento integrado da experiência humana e da disposição do conhecimento disponível” (Id., 1992, p. 5) e permitiria que os designers, em um campo ampliado, também se utilizassem de “abordagens de projeto integradas, participativas, e interativas, que incluem importantes *stakeholders* em todos os níveis políticos” (JUNGINGER, 2017, p. 8).

Isso posto, cada vez mais governos utilizam-se do design como instrumento para a transformação de organizações e serviços públicos, o que repercute a crença de que a aplicação de certos métodos e técnicas resultaria automaticamente em “inovação pública”. A seguir, examinaremos a influência desse discurso gerencialista nas práticas de administração pública e, conseqüentemente, a assimilação de conceitos de negócios à projeção da ação governamental.

### 3.2 A Nova Gestão Pública e o modelo gerencialista

A partir do final da década de 1970, a Nova Gestão Pública (NGP) emergiu como discurso nos campos da ciência política e administração pública, difundindo-se rapidamente entre países desenvolvidos com uma “forte tradição em organizar, fornecer e administrar diretamente serviços públicos com financiamento público” (DAWSON; DARGIE, 2002, p.34). De modo geral, a expressão “Nova Gestão Pública” apresenta ao menos três sentidos na teoria e prática de administração pública, os quais remetem a diferentes usos para o termo “discurso”<sup>66</sup> no campo dos estudos organizacionais.

Em um primeiro sentido, a NGP corresponde à crença de que a prestação de serviços públicos era ineficiente e ineficaz, a partir da qual constituiu-se,

---

<sup>66</sup> Cf. ALVESSON; KARREMAN, 2000.

internacionalmente, como movimento de reforma em nível governamental (DAWSON; DARGIE, 2002, p. 34). Isto é, uma doutrina que emergiu na prática de administração pública e difundiu-se através de organizações multilaterais como o Banco Mundial, a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Em um segundo sentido, a NGP remete à disciplina de design organizacional<sup>67</sup>, na qual suscitou debates sobre questões doutrinárias, escolhas políticas e mudanças organizacionais em sistemas governamentais complexos (BARZELAY, 2002). Nesse sentido, tal discurso desenvolveu-se em uma teoria de gestão da mudança com influências do neoinstitucionalismo econômico e do “gerencialismo” (*managerialism*) (DUNLEAVY et al., 2006). Por fim, em um terceiro sentido, a NGP também refere-se a um “modelo de gestão pública”, um conjunto amplo de conceitos, técnicas e valores de negócios com o propósito de aprimorar o desempenho das organizações públicas (POLLITT; BOUCKAERT, 2017). Nesse sentido, corresponde à síntese de diretrizes internacionalistas para as práticas de gestão, cuja apropriação sucedeu-se de distintas maneiras em diferentes governos. Isto é, uma abordagem gerencialista para as práticas de administração pública, com base na “lógica da produtividade existente no setor privado” (ABRUCIO, 1997, p. 10) – portanto, na lógica de mercado.

De fato, muitos governos promoveram, a partir da década de 1980, reformas gerencialistas em suas administrações públicas. Nesse sentido, tais reformas correspondem a combinações particulares de dinâmicas globais e locais, impulsionadas por intensas transformações econômicas, sociais, políticas e tecnológicas na segunda metade do século. A seguir, examinamos a emergência do discurso gerencialista em nível governamental, bem como sua apropriação nas práticas de administração pública brasileiras.

### 3.2.1. A Emergência do Discurso Gerencialista

Até a década de 1970, o discurso predominante consistia na estruturação de organizações burocráticas conforme o paradigma da “ciência da administração”, o qual

---

<sup>67</sup> Cf. a sessão 2.1 deste trabalho.

buscava assegurar, de forma racional, alta eficiência administrativa<sup>68</sup>. Em um primeiro momento, a ausência de teorias próprias permitiu que a disciplina de administração pública absorvesse, de outros campos do conhecimento, diferentes conceitos para o “funcionamento de indivíduos e organizações” (KELLER, 2007, p. 18), o que resultou em diversas perspectivas para “o estudo de como operar organizações públicas da forma mais eficiente” (DENHARDT; CATLAW, 2017, p. 236). Por um lado, argumentava-se que os avanços no campo da análise de políticas públicas possibilitariam a seleção de alternativas mais eficientes à implementação das ações governamentais (KELLER, 2007). Por outro, acreditava-se que o fortalecimento das bases científicas do campo resultaria em uma administração pública “racional e pluralística” (Ibid., p. 19). De fato, o que observava-se era uma concordância implícita quanto ao rumo mais adequado à teorização no campo da administração pública, que envolvia a ênfase na racionalidade burocrática, a separação entre política e administração pública<sup>69</sup>, e um “entendimento positivista do comportamento humano”<sup>70</sup> (DENHARDT; CATLAW, 2017, p. 236). Em suma, variavam os *meios* para alcançar a eficiência administrativa, mas assumia-se que “a integração das várias subpartes da organização requer uma estrutura hierárquica que leva a uma única autoridade central no topo” (Ibid., p. 236) – isto é, uma estrutura organizacional burocrática.

Entretanto, a partir de meados da década de 1970, a opinião pública sobre a burocracia governamental tornou-se cada vez mais negativa, à medida em que uma grande crise econômica mundial encerrou a prosperidade econômica e social que iniciara-se após a Segunda Guerra Mundial (ABRUCIO, 1997). Efetivamente, tal crise desencadeou graves problemas fiscais nas principais economias mundiais que, após décadas de crescimento acelerado, não conseguiram financiar seus déficits com os poucos recursos disponíveis (Ibid.). Intensificaram-se os questionamentos a respeito da organização do Estado de bem-estar social, que tinha como compromissos: (01) o fomento ao desenvolvimento por meio do intervencionismo econômico; (02) o suprimento das necessidades básicas da população, como saúde, educação e habitação; (03) e a preservação da racionalidade do aparato

---

<sup>68</sup> Cf. Figura 7, p. 64.

<sup>69</sup> Sabe-se que a “análise de políticas públicas” emergiu como um movimento crítico à abordagem tradicional da disciplina de administração pública, que “não reconhecera a influência da burocracia na formação da política pública” (DENHARDT; CATLAW, 2017, p.183). Entretanto, tal abordagem resultou em um “ressurgimento da dicotomia política-administração como uma continuação ou [...] ampliação da concepção instrumentalista de organização” (Ibid., p.226), concentrando-se, essencialmente, na “determinação científica do impacto das políticas estabelecidas ou propostas” (Ibid., p.237).

<sup>70</sup> Cf. a sessão 3.2.2 deste capítulo.

governamental (Ibid.), de modo a assegurar a neutralidade e a eficiência das organizações públicas. Nesse sentido, tamanha crise repercutiu nas burocracias governamentais a crença de que era necessário: (01) reduzir os gastos públicos; (02) agir de maneira mais responsiva<sup>71</sup> em relação aos cidadãos; e (03) aumentar a eficiência governamental, o que implicava, essencialmente, em um conjunto de reformas administrativas (ABRUCIO, 1997; POLITT; BOUCKAERT, 2017). Desse modo, iniciou-se, a partir do final da década de 1970, um “amplo movimento de reformas administrativas com o objetivo de mudar o papel e o funcionamento do Estado” (CAVALCANTE, 2019, p. 199) ao qual denominou-se, posteriormente, “Nova Gestão Pública”.

Isso posto, as burocracias governamentais logo buscaram, nas práticas do setor privado, conceitos, técnicas e valores para aprimorar o desempenho das organizações públicas. De modo geral, o aprofundamento da crise econômica mundial, a expansão japonesa no mercado internacional e a globalização acirraram, no campo da administração de empresas, as críticas às organizações burocráticas, o que suscitou “um discurso por mudanças no setor produtivo e econômico” (PAULA, 2003, p. 24). Nesse contexto, Peter Drucker, Michael Porter, William Ouchi e outros “gurus empresariais” (*management gurus*)<sup>72</sup> impulsionaram midiaticamente o discurso de que “a burocracia estaria dando lugar a uma organização ‘pós-burocrática’, baseada na flexibilidade e na participação” (Ibid., p. 40). Drucker (1954), em especial, já argumentava há décadas que a “organização empresarial precisa de um princípio de gestão [*management*] que dê total alcance à força e responsabilidade individuais e, ao mesmo tempo, dê uma direção comum de visão e esforço” (Ibid., p. 135). Isto é, um modelo com o “menor número possível de níveis [hierárquicos] de administração” (Ibid., p.203), no qual o desempenho da organização requer que “cada trabalho seja direcionado aos objetivos de toda a empresa” (Ibid., p. 124), e que os indivíduos tenham “responsabilidade real pela gestão [*management*] em uma posição autônoma” (Ibid., p. 204). Acreditamos, portanto, que a difusão dessa “cultura do *management*” através de escolas de negócios, consultorias estratégicas, “gurus empresariais” e mídia de negócios tenha reverberado, em nível governamental, a crença de que determinadas ferramentas e práticas gerenciais poderiam conduzir à excelência

---

<sup>71</sup> Para o cientista político Francis E. Rourke (1969 apud DENHARDT.; CATLAW, 2017), o conceito de “responsividade” diz respeito à capacidade das organizações públicas de assegurar que “as decisões dos burocratas correspondam às preferências da comunidade ou dos ocupantes dos cargos que presumem falar em nome do público” (Ibid., p.186).

<sup>72</sup> Cf. WOOD JR., 1999.

administrativa (WOOD JR.; PAULA, 2002; PAULA, 2003), tais como o “planejamento estratégico”, a “descentralização” e a “gestão da qualidade total” (*Total Quality Management*)<sup>73</sup>.

A partir do final da década de 1970, a ênfase nas práticas de “administração pública” alterou-se progressivamente para a chamada “gestão pública”, com enfoque nas “funções executivas desempenhadas nas organizações públicas” (GAETANI, 1990, p. 96). Dessa maneira, o chamado “gerencialismo” (*managerialism*) – isto é, a transposição da cultura do *management* à administração pública – manifestou-se à medida em que “ações pragmáticas [foram] levadas a cabo por governos em busca de respostas para problemas imediatos” (GAETANI, 1999, p. 103).

De fato, houve ampla participação de líderes empresariais nos esforços para aumentar a eficiência governamental, em especial, nas reformas administrativas estadunidenses e britânicas. Nesse sentido, essas reformas não se constituíram como movimentos de aspiração cidadã, embora a opinião pública tenha apoiado o discurso que “a qualidade dos serviços públicos deve[ria] ser elevada” (POLLITT; BOUCKAERT, 2017, p.335). A título de exemplo, Margaret Thatcher, que foi primeira-ministra britânica entre 1979 e 1990, teve como seu primeiro “conselheiro de eficiência” um notável executivo do setor privado e trouxe, posteriormente, outros *businessmen* ao governo em funções consultivas (Ibid., p. 334). De modo semelhante, Ronald Reagan, presidente estadunidense entre 1981 e 1989, contou com o apoio de 2.000 agentes do setor privado em uma comissão para identificar o “desperdício burocrático”, a qual resultou, alegadamente, em uma economia de 298 bilhões de dólares aos cofres públicos (Ibid., p. 347). Cabe referir que medidas como essas, de Thatcher e de Reagan, vieram a conformar um ideário que impactou profundamente a noção de Estado de bem-estar social, o que impulsionou a disseminação do movimento gerencialista em nível governamental.

Gradualmente, a crença de que os setores público e privado poderiam ser organizados e administrados de forma semelhante transformou-se em um “conjunto mais específico de receitas para a reforma do setor público” (Ibid., p.9), como a implementação de “modelos de gestão de desempenho” e a introdução de novos mecanismos para a

---

<sup>73</sup> Sabe-se que a “gestão da qualidade total” relaciona-se, diretamente, ao modelo de administração e produção japonês, que teve como sua principal expoente a fabricante automobilística Toyota. Como mencionamos anteriormente, tal modelo baseia-se no conceito de produção flexível, que busca a eliminação de desperdícios e a fabricação com qualidade (VIEIRA et al., 2012).

prestação de serviços públicos – notoriamente, a privatização e a terceirização. Coube, inicialmente, aos conservadores britânicos e aos republicanos estadunidenses estabelecerem as bases para a NGP como movimento de reforma em nível governamental, introduzindo, em suas administrações públicas, “modelos de gestão pública” direcionados à redução de custos e ao aumento da eficiência das organizações governamentais – o chamado “gerencialismo puro” (ABRUCIO, 1997). O modelo britânico, principalmente, tornou-se referência para outras reformas gerencialistas que sucederam-se no plano internacional, sobretudo àquelas em países sob sua esfera de influência, como a Austrália e a Nova Zelândia (PAULA, 2003).

O gerencialismo consistia, de modo geral, em duas doutrinas que emergiram na prática de administração pública (HOOD, 1995). A primeira referia-se à diminuição ou superação das diferenças entre os setores público e privado “em termos de continuidade, ethos, métodos de fazer negócios, design organizacional [sic], pessoas, recompensas e estrutura de carreira” (Ibid., p. 94). A segunda concernia em uma mudança na “ênfase do controle de processos para um elemento maior de responsabilização em termos de resultados” (Ibid., p.94)<sup>74</sup>. Ou seja, um afastamento das diretrizes burocráticas de administração, nas quais a eficiência decorria da calculabilidade<sup>75</sup> dos resultados – e, por consequência, do controle de processos administrativos –, em direção a diretrizes gerencialistas, nas quais a eficiência sucedia da “comparação entre os resultados obtidos e o que fora *previamente* determinado” (ABRUCIO, 1997, p.17, ênfase nossa). Nesse sentido, tais doutrinas inserem-se em uma discussão mais ampla sobre a racionalidade humana nas teorias econômicas e administrativas, a qual teve Herbert A. Simon como seu principal expoente (STEINGRABER; FERNANDEZ, 2013; DENHARDT; CATLAW, 2017). A seguir, examinaremos brevemente a influência de Simon nas práticas de administração pública e em seguida nos modelos de gestão pública.

---

<sup>74</sup> “[...] shifting the emphasis from process *accountability* towards a greater element of *accountability* in terms of results.” (HOOD, 1995, p. 94, ênfase nossa).

<sup>75</sup> Cf. a seção 3.1 deste capítulo.

### 3.2.2 Simon e o modelo racional de administração

Sem dúvida, Simon enunciou proposições fundamentais aos estudos em economia, administração pública, ciências políticas, psicologia e ciências da computação, tornando-se uma das mais importantes influências nos debates sobre a racionalidade econômica, o comportamento humano, e seus efeitos no processo decisório. Por um lado, seu modelo de “racionalidade limitada” (*bounded rationality*) (SIMON, 1955) ganhou notoriedade como oposição à “racionalidade global” (*global rationality*) ou “objetiva” (*objective rationality*)<sup>76</sup>, postulada nas teorias clássicas da economia e da administração, tendo sido incorporada a distintas – e antagônicas – escolas de pensamento econômico como “forma básica de comportamento dos indivíduos nos seus modelos” (STEINGRABER; FERNANDEZ, 2013, p. 154). Ademais, tal modelo lhe concedeu o Prêmio Nobel de Economia em 1978, tendo sido também assimilado aos trabalhos de notáveis<sup>77</sup> economistas como Douglass C. North e Oliver E. Williamson (SCOTT, 2013). Por outro lado, os primeiros trabalhos de Simon instituíram, no campo da administração pública, “um enfoque interdisciplinar e genérico para explicar o comportamento organizacional” (KELLER, 2007, p. 18). Suas proposições foram fundamentais para o desenvolvimento da “ciência da administração” e da “análise de políticas públicas”. Melhor dizendo, seus trabalhos promoveram um estudo genérico – ou indissociável – da administração pública e de empresas, no qual o “comportamento organizacional é muito parecido, independentemente de ele ocorrer em organizações públicas e privadas” (DENHARDT, CATLAW, 2017, p. 114).

De modo geral, Simon apresenta proposições iniciais a respeito do funcionamento de organizações administrativas em seu livro “*Comportamento Administrativo*” (1947), onde afirma que “a tomada de decisão é o coração da administração e que o vocabulário da teoria administrativa deve ser derivado da lógica e da psicologia da escolha humana”

---

<sup>76</sup> De acordo com o professor e pesquisador Gustavo de Barros (2010), o conceito de “racionalidade global” ou “racionalidade objetiva” também aparece sob outros nomes na obra de Herbert Simon, tais como “racionalidade substantiva”, “racionalidade perfeita” e “racionalidade estrita”. Nesse sentido, optamos pelo uso dos termos “global” e “objetiva”, respectivamente, em referência a seu caráter universalista e sua orientação objetiva quanto a observação da realidade.

<sup>77</sup> Cf. THE NOBEL PRIZE. All Prizes in Economic Sciences, 2020. Disponível em: <<https://www.nobelprize.org/prizes/lists/all-prizes-in-economic-sciences>>. Acesso em: 14 de nov. de 2020.

(SIMON, 2013 [1947], p. xi). Segundo o autor, tais proposições “não constituem uma ‘teoria’ de administração [pois], exceto por alguns ditames oferecidos como hipótese, nenhum princípio de administração é estabelecido” (Ibid., p. xi)<sup>78</sup>. Entretanto, sabe-se que suas proposições constituíram um modelo padrão para os estudos no campo da administração (DENHARDT; CATLAW, 2017), o qual descreve o funcionamento das organizações administrativas a partir da lógica da “tomada de decisão”. Isto é, um “modelo racional de administração” (Ibid.), no qual o comportamento organizacional é direcionado intencionalmente aos objetivos organizacionais.

Assim, o modelo racional de administração, tal como descrito por Simon, representa uma aproximação entre a teoria administrativa e a doutrina do positivismo lógico<sup>79</sup>, a qual sustenta a observação da realidade objetiva – isto é, aquela que apresenta-se à verificação empírica – como forma de inferir as regularidades do comportamento humano, e derivar logicamente teorias científicas (DENHARDT; CATLAW, 2017). Nessa perspectiva, “tanto os valores do cientista como os do ator [social] observado não devem fazer parte da pesquisa e da construção da teoria” (Ibid., p. 120), o que resulta em uma investigação do comportamento humano com base na linguagem das ciências físicas. Em outras palavras, Simon observou objetivamente o comportamento externado pelos indivíduos organizados, descrevendo “cientificamente” as relações entre a estrutura e o comportamento organizacional – uma complexa rede de processos decisórios com influência sobre o comportamento dos indivíduos (SIMON, 2013 [1947], p. 323) –, o que justifica sua intenção em distanciar-se de qualquer subjetividade.

De fato, Simon (2013 [1947]) assumiu<sup>80</sup> a doutrina do positivismo lógico em suas proposições sobre a tomada de decisão, separando logicamente os elementos que compõem a “anatomia da decisão” (Ibid., p. 67) e modelando, preliminarmente, as limitações da racionalidade subjacente à tomada de decisão – consequentemente, à teoria administrativa. Para Simon (2013 [1947]), as decisões consistem em dois tipos de elementos: (01) “fatos”, que constituem enunciados sobre “o mundo observável e a maneira como ele opera” (Ibid., p.55) e, portanto, podem “ser testados para determinar se

---

<sup>78</sup> “These conclusions do not constitute a ‘theory’ of administration, for except for a few dicta offered by way of hypothesis, no principles of administration are laid down” (SIMON, 2013 [1947], p. xi).

<sup>79</sup> Cf. CARNAP, 2002 [1937].

<sup>80</sup> “Hence, the conclusions reached by a particular school of modern philosophy – *logical positivism* – will be accepted as a starting point, and their implications for the theory of decisions examined.” (SIMON, H. A.; 2013 [1947], p.55, ênfase nossa)

são verdadeiros ou falsos” (Ibid., p.55); e (02) “valores”, que correspondem ao modo como as coisas *devem ser*, expressando a preferência dos indivíduos por determinadas alternativas de comportamento. Cabe às organizações, portanto, construir um “ambiente psicológico que irá adaptar suas decisões aos objetivos da organização e lhes fornecer as informações necessárias para tomar essas decisões corretamente” (Ibid., p.92). Isto é, uma estrutura organizacional burocrática, na qual “as decisões do subordinado devem ser consistentes com as premissas selecionadas para ele por seu superior” (Ibid., p.308).

Assim, Simon (2013 [1947]) afirma que a tomada de decisão envolve tanto a escolha das “alternativas que são consideradas *meios* apropriados para alcançar os *fins* desejados” (Ibid., p.73, ênfase nossa) – ou seja, os objetivos organizacionais –, quanto a direção do comportamento humano para a alternativa escolhida (Ibid., p. 56). Isto é, o comportamento humano, segundo Simon (Ibid.), envolve a “seleção consciente ou inconsciente de ações particulares dentre todas aquelas que são fisicamente possíveis para o ator [social]” (Ibid., p. 3) e, como tal, deve ser direcionado intencionalmente aos objetivos organizacionais. Além disso, o autor enfatiza que a tomada de decisão racional exige a comparação entre as alternativas selecionadas e os fins a que destinam-se, sugerindo que “a ‘eficiência’ – [isto é,] a obtenção de valores máximos com *meios* limitados – deve ser um critério orientador na decisão administrativa” (Ibid., p.75, ênfase nossa). Para Simon (2013 [1947]), “o ‘princípio da eficiência’ é característico de qualquer atividade que tenta racionalmente maximizar a obtenção de certos fins com o uso de *meios* escassos” (Ibid., p. 45, ênfase nossa), sendo responsabilidade do “homem administrativo” a escolha das alternativas mais eficientes ao cumprimento dos objetivos organizacionais (Ibid., p. 72).

A noção de racionalidade, sem dúvida, exerce um papel fundamental no modelo de administração descrito por Simon, representando a lógica subjacente à tomada de decisão – e, em última instância, à eficiência administrativa. Nesse sentido, tal racionalidade diz respeito à capacidade humana em selecionar, intencionalmente, ações particulares que apresentam-se como “alternativas de comportamento preferidas em termos de algum sistema de valores, por meio do qual as consequências do comportamento podem ser avaliadas” (SIMON, 2013 [1947], p. 84). A título de exemplo, Simon (Ibid.) explica que “uma decisão é ‘organizacionalmente’ racional se for orientada para os objetivos da organização; é ‘pessoalmente’ racional se for orientada para os objetivos do indivíduo” (Ibid., p.85).

Entretanto, o número de alternativas que apresentam-se à tomada de decisão é demasiado amplo para que “o comportamento de um único indivíduo isolado [possa] atingir algum alto grau de racionalidade” (SIMON, 2013 [1947], p. 92). Nesse sentido, Simon (Ibid.) explica que a decisão se dá em um ambiente no qual “o ser humano nunca tem mais do que um conhecimento fragmentário das condições que envolvem sua ação” (Ibid., p.94) e, portanto, “todo indivíduo racional é, e deve ser, um indivíduo organizado e institucionalizado” (Ibid., p. 111) como forma de superar as limitações de sua racionalidade – uma proposição que desenvolveria, posteriormente, sob o nome de “racionalidade limitada” (Id., 1955). Dessa maneira, Simon (2013 [1947]) afirma que as decisões não refletem apenas o resultado de processos mentais individuais, mas também “as considerações mais amplas para as quais é a função do grupo organizado para dar efeito” (Ibid., p.111). Quer dizer, as organizações incrementam a racionalidade humana, e direcionam o comportamento individual para que “possa aproximar-se [do ideal] de uma *racionalidade objetiva*” (DENHARDT; CATLAW, 2017, p. 121, ênfase nossa) – o que, nas organizações administrativas, significa “eficiência”.

Isso posto, Simon apresenta em seu artigo “*A Behavioral Model of Rational Choice*” (1955), publicado na *Quarterly Journal of Economics*, o modelo de “racionalidade limitada” (*bounded rationality*), seguindo as proposições iniciais que desenvolveu em “*Comportamento Administrativo*” (1947). Nele, Simon (1955) questiona o modelo do “homem econômico” – postulado nas teorias clássicas da economia e da administração –, cuja racionalidade pressupõe que os indivíduos têm “conhecimento [suficiente] dos aspectos relevantes de seu ambiente” (Ibid., p. 99) – logo, calculam as alternativas de comportamento que lhe permitem maximizar suas decisões em termos de algum sistema de valores. A tarefa, segundo Simon (Ibid.), é “substituir a racionalidade global do homem econômico por um tipo de comportamento racional que seja compatível com o acesso à informação e as capacidades computacionais que são realmente possuídas [pelos indivíduos]” (Ibid., p.99) no ambiente em que apresenta-se a tomada de decisão. Isto é, os indivíduos “simplificam” a comparação entre as alternativas de comportamento que apresentam-se e escolhem alternativas “suficientemente satisfatórias” (*satisficing*) em termos de algum sistema de valores – ex. organizações administrativas. A racionalidade humana, portanto, é limitada, proposição que Simon aprofundaria em uma coletânea de ensaios intitulada “*Models of Man: Social and Rational*” (1957), logo após, na obra “*Teoria das Organizações*” (1958) – em parceria com o teórico organizacional James G.

March –, a qual constitui uma das principais referências teóricas no campo dos estudos organizacionais. Com relação ao conceito de “racionalidade limitada”, Simon (1957) salienta:

A abordagem alternativa utilizada nestes artigos é baseada no que chamarei de *princípio* da racionalidade limitada: A capacidade da mente humana em formular e resolver problemas complexos é muito pequena em comparação com o tamanho dos problemas, cuja solução é necessária para um comportamento objetivamente racional no mundo real – ou mesmo para uma aproximação razoável a tal *racionalidade objetiva* (SIMON, 1957, p.198, ênfase nossa).

Conforme Simon (1957), o princípio da racionalidade limitada está no cerne da teoria das organizações e, igualmente, “de qualquer ‘teoria da ação’ que propõe-se a tratar o comportamento humano em situações complexas” (Ibid., p. 200)<sup>81</sup>. Nesse contexto, o autor caracteriza a racionalidade limitada como um princípio da teoria das organizações, portanto como um “princípio organizacional em torno do qual os diferentes elementos da organização estão sendo conectados” (JUNGINGER, 2017, p. 12). Melhor dizendo, os indivíduos organizam-se como forma de superar as limitações de sua racionalidade (SIMON, 2013 [1947]) e os aspectos mais regulares desse comportamento organizativo configuram a própria estrutura organizacional (MARCH; SIMON, 1967 [1958], p. 211). Dessa maneira, March e Simon (1967 [1958]) indicam que o comportamento racional – a seleção intencional das ações particulares que apresentam-se à tomada de decisão –, frente às limitações da racionalidade humana e à complexidade dos problemas organizacionais, “exige modelos [decisórios] simplificados, que captem os aspectos principais de um problema sem arrastar todas as suas complexidades” (Ibid., p.210).

A chave para tal “simplificação”, de acordo com Simon (1957), “é a substituição da meta de *maximizar* pela meta de *satisfazer*, de encontrar um curso de ação que seja ‘bom o suficiente’ [em termos de algum sistema de valores]” (Ibid., p. 204). Além disso, Simon acredita que as limitações para a realização dos objetivos organizacionais sejam de fato os “limites de flexibilização e adaptabilidade dos indivíduos” (Ibid., p. 199). A “racionalidade limitada” e a “tomada de decisão” apresentam-se, portanto, como conceitos interrelacionados em seu modelo racional de administração, os quais ele condensaria, mais tarde, em suas proposições sobre o “processo decisório” (Id., 1965).

---

<sup>81</sup> “We see, then, that the principle of bounded rationality lies at the very core of organization theory, and at the core, as well, of any ‘theory of action’ that purports to treat human behavior in complex situations” (SIMON, 1957, p. 200).

Figura 9 – O processo decisório de Simon



Fonte: O autor.

Em seu livro “*The Shape of Automation for Men and Management*” (1965), Simon aborda a tomada de decisão, explicitamente, como um sinônimo da “ação de gerenciar” [*managing*], referindo-se “não apenas ao ato final de escolha entre alternativas, mas sim a todo o processo de decisão” (Ibid., p.53)<sup>82</sup>. Nesse sentido, o autor explica que o processo decisório compreende uma sequência de três etapas que determinam a solução de problemas organizacionais: (01) a “*inteligência*” – em sua acepção “militar” –, que corresponde ao “levantamento do ambiente econômico, técnico, político e social” (Ibid., p.53) com o propósito de identificar, objetivamente<sup>83</sup>, as condições que demandam novas ações; (02) o “*design*”, que diz respeito à invenção, ao desenvolvimento e à análise de “possíveis cursos de ação para lidar com situações em que uma decisão é necessária” (Ibid., p.53); e (03) a “*escolha*”, que diz respeito à “seleção entre as alternativas de ação já desenvolvidas para atender a um problema [previamente] identificado e já analisadas quanto às suas consequências” (Ibid., p.53). Além disso, Simon (1965) detalha que cada uma dessas etapas contém uma complexa cadeia de subproblemas, os quais demandam suas próprias etapas de inteligência, design e escolha. Ao final, o autor explica que essas “três grandes etapas costumam ser claramente discerníveis à medida que o processo de decisão organizacional desenvolve-se” (Ibid., p. 56) e corresponde à maior parte das atividades desempenhadas pelos executivos nas organizações e, em nosso entendimento, ao “comportamento organizacional” (Id., 2013 [1947]).

Como argumentamos anteriormente, Simon afirma que os indivíduos organizam-se como forma de superar as limitações de sua racionalidade (Ibid., 2013 [1947]), logo, como forma de potencializar sua capacidade de identificar e solucionar problemas complexos. Nesse sentido, o autor sustenta que tal racionalidade representa não apenas o cerne da teoria das organizações, como também o fundamento de qualquer teoria da ação que

<sup>82</sup> “In treating decision making as synonymous with managing, I shall be referring not merely to the final act of choice among alternatives, but rather to the whole process of decision” (SIMON, 1965, p.53).

<sup>83</sup> Cf. as páginas 77-79 deste capítulo.

observe o comportamento humano em situações complexas (Id., 1957). Dessa maneira, o conceito de “racionalidade limitada” corresponde ao princípio através do qual as organizações administrativas constituem-se, implicando na construção ou utilização de modelos “simplificados” para a solução dos complexos problemas organizacionais. Em outras palavras, Simon descreve, a partir da lógica do processo decisório (Id., 1965), um modelo racional de administração, no qual o comportamento organizacional orienta-se objetivamente à análise, ao desenvolvimento e à escolha de alternativas “suficientemente satisfatórias” ao cumprimento dos objetivos organizacionais – e, portanto, avaliadas quanto a sua eficiência administrativa. A “inteligência”, o “design” e a “escolha” se dão, então, em consequência da observação objetiva dos “fatos” (Id., 2013 [1945]) que apresentam-se à realidade organizacional, cabendo ao “homem administrativo” a aplicação dos métodos e técnicas – ou seja, os *meios* – mais eficazes para a solução de problemas organizacionais – isto é, os *fins* desejados. Nesse sentido, Simon não se distancia de veras das teorias clássicas da administração – tampouco do modelo burocrático de administração –, preservando a centralidade da “eficiência” na teoria administrativa (DENHARDT; CATLAW, 2017) e sua orientação a fins predeterminados.

### 3.2.3 De Simon à Nova Gestão Pública (NGP)

Assim, Simon instituiu uma tradição para as práticas de administração pública, perpetuando, através de seu modelo racional de administração, uma abordagem positivista para o comportamento organizacional, na qual a “eficiência” constitui o critério fundamental para a “avaliação da vida organizacional” (DENHARDT; CATLAW, 2017, p. 143). De modo semelhante, seu modelo de “racionalidade limitada” (SIMON, 1955) introduziu no campo das ciências econômicas a visão de que “os seres humanos são incapazes de comportar-se como os seres racionais descritos nos modelos convencionais da escolha racional” (FRANK, 2013 [2010], p. 238), que influenciou a evolução do pensamento econômico (STEINGRABER; FERNANDEZ, 2013). De fato, o que observa-se, em retrospecto, é que o modelo de “racionalidade limitada” ampliou o entendimento sobre o comportamento dos agentes econômicos, que suscita o debate sobre a

aplicabilidade da teoria econômica frente ao “comportamento observado no mundo real” (Ibid., p. 155).

Dessa maneira, a Nova Gestão Pública (NGP) assimilou às práticas de administração pública alguns dos principais desenvolvimentos nos campos das ciências econômicas e da administração, o que inclui, em todo caso, uma orientação objetiva para a observação dos “fatos” (SIMON, 2013 [1945]) que apresentam-se à realidade governamental. Nesse sentido, o “neoinstitucionalismo econômico”<sup>84</sup>, em especial, influenciou algumas das principais reformas gerencialistas no plano internacional – sabidamente, a britânica e a neozelandesa –, contribuindo para a edificação do discurso gerencialista no setor público (POLLITT; BOUCKAERT, 2017). Sendo assim, acredita-se que três abordagens econômicas neoinstitucionais tenham influenciado os modelos de gestão pública: (01) a escola da escolha pública (*public choice*), cujas análises baseiam-se no comportamento dos agentes econômicos – públicos ou privados – em contextos institucionais; (02) a teoria do agente-principal<sup>85</sup>, que compreende as relações entre as partes como uma cadeia de relações contratuais; e (03) a teoria dos custos de transação<sup>86</sup>, que diz respeito à comparação entre os custos dos arranjos institucionais prevalentes no mercado e aqueles internalizados em estruturas hierárquicas (GAETANI, 1999). Nesse contexto, os “econocratas” – servidores públicos de alto escalão, com inclinação aos fundamentos da economia neoclássica (HOOD, 1995) – foram os “principais responsáveis pela incorporação [desses] novos conceitos às ações de governo orientadas para processos de ajustes macroeconômicos e abertura comercial” (GAETANI, 1999, p. 103).

Tendo isto em conta, tais ações governamentais fomentaram um “conjunto de doutrinas de reforma administrativa baseadas em ideias de contestabilidade, escolha do usuário, transparência e concentração em estruturas de incentivos” (HOOD, 1991, p. 5), que configuraram uma estrutura disciplinar para as práticas de design organizacional no setor público (BARZELAY, 2002) – e, até mesmo, para a transposição da cultura do *management* à administração pública. Sob essa perspectiva, tal estrutura preserva o postulado do “homem econômico”, porém flexibiliza os pressupostos de seu comportamento maximizador, o que sugere um novo critério de avaliação para as práticas de administração pública: o *desempenho* (DONG, 2015; POLLITT; BOUCKAERT, 2017).

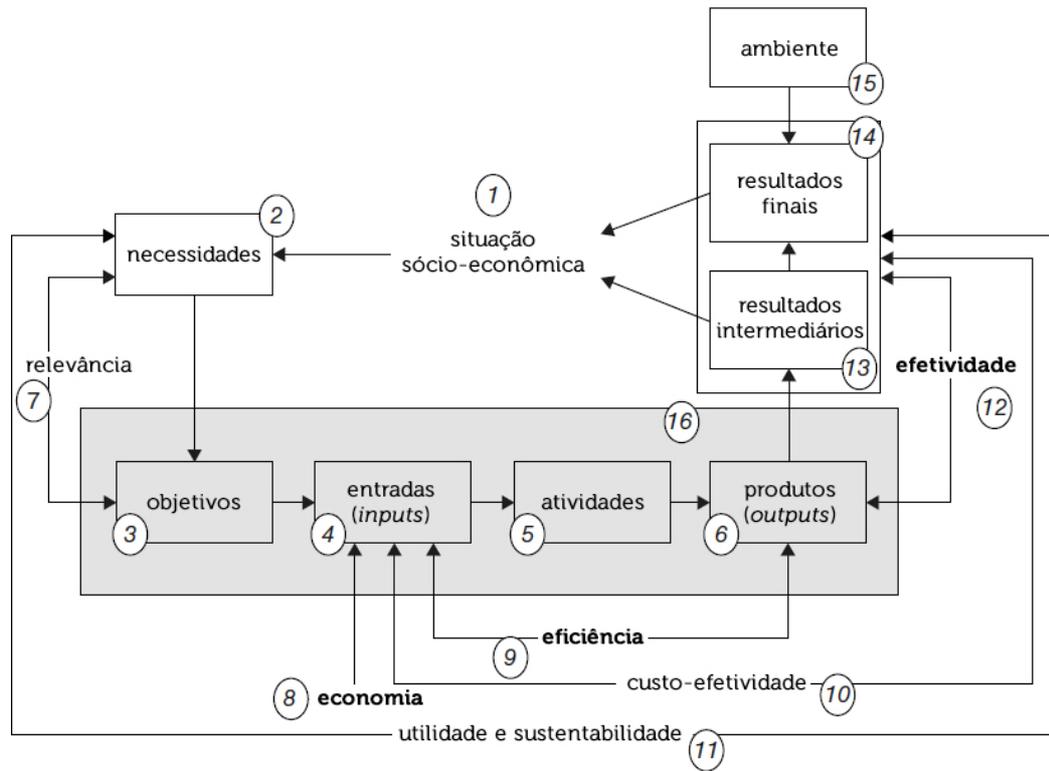
---

<sup>84</sup> Cf. SCOTT, 2013, p. 30-38.

<sup>85</sup> Cf. MOE, 1984; PRATT; ZECKHAUSER, 1985.

<sup>86</sup> Cf. WILLIAMSON, 1985.

Figura 10 – Desempenho: um quadro conceitual



Fonte: Adaptado de POLLITT; BOUCKAERT, 2017, p.15.

De modo geral, a noção de “desempenho” diz respeito a três conceitos interrelacionados nos modelos de gestão pública (Figura 10), os quais fornecem indicadores para a avaliação das ações governamentais, a saber: (01) a “economia”, que corresponde à obtenção de produtos ou serviços com o mínimo uso de recursos possível, por consequência, à preocupação com “a extensão da economia de custos e o uso racional de recursos para um dado produto” (ZHANG, 2007 apud DONG, 2015, p. 122); (02) a “eficiência”, que refere-se à “razão entre os produtos das atividades administrativas e a mão de obra, recursos materiais e financeiros consumidos” (Ibid., p.122); e (03) a “efetividade”, que diz respeito à comparação entre os produtos obtidos e os resultado desejados, o que inclui a análise do grau de satisfação dos “cidadãos-usuários” (Ibid.). Nesse sentido, tais indicadores estabelecem parâmetros para a “avaliação científica e supervisão de organizações públicas” (DONG, 2015, p. 122), portanto, para a observação das condições ambientais que demandam novas ações. Aliás, estabelecem parâmetros para a análise, o desenvolvimento e a escolha das melhores alternativas para a solução dos complexos problemas do setor público – isto é, para o “comportamento organizacional” –, bem como para a avaliação da efetividade das ações governamentais.

Nessa perspectiva, a noção de desempenho orienta o “comportamento organizacional” à maximização da eficiência administrativa – um amálgama dos conceitos de “economia” e “eficiência” –, porém, assimila uma abordagem positivista na valoração dos resultados. Isto é, o comportamento organizacional orienta-se à maximização dos produtos das atividades administrativas, os quais são valorados, em seguida, quanto a preferência de servidores públicos e “cidadãos-usuários”. Dessa maneira, consideramos que os modelos de gestão pública preservem o postulado do “homem econômico” – e seu comportamento maximizador –, porém, absorvam, a partir do modelo racional de administração, uma orientação objetiva para a avaliação das consequências das ações governamentais – isto é, os “fatos” que apresentam-se à realidade organizacional (SIMON, 2013 [1945]). Em outras palavras, julgamos que preservem a racionalidade do aparato governamental – e sua orientação a *fins* predeterminados –, porém flexibilizem seus rígidos pressupostos perante a observação das novas condições ambientais que apresentam-se em consequência das ações governamentais.

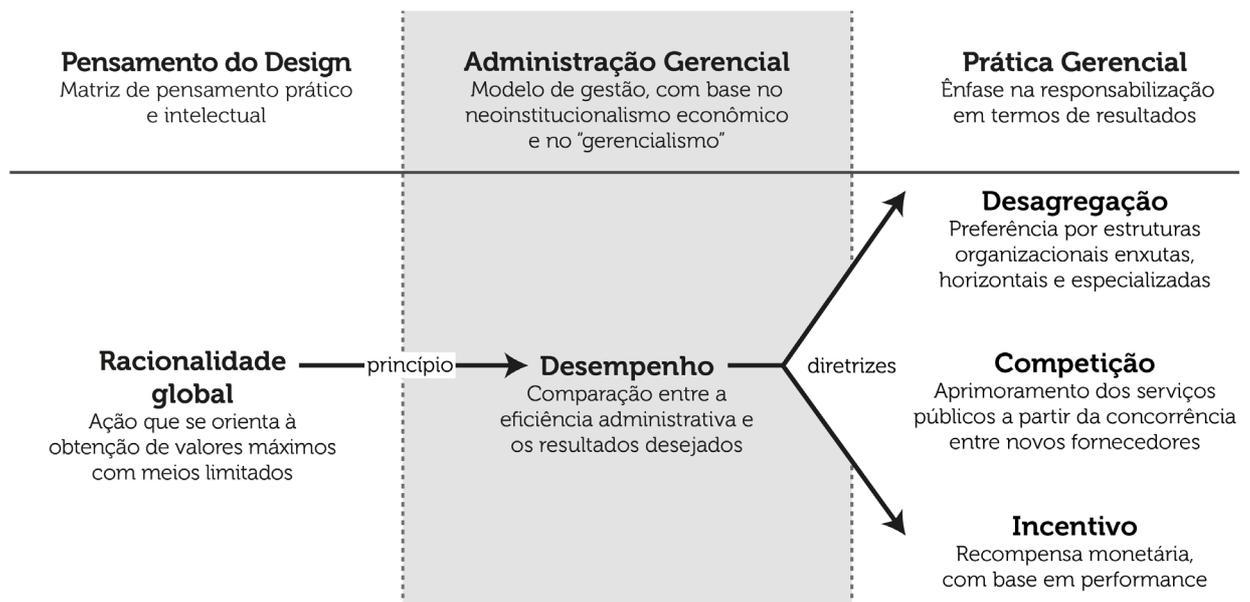
Como resultado, os modelos de gestão pública representam “um esforço organizado para atingir determinados *fins*, aplicando recursos que são considerados escassos e devem ser usados de forma eficiente” (SALSKOV-IVERSEN et al., 2000, p. 193, ênfase nossa). Nessa linha de raciocínio, tais modelos compreendem um conjunto heterogêneo de conceitos, técnicas e valores associados ao neoinstitucionalismo econômico e ao “gerencialismo”, convergindo, aparentemente, em três diretrizes gerencialistas (Figura 11): (01) a “desagregação”, que diz respeito à descentralização da burocracia governamental em estruturas organizacionais enxutas – isto é, mais amplas e internamente mais planas –, bem como à modernização dos sistemas de gestão e informação; (02) a “competição”, que corresponde à separação entre “compradores” e “fornecedores” nas estruturas públicas, “de modo a permitir o desenvolvimento de várias formas diferentes de fornecimento, e criar (mais) concorrência entre potenciais fornecedores” (DUNLEAVY et al., 2006, p. 470); e (03) o “incentivo”, que refere-se à introdução de estruturas de incentivo pecuniário aos servidores públicos, com base na avaliação de seu desempenho (DUNLEAVY et al., 2006). Além disso, recorrentemente são identificadas as seguintes práticas nesses modelos: (01) a utilização de contratos<sup>87</sup> – e

---

<sup>87</sup> Segundo Lane (2002 apud DENHARDT; CATLAW, 2017) o “contrato” é uma instituição central na lei privada, que os governos valem-se para a aquisição de produtos e serviços no mercado. Contudo, a NGP amplia o uso do contrato para dentro do setor público, descentralizando áreas como a educação e serviços sociais.

não posições hierárquicas – como instrumento de controle; (02) a aplicação do conceito de “orientação para o cliente” na administração governamental, entendendo que os serviços públicos devem atender às necessidades dos “cidadãos-usuários”; e (03) a adoção da “gestão da qualidade” como estratégia de gerenciamento, com o propósito de garantir a excelência da administração governamental no atendimento ao interesse público (HOOD, 1995; POLLITT; BOUCKAERT, 2017).

Figura 11 – Princípios e diretrizes da Nova Gestão Pública



Fonte: O autor.

Isso posto, o discurso gerencialista assimilou, a partir do final da década de 1990, outros temas que tornaram-se prioritários nas agendas governamentais, tais como “governança”, “parcerias”, “governo eletrônico”, “confiança” e “transparência”, o que resultou em múltiplas variantes discursivas (POLLITT; BOUCKAERT, 2017). Nesse sentido, tais variantes, descritas como “pós-gerencialistas”, enfatizam diferentes aspectos da evolução dos modelos gerencialistas nos contextos governamentais – ex. “governança”, “redes” e “participação” –, porém, preservam a preocupação com a eficiência administrativa (Ibid.). A título de exemplo, Dunleavy, Margetts, Bastow e Tinkler (2006) enfatizam, em seu modelo de “governança da era digital” (*digital-era governance*), a influência do ambiente tecnológico na organização e na prestação de serviços públicos. Nesse modelo, os autores contrapõem determinadas diretrizes gerencialistas – ex. recomendam a reintegração de estruturas organizacionais excessivamente especializadas –, porém, reconhecem que alguns aspectos dos modelos de gestão pública não padecem

questionamentos – ex. as práticas de gestão de desempenho (Ibid., p. 471). De fato, o que observa-se, em retrospecto, é um “processo marcado pela continuidade e gradualismo e não pela ruptura, em que cada trajetória é restringida pelos contextos internos e externos específicos, legados e tradições administrativas de cada governo” (CAVALCANTE, 2019, p. 205).

Desse modo, acreditamos que os modelos de gestão pública continuem a operar uma abordagem positivista para a projeção da ação governamental, pautada na “efetividade” e na “eficiência administrativa”, porém, tenham assimilado, a partir da emergência de um novo ambiente tecnológico, outros conceitos, técnicas e valores para aprimorar o desempenho das organizações públicas. Nessa lógica, argumentamos que esses modelos preservem a racionalidade do aparato governamental – e sua orientação a *fins* predeterminados – porém, venham assimilando abordagens de design como forma de “engajar e empoderar os atores sociais para a geração de valor público nas ações governamentais” (CAVALCANTE, 2019, p. 214). Em outras palavras, concebemos esses modelos como uma estrutura disciplinar para a transposição de uma “cultura do design thinking” às práticas de administração pública, que reduz a atividade projetiva à síntese de “possíveis cursos de ação para lidar com situações em que uma decisão é necessária” (SIMON, 1965, p. 53). Nesse contexto, cabe enfatizar que os modelos de gestão pública correspondem a combinações particulares de dinâmicas globais e locais, que resultam em distintos arranjos nos contextos governamentais.

## 4 DESIGN E ADMINISTRAÇÃO GOVERNAMENTAL

Nesse capítulo, delimitamos as relações entre “design”, “pensamento do design” e “administração pública” e caracterizamos o design como abordagem para a projeção da ação governamental. Inicialmente, construímos uma matriz para a interpretação das relações entre design e administração pública, identificando três possíveis abordagens para o design na projeção da ação governamental. Por fim, levantamos hipóteses acerca da atuação do design como arte, método ou técnica na administração governamental, em função de interpretações construídas em capítulos anteriores.

### 4.1 Relações entre Design e Administração Pública

Ao longo deste trabalho, demonstramos que o campo da administração pública desenvolveu-se, contemporaneamente, com base nos legados de sucessivas reformas políticas e administrativas. Nesse sentido, argumentamos que tais reformas consolidaram não apenas uma racionalidade técnica no aparato governamental – e sua orientação a realização de *fi*ns predeterminados –, mas também conceitos como a “eficiência”, o “desempenho”, a “separação entre política e administração pública”, e muitos outros que corroboram com o paradigma da ciência da administração. Conjecturamos, portanto, que essa racionalidade corresponda ao princípio que fundamenta a ação governamental, resultando em diretrizes técnicas para a análise, o desenvolvimento, e a escolha das melhores alternativas para a solução de problemas no setor público e, conseqüentemente, para uma complexa cadeia de subproblemas relativos à formulação, implementação e avaliação das ações governamentais. Em suma, acreditamos que essa racionalidade resulte em uma perspectiva instrumental para as práticas de administração pública, reduzindo a ação governamental à solução de problemas dados e definíveis – ou simplesmente “problemas domesticados” (RITTEL; WEBBER, 1973).

Não surpreende, portanto, que o campo da administração pública ainda compreenda

o design como uma disciplina ou prática a ser gerenciada, delimitando a atividade projetiva à solução de problemas técnicos, aos quais se conhece os parâmetros que informam os resultados. Nesse sentido, consideramos que os modelos de gestão pública, em sua preocupação com o desempenho da administração governamental, tenham instituído uma estrutura disciplinar para a transposição de conceitos e técnicas de design às práticas de administração pública. Por um lado, compreende-se “design” como um determinado conjunto de atividades profissionais – ex. design gráfico, design de produto e design de serviço –, às quais a administração governamental recorre para a solução de problemas previamente determinados – e, portanto, observados a partir dos “fatos” (SIMON, 2013 [1945]) que apresentam-se à realidade governamental. Nesse sentido, tais práticas auxiliam na configuração e implementação de políticas públicas, produzindo “artefatos tangíveis – ou ‘produtos de design’ – com os quais os [seres] humanos podem envolver-se fisicamente e emocionalmente” (BASON, 2017, p. 81). Isto é, contribuem para a solução de problemas práticos<sup>88</sup> na administração pública – ex. a comunicação organizacional ou a gestão de serviços públicos –, “criando artefatos para atingir objetivos [governamentais]” (SIMON, 1996 [1969], p. 114)<sup>89</sup>, tais como identidades visuais, produtos digitais, protótipos e modelos de serviço. A título de exemplo, observamos que a administração municipal carioca contratou, entre 1995 e 2014, diversas atividades profissionais em design, tais como design gráfico, design de produto, design digital e design de serviço (CUNHA, 2015, p.111).

Por outro lado, compreende-se “design” como uma ampla coleção de métodos e técnicas de visualização, pesquisa com o usuário (*user research*), co-criação e co-projeção<sup>90</sup>, às quais os servidores públicos podem recorrer para a solução de problemas complexos que apresentam-se à realidade governamental. De modo geral, a disciplina de design dispõe de instrumentos para facilitar a colaboração entre diversos atores sociais, “[fornecendo] os *meios* para um diálogo transversal, compreensão mútua e propriedade coletiva de ideias e soluções” (BASON, 2017, p. 81, ênfase nossa). Nessa perspectiva, tais instrumentos auxiliam não apenas na “imersão de servidores [públicos] na experiência e

---

<sup>88</sup> “Um problema *prático* é causado por alguma condição no mundo, do spam de e-mail ao terrorismo, que nos deixa infelizes porque nos custa tempo, dinheiro, respeito, segurança, dor, até mesmo nossas vidas. Você resolve um problema *prático fazendo* algo que muda o mundo, eliminando as causas que levam aos seus custos, ou encorajando outros a fazê-lo” (BOOTH, 2003, p.59).

<sup>89</sup> “Design, on the other hand, is concerned with how things ought to be, with *devising* artifacts to attain goals.” (SIMON, 1996 [1969], p.114, ênfase nossa).

<sup>90</sup> Cf. SANDERS; STAPPERS, 2008.

realidade vivida pelos cidadãos [e outros servidores]” (METELLO, 2018, p. 8), mas também facilitam a convergência de distintas perspectivas – ou explicações situacionais<sup>91</sup> – na projeção da ação governamental. Melhor dizendo, esses instrumentos “simplificam”<sup>92</sup> a invenção, o desenvolvimento e a análise de possíveis soluções para problemas cujas complexidade excede “as capacidades computacionais [individuais]” (SIMON, 1955, p. 99), auxiliando esses designers na concepção de “cursos de ação que visam transformar situações existentes em situações preferíveis [para a administração governamental]” (Id., 1996 [1969], p. 111)<sup>93</sup> – valoradas, portanto, a partir de parâmetros como a “economia”, a “eficiência” e a “efetividade”. A título de exemplo, identificamos o livro “*Design Etnográfico em Políticas Públicas*” (METELLO, 2018), o qual descreve, a partir da experiência do Laboratório de Inovação em Governo (GNova), uma abordagem de design para apoiar o “aprimoramento e desenvolvimento de serviços e políticas públicas” (Ibid., p. 8).

Ao longo da última década, observa-se uma considerável assimilação de métodos e técnicas de design – principalmente, aquelas que constituem o “design thinking” – às práticas de administração pública, em especial, através de laboratórios de inovação em governo<sup>94</sup>. Nesse sentido, esses laboratórios correspondem a unidades governamentais dedicadas à inovação em políticas e serviços públicos, as quais buscam “desenvolver a capacidade das organizações públicas em experimentar e adaptar suas [ações] táticas, operacionais e estratégicas” (JUNGINGER, 2017, p. 24) às mudanças que apresentam-se aos sistemas governamentais. Melhor dizendo, correspondem a *lugares de invenção*<sup>95</sup> na administração governamental, nos quais os servidores públicos – independentemente de sua formação profissional, atitude ou maneira de pensar – aplicam conhecimentos de diversos campos à solução de complexos problemas governamentais – desenvolvendo, por consequência, novas capacidades organizacionais relevantes à projeção da ação governamental. Nesse contexto, o design thinking despontou sob uma perspectiva gerencialista na administração governamental, repercutindo a crença de que determinados

---

<sup>91</sup> Cf. MATUS, 2000.

<sup>92</sup> Cf. MARCH; SIMON, 1967 [1958].

<sup>93</sup> “Everyone designs who *devises* courses of action aimed at *changing* existing situations into preferred ones” (SIMON, 1996, p. 111, ênfase nossa).

<sup>94</sup> De modo geral, o conceito de “laboratório de inovação em governo” também aparece sob outros nomes na literatura especializada, tais como “laboratório de inovação em setor público”, “laboratório de políticas públicas”, “laboratório de mudança” e “laboratório de inovação social”. Nesse sentido, optamos pelo uso do termo “governo” em referência a sua posição na estrutura organizacional governamental.

<sup>95</sup> Cf. BUCHANAN, 1992.

métodos e técnicas aprimorariam tanto o desenvolvimento de serviços públicos, quanto a “formulação de políticas públicas [*policymaking*] como uma ‘arte’ em seu próprio direito” (BAILEY, LLOYD; 2016, p. 3623).

Sendo assim, tal assimilação do design thinking suscita questionamentos não apenas sobre a conceituação do termo “design” na administração pública, mas também sobre as tradições subjacentes ao “pensar” (*thinking*), “formular” (*making*) e “fazer” (*doing*) na administração governamental. De modo geral, os estudos em administração pública desenvolveram-se, ao longo do último século, de um enfoque sistêmico – ex. o funcionamento do aparato governamental<sup>96</sup> – para o “design, desenvolvimento, e análise das instituições e mecanismos de tomada de decisão dentro de agências e programas [governamentais]” (SHANGRAW JR.; CROW, 1998, p.1062). Atualmente, esses estudos vêm se dirigindo à “ampliação dos canais de participação social na formulação de políticas [e serviços públicos]” (CAVALCANTE, 2019, p.206), dado o surgimento de uma vasta literatura sobre “redes”<sup>97</sup> em diversos campos do conhecimento. Embora tal progressão não tenha alterado a lógica de projeção da ação governamental – e sua orientação a *fins* predeterminados –, ainda assim produziu novos sentidos para o uso do termo “design” no campo da administração pública. A seguir, caracterizamos as relações entre design e administração pública, identificando três possíveis sentidos para o design na projeção da ação governamental (Figura 12).

Figura 12 – Relações entre design e administração Pública



Fonte: O autor.

<sup>96</sup> Cf. WILSON, 1887; WHITE, 1948 [1926].

<sup>97</sup> Cf. CASTELLS, 2019 [1996].

## 4.2 Design como Tecnologia da Síntese

Em um primeiro sentido, o termo “design” remete aos fundamentos da administração científica<sup>98</sup> e sua influência no surgimento da disciplina de administração pública<sup>99</sup>. Como argumentamos anteriormente, a administração pública, enquanto disciplina, despontou no começo do século XX, encontrando nos modelos da administração científica uma estrutura intelectual para operacionalizar a burocracia governamental<sup>100</sup>. De modo geral, a teoria da administração científica – cujos princípios derivam das “ciências da engenharia”<sup>101</sup> – consistia em “assegurar o máximo de prosperidade [financeira] ao patrão e, ao mesmo tempo, o máximo de prosperidade ao empregado” (TAYLOR, 2019 [1911], p. 5), o que demandava a “substituição dos métodos empíricos pelos científicos, em todas as artes mecânicas” (Ibid., p. 15). Nessa tradição, o design dizia respeito à aplicação do conhecimento das ciências naturais às atividades produtivas, resultando no desenho de artefatos para que “os homens possam executar em ritmo mais rápido e com maior *eficiência* os tipos mais elevados de trabalho” (Ibid., p. 7, ênfase nossa). A título de exemplo, Frederick W. Taylor (2019 [1911]) demonstrou, através do caso da Bethlehem Steel Company, a aplicação dos fundamentos da administração científica ao trabalho de manejar pás, cujas análises de tempo e movimento produziram artefatos “cuidadosamente desenhados e padronizados” (Ibid., p.42), tais como alavancas e perfuradores<sup>102</sup>. Naquele sentido, o design correspondia a uma “forma de ‘mecânica prática’ ou ciência aplicada, com ênfase na análise das partes prévias à sua composição ou síntese em todos” (BUCHANAN, 2009, p. 413).

De fato, a teoria da administração científica desfrutou notável disseminação naquela época, repercutindo a crença de que o princípio científico era “[aplicável] a todas as espécies de atividades humanas, desde nossos atos mais simples até o trabalho nas grandes companhias” (TAYLOR, 2019 [1911], p. 3). Naquele momento, os fundamentos da administração científica, inicialmente aplicados às organizações fabris, também

---

<sup>98</sup> Cf. GALBRAITH, 2008.

<sup>99</sup> Cf. Figura 8, p. 67.

<sup>100</sup> Cf. a seção 3.1.1 deste trabalho.

<sup>101</sup> Cf. FRIEDMANN, 2017, p. 15-16.

<sup>102</sup> Cf. TAYLOR, 1919 [1911], p. 64-70.

engendraram uma tecnologia da administração nas organizações públicas<sup>103</sup>, com o propósito de aprimorar o funcionamento do aparato governamental. Nesse segmento, tais fundamentos instituíram a disciplina de administração pública como uma espécie de “engenharia social”<sup>104</sup>, cuja preocupação com a eficiência produtiva orientava a análise dos “métodos e instrumentos utilizados em cada operação” (Ibid., p.15) – e, conseqüentemente, a síntese de estruturas e processos organizacionais que alcançassem o “máximo rendimento”<sup>105</sup> (Ibid., p. 6). A título de exemplo, Leonard D. White enfatiza, em seu livro “*Introduction to the Study of Public Administration*” (1948 [1926]), que o “objetivo imediato da arte da administração pública é a utilização mais *eficiente* dos recursos à disposição dos oficiais e funcionários” (Ibid., p. 5, ênfase nossa) – e, portanto, a estrutura governamental deve ser “desenhada para facilitar as operações e melhorar os resultados” (Ibid., p.182). Ainda que a disciplina de design não existisse formalmente naquela época, pode-se observar um esforço intencional em aplicar o conhecimento científico ao desenho de organizações públicas – e, como resultado, à projeção de estruturas, processos e sistemas governamentais. Em suma, acreditamos que o design tenha surgido, na disciplina de administração pública, como uma *tecnologia da síntese*, na qual o desenho de artefatos governamentais resultava da descoberta do “melhor método de fazer cada trabalho” (TAYLOR, 2019 [1911], p. 79, ênfase nossa).

### 4.3 Design como método de otimização

Em um segundo sentido, o termo “design” remete aos estudos de Herbert A. Simon, e suas notáveis contribuições aos campos da administração pública e ciências políticas. Como mencionamos anteriormente, Simon enunciou proposições fundamentais a respeito do funcionamento das organizações administrativas (Id., 2013 [1947]; 1955), que

---

<sup>103</sup> “Frederick Taylor’s (1923) authoritative writings on scientific management published in 1911 and originally aimed at the private sector gave rise to a *technology-based management* in the public sector” (KELLER, 2007, p.11, ênfase nossa).

<sup>104</sup> Cf. FRIEDMANN, 2017, p. 15-16.

<sup>105</sup> “[...] a maior prosperidade decorre da maior produção possível dos homens e das máquinas do estabelecimento, isto é, quando cada homem e cada máquina oferecem o melhor rendimento possível” (TAYLOR, 2019 [1911], p. 7)

descreveram, a partir da lógica do “processo decisório” (Id., 1960), um modelo racional de administração. Nesse sentido, tais fundamentos constituem não apenas importantes desenvolvimentos sobre o “processo de tomada de decisão em organizações econômicas”<sup>106</sup>, mas também a gênese de uma disciplina de design nas “ciências do artificial” (BUCHANAN, 2009) – ou seja, a “ciência do design” (*science of design*).

Segundo Simon (1996 [1969]), as ciências do artificial compreendem um corpo de conhecimento científico sobre os processos humanos de síntese – isto é, a produção de objetos ou fenômenos artificiais (Ibid., p.3) –, o qual constitui a formação de “qualquer profissional cuja tarefa seja solucionar problemas, escolher, sintetizar, [e] decidir” (Ibid., p.135). Nessa perspectiva, tais conhecimentos complementam àqueles que constituem as ciências naturais<sup>107</sup>, porém, compreendem diferentes “modalidades lógicas”<sup>108</sup>: enquanto as ciências naturais apoiam-se em proposições necessariamente verdadeiras ou falsas em relação às leis naturais, as ciências do artificial também baseiam-se em proposições contingentes – ou seja, “ao mesmo tempo *possivelmente verdadeiras e possivelmente falsas*” (KAIZER, 2017, p. 7) –, dadas as limitações da racionalidade humana perante a complexidade do mundo real (SIMON, 1996 [1969], p. 136).

Em outras palavras, as contingências impõem-se aos indivíduos em razão de sua capacidade limitada em formular e solucionar problemas complexos no mundo real (Ibid., p.120) – e, por conseguinte, em identificar alternativas de comportamento “suficientemente satisfatórias” (*satisficing*) para a realização de objetivos predeterminados. Assim sendo, Simon (1996 [1969]) tem convicção de que tais alternativas devam ser desenhadas se o propósito é selecionar “aproximações razoáveis para situações reais” (Ibid., p.119), cabendo, às ciências do artificial, explicar “os complexos comportamentos e o raciocínio dos designers, sem reduzi-los inteiramente às leis das ciências naturais” (BUCHANAN, 2009, p. 421).

Nesse contexto, Simon (1996 [1969]) delimita a ciência do design como uma “doutrina intelectualmente consistente, analítica, parcialmente formalizável, parcialmente empírica, e ensinável sobre o processo de design” (Ibid., p.113), a qual ocupa-se da “lógica

---

<sup>106</sup> Cf. THE NOBEL PRIZE. All Prizes in Economic Sciences, 2020. Disponível em:

<<https://www.nobelprize.org/prizes/lists/all-prizes-in-economic-sciences>>. Acesso em: 14 de nov. de 2020

<sup>107</sup> “[...] those things we call artifacts are not apart from nature. They have no dispensation to ignore or violate natural law. At the same time, they are adapted to human goals and purposes” (SIMON, 1996 [1969], p.3).

<sup>108</sup> Cf. CARNAP, 2002 [1937].

do pensamento do design e [d]a variedade de métodos ou ferramentas que os designers empregam ou podem empregar em seu trabalho diário” (BUCHANAN, 2009, p. 421). Nesse sentido, tal doutrina remete às disciplinas de “pesquisa operacional” e “inteligência artificial”<sup>109</sup>, que instruem o processo de design “com formas lógicas que conduzam a métodos *eficientes* de resolução de problemas” (MARGOLIN, 2000 [1998], p.51, ênfase nossa). Nessa tradição, o design diz respeito à síntese de possíveis alternativas para a realização de objetivos predeterminados, adaptando objetos ou fenômenos artificiais às condições que demandam novas ações. Assim, tal adaptação corresponde a otimização dessas alternativas em função do ambiente externo<sup>110</sup> (Ibid., p.116), o qual determina as condições para a projeção de artefatos – e, portanto, informa se os objetivos foram alcançados (Ibid., p.11). Além disso, essa otimização opera “estratégias de tomada de decisões [sic] baseadas em procedimentos derivados matematicamente” (MARGOLIN, 2000 [1998], p.52), apoiando-se “[n]a ideia de *eficiência* para avaliar a eficácia do raciocínio projetual” (Ibid., p.55, ênfase nossa).

Em outras palavras, Simon (1996 [1969]) elabora a ciência do design como uma doutrina operacional, fundada no pensamento analítico, a qual informa o processo de design com um arcabouço teórico exclusivamente técnico. Assim, tal doutrina opera um “método sequencial” (BUCHANAN, 2009), pautado na verificação empírica, que aparta “o juízo subjetivo e a experiência como base para a tomada de decisões em design” (MARGOLIN, 2000 [1998], p. 55). Em suma, Simon (1996 [1969]) refere-se ao design como um *método de otimização*, no qual a síntese de alternativas “suficientemente satisfatórias” resulta da descoberta<sup>111</sup> de “seqüências de ações que levarão [...] a uma situação desejada” (Ibid., p.122).

Isso posto, a ciência do design estabeleceu, no campo da administração pública, parâmetros metodológicos para a produção de artefatos governamentais, que promoveram o “desenvolvimento de abordagens de pesquisa sistemáticas que ajudem a *simplificar* ou até mesmo resolver problemas complexos” (VAN BUUREN et al., 2019, p. 9, ênfase nossa). Nesse sentido, estabeleceu critérios para a seleção de métodos na síntese de artefatos governamentais, constituindo uma matriz de “apoio à decisão para aprimorar a

---

<sup>109</sup> “In substantial part, design theory is aimed at broadening the capabilities of computers to aid design, drawing upon the tools of artificial intelligence and operations research” (SIMON, 1996 [1969], p. 114).

<sup>110</sup> Cf. SIMON, 1996 [1969], p. 6-7.

<sup>111</sup> Cf. Ibid., p.124.

busca por soluções de design [sic] ideais” (Ibid., p.5). Assim, diversos autores<sup>112</sup> caracterizaram a disciplina de administração pública como uma ciência do design, a qual ocupa-se da “projetação [*design*] de instituições e ferramentas adaptativas no setor público, particularmente, em termos de administração e gestão de empresas públicas” (SHANGRAW; CROW, 1998, p. 1063).

A título de exemplo, Ralph F. Shangraw Jr. e Michael M. Crow (1998), especialistas em design organizacional, afirmam que os “estudiosos[s] em administração pública deve[m] compreender, ao projetar melhores instituições no setor público, a relação entre o desenho institucional [*institutional design*], os resultados das políticas, e os efeitos líquidos em segmentos específicos da sociedade” (Ibid., p. 1065). Segundo os autores, esses “designers de administração pública” (*public administration designers*) seguem um processo de oito etapas para a projeção de artefatos públicos: (01) a definição de objetivos; (02) o debate sobre o pré-projeto; (03) a definição dos parâmetros de design; (04) o desenvolvimento de alternativas de solução; (05) a avaliação dessas alternativas; (06) a seleção das alternativas mais “satisfatórias”; (07) a avaliação do projeto; e (08) o aprimoramento da solução ou redesign (Ibid., p. 1069). Nesse processo, utilizam-se de “ferramentas de dedução, avaliação de probabilidade subjetiva, experimentação, e revisão de estudo de caso” (Ibid., p. 1069), com o propósito de produzir alternativas de solução e “selecionar a opção que melhor atenda aos objetivos do sistema” (Ibid., p. 1069). Em suma, esses autores referem-se ao design como um *método de otimização* das organizações públicas, o qual compreende a concepção, configuração e adaptação de seu desenho às mudanças que apresentam-se aos sistemas governamentais (Ibid., p. 1069).

De modo semelhante, outros autores<sup>113</sup> assimilaram a doutrina da ciência do design à projeção de políticas públicas, produzindo estudos acerca dos “instrumentos de implementação utilizados pelos governos em suas tarefas de adaptação e alteração de seus ambientes” (HOWLETT, 2019, p. 13). Nesse sentido, tais estudos buscaram “aproximar as ciências sociais das ciências duras modernas” (MILLER, 1984, p. 255) e produziram, fundamentalmente, modelos quantitativos para a articulação de “perspectivas políticas alternativas sobre a diversidade e mudança social, usando métodos rigorosos” (Ibid., p. 255). Em outras palavras, buscaram “quantificar o processo criativo que impulsiona a mudança qualitativa em [certos] sistemas [governamentais]” (Ibid., p. 257) e elaboraram,

---

<sup>112</sup> Cf. SHANGRAW; CROW, 1989; FREDERICKSON, 2000; WALKER, 2011.

<sup>113</sup> Cf. MILLER, 1984; BOBROW, 1987; HOWLLET, 2019.

essencialmente, instrumentos para a otimização de políticas públicas em função dos “recursos disponíveis e restrições políticas” (Ibid., p. 259). Em suma, esses autores também referem-se ao design como um *método de otimização*, apoiando-se na ciência do design para a descoberta de alternativas “suficientemente satisfatórias” à alteração do ambiente público – e, portanto, valoradas a partir de parâmetros como a “economia”, a “eficiência” e a “efetividade”.

#### 4.4 Design como estratégia de investigação criativa

Por fim, em um terceiro sentido, o termo “design” remete ao desenvolvimento da disciplina de design como uma “tecnologia”<sup>114</sup> ou “ciência da produção”<sup>115</sup> e sua consequente transposição às práticas de administração pública. De modo geral, os estudos em design desenvolveram-se, ao longo do último século, de uma “exploração da forma e função como lógica ou poética”<sup>116</sup> da produção [em artefatos gráficos ou industriais]” (BUCHANAN, 2016a, p. 25) para uma investigação sobre a projeção (*designing*), a *maneira* como os “produtos [são] feitos pelos seres humanos e [os] tipos de atividades que são apropriados para cada tipo de fabricação [*making*]” (Id., 1993, p. 274). A respeito disso, Buchanan ressalta:

[A investigação em design] pode assumir a forma de uma *Poética* ou *Ciência da Produção* do mundo feito pelo homem, com foco na análise dos elementos essenciais dos produtos (ex. forma, função, materiais e maneira de produzir) e a síntese criativa desses elementos nos vários ramos do design, com a devida consideração a como os produtos são projetados, produzidos e distribuídos, bem como evoluem no uso para apoiar a comunidade humana (BUCHANAN, 2009, p.412).

Segundo Buchanan (2007), a ciência da produção estabelece, assim como a ciência do design, uma forte distinção entre análise e síntese, embora não necessariamente com o mesmo propósito ou sob os mesmos princípios. Nesse sentido, o autor explica que a

---

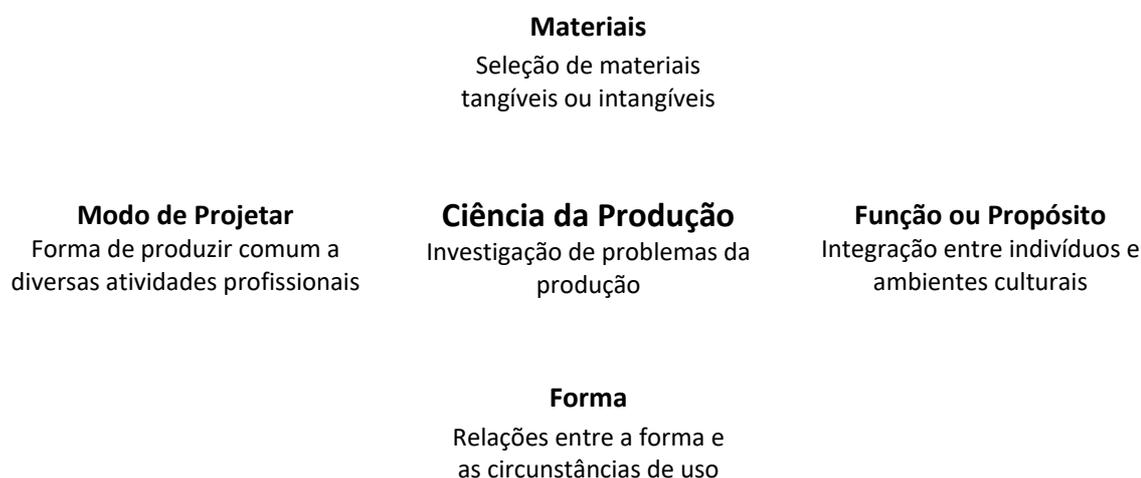
<sup>114</sup> Cf. CROSS, 1982, p. 221-222.

<sup>115</sup> Cf. BUCHANAN, 2009, p. 412.

<sup>116</sup> Ibid., p. 412.

análise, na ciência da produção, diz respeito à investigação dos *elementos funcionais* e da efetividade de um produto – e não das partes subjacentes à sua composição, que toma como base a “experiência dos designers e daqueles que [os] usam” (Id., 2007, p.58). Ademais, tal entendimento refere-se a um conceito expandido de “produto”; estendido ao resultado do trabalho criativo dos designers, em um campo ampliado, na “concepção e planejamento de qualquer aspecto do mundo feito pelo homem” (Id., 2009, p.410). Em suma, o design, como uma atividade investigativa, “começa com a ideia de um produto completo, cujo potencial é progressivamente realizado ou tornado real pelo refinamento dos *elementos funcionais essenciais* que são necessários para um desempenho eficaz” (BUCHANAN, 2007, p. 60, ênfase nossa).

Figura 13 – Os quatro elementos essenciais dos produtos



Fonte: Compilação do autor. <sup>117</sup>

Buchanan (2007) identifica quatro elementos essenciais à investigação de problemas da produção (Figura 13), descrevendo, implicitamente, outras diretrizes para a atividade projetiva. Segundo o autor, o primeiro elemento diz respeito ao “modo de projetar”; à maneira de desenhar, produzir, distribuir, preservar, reciclar ou descartar produtos, a qual caracteriza abordagens comuns a diversas atividades profissionais – ex. design colaborativo, design participativo e design thinking. O segundo elemento, por sua vez, corresponde à seleção de “materiais” tangíveis ou intangíveis na projeção de produtos, como no desenho de artefatos físicos ou digitais. Já o terceiro elemento remete ao conhecimento sobre a “forma” e suas relações com as circunstâncias de uso, considerando aspectos como a “utilidade”, “usabilidade” e “desejabilidade”. Por último, o

<sup>117</sup> Cf. BUCHANAN, 2007.

quarto elemento corresponde ao “propósito” ou à “função” de um produto em sua conexão com questões da vida cotidiana; à maneira como os produtos integram indivíduos e ambientes culturais, nas mais variadas circunstâncias da experiência humana. Em suma, o design, como uma ciência da produção, constitui uma outra sistemática para a investigação de problemas sociais, “fornecendo *insights* sobre a natureza do projeto como um todo, os resultados produtivos, e a atividade projetiva” (BUCHANAN, 2007, p. 61) – e, portanto, sobre a experiência humana.

Destarte, a disciplina do design constitui uma matriz empírica e teórica sobre o “planejar, inventar, fabricar [*making*] e fazer [*doing*]” (CROSS, 1982, p. 221), a qual fornece à atividade projetiva conceitos como “utilidade”, “usabilidade”, “desejabilidade” e “propósito”. Nessa tradição, o design corresponde ao processo de concepção, planejamento e desenvolvimento de produtos; à “síntese de conhecimentos e habilidades das ciências e das humanidades, na investigação de tarefas práticas” (Ibid., p. 222). Nesse sentido, remete ao pensamento do design como uma *investigação criativa*<sup>118</sup>; ao “ato de perguntar e responder questões sobre o propósito, a forma, os materiais e a efetiva produção de um produto desejado para alcançar um resultado específico” (BUCHANAN, 2016b, p. 15) que investiga, a partir da experimentação, possíveis alternativas para as circunstâncias a serem alteradas. Em suma, a disciplina do design consiste em uma “tecnologia” ao invés de uma “ciência aplicada” (CROSS, 1982), que incorpora outros tipos de conhecimento à projeção de produtos, em sua integração com a experiência humana.

Assim, cada vez mais governos vêm recorrendo à disciplina de design para aprimorar o desempenho de políticas e serviços públicos, assimilando abordagens como o “design estratégico”<sup>119</sup>, “design etnográfico”<sup>120</sup> e “design colaborativo”<sup>121</sup> à projeção da ação governamental. Nesse sentido, diversos autores<sup>122</sup> caracterizaram o design como “uma *maneira* de reenquadrar questões políticas, e ‘gerar e testar’ novas soluções para problemas públicos” (LEWIS et. al, 2019, ênfase nossa) e apoiam-se, principalmente, no design thinking para “redesenhar políticas [públicas], serviços e produtos com base nas perspectivas, necessidades e experiências dos usuários finais” (VAN BUUREN, et al.,

---

<sup>118</sup> Cf. a sessão 1.1 deste trabalho.

<sup>119</sup> Cf. BOYNER, 2020.

<sup>120</sup> Cf. METELLO, 2018.

<sup>121</sup> Cf. BLOMKAMP, 2018.

<sup>122</sup> Cf. MINTROM; LUETJENS, 2016; VAN BUUREN et al., 2019.

2019, p. 7). Entretanto, argumentamos que a simples aplicação dessas técnicas, desprovidas de sua estrutura investigativa, implica no entendimento de que os melhores cursos de ação já estão dados e servem, essencialmente, ao aprimoramento de ações previamente implementadas – portanto, já avaliadas quanto ao seu desempenho. Dessa maneira, o design, como uma atividade inerentemente social, deve reconhecer que existem múltiplas *maneiras* de desenhar e fabricar produtos, que variam de acordo com o propósito e as circunstâncias a serem alteradas, e constituem uma matriz ampla para a investigação de problemas.

Isso permite, por exemplo, analisar a construção de “programas governamentais” como produtos de design; como o resultado do trabalho criativo de designers, em um campo ampliado, na articulação de estruturas, processos, pessoas e recursos públicos em vistas à execução da ação governamental. Abordagens como o “design estratégico”, “design etnográfico” e “design colaborativo”, assim como a “ciência do design”, o “planejamento estratégico” e a “gestão da qualidade”, constituem *modos de projetar*; maneiras de investigar problemas da produção que fornecem diferentes *insights* sobre a natureza do projeto como um todo – e, portanto, representam possíveis encaminhamentos para a exploração de problemas governamentais. De modo semelhante, a seleção de *materiais* corresponde ao levantamento dos instrumentos essenciais à composição de programas governamentais, tais como normas jurídicas e recursos orçamentários. A *forma*, por sua vez, diz respeito à configuração das estruturas, processos e sistemas organizacionais que operam esses programas, descrevendo seu funcionamento a partir de suas relações com as circunstâncias de uso – ou seja, a maneira como atendem aos *stakeholders* em diferentes níveis políticos. Por fim, o *propósito* ou função de um programa corresponde à maneira como integram indivíduos e ambientes culturais; à análise das circunstâncias a serem alteradas e a síntese dos objetivos a serem perseguidos, com base em um entendimento integrado da experiência humana. Nesse sentido, o pensamento do design constitui uma abordagem abrangente de inovação, que organiza os esforços de outras disciplinas na resolução de problemas governamentais.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

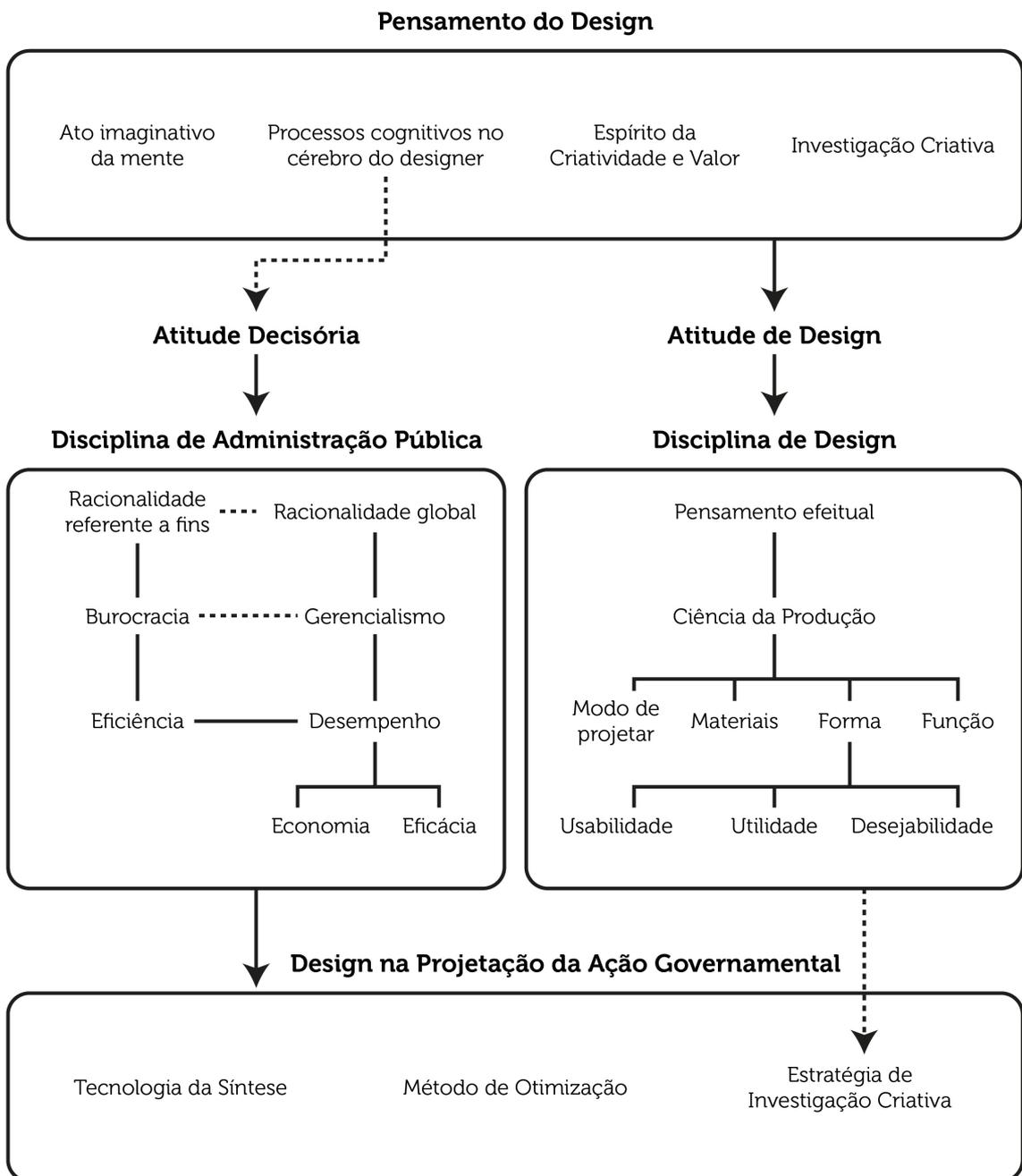
Nesse trabalho, exploramos as relações entre “design”, “pensamento do design” e “administração pública” e investigamos o design como abordagem para a projeção da ação governamental. Nesse sentido, examinamos, a partir de nossa pesquisa bibliográfica, possíveis interações entre os campos do design, administração de empresas e administração pública, com o objetivo de caracterizar tanto o pensamento do design no campo da administração pública, quanto as tradições subjacentes a projeção da ação governamental.

Inicialmente, exploramos conhecidas contribuições teóricas sobre “gestão do design”, “design como gestão” e “design de negócios”, caracterizando-as como três possíveis abordagens para as relações entre design e organizações administrativas – e, portanto, para a projeção de estruturas, processos e sistemas organizacionais. Em seguida, analisamos o ambiente sobre o qual se deu nosso estudo – ou seja, a própria administração pública –, constatando não apenas a racionalidade subjacente à projeção da ação governamental, mas também uma série de conceitos que informam a resolução de problemas no setor público – ex. “eficiência”, “efetividade” e “desempenho”. Por fim, sugerimos uma matriz para a interpretação das relações entre design e administração pública (Figura 14), identificando três possíveis abordagens para o design na projeção da ação governamental:

- a) Uma *tecnologia da síntese*, que refere-se à aplicação do conhecimento das ciências naturais ao desenho de artefatos. Nesse sentido, o design opera como um instrumento para a síntese de artefatos organizacionais, com base em princípios da administração científica;
- b) Um *método de otimização*, que corresponde à síntese de alternativas “suficientemente satisfatórias” à resolução de problemas previamente identificados – e, portanto, já analisados quanto a possíveis consequências. Nesse sentido, o design corresponde à síntese de alternativas possivelmente eficientes à solução de problemas governamentais, otimizando cursos de ação em função das condições que apresentam-se à realidade governamental;

- c) Uma estratégia de *investigação criativa*, que combina análise e síntese dos elementos funcionais de produtos, através da experimentação. Nesse sentido, o design corresponde ao processo de concepção, planejamento e desenvolvimento de produtos, que articula diferentes tipos de conhecimento na projeção de estruturas, processos e sistemas organizacionais.

Figura 14 – Pensamento do Design no campo da Administração Pública



Fonte: O autor.

Nossas considerações finais, entretanto, versam não apenas sobre essas possíveis abordagens para a projeção da ação governamental, mas também sobre a atuação do design na administração governamental. Como argumentamos anteriormente, o campo da administração pública compreende o design, fundamentalmente, como uma disciplina ou prática a ser gerenciada, de maneira que delimita a atividade projetiva à resolução de problemas técnicos – ou melhor, “problemas domesticados”. Nessa lógica, demonstramos que a burocracia constitui uma estrutura sistemática para a exploração e resolução de problemas governamentais, que fornece diretrizes técnicas para a projeção da ação governamental – e, conseqüentemente, para as atividades de design. Melhor dizendo, a racionalidade referente a fins, que constitui as organizações burocráticas, fornece princípios e orientações estratégicas à projeção da ação governamental, assim instituindo uma matriz de apoio à tomada de decisão na concepção, planejamento e desenvolvimento de artefatos governamentais – valorados, portanto, a partir de sua “economia”, “eficiência” e “efetividade”. Assim, a burocracia aparta a subjetividade e a experiência como base para a tomada de decisão em design, reduzindo a atividade projetiva à síntese de estruturas, planos, processos, serviços, e outras ações governamentais orientadas à eficiência administrativa. Em suma, o design atua na administração governamental predominantemente como técnica, servindo à resolução de problemas previamente determinados e já analisados quanto a possíveis conseqüências.

Argumentamos, entretanto, que a eficiência não constitui um *fim* em si, mas uma *maneira* de viabilizar aquilo que foi planejado – e, conseqüentemente, um parâmetro para a seleção de possíveis *meios* para a implementação da ação governamental. Nesse sentido, acreditamos que o design, como uma matriz empírica e teórica para a investigação de problemas sociais, possa fornecer outros *insights* sobre a natureza do projeto como um todo – e, portanto, outras diretrizes para a projeção da ação governamental. Melhor dizendo, a disciplina de design pode constituir uma outra sistemática para a exploração de problemas governamentais, fornecendo princípios como a “utilidade”, “usabilidade”, “desejabilidade” e o “propósito” à *invenção* de novas ferramentas para a projeção da ação governamental – e, por conseguinte, artefatos intrinsecamente conectados à experiência humana. Dessa maneira, o design pode atuar como arte ou método na projeção da ação governamental, articulando conhecimentos empíricos e científicos na concepção de estruturas, planos, processos, serviços, e outras ações governamentais. Nesse sentido, o pensamento do design pode constituir uma outra noção de “projeto

organizacional”<sup>123</sup>, que contribua para a integração entre indivíduos e ambientes culturais – o cerne de problemas estruturais e sistêmicos.

O presente trabalho constitui, portanto, não apenas uma sistematização sobre as relações entre “design”, “pensamento do design” e “administração pública”, mas também um constructo para a investigação de problemas governamentais. Nesse sentido, acreditamos que nossas categorias para a atividade projetiva – ou seja, uma *tecnologia da síntese*, um *método de otimização* e uma *estratégia de investigação criativa* – forneçam alicerces para novas pesquisas sobre a atuação do design na administração governamental, em especial, aquelas que compreendam uma perspectiva humanista do design. Por um lado, nossos resultados sugerem a necessidade de estudos sobre a “cultura do design thinking”<sup>124</sup> nas práticas de administração pública, e suas implicações para a projeção da ação governamental. Neste trabalho, correlacionamos a emergência desse fenômeno à progressão do discurso gerencialista no setor público, porém não observamos em profundidade essas implicações. Cabe referir que os trabalhos de Herbert A. Simon representam importantes referências para essa discussão, uma vez que compõem um denominador comum às literaturas de design, administração pública e administração de empresas – e, conseqüentemente, diferentes perspectivas disciplinares sobre um mesmo objeto.

Por outro lado, nossos resultados também apontam para a necessidade de novos instrumentos para a projeção da ação governamental, conectados intrinsecamente às circunstâncias de uso, portanto, às condições que demandam novas ações. Como argumentamos anteriormente, a construção de planos, programas e outros instrumentos governamentais apoia-se, essencialmente, em parâmetros como a “economia”, a “eficiência” e a “efetividade”, que fornecem diretrizes técnicas para a resolução de problemas governamentais. Neste trabalho, sustentamos que o design, como uma *estratégia de investigação criativa*, pode constituir uma outra matriz para a investigação de problemas governamentais, porém, não propusemos ferramentas baseadas nesses preceitos. Assim, faz-se necessário o “desenvolvimento experimental” de novos instrumentos, com vistas à produção de modelos e ferramentas de design, que contribuam para a solução de problemas práticos no campo da administração pública.

---

<sup>123</sup> Cf. a sessão 2.3 deste trabalho.

<sup>124</sup> Cf. a seção 3.2.3 deste trabalho.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. *Cadernos ENAP*, n. 10, p. 1-50. Brasília: Fundação Escola Nacional de Administração Pública, 1997.

ALVESSON, Mats; KÄRREMAN, Dan. Varieties of Discourse: On the Study of Organizations through Discourse Analysis. *Human Relations*, v. 54, n. 9, p. 1125-1149, 2000. <https://doi.org/10.1177/0018726700539002>.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 27ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

BAILEY, Jocelyn; LLOYD, Peter. “The introduction of design to policymaking: Policy Lab and the UK government” in Design + Research + Society – Future-Focused Thinking: 50th Anniversary Conference of the Design Research Society (DRS), 2016, Brighton. *Proceedings of DRS 2016, Design Research Society 50th Anniversary Conference*. Londres: Design Research Society, 2016, p. 3619-3633. <https://doi.org/10.21606/drs.2016.314>.

BASON, Christian. “Introduction: The Design for Policy Nexus” in BASON, C. (org). *Design for Policy*. Londres: Routledge, 2013. Edição do Kindle.

\_\_\_\_\_. *Leading Public Design: Discovering human-centred governance*. Bristol: Policy Press, 2017.

BARROS, Gustavo. Herbert A. Simon and the concept of rationality: boundaries and procedures. *Brazilian Journal of Political Economy*, v. 30, n. 3, p. 455-472, Jul./Set., 2010. Disponível em: <[https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-31572010000300006&lng=en&tlng=en](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572010000300006&lng=en&tlng=en)>. Acesso em 10 nov. 2020. <https://doi.org/10.1590/S0101-31572010000300006>.

\_\_\_\_\_. *Racionalidade e Organizações: Um estudo sobre o Comportamento Econômico na Obra de Herbert A. Simon*. São Paulo: Ed. do Autor, 2016.

BARRY, Daved. “Redesigning Organization Design” in JUNGINGER, Sabine; FAUST, Jürgen (org.). *Designing Business and Management*. Londres: Bloomsbury Publishing, 2016.

BARZELAY, Michael. “Origins of the New Public Management: An international view from public administration/political science” in McLAUGHLIN, Kathleen; OSBORNE, Stephen

P.; FERLIE, Ewan. (org.) *New Public Management: Current Trends and Future Prospects*. Londres: Routledge, 2002.

BICKMAN, Leonard. The functions of program theory. *New directions for program evaluation*, v. 1987, n. 33, p. 5-18, 1987.

BLOMKAMP, Emma. The Promise of Co-Design for Public Policy. *Australian Journal of Public Administration*, v. 77, n. 4, p. 729-743, 2018. <https://doi.org/10.1111/1467-8500.12310>.

BRASIL. DECRETO-LEI nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm)>. Acesso em 02 de out. de 2020.

\_\_\_\_\_. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em 23 de jan. de 2019.

BRANDALISE, Isabela; FERRAREZI, Elisabete; LEMOS, Joselene (org.). *Colaboração internacional para inovação: o caso do GNova e do MindLab*. Brasília: Enap, 2018. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3527>>. Acesso em: 02 dez. 2018.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. *Revista do Serviço Público - RSP*, v. 47, n. 1, Jan./Abr. 1995. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/702>>. Acesso em: 13 fev. 2020. <https://doi.org/10.21874/rsp.v47i1.702>.

\_\_\_\_\_. Reflexões sobre a Reforma Gerencial Brasileira de 1995. *Revista do Serviço Público - RSP*, v.50, n. 4, p. 5-29, Out./Dez. 1999. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/354>>. Acesso em: 13 fev. 2020. <https://doi.org/10.21874/rsp.v50i4.354>.

BOLAND, Richard Jr.; COLLOPY, Fred. “Design Matters for Management” in BOLAND, Richard Jr.; COLLOPY, Fred. (org). *Managing as designing*. Redwood City, CA: Stanford University Press, 2004.

BOOTH, Wayne C.; COLOMB, Gregory G.; WILLIAMS, Joseph M. *The Craft of Research*. 2ª ed. Chicago: The University of Chicago Press, 2003.

BOYER, Bryan; COOK, Justin W.; STEINBERG, Marco. *In Studio: Recipes for Systemic Change*. Helsinki: Sitra, 2011.

BOYER, Bryan. Helsinki Design Lab: Ten Years Later. *She Ji: The Journal of Design, Economics, and Innovation*, v. 6, n. 3, p. 279-300, 2020. Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2405872620300411>>. Acesso em: 26 jan. 2021. <https://doi.org/10.1016/j.sheji.2020.07.001>.

BROWN, Tim. Design Thinking. *Harvard Business Review*, v. 86, n. 6, p. 84, 2008.

BUCHANAN, R. Declaration by design: Rhetoric, argument, and demonstration in design practice. *Design Issues*, v. 2, n. 1, p. 4-22, 1985.

\_\_\_\_\_. Wicked problems in design thinking. *Design Issues*, v. 8, n. 2, p. 5-21, 1992.

\_\_\_\_\_. “Rhetoric and the Productive Sciences: Towards a New Program for Research in Design” in DE VRIES; M. J.; CROSS, N.; GRANT, D. P. (orgs). *Design Methodology and Relationships with Science*. Dordrecht: Springer, 1993.

\_\_\_\_\_. “Management and Design: Interaction Pathways in Organizational Life” in BOLAND, Richard Jr.; COLLOPY, Fred. (org). *Managing as designing*. Redwood City, CA: Stanford University Press, 2004.

\_\_\_\_\_. “Strategies of Design Research: Productive Science and Rhetorical Inquiry” in MICHEL, Ralf (org.). *Design Research Now: Essays and Selected Projects*. Basel: Birkhäuser Board of International Research in Design, 2007.

\_\_\_\_\_. “Thinking about design: An historical perspective” in GABBAY, D. M.; MEIJERS, A.; WOODS, J. (org). *Handbook of the Philosophy of Science. Volume 9: Philosophy of Technology and Engineering*. Amsterdam: North Holland, 2009.

\_\_\_\_\_. “Design on new ground: The turn to action, services, and management” in JUNGINGER, Sabine; FAUST, Jürgen (org.). *Designing Business and Management*. Londres: Bloomsbury Publishing, 2016.

\_\_\_\_\_. Mundos em construção: design [projeto], gerenciamento e a reforma da cultura organizacional. *Arcos Design*, v. 9, n. 2, p.1-30, 2016. Tradução de João de Souza Leite. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/arcosdesign>>. <https://doi.org/10.12957/arcosdesign.2016.29390>.

BURREL, Gibson, MORGAN, Gareth. *Sociological paradigms and organisational analysis: Elements of sociology of corporate life*. Londres: Heinemann, 1979.

CARDOSO JR., José Celso. “Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: Elementos para ressignificar o debate e capacitar o estado” in PINTO, Eduardo Costa; CARDOSO JR., José Celso; LINHARES, Paulo de Tarso (org.). *Estado, instituições e democracia*. Brasília: Ipea, 2010. <https://doi.org/10.21874/rsp.v70i2.3212>.

CARNAP, Rudolf. *The Logical Syntax of Language*. Chicago: Open Court Publishing, 2002. [1937].

CASALI, Adriana M. “Comunicação organizacional: Considerações Epistemológicas” in Encontro Nacional dos Programas de Pós-graduação em Administração, 2004, Curitiba. *Anais do XXVIII ENANPAD*. Disponível em: <[http://www.anpad.org.br/~anpad/eventos.php?cod\\_evento=1&cod\\_evento\\_edicao=8&cod\\_edicao\\_subsecao=39](http://www.anpad.org.br/~anpad/eventos.php?cod_evento=1&cod_evento_edicao=8&cod_edicao_subsecao=39)>. Acesso em: 23 jan. 2019.

CASTELLS, Manuel. *A Sociedade em Rede*. 20ª edição. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2019. Tradução de Roneide Venancio Majer.

CAVALCANTE, Pedro Luiz. O Plano Plurianual: Resultados da mais recente Reforma do Planejamento e Orçamento no Brasil. *Revista do Serviço Público - RSP*, v. 58, n. 2, p. p. 129-150, abr./jun. 2007. <https://doi.org/10.21874/rsp.v58i2.168>.

\_\_\_\_\_. Trends in Public Administration after Hegemony of the New Public Management. *Revista do Serviço Público - RSP*, v. 70, n. 2, pp. 195-218, Jun. 2019.

COMISSÃO EUROPEIA. *Implementing an Action Plan for Design-Driven Innovation*. Bruxelas, 2013. Relatório. Disponível em: <<https://ec.europa.eu/docsroom/documents/13203/attachments/1/translations/en/renditions/pdf>>.

COOPER, Robert G.; KLEINSCHMIDT, Elko. *Industrial design in Canada: its role and strategic impact*. Ottawa: Design Canadá, 1979. Disponível em: <<https://publications.gc.ca/site/eng/9.882743/publication.html>>.

COOPER, Rachel.; PRESS, Mike. *The Design Agenda: A Guide to Successful Design Management*. Chichester: Wiley & Sons, 1995.

COOPER, Rachel; JUNGINGER, Sabine. “General Introduction: Design Management – A Reflection” in COOPER, R.; JUNGINGER, S.; LOCKWOOD, T. (org). *The Handbook of Design Management*. Londres: Bloomsbury Academic, 2011.

CROSS, Nigel. Designerly ways of knowing. *Design Studies*, v. 3, n. 4, p. 221-227, Out. 1982. [https://doi.org/10.1016/0142-694X\(82\)90040-0](https://doi.org/10.1016/0142-694X(82)90040-0).

\_\_\_\_\_. (org). *Developments in Design Methodology*. Nova Iorque: John Wiley & Sons, 1984.

\_\_\_\_\_. Designerly Ways of Knowing: Design Discipline versus Design science. *Design Issues*, v. 17, n. 3, p. 49-55, 2001.

CHRISTIANSEN, J.; BUNT, L. “Innovating Public Policy: Allowing for Social Complexity and Uncertainty in the Design of Public Outcomes” in BASON, C. (org). *Design for Policy*. Londres: Routledge, 2013. Edição do Kindle.

CUNHA, Lucas do Monti Nascimento. *A Inserção do Design na Administração Pública Carioca*. Orientador: Cláudio Freitas de Magalhães. 2015. 131 f. Dissertação (Mestrado em Design) – Departamento de Artes e Design, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

CUNHA, Lucas do Monti Nascimento; KAIZER, Felipe; SOUZA LEITE, João de. “National Design and Desenho Industrial: Brazilian Issues in Historical Perspective” in 10th+1 Conference of the International Committee of Design History and Design Studies (ICDHS), 2018, Barcelona. *Back to the future. The future in the past: ICDHS 10th+1 Conference Barcelona 2018*. Barcelona: Universitat de Barcelona Edicions, 2018, v. 1.2, p. 153-156. <http://dx.doi.org/10.29327/115614.11-1>.

DAWSON, Sandra; DARGIE, Charlotte. “New Public Management: A discussion with special reference to UK health” in McLAUGHLIN, Kathleen; OSBORNE, Stephen P.; FERLIE, Ewan. (org.) *New Public Management: Current Trends and Future Prospects*. Londres: Routledge, 2002.

D'AVENI, Richard. A. *Hypercompetition: Managing the Dynamics of Strategic Maneuvering*. Nova Iorque: The Free Press, 2010. Edição do Kindle.

DENHARDT, Janet V.; DENHARDT, Robert B. *The New Public Service: Serving, Not Steering*. Londres: M.E. Sharpe, 2007.

DENHARDT, Robert B.; CATLAW, Thomas J. *Teorias da Administração Pública*. 2ª Ed. São Paulo: Cengage Learning, 2017.

DANISH DESIGN CENTER. *The Design Ladder: Four steps of design use*. Disponível em: <<https://danskdesigncenter.dk/en/design-ladder-four-steps-design-use>>. Acesso em: 15 out. 2018.

DESIGN COUNCIL. *Design in the Public Sector: Lessons from applying design approaches in the public sector*. Disponível em: <<https://www.designcouncil.org.uk/resources/report/design-public-sector-lessons-applying-design-approaches-public-sector>>. Acesso em: 17 nov. 2018.

DEMIL, Benoît; LECOCQ, Xavier. Business model evolution: in search of dynamic consistency. *Long range planning*, v. 43, n. 2, p. 227-246, 2010.

DESIGN FOR EUROPE. *Design and the Public Sector*. Disponível em: <<https://publicsector-map.designforeurope.eu/en/>>. Acesso em: 23 dez. 2020.

DILNOT, Clive. The State of Design History, Part II: Problems and Possibilities. *Design Issues*, v. 1, n. 2, 1984, p. 3-20. <https://doi.org/10.2307/1511495>.

DONG, Lisheng. *Public Administration Theories: Instrumental and Value Rationalities*. Londres: Palgrave Macmillan, 2015.

DRUCKER Peter F. *The Practice of Management*. Nova Iorque: Harper & Row, 1954.

DUNLEAVY, Patrick; MARGETTS, Helen; BASTOW, Simon; TINKLER, Jane. New Public Management Is Dead – Long Live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 16, n. 3, jul. 2006, p. 467-494, <https://doi.org/10.1093/jopart/mui057>.

DUNNE, David; MARTIN, Roger. Design thinking and how it will change management education: An interview and discussion. *Academy of Management Learning & Education*, v. 5, n. 4, p. 512-523, 2006.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Administração pública e políticas públicas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p. 813-836, Dez. 2011. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7016/5575>>. Acesso em: 31 Mar. 2020.

FARR, Michael. Design Management. Why is it Needed Now? *Design Journal*, n. 200, p. 38-39, 1965. Disponível em: <<https://vads.ac.uk/diad/article.php?title=200&year=1965&article=d.200.22>>. Acesso em 23 de fev. 2019.

FISCHER, Tânia. Administração pública como área de conhecimento e ensino: a trajetória brasileira. *Revista e Administração de Empresas*, v. 24, n. 4, p. 278-288, Dez. 1984. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-75901984000400038&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75901984000400038&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 29 Mar. 2020. <https://doi.org/10.1590/S0034-75901984000400038>.

FORTY, Adrian. *Objetos de desejo*. São Paulo: Editora Cosac Naify, 2007.

FRANK, Robert H. *Microeconomia e Comportamento*. 8ª ed. Porto Alegre: AMGH, 2013. Edição do Kindle.

FREDERICKSON, George H. Can bureaucracy be beautiful? *Public Administration Review*, v. 60, n. 1, p. 47-53, Jan./Fev. 2000. <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00061>.

FRIEDMANN, John. “Two Centuries of Planning Theory: An Overview” in MANDELBAUM, S. J.; MAZZA, L.; BURCHELL, R. W.; (org.). *Explorations in Planning Theory*. Nova Iorque: Routledge, 2017. Edição do Kindle.

FRIEDMAN, Ken. “Theory Construction in Design Research: Criteria, Approaches, and Methods” in Design Research Society International Conference (DRS), 2002, Londres. *Common Ground: Proceedings of the Design Research Society International Conference*. Trent: Staffordshire University Press.

\_\_\_\_\_. “Three Thousand Years of Designing Business and Organizations” in JUNGINGER, Sabine; FAUST, Jürgen (org.). *Designing Business and Management*. Londres: Bloomsbury Publishing, 2016.

GAETANI, Francisco. O ensino de administração pública no Brasil em um momento de inflexão. *Revista do Serviço Público – RSP*, v. 50, n. 4, p. 92-120, Out./Dez., 1999. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/358>>. Acesso em: 07 Nov. 2020. <https://doi.org/10.21874/rsp.v50i4.358>

GALBRAITH, Jay R.; DOWNEY, Diane; KATES, Amy. *Designing Dynamic Organizations*. AMACOM: Nova Iorque, 2002. Edição do Kindle.

GALBRAITH, Jay R. “Organization Design” in CUMMINGS, Thomas G. *Handbook of Organization Development*. Thousand Oaks: SAGE, 2008.

GIL, Antonio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. *Gestão por Resultados e eficiência na Administração Pública: uma análise à luz da experiência de Minas Gerais*. Orientador: Maria Rita Garcia Loureiro Durand. 2009. 187 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – EAESP/FGV, São Paulo, 2009.

GORB, Peter. “Design as a Corporate Weapon” in GORB, Peter. (org.) *Design Management*. Londres: Architecture, Design and Technology Press, 1990.

GORB, Peter; DUMAS, Angela. “Silent Design” in COOPER, R.; JUNGINGER, S.; LOCKWOOD, T. (org). *The Handbook of Design Management*. Londres: Bloomsbury Academic, 2011.

GOVLAB. *Introducing the Digital Policy Model Canvas*. Disponível em: <<http://thegovlab.org/introducing-the-digital-policy-model-canvas/>>. Acesso em: 26 fev. 2019.

GUERREIRO RAMOS, Alberto. A Sociologia de Max Weber. *Revista do Serviço Público - RSP*, v. III, n. 2, ago./set. 1946. Disponível em: <<http://www.cra-rj.adm.br/publicacoes/DASP/alberto-guerreiro/a-sociologia-de-max-weber>>. Acesso em: 13 fev. 2020.

\_\_\_\_\_. *A Nova Ciência das Organizações*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1989.

HOBBSAWM, Eric. *Era dos extremos: o breve século XX*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. Edição do Kindle.

HOOD, Christopher. A public management for all Seasons? *Public Administration*, v. 69, n. 1, p. 3-19, 1991. Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>> Acesso em: 15 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. The “New Public Management” in the 1980s: Variations on a Theme. *Accounting, Organizations and Society*, v. 20, n. 2-3, p. 93-109, fev./abr. 1995. Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/0361368293E0001W?via%3Dihub>> Acesso em: 15 jan. 2020. [https://doi.org/10.1016/0361-3682\(93\)E0001-W](https://doi.org/10.1016/0361-3682(93)E0001-W).

HOWLETT, Michael. *Designing Public Policies*. 2ª ed. Abingdon: Routledge, 2019. Edição do Kindle.

HUGHES, Owen E. *Public Management and Administration: An Introduction*. 3ª ed. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2003.

IDEO. *Reimagining the Shopping Cart*. Disponível em: <<https://www.ideo.com/post/reimagining-the-shopping-cart>>. Acesso em: 26 jan. 2019.

JAPIASSÚ, Hilton; MARCONDES, Danilo. *Dicionário Básico de Filosofia*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2008. Edição do Kindle.

JONES, J. Christopher. “A Method of Systematic Design” in JONES, J. Christopher; THORNLEY, D. G. (org.). *Conference on Design Methods*. Oxford: Pergamon Press Limited, 1963.

JUNGINGER, Sabine. Design in the organization: parts and wholes. *Strategic Design Research Journal*, v. 2, n. 9, p. 23-29, 2009.

\_\_\_\_\_. “Thoughts on Design as a Strategic Art” in JUNGINGER, Sabine; FAUST, Jürgen (org.). *Designing Business and Management*. Londres: Bloomsbury Academic, 2016.

\_\_\_\_\_. *Transforming Public Services by Design: Re-orienting policies, organizations and services around people*. Londres: Routledge, 2017.

\_\_\_\_\_. “How the Public Sector Redefines our Notion of Design-driven Innovation” in International Conference on Design History and Studies (ICDHS), 2018, Barcelona. *Back to the future. The future in the past: ICDHS 10th+1 Conference Barcelona 2018*. Barcelona: Universitat de Barcelona Edicions, 2018, v. 2.2. p. 619-622.

JULIER, Guy. Design and Political Economy in the UK. *Knowledge, Technology & Policy*, v. 22, n. 4, p. 217-225, 2010.

KAIZER, Felipe. “Efeituação e Projeto: Aproximações entre os Fundamentos do Empreendedorismo, da Gestão e do Design” in SPGD, 2017, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: Even3, 2018. Disponível em: <[https://www.even3.com.br/anais/spgd\\_2017/59229-efeituacao-e-projeto--aproximacoes-entre-os-fundamentos-do-empendedorismo-da-gestao-e-do-design](https://www.even3.com.br/anais/spgd_2017/59229-efeituacao-e-projeto--aproximacoes-entre-os-fundamentos-do-empendedorismo-da-gestao-e-do-design)>. Acesso em: 20 de fev. de 2019.

KAIZER, Felipe; CUNHA, Lucas do M. N. “Herbert Simon como Teórico do Design” in SPGD, 2019, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: Even3, 2020. Disponível em: <[https://www.even3.com.br/anais/spgd\\_2019/220672-herbert-simon-como-teorico-do-design](https://www.even3.com.br/anais/spgd_2019/220672-herbert-simon-como-teorico-do-design)>. Acesso em: 27 de mar. de 2020. <http://doi.org/10.29327/114892.5-1>.

KELLER, Lawrence F. “Public Administration and the American Republic: The Continuing Saga of Management and Administration in Politics” in RABIN, Jack (org.) *Handbook of Public Administration*. 3ª ed. Boca Raton (FL): CRC Press, 2007.

LEITE, Leonardo Queiroz. *História da reforma gerencial do Estado de 1995*. Orientador: Luiz Carlos Bresser-Pereira. 2019. 285 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas, Fundação Getúlio Vargas de São Paulo, São Paulo, 2019.

LEWIS, Jenny M.; MCGANN, Michael, M.; BLOMKAMP, Emma. When design meets power: design thinking, public sector innovation and the politics of policymaking. *Policy & Politics*, v. 48, n. 1, p. 111-130, 2019. <https://doi.org/10.1332/030557319X15579230420081>.

LIU, Sylvia Xihui. The Evolution of Design Management: A Comparison of the UK, US, and Japan. *International Journal of Cultural and Creative Industries*, v. 2, n. 1, 2014. Disponível em: < <http://www.ijcci.net/index.php?option=module&lang=en&task=pageinfo&id=139>>. Acesso em 31 jan. 2019.

MACIEL, Everardo. A Crise do Planejamento Brasileiro. *Revista do Serviço Público - RSP*, v.117, n. 1, p.37-48, 1989. Disponível em: < <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/900>>. Acesso em: 23 mar. 2020.

MARCH, James G.; SIMON, Herbert A. *Teoria das Organizações*. Rio de Janeiro: Centro de Publicações Técnicas da Aliança Para o Progresso Missão Norte-Americana de Cooperação Econômica e Técnica no Brasil (USAID), 1967. Tradução de Hugo Wahrlich.

MARGOLIN, Victor. Os Dois Herbert: História, teoria e crítica no ensino de design em nível de doutorado. *Arcos Design*, v. 3, p. 48-63, 2000. Tradução de João de Souza Leite.

MATIAS-PEREIRA, José. *Governança no Setor Público*. São Paulo: Atlas, 2010. Edição do Kindle.

MATUS, Carlos. *Política, Planejamento e Governo - Vol. I*. Brasília: Ipea, 1993.

\_\_\_\_\_. “O Plano como Aposta” in GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (org.) *Planejamento e Orçamento Governamental – Vol. 1*. Brasília: Enap, 2006. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/805>>. Acesso em: 23 mai. 2020.

MINDLAB. *About Mindlab*. Disponível em: <<https://mind-lab.dk/en/om-mindlab>>. Acesso em: 24 de jul. de 2017.

McGRATH, Rita Gunther. Business Models: A Discovery Driven Approach. *Long range planning*, v. 43, n. 2, p. 247-261, 2010.

McGANN, Michael; BLOMKAMP, Emma; LEWIS, Jenny M. The rise of public sector innovation labs: experiments in design thinking for policy. *Policy Sciences*, v. 51, n. 3, p. 249-267, Mar., 2018. Disponível em: < <https://link.springer.com/article/10.1007/s11077-018-9315-7>>. Acesso em 05 fev. 2021. <https://doi.org/10.1007/s11077-018-9315-7>.

METELLO, Daniela Gomes. *Design etnográfico em políticas públicas: inovação na prática*. Brasília: Enap, 2018. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3524>>. Acesso em: 02 dez. 2018.

MICHLEWSKI, Kamil. Uncovering design attitude: Inside the culture of designers. *Organization studies*, v. 29, n. 3, p. 373-392, 2008.

MILLER, Trudi C. “Conclusion: A Design Science Perspective” in MILLER, T. C. (org.) *Public Sector Performance: A Conceptual Turning Point*. Baltimore: The John Hopkins University Press, 1984.

MINTROM, Michael; LUETJENS, Joannah. Design Thinking in Policymaking Processes: Opportunities and Challenges. *Australian Journal of Public Administration*, v. 75, n. 3, p. 391-402, 2016.

MINTZBERG, H.; AHLSTRAND, B.; LAMPEL, J. *Safari de estratégia. Um roteiro pela selva do planejamento estratégico*. Porto Alegre: Bookman, 2001.

MOE, T. The New Economics of Organization. *American Journal of Political Science*, v. 28, n. 4, p. 739-777, Nov. 1984.

MOOR, Liz. “Designing the State” in JULIER, Guy. (org.) *Design and Creativity: Policy, Management and Practice*. Oxford: Berg, 2009

MOOR, Liz; JULIER, Guy. “Design and Creativity” in JULIER, Guy. (org.) *Design and Creativity: Policy, Management and Practice*. Oxford: Berg, 2009

OSORIO, Mauro; VERSIANI, Maria Helena. O papel das instituições na trajetória econômico-social do Estado do Rio de Janeiro. *Cadernos do Desenvolvimento Fluminense*, n. 2, p. 188-210, 2013.

\_\_\_\_\_. História de capitalidade do Rio de Janeiro. *Cadernos do Desenvolvimento Fluminense*, n. 7, p. 75-90, 2015.

OSTERWALDER, Alexander; YVES, Pigneur. *Business Model Generation: Inovação em Modelo de Negócios*. Rio de Janeiro: Alta Books, 2011.

PAL, Leslie A. “Inversions without End: The OECD and Global Public Management Reform” in MAHON, R.; McBRIDE, S. (org.) *The OECD and Transnational Governance*. Toronto: UCB Press, 2008

PAULA, Ana Paula de Paes. *Entre a Administração e a Política: Os desafios da gestão pública democrática*. 2003. 281 p. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003.

\_\_\_\_\_. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. *RAE – Revista de Administração de Empresas*, v. 45, n. 1, p. 36-49, 2005.

POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. *Public Management Reform: A Comparative Analysis – Into the Age of Austerity*. 4ª ed. Oxford: Oxford University Press, 2017.

PRATT, J.; ZECKHAUSER, R. (org). *Principals and Agents: The Structure of Business*. Boston: Harvard Business School Press, 1985.

RIBEIRO, Thiago Reis Marques. *Das missões à comissão: ideologia e projeto desenvolvimentista nos trabalhos da “Missão Abbink” (1948) e da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (1951-1953)*. Orientador: Cezar Teixeira Honorato. 2012. 240 f. Dissertação (Mestrado em História) – Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2012

SANDERS, Elizabeth B-N.; STAPPERS, Pieter Jan. Co-creation and the new landscapes of design. *Co-design*, v. 4, n. 1, p. 5-18, 2008. <https://doi.org/10.1080/15710880701875068>.

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

SANTOS, Eugênio A. Vilela. “O Confronto entre o Planejamento Governamental e o PPA” in CARDOSO JR., José Celso (org.). *A Reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil*. Brasília: Ipea, 2011.

SARASVATHY, Saras D. Causation and effectuation: Toward a theoretical shift from economic inevitability to entrepreneurial contingency. *Academy of Management Review*, v. 26, n. 2, p. 243-263, 2001.

SCOTT, Richard W. *Institutions and Organizations: Ideas, Interests, and Identities*. 4ª ed. Los Angeles: Sage Publications, 2013.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369, Abr. 2009. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122009000200004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122009000200004&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 02 fev. 2020. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122009000200004>.

SIMON, Herbert A. A Behavioral Model of Rational Choice. *The Quarterly Journal of Economics*, v. 69, n. 1, p. 99-118, 1955.

\_\_\_\_\_. *Models of Man: Social and Rational*. Nova Iorque: John Wiley & Sons, 1957.

\_\_\_\_\_. *The New Science of Management Decision*. 1ª ed. Nova Iorque: Harper & Row, 1960.

\_\_\_\_\_. *The Shape of Automation for Men and Management*. Nova Iorque: Harper & Row, 1965.

\_\_\_\_\_. *The Sciences of the Artificial*. 3ª ed. Cambridge, MA: The MIT Press, 1996 [1969].

\_\_\_\_\_. *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*. 4ª ed. Nova Iorque: The Free Press, 2013 [1947]. Edição do Kindle.

SOUZA, Antônio Ricardo de. As trajetórias do planejamento governamental no Brasil: meio século de experiências na administração pública. *Revista do Serviço Público - RSP*, v. 55, n.4,

p. 5-29, Out./Dez. 2004. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/254>>. Acesso em: 20 abr. 2020.

STEINGRABER, Ronivaldo; FERNANDEZ, Ramon Garcia. A racionalidade limitada de Herbert Simon na Microeconomia. *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, v. 1, n. 34, p. 123-162, fev. 2013. Disponível em: <http://revistasep.org.br/index.php/SEP/article/view/5>. Acesso em: 10 nov. 2020.

REIS, José de Oliveira. *A Guanabara e seus Governadores*. v. 5. Rio de Janeiro: Editora Lidador, 1977.

SALSKOV-IVERSEN, Dorte; HANSEN, Hans Krause; BISLEV, Sven. Governmentality, Globalization, and Local Practice: Transformations of a Hegemonic Discourse. *Alternatives: Global, Local, Political*, v. 25, n. 2, p. 183-222, 2000. Disponível em: <[www.jstor.org/stable/40644996](http://www.jstor.org/stable/40644996)>. Acesso em: 28 set. 2020.

SHANGRAW JR., Ralph F.; CROW, Michael M. Public Administration as a Design Science. *International Journal of Public Administration*, v. 21, n. 6-8, p. 1059-1077, 1998. Acesso em: 10 mar. 2021. <https://doi.org/10.1080/01900699808525334>

TAYLOR, Frederick W. *The Principles of Scientific Management*. Nova Iorque: Harper & Brothers Publishers, 1919 [1911].

\_\_\_\_\_. *Princípios de Administração Científica*. 9ª ed. Rio de Janeiro: LTC, 2019 [1911]. Tradução de Arlindo Vieira Ramos. Edição do Kindle.

TRAGTENBERG, Maurício. *Burocracia e ideologia*. 2ª ed. São Paulo: Editora UNESP, 2006. Edição do Kindle.

TOPALIAN, Alan. *The Management of Design Projects*. Londres: Associated Business Press, 1980.

VAN BUUREN, Arwin; LEWIS, Jenny M.; PETERS, Guy B.; VOORBERG, William. Improving public policy and administration: exploring the potential of design. *Policy & Politics*, v. 48, n. 1, p. 3-19, Set., 2019. <https://doi.org/10.1332/030557319X15579230420063>.

VERGANTI, R. *Design Driven Innovation: Changing the Rules of Competition by Radically Innovating What Things Mean*. Boston: Harvard Business Press, 2009.

VIEIRA, M. M. F.; KNOPP, G. C.; ROLIM, H. L.; SIMÕES, J. M.; DARBILLY, L. V. C. *Teoria geral da administração*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

WALKER, Larry. Woodrow Wilson, Progressive Reform, and Public Administration. *Political Science Quarterly*, v. 104, n. 3, p. 509-525, Outono, 1989. Disponível em: <[www.jstor.org/stable/2151276](http://www.jstor.org/stable/2151276)>. Acesso em: 12 Mar. 2020. <http://doi.org/10.2307/2151276>.

WALKER, R. M. Globalized public management: an interdisciplinary design science? *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 21, n. 2, p. i53-i59, Abr. 2011. <https://doi.org/10.1093/jopart/muq091>.

WALSH, Vivien; ROY, Robin; BRUCE, Margaret. Competitive by design. *Journal of Marketing Management*, v. 4, n. 2, p. 201-216, 1988. <https://doi.org/10.1080/0267257X.1988.9964069>.

WEBER, Max. *The Theory of Social and Economic Organization*. Nova Iorque: Free Press, 2009. Edição do Kindle.

\_\_\_\_\_. *Economia e Sociedade: Fundamentos da Sociologia Compreensiva, Volume 1*. 4ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2015.

WHITE, Leonard D. *Introduction to the Study of Public Administration*. 3ª ed. Nova Iorque: The Macmillan Company, 1948 [1926].

WILLIANSO, O. *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*. Nova Iorque: Free Press, 1985.

WILLOUGHBY, William F. *Principles of Public Administration*. Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1927.

WILSON, Woodrow. The Study of Administration. *Political Science Quarterly*, v. 2, n. 2. p. 197-222, Jun. 1887. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2139277>>. Acesso em: 05 mar. 2020. <http://doi.org/10.2307/2139277>.

WOOD JR., Thomaz. *Gurus, curandeiros e modismos gerenciais*. São Paulo: Atlas, 1999.

WOOD JR., Thomaz; PAULA, Ana Paula de Paes. *Pop-management: a Literatura Popular de Gestão no Brasil*. São Paulo: FGV EASP, 2002. 127 p. Disponível em: <<https://pesquisa->

[eaesp.fgv.br/publicacoes/gvp/pop-management-literatura-popular-de-gestao-no-brasil](http://eaesp.fgv.br/publicacoes/gvp/pop-management-literatura-popular-de-gestao-no-brasil)>.  
Acesso em: 18 out. 2020.

WOODWARD, Richard. “Towards Complex Multilateralism? Civil Society and the OECD”  
in MAHON, R.; McBRIDE, S. (org.) *The OECD and Transnational Governance*. Toronto:  
UCB Press, 2008.