

Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas - FACE

Departamento de Gestão de Políticas Públicas - GPP

ESTER RAMOS ALEIXO

**Design Thinking como uma abordagem inovadora no
processo de formulação de políticas públicas: Estudo de
caso Programa PROGREDIR**

Brasília – DF

2023

ESTER RAMOS ALEIXO

**Design Thinking como uma abordagem inovadora no
processo de formulação de políticas públicas: Estudo de
Caso Programa PROGREDIR**

Monografia apresentada ao
Departamento de
Gestão de Políticas Públicas
como requisito
parcial à obtenção do título de
Bacharel em
Gestão de Políticas Públicas.

Orientador/a: Dr. Sheila
Tolentino

Brasília – DF

2023

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a Deus por me sustentar e capacitar até aqui, por me direcionar ao curso de gestão de políticas públicas e plantar em meu coração o desejo de servir aos desprotegidos, injustiçados e vulneráveis. Expresso minha gratidão à minha irmã Beatriz por abrir mão de seus sonhos e cuidar de mim; se hoje realizei o sonho de me formar em uma das melhores universidades do país, foi graças ao seu sacrifício. Agradeço também à minha mãe, Marleuza, por não deixar faltar nada e por conceder-me o privilégio de me dedicar exclusivamente aos meus estudos.

Sou grata à Publicae, que me fez apaixonar ainda mais pelo curso e foi a grande responsável pelo meu crescimento como pessoa e profissional. Expresso minha gratidão aos meus amigos de curso, Ricardo, Alexandre, Luna, Bruna, Tifany e Manoela, que tornaram todo o processo mais leve; sem vocês, eu não teria conseguido chegar até o fim. Agradeço, também, aos meus amigos de vida por estarem comigo em todas as etapas da minha jornada, mesmo quando minha rotina foi engolida por trabalho e estudos.

Agradeço à minha orientadora, Sheila Tolentino, por toda dedicação e excelência no ensino, tornando-se uma referência profissional.

Obrigado por estarem comigo em uma das fases mais importantes da minha vida. Amo vocês!

RESUMO

O design thinking é uma abordagem destinada a resolução de problemas complexos, com foco em colocar o usuário no centro da solução, considerando suas demandas e necessidades. A formulação de políticas públicas, por sua vez, envolve a criação de ações para enfrentar problemas públicos. A relação entre o uso do design thinking e a formulação de políticas públicas surgiu com a aplicação dessa abordagem na reformulação de programas, diante das evidências das falhas do modelo racional linear de formulação de políticas públicas diante de problemas complexos.

Este trabalho buscou descrever a influência dessa abordagem no programa Progredir, por meio do Projeto de Inovação Progredir realizado pelo GNOVA (laboratório de inovação em governo) da ENAP (Escola Nacional de Administração Pública Brasileira). O objetivo é descrever o uso do design thinking e identificar seus limites e possibilidades como uma nova abordagem de reformulação de políticas públicas no âmbito do Programa Progredir.

O método de pesquisa adotado foi qualitativo, envolvendo entrevistas e pesquisa documental.

O principal achado desta pesquisa revelou que a abordagem enfrentou restrições institucionais e não resultou no aperfeiçoamento desejado do programa. No entanto, destaca-se que a mentalidade do design thinking, centrada no usuário, considerando o território, a complexidade do contexto e as múltiplas dimensões de uma política pública, causou uma influência de aprendizagem organizacional e foi defendida como uma abordagem a ser disseminada entre os formuladores de políticas públicas.

Palavras-chaves: design thinking, políticas públicas, reformulação de políticas públicas, inovação e políticas públicas.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Síntese Comparação Modelo Tradicional e Modelo Experiencial	17
Quadro 2 - Organização e Cargo dos Entrevistados	25

LISTA DE FIGURA

Figura 1 - Duplo Diamante	23
Figura 2 - Escopo Visual do Duplo Diamante Utilizado na Reformulação do Programa Progredir.	29
Figura 3 - Mapa de Insights Programa Progredir.	31
Figura 4 - Mapa de Insights (Uso de Rede, Uso da Plataforma e Governança).	42
Figura 5 - Percentual de Cidadãos Inscritos no Progredir - Por Região	45
Figura 6 - Número de Parceiros	45

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
1.1 Contextualização do tema	9
1.2 Sobre o Programa	10
1.3 Pergunta de pesquisa	12
1.4 Objetivo geral	12
1.5 Objetivos Específicos	12
1.6 Justificativa	12
2 REFERENCIAL TEÓRICO	13
2.1 Formulação de políticas públicas.	13
2.2 Métodos e técnicas para formulação de políticas públicas	16
2.3 Desenho de Políticas Públicas	19
2.4 Design Thinking	21
3 METODOLOGIA	24
3.1 Tipo e Descrição Geral da Pesquisa	24
3.2 Caracterização da organização, setor ou área lócus de estudo.	25
3.3 População e amostra (ou participantes do estudo)	25
3.4 Procedimentos de coleta dos dados (evidências empíricas) da pesquisa.	26
3.5 Instrumento(s) de coleta de dados da pesquisa	26
3.6 Procedimentos de análise dos dados (ou das evidências empíricas).	26
4 ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DE DADOS	27
4.1 Etapas e Processos do uso do Design Thinking no Projeto de Inovação Progredir.	27
4.2 Técnicas e Ferramentas Utilizadas nas Etapas do Design Thinking.	34
4.3 Limites e Possibilidades do Uso do Design Thinking na Reformulação de Políticas Públicas.	38
4.4 Análise da influência da Abordagem do Design Thinking na Reformulação do Programa Progredir	40
4.5 Resultados do Programa em 2023.	44
5 CONCLUSÃO	46
APÊNDICE A	47
APÊNDICE B	50
APÊNDICE D	55
APÊNDICE E	57
REFERÊNCIAS	58

1 INTRODUÇÃO

1.1 Contextualização do tema

A formulação de políticas públicas consiste no processo de criação de opções sobre o que fazer a respeito de um problema público, e o design thinking consiste em uma metodologia ágil de resolução de problemas complexos (Brown, 2018), focado no usuário da solução. A aproximação da formulação de políticas públicas com a abordagem do design thinking tem se dado diante das evidências das falhas do modelo racional linear de formulação de políticas públicas diante de problemas complexos (wicked problems) (Cavalcante; Mendonça; Brandalise, 2019).

O modelo racional linear de formulação de políticas públicas apresenta uma lacuna entre a teoria e a prática, ou seja, existe um hiato entre a formulação planejada por meio de uma hipótese e o contexto real de implementação da política. O modelo tradicional tem como principal característica o processo decisório isolado da realidade sem participação social ocasionando a ineficácia da política (Lejano, 2012).

O design thinking, nas políticas públicas, surge como um modelo de formulação de políticas públicas em que a teoria anda em conjunto com a prática por meio de um processo decisório compartilhado, em que coloca no centro as demandas advindas dos usuários diretamente afetados pela política, contemplando a diversidade de atores, a complexidade e os múltiplos contextos dos problemas sociais para soluções práticas e inovadoras (Cavalcante; Mendonça; Brandalise, 2019).

Os laboratórios de inovação em governo são as principais instituições que utilizam as metodologias ágeis, em específico o design thinking, para inovação dos processos e resultados dos serviços públicos com foco na experiência do cidadão ao utilizar os serviços prestados pelo Estado (ENAP, 2019).

As metodologias ágeis são metodologias que levam em consideração as necessidades de mudanças no planejamento, o aprendizado interativo, os riscos e o dinamismo dos projetos, com o intuito de mudar o planejamento com agilidade para alcançar o melhor resultado possível na entrega dos serviços prestados (ENAP, 2019).

Visando entender os limites e possibilidades do uso da metodologia do design thinking para o aperfeiçoamento das políticas públicas será realizado um estudo de caso da política nacional de emprego, trabalho e renda Programa Progredir.

O Programa Progredir instituído pelo Decreto Nº 9.160, DE 26 de setembro de 2017 foi criado com o objetivo de inclusão social e produtiva de pessoas inscritas no Cadastro Único por meio de qualificação profissional, intermediação entre o público e vaga de emprego e auxílio de microcrédito para pequenos empreendedores.

No ano de 2019 foi apresentado ao GNOVA, laboratório de inovação em governo da ENAP (Escola Nacional de Administração Pública), a necessidade de inovação na plataforma do programa devido a dificuldade de efetividade da plataforma de atingir o seu público alvo, iniciando o Projeto de Inovação Progredir (ENAP, 2019).

O GNOVA (laboratório de inovação em governo) foi criado em 2016 com o objetivo de melhorar o relacionamento do Estado com os cidadãos na prestação de serviços para a sociedade com o foco nas pessoas, em todos os projetos prestados pelo laboratório são utilizadas metodologias ágeis e abordagens inspiradas no *design*, ciências sociais e economia comportamental, os três eixos de atuação são prospecção, experimentação e disseminação de inovação em serviços e políticas públicas, para fomentar a cultura e a prática da inovação na administração pública (ENAP, 2019).

Assim sendo, o programa Progredir foi formulado em 2017 utilizando metodologias tradicionais de formulação de políticas públicas e em 2019 foi reformulado utilizando a metodologia ágil do *design thinking*,

Diante do exposto, busca descrever o uso do *design thinking* e identificar seus limites e possibilidades como uma nova abordagem de reformulação de políticas públicas no âmbito do Programa Progredir.

1.2 Sobre o Programa

Especificando o Plano Progredir, consiste em uma política pública de inclusão produtiva e social que tem por objetivo a redução da pobreza e das desigualdades sociais, por meio da inclusão e permanência da população de baixa renda no mercado de trabalho (Ministério do Desenvolvimento Social, 2018; pág 9).

O público-alvo do programa são as pessoas inscritas no Cadastro Único (CadÚnico), ou seja, brasileiros com renda per capita de até meio salário mínimo (Ministério do Desenvolvimento Social, 2018; pág 9).

O programa inovou ao criar a Rede de Parceiros do Desenvolvimento Social, unindo instituições públicas e privadas para oferecer emprego, qualificação profissional e empreendedorismo a famílias inscritas no programa. Essa rede permite um trabalho em cooperação para mapear as demandas do mercado de trabalho, conectar empresas, trabalhadores e instituições educacionais. Além disso, o programa integra a formação profissional com a intermediação de empregos, visando preparar trabalhadores de forma mais eficaz para o mercado de trabalho (Ministério do Desenvolvimento Social, 2018; pág 26).

O programa busca integrar políticas públicas existentes, com a participação voluntária de estados, municípios, organizações não governamentais, empresas e entidades da sociedade civil, para otimizar os resultados (Ministério do Desenvolvimento Social, 2018; pág 28).

As ações intersetoriais são promovidas por intermédio do Grupo Gestor composto pelos Ministérios do Desenvolvimento Social, Ministério da Educação, Ministério do Trabalho, Ministério da Indústria, Comércio e Serviços, Ministério do Exterior, Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicação. O Grupo Gestor tem por objetivo a integração dos serviços prestados por cada órgão, ou seja, das políticas de transferência de renda, qualificação técnica e profissional, incentivo ao empreendedorismo, intermediação de mão de obra e acesso a serviços básicos (Ministério do Desenvolvimento Social, 2018; pág 30).

O Programa Progredir conta com uma série de objetivos e diretrizes:

Dos objetivos específicos:

- estimular e ampliar o acesso de pessoas incluídas no CadÚnico ao mundo do trabalho e propiciar melhores condições de emprego e renda;
- articular e coordenar a oferta de serviços para a inclusão produtiva, de forma a aproximar os trabalhadores e empreendedores pobres e o mundo do trabalho por meio de ações de intermediação de mão de obra (IMO), qualificação profissional e empreendedorismo;
- incentivar ações municipais e estaduais de inclusão produtiva; e
- incentivar ações de órgãos e entidades públicas e instituições privadas que promovam a inclusão do público-alvo no mundo do trabalho. (Ministério do Desenvolvimento Social, 2018; pág 10).

Das diretrizes:

- promover a articulação intersetorial, interfederativa e intrafederativa, com ênfase na cooperação entre os entes e parceiros, visando o desenvolvimento social;
- incentivar a integração de políticas públicas e projetos em execução nos territórios;

- ativar parcerias e arranjos colaborativos com órgãos do Governo Federal e instituições privadas, sociais e públicas;
- estabelecer conexões entre famílias e oportunidades de inclusão; (Ministério do Desenvolvimento Social, 2018; pág 10).

1.3 Pergunta de pesquisa

De que maneira a metodologia de design thinking influenciou o processo de aperfeiçoamento do programa Progredir?

1.4 Objetivo geral

Descrever o uso do design thinking e identificar seus limites e possibilidades como uma nova abordagem de reformulação de políticas públicas no âmbito do Programa Progredir.

1.5 Objetivos Específicos

- Identificar as principais etapas do processo de design thinking utilizado na reformulação do Programa Progredir
- Descrever as técnicas e ferramentas específicas de design thinking utilizadas na reformulação da política pública.
- Identificar os limites e possibilidades da metodologia do design thinking no processo de reformulação

1.6 Justificativa

A constante necessidade de modernização do setor público emergiu no contexto pós redemocratização, com as reformas que visava a ruptura do modelo de administração racional-burocrático (hierarquia, impessoalidade e neutralidade, controle de procedimentos, pouca discricionariedade, centralização e análise de custo benefício), conhecida como reforma gerencial ou New Public Management o novo modelo objetivava inovar a prestação de serviços públicos por meio da lógica privada de aumento da eficiência, efetividade e competitividade e da expansão de serviços públicos para além do Estado mediante terceirização, privatização e publicização. (Cavalcante, 2017, P. 15)

Diante da expansão da prestação dos serviços públicos com a interação Estado, sociedade civil e mercado surge uma nova concepção de administração pública, o de governança que estende a participação cidadã para os processos de tomada de decisão (processos decisórios) no âmbito público através de ferramentas de participação democrática e deliberativas para uma melhor abordagem na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas junto com um maior controle social. (Cavalcante, 2017, P. 30)

O conceito de inovação no setor público sempre esteve presente atrelado ao conceito de desenvolvimento social, principalmente em tempos de crise fiscal no Estado, onde o tamanho do Estado é reduzido, aumenta a ausência do Estado em novos setores da sociedade, aumenta a participação da sociedade civil na resolução de problemas públicos e novas abordagens de soluções de problemas surgem.

Na atualidade, é evidente o crescente movimento de inovação em políticas públicas, seja pelo *boom* de laboratórios de inovação no governo que utilizam as metodologias ágeis, pelo crescente número de organizações do terceiro setor na formulação e implementação de políticas públicas que buscam suprir a lacuna do Estado, o surgimento de cargos em concursos públicos para modernização do aparato estatal e entre outras evidências que levam para a relevância do tema.

Portanto, a pesquisa sobre os limites e possibilidades da metodologia do design thinking como uma nova abordagem de formulação de políticas públicas faz-se necessária devido a necessidade de se pensar metodologias práticas que construam soluções levando em consideração os cenários complexos, ambíguos e incertos, com recursos escassos e com maior participação social, pressionando o governo a tomar decisões com uma perspectiva inovadora e centrada nas pessoas, visando uma maior efetividade nas políticas públicas rompendo com o modelo tradicional racional linear de formulação de políticas públicas.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Formulação de políticas públicas.

O livro *Formulação de políticas públicas* de Ana Cláudia Capella reuniu a principal literatura sobre formulação de políticas públicas, utilizando os seus estudos

de revisão de literatura sobre as principais características do processo de formulação, será aqui citado como se dar a abordagem de formulação de políticas públicas para logo mais entender outras abordagens de formulação para além da tradicional.

A formulação de políticas é a fase do processo decisório que compreende a definição do problema, a inserção na agenda governamental e a definição de alternativas para construção da solução. A começar pelo processo de definição de problemas, fundamental para a análise de política pública e para compreensão da formulação.

[...]para compreender a formulação de políticas reside no processo de definição de problemas, por meio do qual o debate sobre uma questão é estruturado, podendo chamar a atenção dos tomadores de decisão. (Capella, 2018, pág 14)

A definição de problemas abrange o levantamento de evidências, definição das causas e consequências, organização e mobilização das partes interessadas, defesa de interesse e disputa por apoio para tornar o problema relevante aos olhos dos tomadores de decisão, sendo assim é um processo essencialmente técnico-político. Segundo Capella problemas públicos são:

[...] entendidos como o resultado de um processo de escolhas, ou seja, problemas não são elementos latentes, prestes a serem identificados, diagnosticados ou descobertos. Problemas são escolhas realizadas por grupos sociais em relação às diversas questões que circulam pela arena pública. (Capella, 2018, pág 20)

A literatura classifica alguns principais componentes que orientam a definição do problema, sendo eles: a demonstração de causalidade e efeito de um problema, a percepção de gravidade do problema, a incidência/frequência de um problema, a novidade do problema, o impacto do problema relacionado a realidade e proximidade das pessoas, a identificação da urgência/crise de determinado problema, a identificação de qual público-alvo pertence o problema e os meios e os fins de como se dará a ação governamental sobre o problema. (Stone, 2002, Anthony Downs, 1972; Traquina, 1995; Rochefort 1984; Schneider e Ingram 1993; 1997).

A definição do problema com base nos elementos ajudam a identificar os atores principais, a representação dos fatos baseados em evidências, a definir a urgência da situação, as perspectivas e construção de cenários sobre as devidas soluções e o grau de atenção dado ao problema.

A partir do momento em que o problema é definido dar-se início ao processo de disputa por atenção para colocar determinado problema na agenda governamental. A agenda governamental é: “[...] composta pelas questões consideradas relevantes pelos tomadores de decisão, seja no plano local, estadual ou federal”. (Cappela, 2018, p. 28). A agenda está no campo do uso da força/poder do Estado de escolher intervir ou não em determinado problema social.

Kingdom (2003) separa a agenda governamental da agenda decisória, a separação traz a diferença de momentos da agenda, sendo a agenda governamental o conjunto de assuntos sobre quais o governo volta a sua atenção em um determinado momento, e a agenda decisória contempla questões que estão prontas para a tomada de decisão pelos formuladores de políticas públicas, ou seja, prestes a se tornarem políticas públicas.

A agenda governamental envolve o contexto político e social de determinado problema, a distribuição de atenção, definição de prioridade entre os diversos problemas e a capacidade do governo intervir no problema priorizado (Capella, 2018).

Assim que o problema entra na agenda e passa a receber a atenção começa o processo de definição de alternativas. De acordo com Capella (2018, p. 71)

A definição de alternativas refere-se à formulação propriamente dita, momento em que diferentes cursos de ação (alternativas, propostas, soluções, ações) são avaliados para que seja definida uma forma de lidar com uma questão.

A definição de alternativas consiste em um processo de disputa política, que envolve diferentes atores e instituições que apresentam alternativas diferentes e contraditórias sobre a ação estatal. Cabe aos tomadores de decisão a priorização de qual problema voltará a atenção. O processo decisório de priorização e escolhas de soluções, para a ação governamental, precisa levar em consideração as consequências das medidas tomadas, a correlação com um problema bem definido e a escolha dos instrumentos de políticas públicas.

Os instrumentos e ferramentas de formulação de políticas públicas são os meios que o governo tem para lidar com os problemas (Capella, 2018, p. 74). Hood (1986) classifica os recursos disponíveis para formulação de políticas públicas como instrumentos de políticas públicas, conhecido também como modelo NATO (nodalidade, autoridade, tesouro e orçamento), diz respeito aos meios que o governo tem para planejar a implementação da política pública (desenho da política), estes

instrumentos podem ser combinados para abranger os múltiplos aspectos do problema.

Os quatro elementos do modelo NATO são:

- 1) Nodalidade: é a ferramenta de disseminação de conhecimento por meio da comunicação pública, ou seja, o Estado detém informações sobre os problemas públicos e a utiliza como um instrumento de mobilização baseado na propagação de informação.
- 2) Autoridade: consiste na ferramenta de uso da força do Estado (autoridade) para propor normas à sociedade utilizando seu poder legal.
- 3) Tesouro: é a ferramenta orçamentária disponível para a ação estatal.
- 4) Organização: é o conjunto das estruturas organizacionais da administração pública onde é colocada em prática a política pública.

A conexão dos instrumentos escolhidos com os objetivos pretendidos da ação consiste no desenho da política pública. O processo de triagem de solução para o desenho da política é um processo altamente competitivo em que algumas ideias sobrevivem, outras são combinadas entre si gerando uma nova ideia e outras são descartadas, fazendo assim uma analogia seleção natural dos indivíduos (Capella, 2018, p. 98, apud Kingdom). A alternativa que vence o processo competitivo e se torna efetivamente considerada como uma possível solução passa pelo processo de difusão de alternativa em que é espalhada entre os diversos atores da formulação até se tornar uma ação concreta.

2.2 Métodos e técnicas para formulação de políticas públicas

Lejano (2012) no livro "*Parâmetros para Análise de políticas: A fusão de texto e contexto*" descreve a existência da lacuna entre a prática e a teoria da política como uma separação entre o texto e o contexto, no qual a política é formulada por autoridades, pessoas detentoras de poder e tomadores de decisão de forma distante do contexto da implementação. Para ele, o processo decisório deve ser compartilhado entre o foco central de tomada de decisão (Estado) e um foco periférico (o campo) de implementação, ou seja, a política deve ser formulada entre esses dois centros decisórios para que a consideração do contexto tenha influência na formulação de política pública.

Para considerar o contexto real do campo político é preciso entender a complexidade e a multidimensionalidade da situação política e buscar maneiras de

correlacionar os diversos aspectos para entender a realidade, é preciso se atentar para o fato de que “não é possível compreender a totalidade de uma realidade apenas com a observação e sempre iremos tentar obter uma melhor compreensão dela” (Lejano, 2012 *apud* Pierce 1905), isto é há uma limitação na descrição completa da situação política, sendo possível apenas uma descrição parcial das múltiplas dimensões, ângulos e particularidade de cada contexto social.

O modelo experiencial visa a redução da separação entre os tomadores de decisão e aqueles para o qual a política está sendo feita, ou seja, entre o projeto político e a ação política, ou texto e contexto, considerando o contexto real e as particularidades de cada situação.

A principal característica do modelo experiencial é a mudança de tratamento do público alvo visto como coparticipantes da tomada de decisão e não apenas como receptores da política. O modelo possui três bases de visão fenomenológica: a descrição por experiência, o pragmatismo e a ação participativa de Paulo Freire. A descrição por experiência se dar por meio da busca da pura descrição da realidade de uma determinada situação política enfatizando a experiência, cognição e impressão da realidade; o pragmatismo é a construção de conhecimento por meio de testes práticos; e a ação participativa é devido a teoria do desenvolvimento de Paulo Freire que influenciou o campo de formulação de políticas públicas inserindo pesquisas de ação participativa como forma de coletar informações para subsidiar a construção da política se forma mais próxima da realidade da situação política.

O processo do modelo experiencial é rico em detalhar a situação política, sendo dividido em duas etapas: a descrição e integração. Para entender o contexto político é necessário uma descrição densa da situação política que aborde seus diferentes aspectos, perspectivas e dimensões; as múltiplas informações devem ser integradas de modo coerente para subsidiar a elaboração da ação política que inclui os atores diretamente afetados gerando uma política mais aproximada à realidade possível.

Há diversos modos de descrição do contexto político, a descrição deve partir dos atores diretamente afetados pela política e o tomador de decisão deve apenas gerenciar o processo de análise e descoberta das informações. Os espaços de participação devem dar a liberdade para os atores se expressarem de forma livre, devem possibilitar múltiplas perspectivas, os atores devem ser diversos (múltiplos espaços) e as informações geradas devem possibilitar uma ação.

As principais técnicas de participação social são: técnicas de observação participante, entrevistas, testemunhos, pesquisa participativa e técnicas de multimídia (gravação, fotografia).

As informações obtidas por meio do processo de participação social devem ser integradas, assim como a descrição possui vários modos de abordagem, sendo os principais: metanarrativa: que consiste na construção de uma narrativa coerente combinando as diferentes partes das informações coletadas; composição: a construção de um único sentido para as informações coletadas unificando as e apresentado as juntas; triangulação: a junção de diferentes informações que acusam para uma única conclusão; testemunho: a compreensão de uma situação política por meio de um ator política que está no centro da situação; e ação que é construir uma ação utilizando as diferentes informações coletadas.

A Tabela 1 apresenta em síntese a diferença entre a formulação de políticas públicas em modo tradicional e utilizando o modelo experiencial.

Quadro 1 - Síntese Comparação Modelo Tradicional e Modelo Experiencial

	Modelo Tradicional	Modelo experiencial
Lógica	Processo linear que parte de um conjunto de hipótese até o teste da hipótese	Não linear, as hipóteses surgem de um processo circular no qual um grupo de stakeholders interessados compartilham conhecimento, refletem sobre ele e começam a integrar a informação.
Conhecimento	Confina o conhecimento a um tipo definido de forma restrita (dados estatísticos coletados em formato padronizado em uma pesquisa formal)	Apresenta múltiplos caminhos de conhecimento, o que significa que tipos diferentes de informação são almejados (diferentes tipos de dados)
Análise	A realidade é testada para verificar se está ou não em conformidade com a hipótese do analista.	A análise significa integração, isto é, a fusão de diferentes linhas de informação de modo a termos uma percepção mais completa do todo.

Objetivo	O objetivo mais importante é a prova estatística.	O objetivo é a ação governamental.
Modelo de Aprendizado	Limita o aprendizado a um modelo pré determinado.	O Aprendizado envolve a descoberta de hipóteses novas e ainda não previstas, compartilhamento de conhecimento e reflexão.

Fonte: autoria própria (Capella, 2018 e Lejano; 2012).

Portanto, para se aproximar do contexto político e formular políticas públicas eficientes é preciso experimentá-lo na prática a realidade do público alvo, para contemplar a diversidade e detalhes singular de cada situação.

2.3 Desenho de Políticas Públicas

As definições de desenho de políticas públicas (policy design) refere-se a ligação entre a formulação de políticas públicas e a implementação garantindo a efetividade da política.

“Para Howlett e Mukherjee (2018), a efetividade é o objetivo fundamental de qualquer desenho, sendo entendida como a capacidade da política de atingir seus objetivos (Lima; Aguiar; Lui, 2021)”. O desenho possui elementos que formam o resultado da política, sendo os principais: atores, recursos definidos, o que, quando, por que, como, objetivos, metas e instrumentos.

O desenho abrange a tomada de decisão para pensar a ação pública. Reconhecendo a racionalidade limitada dos tomadores de decisão, Considine (2018) aborda comportamentos tomados pelos formuladores que aumenta a chance da política ser ineficaz, os comportamentos são: agrupamento de similaridades reduzindo a complexidade do problema, uso de soluções que vem mais fácil à mente, partir de um ponto já conhecido, excesso de previsão de eventos, assim, os tomadores de decisão possuem tendência a reproduzir comportamentos anteriores tornando-os resistentes à inovação (Lima; aguiar; Lui, 2021).

A definição de objetivos é uma área não tão explorada no desenho de políticas públicas, porém está vinculada com a escolha de instrumentos e resultado da política, os objetivos “se referem aos aspectos intencionais do desenho e indicam quais as consequências pretendidas (Lima; Aguiar; Lui, 2021)”.

A elaboração em si do desenho se dá na escolha dos instrumentos da ação pública, já abordado no tópico de formulação de políticas públicas. A escolha dos

instrumentos é um fator principal, pois é o que liga a teoria da formulação com a prática da implementação conectando-os por meio dos objetivos definidos. “Os instrumentos são métodos identificáveis por meio dos quais a ação coletiva é estruturada para lidar com um problema público (Lima; Aguiar; Lui, 2021)”. Schneider e Ingram (1990) abordam a forma como os instrumentos escolhidos podem não ser aderidos pelo público-alvo, sendo elas: as pessoas partem do pressuposto que as normas não são dirigidas a elas, carecem de incentivo para tomar as ações necessárias, discordam do meios e fins da política, altos níveis de incerteza do que deve fazer.

Buscando lidar com essas situações onde a escolha dos instrumentos tornam a política ineficaz surgem as abordagens participativas e colaborativas, em que o público alvo participa do processo decisório de instrumentos que os conectam com a implementação e diminui o risco da ineficiência.

O público-alvo é um elemento bem debatido no desenho de políticas públicas, visto que favorecem alguns grupos e desfavorecem outros já que é impossível agradar todos os grupos.

“Na perspectiva da construção social, assume-se que os policy-makers constroem socialmente as populações-alvo em termos positivos e negativos e distribuem benefícios e fardos que refletem e perpetuam essas construções (Ingram; Schneider; Deleon, 2007)”.

Por fim, o resultado de sucesso ou insucesso de uma política está intrinsecamente ligado ao desenho da política.

“Nessas dimensões, os autores defendem que uma política é bem-sucedida quando “cria propositalmente resultados sociais amplamente valorizados por meio de processos rigorosos, e consegue sustentar esse desempenho por um longo período de tempo, mesmo em face de circunstâncias mutantes” (Compton; Luetjens; Hart, 2019).”

Luetjens e Hart (2019) propõem quatro dimensões de análise do sucesso de uma política. A primeira dimensão é a programática que considera o alcance dos objetivos, a processual que considera o modo de gestão dos processos, a dimensão política que considera o grau do apoio político e a resistência da política às mudanças de contextos, a sua reputação e legitimidade.

Portanto, o desenho de políticas públicas é o que conecta o texto ao contexto, ou a teoria à prática, seus objetivos, instrumentos, público-alvo e resultados

interligados é o principal responsável pela efetividade da política e pela satisfação ou não satisfação da política

2.4 Design Thinking

A técnica do design thinking é utilizada para projetar uma solução criativa a partir de uma necessidade, centrada no cidadão. O laboratório de inovação em governo da ENAP relaciona o *design* com as políticas públicas definindo o processo como:

Uma atividade acionada por algum desafio percebido da realidade, normalmente de natureza complexa, são dotados de intencionalidade, isto é, querem conduzir a algum resultado melhor do que o atual, criando assim valor e para isso, acionam diversos campos de conhecimento ou instrumentos, buscando dar-lhes uma modelação para tornar possível sua aplicação prática. (ENAP, 2017)

A metodologia do design thinking busca priorizar os múltiplos conhecimentos e instrumentos para pensar soluções que abarquem as diversas faces de um problema. As possíveis soluções são pensadas por uma equipe interdisciplinar, (diferentes profissionais, de diferentes lugares e com diferentes experiências), o processo de pensamento dos projetos que utilizam o design thinking é um processo flexível, as soluções podem ser pensadas e repensadas à medida que a equipe sente necessidade de explorar novos direcionamentos.

“O projeto do design thinking é o veículo que transporta uma ideia do conceito/teoria à realidade” (Brown, 2018, P. 38). A metodologia possui um tripé que define o critério de avaliação do projeto:

[...]três critérios sobrepostos para boas ideias: praticabilidade (o que é funcionalmente possível num futuro próximo); viabilidade (o que provavelmente se tornará parte de um modelo de negócios sustentável); e desejabilidade (o que faz sentido para a realidade das pessoas) (Brown, 2018, P. 38).

Para Brown (2018) apesar do design thinking ser uma metodologia flexível é preciso de técnica e disciplina, o projeto deve possuir uma meta clara, com prazos definidos, métricas de avaliação de progresso, métricas para apontar correções e redirecionamento, é clareza de limites bem estabelecidos para concluir o desafio.

As ferramentas e técnicas utilizadas nos projetos do design thinking são pensadas para emergir no contexto das pessoas que irão receber o produto/serviço final, são utilizadas técnicas inspiradas na etnografia, nas ciências comportamentais e nas ciências sociais. É preciso observar, imergir e vivenciar para detalhar as

verdadeiras necessidades que são ditas e não ditas. “A única forma de conhecê-los é procurá-los nos locais onde moram, trabalham e se divertem” (Brown, 2018).

Andrea Kershaw et al (2019) no Manual do Design no Serviço Público exemplifica as etapas do design thinking da seguinte forma:

Pesquisa sobre o problema: A primeira etapa do design thinking é obter conhecimento sobre o desafio a ser enfrentado, um dos princípios é a imersão no contexto a ser pesquisado, buscando entender do ponto de vista do usuário como a política e o serviço prestado à eles os impactam e como se dar a interação entre os diversos atores. Nesta etapa é utilizado as metodologias de pesquisas quantitativa e qualitativa, o design thinking traz um enfoque a pesquisa qualitativa como uma forma de complementar os dados quantitativos e acrescentar maior variedade de ponto de vista para uma melhor definição do problema, abordando a pluralidade de fatores em um determinado contexto. Os métodos utilizados na etapa de definição do problema são: brainstorming, entrevistas com usuários, observações, pesquisa análoga e entre outros.

Insights: Na definição de insights é a fase de reunir as informações e conhecimentos obtidos na pesquisa sobre o problema, analisando e reconhecendo padrões e semelhanças nos achados da pesquisa. É a fase de sintetizar o resultado da pesquisa para definir o problema a ser resolvido. Método bastante utilizado no design thinking é o storytelling (contar uma história) reunindo os achados de forma que encaixe todas as evidências possíveis

Ideação: A etapa de ideação consiste em gerar ideias sobre como abordar o problema que afeta o bom funcionamento da política e a experiência do usuário. A co-criação de ideias com diferentes atores impactados pela política desempenha um papel importante nessa fase, permitindo a colaboração entre usuários e tomadores de decisão na concepção das soluções. As ideias de soluções geradas serão agrupadas e refinadas até que se chegue a um único conceito mais completo de como resolver o problema. Métodos e técnicas da ideação: Brainstorming, Brainwriting, separar ideias em grupos, construção de cenários, jornada do usuário e etc.

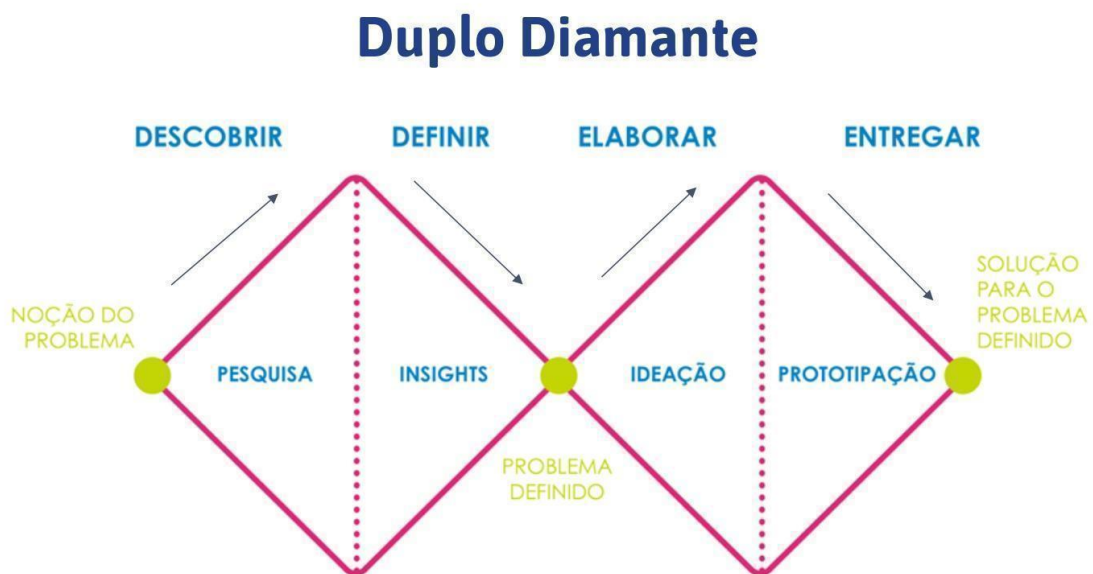
Protótipo: O protótipo é a fase teste da solução, proporcionando corrigir os erros de forma rápida antes da implementação de fato. Tornar tangível a ideia permite identificar pontos que precisam de melhoria e entender como a interação

com os usuários realmente funciona na prática, garantindo que atenda às necessidades e envolva os interessados. Métodos e ferramentas do protótipo: o protótipo pode ser a nível conceitual: encenação e protótipo de papel, nível visual sensorial: protótipo interativo e simulação, nível funcional: produto mínimo viável, estudo controlado randomizado.

Para passar por as etapas os profissionais de design thinking utilizam os chamados pensamento convergentes e divergentes baseado em lógica e dedução para resolução dos problemas, na fase divergente cria opções de alternativas e múltiplas ideias, na fase convergente é o momento de decidir entre as alternativas e fazer a escolha da opção mais viável.

A Figura 1 representa o modelo do duplo diamante utilizado para sintetizar as fases do design thinking de forma visual.

Figura 1 – Duplo Diamante



Fonte: GNOVA (2019)

Ao final das etapas do duplo diamante espera-se entregar um serviço inovador alinhado com as demandas e expectativas do público-alvo e dos atores envolvidos.

O design thinking aplicado na formulação de políticas públicas visa conectar a política com os cidadãos, estreitando a relação entre governo e sociedade, planejamento e realidade e teoria e prática, para atingir os seus objetivos de forma

mais eficiente, o *design* é utilizado geralmente como uma forma de repensar uma política ou a forma como ela é entregue aos cidadãos, quando a política não alcança os objetivos, ou quando seus usuários apresentam um grande nível de insatisfação.

Van Buuren, Lewis, Peters e Voorburg (2020) aborda três tipos ideais de design na política pública. A primeira abordagem é o design como otimização: uma vertente racional em que o design pode ser considerado como um método para encontrar a melhor solução (dentro dos limites) para um determinado problema, design como exploração: design como arte criativa encontrando novas soluções para problemas e design como cocriação, design como um esforço participativo (todos os atores afetados se envolvem na definição de problemas e soluções). Van Buuren, Lewis, Peters e Voorberg (2020) explica essas abordagens como:

Esse tipo de abordagem de design fornece métodos para redesenhar políticas, serviços e bens com base nas perspectivas, necessidades e experiências dos usuários finais. A suposição subjacente é que tal abordagem inclusiva pode aumentar a satisfação dos usuários finais e sua apreciação das ações de políticas públicas (Van Buuren; Lewis; Peters; Voorberg, 2020, tradução nossa).

O design thinking aplicado às políticas públicas atua no campo do desenho de políticas públicas rompendo com a abordagem tradicional, pois atua de forma a ampliar a identificação dos problemas, as alternativas de soluções, possui o foco no cidadão, permite a participação dos afetados pela política em seu processo decisório e propõe ideias provisórias que podem ser sempre melhoradas (fase da prototipagem). Van Buuren, Lewis, Peters e Voorberg (2020) conclui que:

O uso de abordagens de design na administração pública é potencialmente muito promissor e pode ajudar a revitalizar a ideia da administração pública como uma ciência do design, o que pode aumentar sua relevância e impacto social (Van Buuren; Lewis; Peters; Voorberg, 2020, tradução nossa).

3 METODOLOGIA

3.1 Tipo e Descrição Geral da Pesquisa

Em geral, a pesquisa tem como objetivo compreender os limites e possibilidades do uso do design thinking para o aprimoramento das políticas públicas, utilizando como estudo de caso o Programa Progredir. Flick (2009) destaca que a pesquisa qualitativa “considera que os pontos de vista e as práticas no campo são diversos devido às múltiplas perspectivas e contextos sociais associados a eles”. Dessa forma, a pesquisa adotará uma abordagem descritiva e qualitativa,

reconhecendo as diferentes perspectivas, a complexidade dos temas, as diversas variáveis do problema investigado e incorporando o viés do pesquisador como parte integrante do processo de construção do conhecimento da pesquisa.

3.2 Caracterização da organização, setor ou área lócus de estudo.

A pesquisa ocorreu no GNOVA Laboratório de Inovação da ENAP (Escola Nacional de Administração Pública) e no Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome.

O Projeto de Inovação Programa Progredir foi realizado em colaboração com a antiga SENISP – Ministério da Cidadania, que hoje está integrada ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome.

3.3 População e amostra (ou participantes do estudo)

Este estudo realizou entrevistas com 3 integrantes da equipe do Projeto de Inovação Progredir e 1 gestor de projetos e o coordenador do GNOVA (laboratório de inovação em governo).

O contato foi realizado via e-mail disponibilizado nos sites das instituições, todas as entrevistas ocorreram no formato online via google meet.

Quadro 2 – Organização e Cargo dos Entrevistados

Entrevistado	Organização	Cargo
1	Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos	Coordenadora-Geral da Unidade de Insights Comportamentais
2	GNOVA – Laboratório de Inovação em Governo	Coordenador-Geral de Inovação
3	Ministério do Desenvolvimento, Assistência Social e Combate à Fome.	Coordenador-Geral de Articulação e Desenvolvimento de Programas e Ações de Apoio ao Empreendedorismo
4	GNOVA – Laboratório de Inovação em Governo.	Gerente de projetos

5	Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos	Diretor de Programa da Secretaria Executiva.
----------	---	--

Fonte: Elaboração própria (2023).

3.4 Procedimentos de coleta dos dados (evidências empíricas) da pesquisa.

As fontes de evidência empírica foram a pesquisa documental e a entrevista semi-estruturada para coleta de dados.

Na pesquisa documental foram analisados os seguintes documentos: relatórios do projeto e resposta do pedido de acesso à informação (o pedido de acesso à informação foi elaborado conforme apêndice E).

A entrevista semi-estruturada foi realizada por meio de perguntas elaboradas considerando os objetivos específicos e o referencial teórico, as entrevistas foram direcionadas aos participantes do Projeto de Inovação Progredir.

A busca de informação nos procedimentos citados será baseada no quadro operacional, o qual contém uma estrutura de códigos, com a definição e indicadores dos principais conceitos abordados no referencial teórico, com o intuito de facilitar a identificação das informações coletadas e a análise de dados.

3.5 Instrumento(s) de coleta de dados da pesquisa

Para cumprir o objetivo de coleta de informações para análise e conclusão da pesquisa foram utilizados os seguintes instrumentos de coleta de dados.

- Pesquisa documental (Relatório Projeto de Inovação Progredir)
- Questionário de entrevista semi-estruturada conforme apêndice D.
- Estrutura de código conforme apêndice A,B e C.

3.6 Procedimentos de análise dos dados (ou das evidências empíricas).

A fim de coletar as diversas perspectivas e contexto relacionado ao uso da abordagem do design thinking foi utilizado a técnica de triangulação de dados para obter uma melhor conclusão dos limites e possibilidades da abordagem aqui pesquisada. Os dados obtidos na pesquisa documental, na observação participante e nas entrevistas serão codificados e agrupados conforme códigos da estrutura de

códigos dos apêndice A B e C a fim de viabilizar análise por meio da comparação dos dados com conceitos e categorias do referencial teórico de modo a viabilizar uma descrição do caso em questão.

4 ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DE DADOS

Neste capítulo, serão expostos os achados da pesquisa documental e das entrevistas realizadas, serão abordadas as etapas e processos do design thinking, detalhando as técnicas e ferramentas utilizadas. Além disso, serão discutidos os limites e possibilidades da abordagem e por fim o resultado da reformulação do programa.

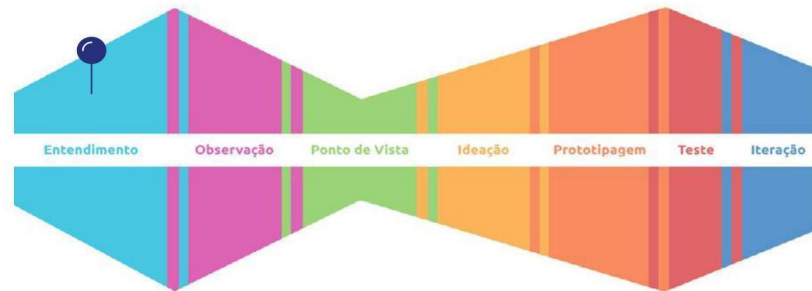
4.1 Etapas e Processos do uso do Design Thinking no Projeto de Inovação Progredir.

O Projeto de Inovação Progredir foi um acordo de cooperação entre a Diretoria de Inclusão Produtiva (SESNIP) do Ministério da Cidadania e o GNOVA, o projeto iniciou-se a partir do problema na efetividade do plano que era executado por meio da plataforma digital Portal Progredir, existia uma baixa taxa de uso da plataforma digital e consequente baixa de adesão ao plano (ENAP; GNOVA, 2019). O portal efetuava a integração dos beneficiários com as vagas de emprego, os cursos de qualificação profissional, a elaboração de currículos e o cadastro para receber o microcrédito (Ministério do Desenvolvimento Social, 2018).

De acordo com o relatório final, o projeto foi desenvolvido utilizando o *design thinking* para gerar uma solução para o problema enfrentado na execução do plano. O escopo do projeto seguiu a representação do duplo diamante exposto no referencial teórico, dividido no primeiro diamante as etapas de entendimento, observação e ponto de vista e no segundo diamante ideação, prototipagem e teste e avaliação.

Figura 2 – Escopo Visual do Duplo Diamante Utilizado na Reformulação do Programa Progredir.

você está aqui



Fonte: Relatório Projeto de Inovação Progredir (ENAP; GNOVA, 2019)

Com base na divisão das etapas do projeto presente no relatório e das falas dos entrevistados foi possível definir o objetivo de cada etapa da seguinte maneira: o entendimento consistiu em explorar a compreensão inicial da equipe acerca do problema e preparar para a ida a campo. A observação foi a pesquisa em campo. O ponto de vista foi a etapa de definição do problema a partir do conhecimento adquirido na ida a campo. A ideação consistiu na etapa de pensar a solução do problema definido. A de prototipagem e teste é a etapa de construir um modelo viável da solução e testar. A etapa de avaliação consiste em desenhar a solução proposta.

O primeiro diamante tem como objetivo final definir um problema de design, ou seja entender as causas, consequências, indicadores e contexto que definem o problema (Entrevistado 4, 2023, informação verbal). Analisando a figura do duplo diamante e as suas etapas do projeto foi possível perceber que o diamante se abre com o pensamento divergente para coletar o maior número de informação possível sobre o problema, a execução desta etapa consiste na definição do objeto de pesquisa e a ida a campo, o diamante se fecha com o pensamento convergente no

pós campo após a análise das informações coletadas com a definição do problema a ser enfrentado.

Diante das particularidades da fase inicial, o projeto teve início com a abordagem do problema inicial identificado: a baixa utilização da plataforma e a exclusão da população economicamente desfavorecida do país (ENAP; GNOVA, 2019, p. 125). Com base nas informações presentes no relatório as etapas foram conduzidas por meio de oficinas, o GNOVA conduziu sete oficinas e quatro saídas de campo a fim de aprofundar a compreensão do problema em questão. Os temas das oficinas foram:

- 1° oficina: Diagrama de causas e definição do público-alvo.
- 2° oficina: Mapeando dúvidas, suposições e certezas e criando o roteiro de entrevista.
- 3° oficina: Melhorando e desenvolvendo o roteiro de entrevista e preparando a entrevista com atores.
- 4° oficina: Fechando o roteiro e preparando para ida a campo.
- 5° oficina: Compartilhamento de aprendizado e melhoria do roteiro.

Saída a campo:

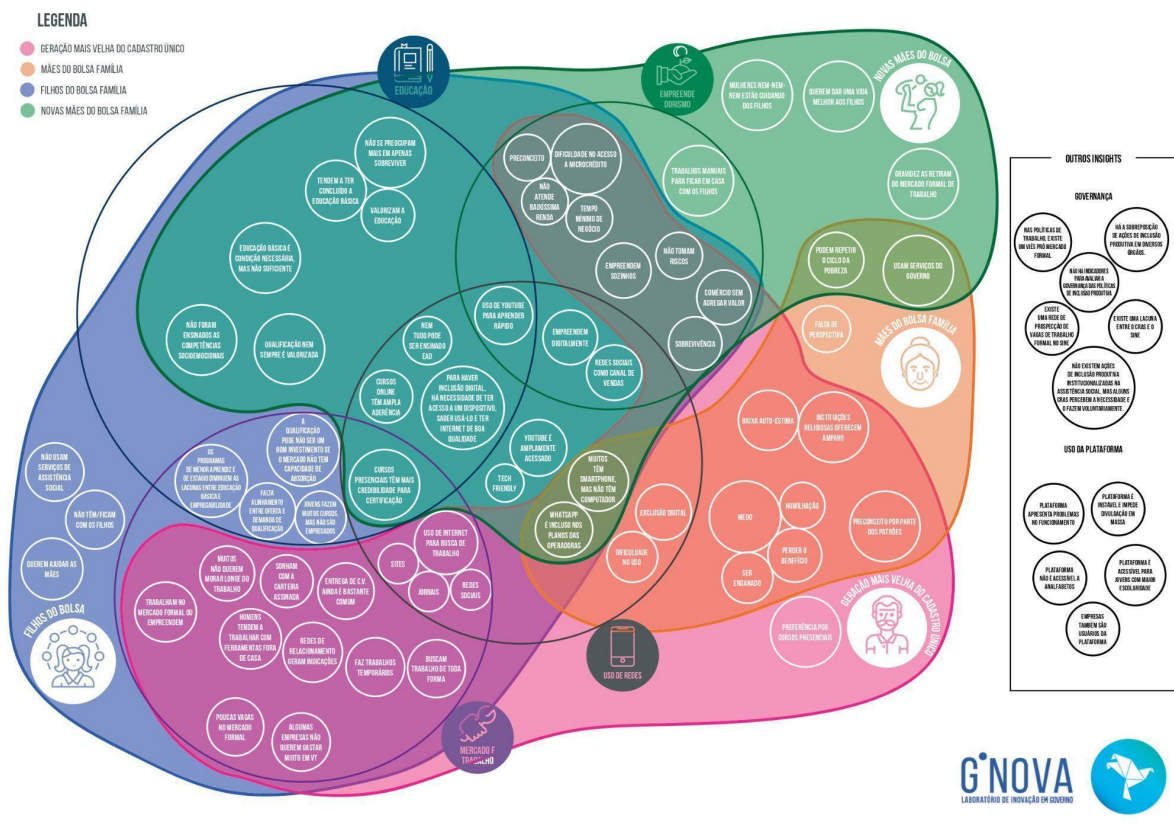
- 1° campo: Distrito Federal
- 2° campo: São Paulo
- 3° campo: Salvador
- 4° campo: Boa vista
- 6° oficina: Reunindo aprendizado e insights e consolidando experiências dos campos.
- 7° oficina: Refletindo sobre os aprendizados e redefinição do problema criando um desafio de design

De acordo com as falas dos entrevistados, após reunir os aprendizados, a equipe verificou que o problema inicial divergia significativamente. A baixa utilização da plataforma revelou-se uma mera consequência da falta de consideração pelo contexto do público-alvo. Ficou evidente que a maioria dos usuários não possuía computadores em casa para realizar cursos online, os dispositivos móveis eram de qualidade inferior, a conectividade se limitava, muitas vezes, a aplicativos de

mensagens, e as mulheres, predominantemente mães, enfrentam dificuldades para dedicar tempo a cursos devido às responsabilidades parentais. Adicionalmente, a maior parte do público estava inserida no mercado de trabalho informal e quando questionados sobre qualificação profissional a maioria não possuía interesse em se formalizar, mudar de atuação, buscar outros conhecimentos e entre outros motivos (Entrevistado 1; Entrevistado 3 e Entrevistado 4, 2023, informação verbal).

A evidências das falas também estão presentes no mapa de insights construído pela equipe. Conforme figura 3:

Figura 3 – Mapa de Insights Programa ProgreDir.



Fonte: Insights Programa ProgreDir (GNOVA, 2019, p. 5)

De acordo com o entrevistado 5 (2023), no primeiro diamante, ocorreu a redefinição do público-alvo. Com a definição das personas (detalhada no capítulo de métodos e ferramentas), pôde-se observar uma significativa influência do ciclo geracional nas famílias entrevistadas. Ao mapear as personas, constatou-se que os jovens filhos do programa Bolsa Família eram os que mais demonstravam interesse em qualificação profissional, empreendedorismo e atuação no mercado formal. Além

disso, apresentavam um nível de escolaridade mais elevado, maior familiaridade com ferramentas tecnológicas e interesse pela educação no formato online. Assim sendo o público-alvo do programa foi reformulado para os jovens das famílias cadastradas no CadÚnico.

Diante desse contexto, a equipe também reformulou a pergunta central, ampliando seu escopo para abranger o território do usuário. Assim, a nova indagação passou a ser: “Como podemos promover a inclusão produtiva, aproveitando os potenciais do território, para gerar autonomia socioeconômica para a população de baixa renda?” (ENAP; GNOVA, 2019 p. 239).

Com o problema de design e o público-alvo definido, deu-se início ao segundo diamante, as fases do segundo diamante tem por objetivo final gerar uma solução para o problema do design (problema identificado) (Entrevistado 4, 2022, informação verbal). O segundo diamante novamente se inicia com o pensamento divergente para gerar o maior número de insights. Na fase de cocriação de soluções participaram 20 servidores de diferentes instituições e nível federativo, contando com a presença de especialistas em inclusão produtiva (ENAP; GNOVA; 2019, p. 11). Nesta etapa ocorreram 3 oficinas, sendo elas:

- 8º oficina: Cocriação
- 9º oficina: Evidências (evidências em inclusão produtiva com intervenção da literatura)
- 10º oficina: Dolphin thank (desenvolvimento de quatro conceitos de soluções e apresentação das soluções a uma mesa de tomadores de decisão)

Ao final da ideação a equipe apresentou 4 soluções, sendo duas para o mercado formal e duas para empreendedores, as soluções foram:

- **Mercado Formal:**

Solução 1: Visando atender especificamente os jovens e pessoas com deficiência (PCD) cadastrados no Cadastro Único, com a finalidade de “elevar os níveis de renda das famílias vinculadas ao Cadastro Único por meio da integração ao mercado de trabalho” (ENAP; GNOVA, 2019; p. 157) conforme o relatório final do programa foi proposto:

- ❖ Implementar o programa de estágio e socioaprendizagem no governo.
- ❖ Fomentar a realização de feiras de emprego para pessoas do Cadastro único.
- ❖ Aumentar a oferta de vagas de trabalho no Portal Progredir
- ❖ Premiar as empresas que mais empregam por meio do Portal Progredir
- ❖ Tornar a plataforma progredir como fonte de currículos para perfis para as empresas. Pesquisa documental (ENAP; GNOVA, 2019; p. 157)

Solução 2: O público-alvo estabelecido consiste em jovens registrados no Cadastro Único, com a intenção de “promover qualificação, considerando as potencialidades individuais e territoriais” (ENAP; GNOVA, 2019; p. 158), sendo proposto:

- ❖ Criação do benefício variável jovem ou benefício jovem Progredir
- ❖ Incluir no Progredir os cursos das organizações que possuem CEBAS
- ❖ Cursos presenciais focados nas potencialidades do território (ENAP; GNOVA, 2019; p. 158)

- **Empreendedorismo:**

Solução 1: Criação de um sistema chamado Dataemprender para mapear informações de inclusão produtiva por território, produzir evidências, criar indicadores e qualificar agentes locais (ENAP; GNOVA, 2019; p. 160).

Solução 2: Com o objetivo de “fomentar empreendedorismo baseado nas necessidades do território” (ENAP; GNOVA, 2019; p. 160), foi proposto:

- ❖ Mapear o público do território
- ❖ Desenvolvimento de metodologias de formação empreendedora
- ❖ Formação em grupos
- ❖ Acesso ao crédito
- ❖ Assistência técnica
- ❖ Acompanhamento e formação em grupo

De acordo com a fala do entrevistado 5, a equipe do Ministério escolheu apenas uma solução, porém não foi explícito no relatório a solução escolhida, durante as entrevistas os participantes relataram que existiu uma troca de gestão na secretaria responsável pelo projeto, o qual perdeu apoio na fase de solução do problema, visto que a nova pessoa responsável pela tomada de decisão não enxergava a reformulação do programa como algo viável. A escolha da solução se deu somente para dar continuidade ao projeto e esperar uma janela de oportunidade

para a apresentação da solução. A solução escolhida foi a segunda recomendação do eixo de empreendedorismo (Entrevistado 3, 2023, informação verbal).

Após a apresentação da solução, seguiu-se a fase de teste. Segundo o relato do entrevistado do Ministério do Desenvolvimento, Assistência Social e Combate à Fome (Entrevistado 3), essa etapa transcorreu de maneira bastante acelerada, uma vez que se aproximava o término do acordo de cooperação. A equipe se viu na necessidade de agir com rapidez para apresentar o projeto dentro do prazo estabelecido. No entanto, ao analisar o relatório, constata-se uma lacuna significativa de informações sobre a etapa de teste. De acordo com um entrevistado não ocorreu testes, pois não construíram um protótipo, apenas foi realizado a construção de um blueprint de serviços (Entrevistado 5, 2023, informação verbal).

Por fim, encerrando o segundo diamante e concluindo o ciclo do processo de design thinking na reformulação do programa, a equipe desenvolveu um modelo lógico (desenho da solução) para a avaliação final de todo o projeto de inovação. Esse modelo compreende suposições, identificação do público-alvo e análise das causas subjacentes do problema. O propósito central é proporcionar uma visão clara dos impactos e resultados esperados com a implementação da solução proposta (ENAP; GNOVA, 2019, p. 220-222).

De acordo com o modelo tradicional de formulação de políticas públicas em comparação com as etapas do design thinking utilizadas na reformulação do programa pode-se observar que algumas fases não estão presentes, sendo elas a agenda governamental, a agenda decisória e de certo modo os instrumentos de políticas públicas.

A agenda de política pública não aparece, pois se tratando da reformulação de um programa o problema em grande maioria já está bem consolidado e já tem a atenção do governo e dos tomadores de decisão, no caso do progredir o problema da inclusão social urbana. A agenda decisória e os instrumentos de políticas seguem a mesma lógica já que se trata de um problema que o governo já entrevistou e já escolheu os instrumentos de implementação da política.

Sendo assim ao descrever as etapas do processo do design thinking na reformulação do programa Progredir pode-se perceber que a abordagem foi utilizada

como forma de otimização da política existente, reformulando o problema e o público-alvo, como uma tentativa de gerar valor público e sair de uma situação de baixo uso do programa para um nível melhor, mesmo que não resolva completamente o problema. Essa perspectiva reflete a natureza intrínseca da abordagem do design thinking, onde frequentemente a solução implica a transição para uma situação aprimorada, mesmo que não resulte em uma resolução definitiva do problema (ENAP, 2019).

4.2 Técnicas e Ferramentas Utilizadas nas Etapas do Design Thinking.

As técnicas e ferramentas associadas ao design thinking variam conforme as particularidades de cada projeto e ambiente em que são aplicadas. Não há ferramentas específicas, mas sim uma diversidade de técnicas e instrumentos que estimulam o pensamento criativo. Muitos desses recursos são comumente adotados por gestores de projetos, tanto dentro quanto fora da administração pública. Já consolidados em diversas instituições, fora desse contexto, essas técnicas e ferramentas, frequentemente designadas como toolkits, canvas, blueprint, entre outras, agora encontram aplicação também na administração pública e no âmbito das políticas públicas (Entrevistado 2; Entrevistado 4 e Entrevistado 5, 2023, informação verbal).

Os toolkits são compilações que reúnem as técnicas e ferramentas empregadas nas fases de design, desempenhando um papel fundamental ao orientar as oficinas. Sua função é assegurar que cada etapa do processo resulte conforme o esperado, fornecendo diretrizes e recursos que contribuem para a eficácia das atividades realizadas (Tellus, 2023).

As técnicas e ferramentas contidas em cada toolkit são extremamente variadas, sendo influenciadas pelo projeto específico em que o *design thinking* é aplicado e pela entidade que desenvolve o toolkit. A escolha desses elementos depende do escopo do projeto, do órgão responsável pelo toolkit, bem como dos objetivos almejados, do estágio do projeto, do tempo disponível e dos participantes envolvidos (GNOVA, 2018, p. 6).

Os canvas utilizados na abordagem do design thinking desempenham o papel de reunir informações projetuais, facilitando a compreensão e comunicação da

equipe. No contexto do *design thinking*, e canvas estão intrinsecamente ligados a uma ferramenta bastante conhecida: os post-its. Esses pequenos blocos de notas são preenchidos com informações relevantes e fixados nos canvas de projetos. Essa prática proporciona uma visualização gráfica dos resultados obtidos nas diversas etapas do processo, promovendo uma compreensão mais clara e colaborativa entre os membros da equipe (Prada, Charles, 2022).

O blueprint é uma ferramenta de design cujo objetivo é mapear a experiência do usuário ao longo de todo o processo da solução. Em outras palavras, ele registra as ações do usuário, os pontos de interação, as atividades que ocorrem durante a presença do usuário, as ações que estão nos bastidores da interação com o usuário, o suporte oferecido ao usuário e as evidências com as quais os usuários entram em contato ao longo de sua jornada (Custódio, 2022).

Conforme o relatório, no Projeto Progredir, na fase inicial de compreensão do problema, foram empregadas ferramentas específicas para delineamento do público-alvo. A ferramenta de definição do público-alvo foi instrumentalizada para mapear os principais usuários envolvidos na problemática, abordando diferentes perspectivas, como usuários extremos, usuários análogos, usuários potenciais e não usuários. Além disso, outra ferramenta utilizada nessa etapa foi o mapeamento dos atores, identificando especialistas no assunto, parceiros, representantes governamentais e membros da comunidade (ENAP; GNOVA, 2019, P. 30-32).

Na mesma fase, recorreu-se à técnica de "suposições, certezas e dúvidas" para coletar informações sobre o problema e estabelecer temas de seguimento. A equipe definiu o público-alvo de maneira mais precisa e formulou perguntas direcionadas para orientar a investigação de campo (ENAP; GNOVA, 2019, p. 39-43).

Na fase de observação, após a investigação de campo, os canvas foram empregados para estruturar os temas e insights identificados. Cada tema foi atribuído a um canvas, onde foram registradas as observações relevantes. Ao final dessa etapa, a equipe consolidou os cinco principais aprendizados de cada canvas. Uma técnica crucial na construção dos canvas de insights foi a formulação cuidadosa de mensagens, assegurando que fossem mutuamente exclusivas, coletivas e exaustivas (ENAP; GNOVA, 2019, p. 93).

Paralelamente, a equipe utilizou a ferramenta de criação de personas, orientada por um canvas que direcionava a reflexão sobre perfis representativos do público-alvo do projeto. Esse processo buscou identificar "tipos" de pessoas com padrões reconhecíveis observados durante a interação no campo. Outra ferramenta aplicada foi o mapa de empatia, uma ferramenta profunda para compreender as personas e estabelecer uma conexão mais significativa com suas perspectivas (ENAP; GNOVA, 2019, P. 100-112).

Na etapa de priorização, para a definição do desafio do design, a equipe utilizou a ferramenta "Como podemos", que consiste em mapear um problema inicial e transformá-lo em uma pergunta. Esse processo envolve considerar o impacto, contexto e restrições, culminando na formulação do desafio do design. Em paralelo, aplicou-se a ferramenta "Por que isso acontece", que segue uma abordagem semelhante à metodologia 5W2H, questionando o porquê do problema de forma iterativa até atingir a causa raiz. Esse método envolve questionar "por que" cinco vezes para identificar as origens subjacentes do problema (ENAP; GNOVA, 2019, p. 127-137).

Na fase de ideação, diversas técnicas foram empregadas para estimular a geração de ideias e conceituar soluções. Destacam-se o brainstorming intuitivo e o brainstorming estruturado, que proporcionaram abordagens diversas para a expressão criativa de ideias. Adicionalmente, foram realizadas oficinas de diálogo com especialistas, enfocando os temas previamente definidos, e sessões dedicadas à análise de evidências e apresentação de dados (ENAP; GNOVA, 2019 p.147).

Outras ferramentas, como o mashup, gráfico de prioridades e a abordagem "e se...", foram incorporadas para aprofundar a conceituação das soluções. Estas técnicas proporcionaram uma visão ampla e integrada das possíveis abordagens para os desafios identificados. Ao final, as soluções foram conceituadas e apresentadas no formato de pitch, consolidando de forma sucinta e persuasiva as propostas desenvolvidas durante o processo de ideação (ENAP; GNOVA, 2019, p. 153-161).

Na fase de teste e prototipagem, a equipe utilizou um blueprint de serviços e storyboard como ferramentas essenciais para sintetizar a solução proposta. O blueprint de serviços permitiu uma representação detalhada do processo, enquanto

o storyboard proporcionou uma narrativa visual que sintetizou a experiência do usuário ao interagir com a solução em desenvolvimento (ENAP; GNOVA, 2019, p. 162-172).

Na etapa de avaliação, empregou-se a ferramenta de modelo lógico, uma ferramenta de sistematização do desenho do programa. Este modelo abrangeu elementos-chave, incluindo o problema identificado, as evidências, o público-alvo, as causas subjacentes, as atividades planejadas, os produtos resultantes, os resultados esperados e os impactos almejados. Esses elementos foram organizados em três categorias principais: definindo o problema, desenhando a intervenção e visualizando os efeitos. Essa abordagem proporcionou uma visão holística e estruturada do programa, facilitando a avaliação sistemática do seu desempenho (ENAP; GNOVA, 2019, p. 173-222).

Assim, torna-se evidente que as técnicas e ferramentas aplicadas ao longo do processo desempenham um papel crucial na tomada de decisões, embasadas nas necessidades do usuário. Em todos os momentos, essas ferramentas são participativas, envolvendo a opinião de diversos atores no processo decisório. Elas integram métodos tanto quantitativos quanto qualitativos, proporcionando uma solução mais fundamentada e abrangente sobre o território e as múltiplas dimensões do contexto prático das políticas públicas .

Conectando com o modelo experiencial de formulação de políticas públicas, foi possível perceber que a abordagem do design thinking leva em consideração os dois polos da tomada de decisão (Lejano, 2012). Isso se evidencia na realização de entrevistas durante a fase de ida ao campo (entendimento), a fim de considerar o contexto dos indivíduos. Conforme fala do Entrevistado 3 (2023):

A gente, o Governo Federal, enfrenta uma dificuldade significativa em conhecer a realidade local, trabalhando com um país de dimensões continentais. Ficamos aqui elaborando políticas de cima para baixo, na capital, sem dialogar diretamente com a parte beneficiada e entender suas particularidades. É por isso que, muitas vezes, muitas políticas não têm efetividade, porque não dialogam com a situação local. Com o uso do design thinking, tivemos um processo de imersão, no qual as equipes foram mobilizadas em várias regiões do território nacional para realizar pesquisas com os usuários do projeto. Enviamos pessoas para todos os cantos do país, o que foi crucial, pois buscamos territórios de alta vulnerabilidade para compreender o público-alvo.

É evidente a mudança de perspectiva do público-alvo, saindo da posição de receptores para participantes que influenciam a formulação da política. As ferramentas inspiradas na etnografia mergulham no contexto do público-alvo, fazendo o exercício de compreender múltiplas dimensões, ângulos e particularidades de cada contexto (Entrevistado 1; Entrevistado 5, 2023, informação verbal).

4.3 Limites e Possibilidades do Uso do Design Thinking na Reformulação de Políticas Públicas.

De acordo com as falas dos entrevistados, busca-se aqui apresentar os limites e possibilidades do design thinking na reformulação de políticas públicas.

- Limites

A primeira limitação identificada é a escassez de competências inovadoras na administração pública, especialmente fora dos laboratórios de inovação. A carência de competências organizacionais que valorizem abordagens centradas na criatividade, experimentação, participação social e aprendizado contínuo é notável. De acordo com o entrevistado 4, a maior barreira reside na resistência a uma mentalidade inovadora que transcende as quatro paredes de gabinetes ou salas de reunião, muitas vezes por medo da mudança, de não querer perder tempo testando algo novo e entre outros motivos.

Conforme a fala do entrevistado 3 pode-se perceber a falta de capacidades de inovação:

A capacidade de inovação[...] Então, hoje, ainda faltam essas habilidades no setor público. Não será interessante usar uma metodologia se não houver capacidade dentro da administração pública para aplicá-la. Não existe um ambiente receptivo. Sabemos que há servidores super interessados, mas o secretário está com a mentalidade ainda nos anos 80, com resistência à mudança, entende?

Ainda no âmbito organizacional é evidente que a administração pública enfrenta restrições normativas que regulam o comportamento de suas instituições e servidores, elementos ausentes no setor privado. Nesse contexto, o desafio evidenciado reside na limitação da liberdade e flexibilidade que o setor privado usufrui para conduzir seus projetos de design thinking, em relação à tomada de

decisão, aos processos e à alocação de recursos que tem suas próprias regulações e que precisam ser consideradas ao longo do processo.

Eu acredito que a principal restrição reside em questões legais. Percebo que ainda existe muita insegurança no âmbito da administração pública, o que define os limites das ações que podemos tomar. Há um espaço definido até onde podemos atuar, e é por isso que enfrentamos restrições legais. No entanto, é possível avançar nesse sentido. Podemos, de fato, convidar o usuário para participar, sentar e conversar, destacando o ponto de abertura que estamos promovendo em relação às necessidades do usuário. Entendo que há esforços em curso para promover mudanças, como a Política Nacional de Inovação, que tenta resolver algumas dessas questões (Entrevistado 2, 2023, comunicação verbal).

Outra limitação destacada refere-se à questão metodológica, segundo entrevistado 1 (2023):

Existe uma limitação que eu chamo de acadêmica, sabe... A produção de conhecimento do design thinking não segue, muitas vezes, o rigor metodológico que a produção acadêmica exige, embora seja inspirado em métodos científicos das ciências sociais.

Embora o design thinking empregue uma variedade de técnicas e ferramentas inspiradas nas ciências sociais, ainda não consolidou uma metodologia própria com processos claramente definidos. Isso significa que, ao contrário de abordagens mais estruturadas, o design thinking opera em um espectro menos definido em termos de processos, o que pode impactar a consistência e a reprodutibilidade de sua aplicação, não garantindo a sua adoção como uma abordagem de reformulação de políticas públicas.

- **Possibilidade**

As cinco entrevistas afirmam que as possibilidades apresentadas pela abordagem do *design thinking* são a centralidade no ser humano, a cocriação de ideias e a experimentação. Essas três características são a base para suprir as lacunas deixadas pelo modelo racional-linear de formulação de políticas públicas.

O design thinking possibilita o olhar para as políticas públicas a partir da perspectiva humana entender que ao formular uma política pública estamos elaborando para alguém que está em um território que tem as suas particularidades, complexidade e multidimensionalidade, temos a possibilidade de elaborar uma política mais efetiva, pois entendemos onde e como afeta, o que falta, o que temos

de recursos e entre outros fatores que impactam na implementação da política e na sua efetividade. Segundo a fala do entrevistado 3 (2023):

A experiência do design nos lembra o tempo todo que, ao elaborar a política, estou desenvolvendo-a para alguém. Esse alguém está em um território, e cada território é diferente do outro. Isso deve ser levado em consideração ao formular uma política pública.

A cocriação permite juntar diferentes conhecimentos e experiências de diferentes áreas no processo de entendimento do problema e de criação de soluções possibilitando a identificação de oportunidades e melhorias com diferentes pontos de vista para contemplar a multidisciplinaridade dos problemas públicos complexos (Entrevistado 1; Entrevistado 2; Entrevistado 4 e Entrevistado 5, 2023, informação verbal).

De acordo com os entrevistados 1, 3 e 5 (2023) a experimentação oferece a vantagem de permitir equívocos antes da implementação efetiva da política, graças às fases de prototipagem e teste. Ao desenvolver um modelo simplificado da política pública, torna-se possível compreender quais melhorias são necessárias. O gestor de projetos (entrevistado 4) exemplifica essa fase com começar pequeno, lançando algo viável e apresentá-la para o público-alvo. Essa abordagem proporciona uma oportunidade única de antecipar causas e impactos durante o processo de formulação, permitindo ajustes e refinamentos antes da implementação completa.

Sendo assim, ao utilizar o design thinking na reformulação de políticas públicas possibilita uma aproximação da formulação com a implementação, visando reduzir as surpresas de insatisfação do público-alvo da política ao inserir as demandas e necessidades do público ao longo do processo.

4.4 Análise da influência da Abordagem do Design Thinking na Reformulação do Programa Progredir

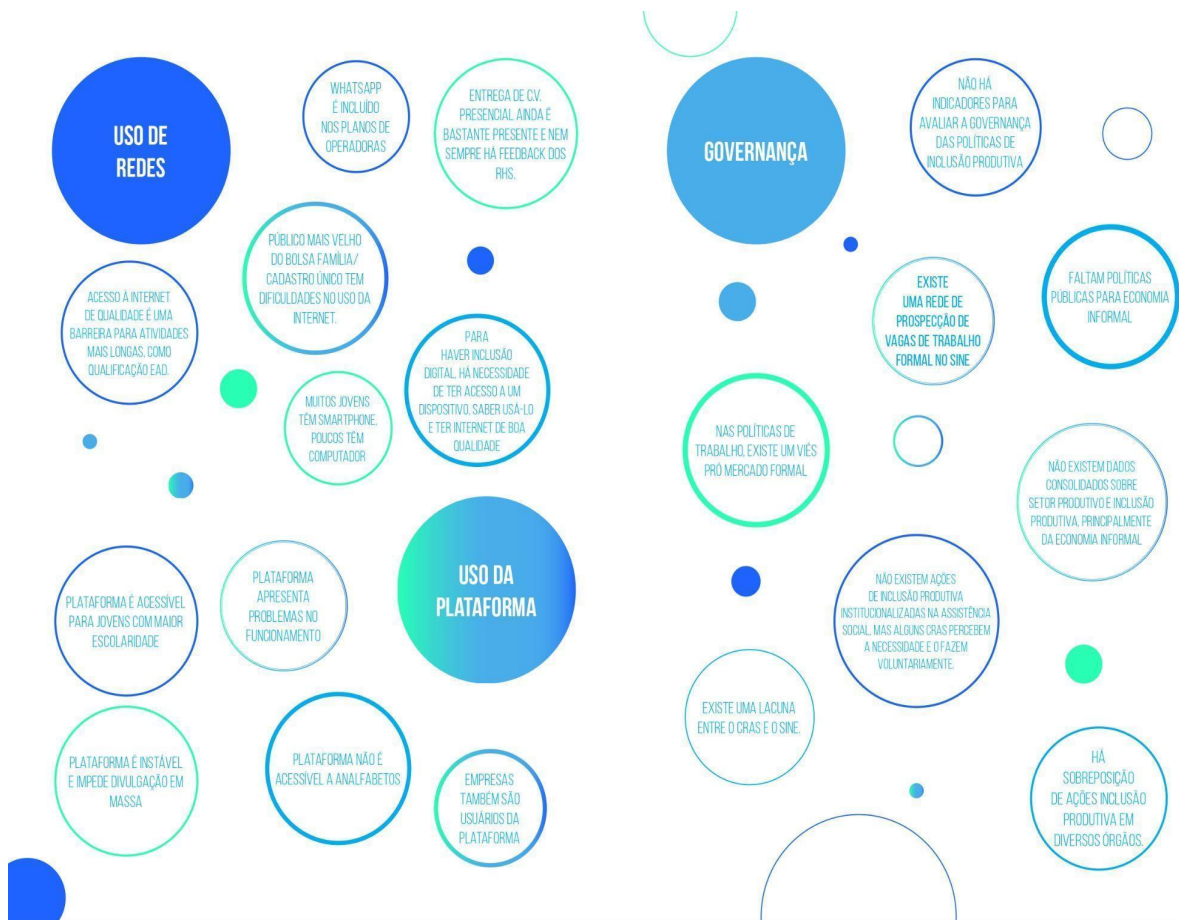
Considerando a etapas do design thinking, os métodos e técnicas apresentadas na reformulação do programa Progredir, será aqui apresentado uma avaliação da influência do design thinking no programa progredir, considerando a definição do problema, a ideação, e prototipagem e teste, envolvimento do usuário, eficiência do processo, resultados mensuráveis e aprendizado organizacional.

Conforme o documento “Insights Projeto Progredir” (2019), o design thinking desempenhou um papel fundamental ao proporcionar uma compreensão mais profunda do problema. As ferramentas e técnicas empregadas no primeiro diamante, inspiradas nas ciências sociais, especialmente na etnografia, proporcionaram uma perspectiva inovadora. Essa abordagem permitiu uma compreensão mais abrangente da realidade do público-alvo da política, destacando elementos que não haviam sido considerados no método de formulação convencional.

Conforme o relatório, inicialmente o desafio era percebido apenas como a baixa utilização da plataforma. No entanto, após uma imersão no contexto dos usuários, tornou-se evidente que o processo tradicional de formulação do programa negligenciou fatores cruciais, como o baixo letramento digital da população em vulnerabilidade social e a falta de equipamentos compatíveis com a plataforma.

Investigamos como se sentiram ao utilizar a ferramenta e avaliamos a questão da conectividade e inclusão digital, verificando se a ferramenta realmente atendia à situação. Essa pesquisa de campo permitiu uma abordagem mais aprofundada do problema, proporcionando um diagnóstico mais completo (Entrevistado 3, 2023, comunicação verbal).

Figura 4 - Mapa de Insights (Uso de Rede, Uso da Plataforma e Governança).



Fonte: Mapa Insights Projeto Progredir (GNOVA, 2019, P. 3)

A abordagem revelou-se eficaz ao apresentar uma nova visão do problema e do público-alvo que não havia sido previamente reconhecida pelos formuladores do programa (Entrevistado 3, 2023, informação verbal). Essa imersão mais profunda permitiu identificar nuances importantes, proporcionando insights valiosos para sugestões de aprimoramento da política em questão (ENAP; GNOVA, 2019, P. 103-112).

No segundo diamante, as soluções propostas focaram principalmente em aprimorar os benefícios já concedidos pelo programa, sem necessariamente introduzir inovações substanciais. No entanto, é importante salientar que, conforme relatado pelos entrevistados, o programa enfrentou diversas restrições institucionais que limitaram o apoio para implementar melhorias significativas. Essas restrições institucionais foram apontadas como fatores que impactaram a capacidade de introduzir mudanças mais disruptivas e inovadoras no programa.

[...] Aqui, houve uma mudança no coordenador que liderou este estudo. Essa alteração institucional tornou-se o maior obstáculo para mantermos o projeto e seguir todas as etapas previstas. Isso inclui as sugestões finais do relatório, que nem chegaram a ser apreciadas aqui devido à descontinuidade (Entrevistado 3, 2023, comunicação verbal).

A fase de prototipagem foi impactada negativamente pela restrição de tempo, como mencionado por um dos entrevistados. O tempo limitado impediu uma exploração mais aprofundada dessa etapa, resultando na criação apenas de um blueprint com as características do projeto.

A fase de prototipagem foi a menos intensa na nossa experiência porque estávamos sob um acordo de colaboração e meio no prazo final. Precisamos acelerar para cumprir o prazo, sabem? [...] A fase de testagem passou muito rápido em relação ao que tínhamos elaborado (Entrevistado 3, 2023, comunicação verbal).

O design thinking simplificou o processo de coleta, análise de dados e geração de ideias, especialmente devido ao conjunto de ferramentas que direciona a equipe a abordar essas etapas de maneira mais criativa. A utilização de modelos predefinidos estimula o pensamento coletivo, promovendo a co-criação e gerando ideias centradas no usuário. Ao incorporar essas abordagens, a metodologia facilitou a apresentação de propostas mais alinhadas com as necessidades do usuário, proporcionando aos tomadores de decisão informações mais ricas e, conseqüentemente, melhorando o processo de implementação (Entrevistado 5, 2023, informação verbal).

A cultura organizacional foi significativamente influenciada pela incorporação de elementos do design thinking. De acordo com um dos entrevistados, a prática continua sendo aplicada até hoje, especialmente em oficinas de cocriação. A colaboração com a ENAP foi fundamental, proporcionando um aprendizado contínuo ao longo do tempo. Como resultado dessa influência, a abordagem de pensar em políticas hoje está intrinsecamente voltada para os desafios, demandas e necessidades dos usuários, refletindo uma mudança substantiva na mentalidade organizacional em direção a uma perspectiva mais centrada no usuário e nas experiências reais.

A equipe ainda utiliza aprendizados do design daquele período; esses ensinamentos estão presentes até hoje. Mantemos a reflexão constante de que, ao elaborar políticas públicas, é crucial dialogar com quem será o usuário dessa política. Essa abordagem é

determinante para garantirmos uma produção capaz de medir a efetividade e os resultados (Entrevistado 3, 2023, comunicação verbal).

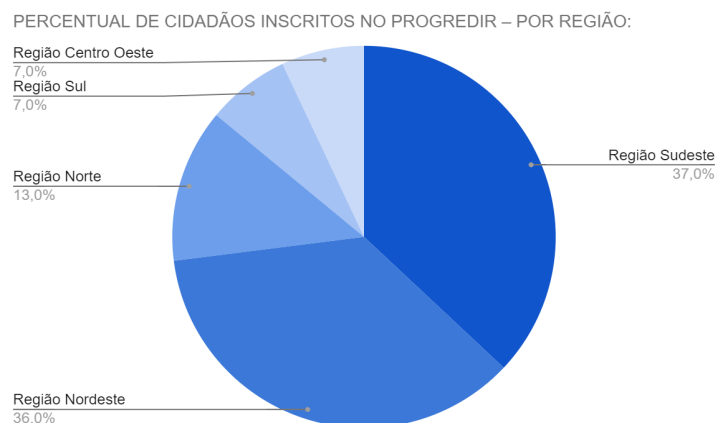
Assim, é possível inferir que a influência organizacional teve repercussões na eficácia dos resultados obtidos e não uma falha na eficácia da abordagem em si.

4.5 Resultados do Programa em 2023.

Este capítulo contém dados do Programa Progredir do mês 07/2023, disponíveis no VISDATA 3 da Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único e dados disponíveis através do pedido de acesso à informação.

Atualmente o percentual de pessoas cadastradas no Progredir por região é de 7,0% Região Centro-Oeste, 7,0% Região Sul, 13,0% Região Norte, 37,0% Região Sudeste e 36,0% Região Nordeste:

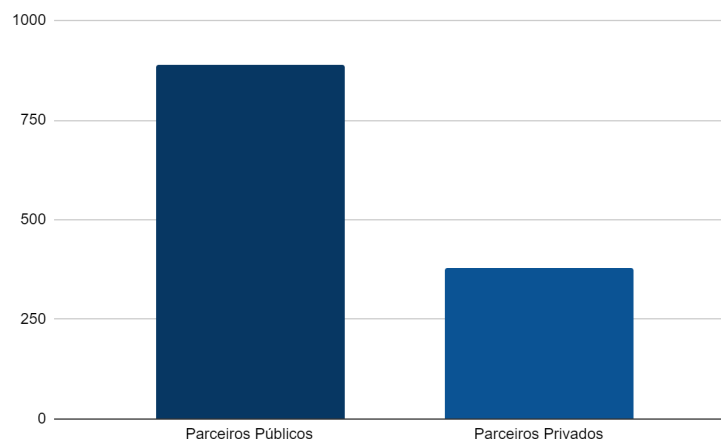
Figura 5 - Percentual de Cidadãos Inscritos no Progredir - Por Região



Fonte: Autoria própria de acordo com dados disponibilizados na resposta do pedido de informação (2023)

Em relação ao números de parceiros da rede de parceiros que prestam cursos profissionalizantes, vagas de emprego e informações sobre empreendedorismo e microcrédito no ano de 2023 são de: 888 parceiros privados e 379 parceiros públicos.

Figura 6 - Número de Parceiros



Fonte: Autoria própria de acordo com dados disponibilizados na resposta do pedido de informação (2023).

O número de vagas de trabalho oferecidas pelos parceiros no período de 01/01/2023 a 15/09/2023 foi de 54.232 mil vagas.

O número de ofertas de cursos com inscrições abertas até outubro de 2023 era de 120 cursos EAD.

O número de pessoas encaminhadas para parceiros de serviços financeiros e de pagamentos (microcrédito) no período de janeiro a setembro de 2023 foi de 1.667 mil pessoas.

Ao questionar se foi realizado algum estudo de impacto ou de avaliação do Programa Progredir, o Ministério do Desenvolvimento, Assistência Social e Combate à Fome indicou que até o momento não foram conduzidos estudos de impacto. A explicação fornecida destaca que o modelo no qual o sistema foi concebido inicialmente não permite um monitoramento e controle preciso dos resultados. Isso se deve ao fato de que o Progredir é concebido como uma plataforma de intermediação, e, apesar de disponibilizar informações sobre vagas e cursos, não têm acesso a dados específicos, como a conclusão de cursos ou a contratação de indivíduos (Ministério do Desenvolvimento, Assistência Social e Combate à Fome, 2023).

Nesse contexto, por meio do pedido acesso à informação foi comunicado que a Secretaria de Inclusão Socioeconômica (SISEC) do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome está atualmente empenhada na

elaboração de uma nova plataforma tecnológica para suceder o Sistema do Progredir de 2017. Esta nova plataforma incorporará avanços tecnológicos que viabilizarão a análise dos resultados obtidos, uma vez que incluirá aprimoramentos nos mecanismos de monitoramento, controle e avaliação da política pública de maneira simultânea. Isso permitirá uma análise mais abrangente e a capacidade de corrigir diretrizes para alcançar a efetividade desejada na Política de Inclusão Socioeconômica.

Em atenção não foi apontado nenhuma relação com o projeto do GNOVA e as novas melhorias na plataforma.

5 CONCLUSÃO

A presente monografia teve como objetivo investigar como a metodologia do design thinking influenciou o processo de aprimoramento do programa Progredir. No decorrer do trabalho, buscou-se descrever a aplicação dessa abordagem, identificando tanto seus limites quanto suas possibilidades no contexto específico do programa Progredir.

Os resultados das entrevistas e da pesquisa documental indicam que o emprego da metodologia do design thinking não gerou um impacto significativo no programa. Esse cenário se deve às instabilidades institucionais, as quais impediram que as recomendações provenientes do programa de inovação do Progredir fossem devidamente consideradas e implementadas, o projeto foi percebido mais como uma experiência de aprendizado para a equipe do GNOVA, uma vez que representou um dos primeiros empreendimentos a utilizar e concluir as etapas do design thinking e logo foi incorporada como a principal abordagem em seus projetos (Entrevistado 5, 2023, informação verbal).

Mesmo diante do impacto institucional observado no programa, os entrevistados expressaram considerável entusiasmo ao discutir a metodologia. O cenário de aplicar o design thinking na formulação de políticas públicas foi descrito como quase utópico, devido o Brasil ser um país com desigualdade em relação a capacidade estatal, com diferentes níveis de governo que possuem diferentes capacidades para formulação de políticas públicas, tornando esse processo ainda

mais complexo, porém a abordagem se tornou altamente desejável (Entrevistado 2, Entrevistado 3, Entrevistado 4 e Entrevistado 5, 2023, informação verbal).

A adoção da mentalidade e dos valores do design thinking foi amplamente defendida, destacando o pensamento empático, colaborativo e experimental como elementos que deveriam ser disseminados entre todos os tomadores de decisão envolvidos na formulação e reformulação de políticas públicas. Foi ressaltado ainda que a aplicação da metodologia é fortemente condicionada, sendo crucial considerar o contexto específico, a organização e outros fatores pertinentes (Entrevistado 1, Entrevistado 2 e Entrevistado 4, 2023, informação verbal).

Atualmente o GNOVA não utiliza o design thinking como a única abordagem de execução de seus projetos, devido a uma mudança organizacional eles decidiram ampliar o escopo de abordagem, entenderam que poderiam utilizar outras abordagens de inovação e não apenas restringir o laboratório ao uso do design thinking, um dos entrevistados apontou que o pensamento do design thinking virou uma base para todos os projetos que apesar de não utilizarem como metodologia a mentalidade do usuário no centro estar presente (Entrevistado 2; Entrevistado 4, 2023, informação verbal).

A pesquisa enfrentou uma limitação significativa devido à ausência da abordagem do design thinking nos projetos do GNOVA no ano de 2023. Isso resultou na impossibilidade de conduzir a observação participante durante uma oficina de design thinking, impedindo uma compreensão prática do uso dos métodos e técnicas associadas a essa abordagem.

Pode-se concluir que o principal impacto dessa abordagem foi a transformação da mentalidade das pessoas envolvidas no projeto, resultando em uma aprendizagem significativa na forma de abordar o pensamento das políticas públicas.

APÊNDICE A

Indicadores de Formulação de Políticas Públicas

CÓDIGO	ITEM	DEFINIÇÃO	INDICADORES
DEF.FOR	Definição de problemas	Consiste na etapa de descrição de determinado problema público (suas causas, consequências, indicadores e contexto.)	Existe demonstração de causalidade e efeito de um problema, a percepção de gravidade do problema, a incidência/frequência de um problema, a novidade do problema, o impacto do problema relacionado a realidade e proximidade das pessoas, a identificação da urgência/crise de determinado problema, a identificação de qual público-alvo pertence o problema.
FOR.AG	Agenda governamental	Conjunto de assuntos sobre os quais o governo volta a atenção em um determinado momento.	A distribuição de atenção, definição de prioridade entre os diversos problemas e a capacidade do governo intervir no problema priorizado. Tema em destaque em conferências, pauta na mídia, discurso de stakeholders,

			movimentos sociais, prioridade de campanha política.
FOR.AD	Agenda decisória	Contempla questões que estão prontas para tomada de decisão pelos formuladores de política pública, ou seja, prestes a se tornarem políticas públicas.	Escolha de qual problema intervir, o porquê intervir em determinado problema e não em outro.
FOR. ALTER	Definição de alternativas	Refere-se à formulação propriamente dita, momento em que diferentes cursos de ação são avaliados para que seja definida uma forma de lidar com a questão.	Avaliação de alternativas, propostas, soluções e ações, priorização e escolhas de soluções, reuniões de debate de soluções, apresentação de pesquisas/informações, votação de possíveis soluções.
FOR. INST	Instrumentos de políticas públicas	São os meios que o governo tem para lidar com os problemas (recursos humanos, orçamento, normas e organizações)	Definição dos recursos utilizados e por quem serão usados, escolhas do meio: decreto, tributação, regulação, texto legal, sanção, benefício, tipo de lei, obrigações definidas.
FOR.DES	Desenho de política pública.	Refere-se a ação de ligação entre a formulação de políticas públicas e a implementação garantindo a efetividade da política.	Sistematização das etapas, documento envolvendo: atores, recursos definidos, o que, quando, por que,

			como, objetivos, metas e instrumentos.
--	--	--	--

APÊNDICE B

Indicadores do Modelo Experiencial de Políticas Públicas.

CÓDIGO	ITEM	DEFINIÇÃO	INDICADORES
MEX	Modelo Experiencial	O modelo visa a redução da separação entre os tomadores de decisão e aqueles para o qual a política está sendo feita, ou seja, entre o projeto político e a ação política, ou texto e contexto, considerando o contexto real e as particularidades de cada situação.	Lógica não linear, múltiplos caminhos de conhecimento, fusão de diferentes linhas de informação, não segue um modelo pré determinado por uma hipótese.

MEX. CD	Centros Decisórios.	O processo decisório é compartilhado entre o foco central de tomada de decisão (Estado) e um foco periférico (o campo) de implementação, ou seja, a política deve ser formulada entre esses dois centros decisórios para que a consideração do contexto tenha influência na formulação de política pública.	Tomada de decisão a partir de consulta pública, assembleias, conselhos, encontros com representantes da sociedade civil, representantes de movimentos sociais, representantes do setor privado, burocratas de nível de rua das organizações afetas, amostra do público-alvo e etc.
MEX. CONT	Consideração do contexto real	É a consideração da complexidade e da multidimensionalidade do contexto real que será afetado pela política. Identificação das múltiplas dimensões, ângulos e particularidades de cada contexto	Uso de pesquisa etnográfica, técnicas de observação, uso de mídias (fotografias, vídeos, gravações), entrevistas, testemunhos, levantamento de dados descritivos da população e etc.
MEX. PUB	Público-Alvo como coparticipante	É a mudança de tratamento do público alvo visto como coparticipantes da tomada de decisão e não apenas como receptores da política	Público-Alvo envolvido nas etapas de formulação da política, seja por oficinas, congressos, conferências, reuniões, escuta ativa, pesquisa de campo.

MEX. DESC	Descrição do contexto político.	É a descrição densa da situação política que aborde seus diferentes aspectos, perspectivas e dimensões	Apresentação das informações coletadas de maneira detalhada, organização dos dados, reuniões de discussão sobre as coletas e escolha de como integrar as informações.
MEX. INT	Integração de informação do contexto político.	A integração das informações devem ser integradas de modo coerente para subsidiar a elaboração da ação política que inclui os atores diretamente afetados gerando uma política mais aproximada à realidade possível.	Storytelling, Metanarrativa, composição, triangulação de dados, testemunhos, construção de personas, construção de contextos, dashboards, mapa mental, relatórios, estudos de casos e etc.
MEX. AÇÃO	Plano de ação sobre o contexto político.	Construir uma ação utilizando as diferentes informações coletadas.	Desenho de política pública, plano de ação, planejamento, protótipo.

APÊNDICE C

Indicador Metodologia Design Thinking.

CÓDIGO	ITEM	DEFINIÇÃO	INDICADOR
DT	Design Thinking	É uma metodologia utilizada para projetar uma solução criativa a partir de uma necessidade.	Equipe diversa, resolução de problemas complexos, projeto voltado para necessidade e desafios dos usuários do serviço/produto e

			participação dos diversos atores no processo decisório.
DT. AV	Critérios de avaliação dos serviços/produtos pensados por meio do design thinking	Os critérios de avaliação garante que o serviço/produto seja funcionalmente possível, seja sustentável e que faça sentido para a realidade das pessoas.	O produto/ serviço é prático, viável e desejável.
DT. MT	Métricas da metodologia	As métricas contribuem para um projeto disciplinado e técnico, tendo início, meio e fim.	O projeto do design thinking deve conter uma meta clara, prazos definidos, métricas de avaliação de progresso, metas para apontar correções e redirecionamentos e limites bem estabelecidos.
DT. FER	Ferramentas e Técnicas do Design Thinking	As ferramentas e técnicas do design thinking são pensadas para emergir no contexto das pessoas que irão receber o produto/serviço.	Técnicas inspiradas na etnografia, ciências comportamentais e ciências sociais, como por exemplo: uso de pesquisa etnográfica, técnicas de observação, uso de mídias (fotografias, vídeos, gravações), entrevistas, testemunhos, levantamento de dados descritivos da população e

			etc.
DT. PRO	Etapa pesquisa do problema	É a etapa no qual são utilizadas ferramentas para levantar informações e obter conhecimento sobre determinado problema.	Definição de personas, mapa da empatia, método 5W2H, jornada do usuário, matriz HCD, desk research, mapa de atores, entrevistas.
DT. INS	Etapa insights	É a etapa de sintetizar os achados da pesquisa do problema e definir qual o problema será resolvido.	Brainstorming, Brainwriting, separar ideias em grupos, construção de cenários, gerar o máximo de ideias e fazer conexões entre ideias.
DT. IDEA	Etapa ideação	Etapa no qual é de pensar alternativas para resolução do problema definido.	Nas etapas de geração de ideias usa o modo divergente de se pensar gerando assim múltiplas ideias. Diagrama de afinidades, construção do protótipo, plano de ação, construção do modelo do produto/serviço, escolha de solução. Análise das informações coletadas, elaboração de soluções, padronizar procedimentos, propor práticas de execução de ações.
DT. PROT	Prototipagem	É a fase de testar	Nas etapas de

		a possível solução definida para entender o que pode ser melhorado.	afunilamento de ideias usa-se o modo de pensar convergente definindo e distribuindo prioridade entre as alternativas. Nova jornada do usuário, storyboard, modelo, maquete, encenação, apresentação em protótipo do produto/serviço.
DT. PP	Design na política pública	O design fornece métodos para redesenhar políticas, serviços e bens com base nas perspectivas, necessidades e experiência dos usuários finais.	Políticas públicas reformuladas usando o design thinking. Como por exemplo: aperfeiçoamento de um programa, redirecionamento de público, redirecionamento de metas e objetivos, novas plataformas, novas estratégias de informação.
DT. OT	Design como otimização	É uma vertente racional em que o design pode ser considerado como um método para encontrar a melhor solução (dentro dos limites) para determinado problema.	Design usado em alguma etapa da política para otimizar seus resultados.
DT. EXPLO	Design como exploração	É o uso do design como uma forma criativa de pensar soluções para problemas públicos.	Design usado na política pública como forma de gerar soluções para o problema em questão.

DT. COCRI	Design como cocriação	Design como esforço participativo (todos os atores afetados se envolvem na definição de problemas e soluções).	Design na política pública como forma de conectar os atores envolvidos no processo de definição de problemas e soluções.
------------------	-----------------------	--	--

APÊNDICE D

Roteiro Entrevista

A) Perguntas sobre a relação do Design Thinking com a formulação de políticas públicas:

- 1) Como o design thinking identifica as causas, consequências, indicadores e contexto de um determinado problema público?
- 2) De que maneira o design thinking prioriza os problemas e escolhe qual irá intervir?
- 3) Como o design thinking escolhe as alternativas de soluções para determinado problema público?
- 4) Quais métodos ou ferramentas são empregados para gerar e avaliar soluções que atendem às necessidades dos usuários e aos objetivos da política pública? Ex: reuniões de debate de soluções, apresentação de pesquisas/informações, votação de possíveis soluções.
- 5) Como o design thinking escolhe os meios da política pública, ou seja, os instrumentos que garantiram sua implementação? Ex: tipo de lei, texto legal, sanção, tributos, organizações e etc.
- 6) De que maneira o design thinking sistematiza as etapas anteriores e dá início a implementação da política pública?

B) Perguntas sobre o indicador do modelo experiencial de política pública:

- 1) Como o processo decisório do design thinking é compartilhado entre os tomadores de decisão e o público-alvo? Ao seu ver tornar o público-alvo como coparticipante do processo decisório influencia de maneira eficaz a formulação da política pública?

- 2) Como o design thinking considera a complexidade e multidimensionalidade do contexto real de uma política durante o processo de formulação? Quais técnicas e ferramentas são adotadas para lidar com essa complexidade?
- 3) Como o design thinking descreve e compreende a situação vivenciada pelos usuários afetados pela política?
- 4) Quais métodos são utilizados para coletar as perspectivas e experiências dos usuários?
- 5) Como o design thinking analisa informações relevantes para o processo de formulação da política? Quais técnicas e ferramentas são utilizadas para obter insights e compreender as necessidades, desafios e aspirações dos usuários e outras partes interessadas envolvidas?
- 6) Durante o processo as informações são apresentadas de forma detalhada e organizada para subsidiar a elaboração da política pública?

B) Perguntas sobre os indicadores da metodologia do Design Thinking:

- 1) Quais foram as etapas específicas do processo de design thinking utilizado na reformulação da política pública e como elas se diferenciam dos métodos tradicionais de formulação de políticas públicas?
- 2) Quais são os critérios de avaliação do processo de criar uma política pública com a abordagem do design thinking?
- 3) Como é feita a garantia da disciplina e técnica dos projetos do design thinking ou seja, como é avaliado o início, meio e fim do projeto?
- 4) Quais são os métodos ou ferramentas de design thinking mais eficazes na geração de insights e soluções criativas durante o projeto?
- 5) Como é feita a priorização das melhores ideias para construção do protótipo?
- 6) Como é a fase de teste do protótipo e como isso afeta o processo de formulação da política pública?

C) Perguntas sobre a reformulação do programa:

- 1) Quais foram os principais desafios encontrados ao aplicar o design thinking na reformulação do Programa Progredir e como foram superados?
- 2) Na sua opinião, o design thinking trouxe uma perspectiva inovadora para o processo de formulação do programa? Houve um aperfeiçoamento do programa? Se sim, em que aspectos específicos?
- 3) Você acredita que a metodologia de design thinking neste caso de fato colocou os usuários em foco?

- 4) Quais foram os resultados ou pontos positivos no Programa Progredir após a reformulação com base nas abordagens do design thinking?
- 5) Com base na experiência adquirida neste projeto, você considera que o design thinking pode ser amplamente adotado como uma abordagem inovadora no processo de formulação de políticas públicas? Porque?

APÊNDICE E

Pedido de Acesso a Informações de Dados Públicos do Programa Plano Progredir

Gostaria de solicitar o acesso às seguintes informações e dados públicos relacionados ao Programa Plano Progredir:

Relatórios de desempenho do Programa Progredir, incluindo estatísticas sobre o número de beneficiários, faixa etária, região geográfica, e qualquer outro dado relevante que possa estar disponível.

Dados sobre os tipos de suporte oferecidos pelo programa, como bolsas de estudo, cursos de capacitação, orientação profissional, entre outros.

Informações sobre parcerias ou colaborações com outras instituições governamentais ou não governamentais que possam estar envolvidas na implementação do Programa Progredir, inclusive a parceria com o laboratório de inovação da ENAP (Escola de Administração Pública).

Relatórios de avaliação de impacto, se disponíveis, que demonstrem os resultados alcançados pelo programa em termos de educação, empregabilidade e outras áreas relevantes.

Qualquer outra informação ou documento público que possa ser útil para a análise dos resultados e do funcionamento do Programa Progredir.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. DECRETO Nº 9.160, DE 26 DE SETEMBRO DE 2017. Institui o Plano Progredir. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9160.htm. Acesso em: 30 de março de 2023.
- Brown, Tim. **Design Thinking: uma metodologia poderosa para decretar o fim das velhas ideias**/ Tim Brown: tradução de Cristina Yamagami. Rio de Janeiro. Alta Books, 2018. 272 p.
- CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formulação de Políticas Públicas**. Brasília: Enap, 2018. 152 p. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3332>. Acesso em: 01 abril 2023.
- CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; MENDONÇA, Letícia Koepfel; BRANDALISE, Isabella. **Políticas públicas e design thinking: interações para enfrentar desafios contemporâneos**. 2019. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9383>. Acesso em: 02 de abril de 2023.
- CAVALCANTE, Pedro. **Gestão pública contemporânea: do movimento gerencialista ao pós-NPM**. Texto para Discussão, 2017. Disponível em: <https://www.econstor.eu/handle/10419/177535>. Acesso em: 01 de abril de 2023.
- FLICK, Uwe. **Introdução à pesquisa qualitativa**. Editora Artmed, 2009.
- Insights Projeto Progredir**. [s.l.: s.n., s.d.]. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4326/2/1-Insights_Progredir.pdf>. Acesso em: 1 nov. 2023.
- INSTITUTO TELLUS. **Conheça 3 modelos de toolkit para aplicar inovação e design**. Instituto Tellus. Disponível em: <<https://tellus.org.br/conteudos/artigos/toolkit-design-thinking-inovacao/#:~:text=Na%20tradu%C3%A7%C3%A3o%20literal%2C%20o%20termo,na%20resolu%C3%A7%C3%A3o%20de%20um%20problema.>>. Acesso em: 30 nov. 2023.
- PRADA, Charles. **Canvas: o que é e qual a sua relação com o Design Thinking**. EUAX. Disponível em: <<https://www.euax.com.br/2018/02/canvas-design-thinking-inovacao/>>. Acesso em: 30 nov. 2023.
- MÔNICA CUSTÓDIO. **Blueprint: o que é, para que serve e como construir o seu**. Agências de Resultados. Disponível em: <<https://resultadosdigitais.com.br/agencias/blueprint/>>. Acesso em: 30 nov. 2023.

G'NOVA. **Projeto de Inovação Progredir**. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2019. 252 p. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4326/1/Relat%C3%B3rio%20Final_Progre_dir.pdf. Acesso em: 02 de abril de 2023.

KERSHAW ANDREA et al, **Design no Serviço Público, de Nesta, IDEO e Design for Europe**. Traduzido por: Tribunal de Contas da União. Tribunal de Contas da União, 2019, pág 92. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/tcucidades/publicacoes/detalhes/design-para-o-servico-publico.htm>. Acesso em: 8 de set de 2023.

LEJANO, Raul P. **Parâmetros para Análise de Políticas Públicas: A fusão de texto e contexto**. Campinas (SP). Arte escrita, 2012. p. 193 - 226.

LIMA, Luciana Leite; AGUIAR, Rafael Barbosa de; LUI, Lizandro. Conectando problemas, soluções e expectativas: mapeando a literatura sobre análise do desenho de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciência Política**, [S.L.], n. 36, p. 1-41, 2021. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/0103-3352.2021.36.246779>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/4RKq5zQdghKvLck9PBzCCrw/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 15 maio 2023.

PLANO PROGREDIR. [s.l.: s.n., s.d.]. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/Manual%20do%20Pesquisador%20-%20Progredir.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2023.

VAN BUUREN, Arwin; LEWIS, Jenny M; PETERS, B Guy; VOORBERG, William. Improving public policy and administration: exploring the potential of design. **Policy & Politics**, [S.L.], v. 48, n. 1, p. 3-19, jan. 2020. Bristol University Press. <http://dx.doi.org/10.1332/030557319x15579230420063>. Disponível em: <https://bristoluniversitypressdigital.com/view/journals/pp/48/1/article-p3.xml> . Acesso em: 20 maio 2023

VIS DATA 3 beta. Cidadania.gov.br. Disponível em: [https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/v.php?ag=p&q\[\]=oNOtlcP3fmlyxGa26bW6ymldiJhgmnZgjaylZmx6aGepcHp%2BaKnNkmOfbW7R7cKZd7ynr950iLSYmcrGbqWwqMr3m%2Ff2tZqs6Fmxs1ebxteU3V2jwu7Ao527VZ3ana7Bq5%2B4xZTdXaPM7W2h%2F%2FKoWueobZ6mn8vCn4qNpcziv5mgsae26bWfs56WGgSiiogwt%2B2lb](https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/v.php?ag=p&q[]=oNOtlcP3fmlyxGa26bW6ymldiJhgmnZgjaylZmx6aGepcHp%2BaKnNkmOfbW7R7cKZd7ynr950iLSYmcrGbqWwqMr3m%2Ff2tZqs6Fmxs1ebxteU3V2jwu7Ao527VZ3ana7Bq5%2B4xZTdXaPM7W2h%2F%2FKoWueobZ6mn8vCn4qNpcziv5mgsae26bWfs56WGgSiiogwt%2B2lb)

CpWlzeoLYR2px3qqHeoqXK4LGdnhqem5yGwrygkBoOo9OsVqLuwZWgt1iM3qC2E
dqcerGULeqm2cgQ3q9rdqjotYg%3D>. Acesso em: 20 nov. 2023.