



X Encontro Brasileiro de Administração Pública.
ISSN: 2594-5688
secretaria@sbap.org.br
Sociedade Brasileira de Administração Pública

Uma análise sobre a aplicação do design thinking em compras públicas

Luís Guilherme Izycki

[RELATO TÉCNICO] GT 7 Inovação e Empreendedorismo na Gestão Pública

Uma análise sobre a aplicação do design thinking em compras públicas

Resumo:

A evolução das demandas sociais e a novidades em relação a produtos e soluções disponíveis no mercado exigem da gestão pública a atualização dos processos de compras. Nos últimos anos a administração pública brasileira vem incorporando à modelagem de políticas públicas e serviços públicos o design thinking, metodologia que aplica ferramentas do design e contempla a investigação e o desenvolvimento de soluções altamente focados nos usuários. Esse relato técnico apresenta perspectivas e desafios sobre a inserção do design thinking nas compras públicas, evidenciando as mudanças de mentalidade exigidas, oportunidades o uso dessa metodologia e a forma de aplicação das etapas da metodologia sobre os processos de compras.

Palavras-chave: Design thinking. Compras públicas. Inovação. Licitações.

Introdução

O presente Relato Técnico apresenta um projeto de intervenção para as áreas demandantes de compras públicas propondo o uso de ferramentas da metodologia design thinking no processo de licitação na etapa de planejamento da contratação.

As compras públicas apresentam-se como substancial parcela do orçamento público, o que exige uma atuação ativa da gestão pública em direção às melhores práticas nesses processos, mantendo o controle e utilizando de forma mais eficaz e eficiente os recursos públicos.

Entre os desafios relacionados às compras públicas está a etapa de planejamento da contratação, que consiste, entre outras atividades, no levantamento da necessidade da administração pública, dimensionamento, definição do objeto e da forma em que o processo licitatório será feito. É notório o vasto arcabouço legal e infralegal que sustenta as compras públicas, dando assim o suporte jurídico e burocrático, bem como estabelecendo um rito formal para o sucesso do processo de aquisição.

Diante dos desafios em favor da modernização dos processos de compras o ordenamento jurídico brasileiro trouxe novidades impactantes, tanto na nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021), assim como no Marco Legal das Startups (Lei Complementar nº 182, de 1º de junho de 2021), que, entre as novidades, trouxeram a possibilidade da celebração do Contrato Público de Solução Inovadora, tornando possível a contratação de solução incompleta de startups, e o credenciamento de fornecedores.

Os desafios relacionados as compras públicas são potencializados pela atual realidade de digitalização da sociedade que impacta na transformação acentuada na forma e modelagem de compra e venda do bens e serviços. Diante desse cenário, é exigido do gestor público competências para inovar nos processos de compras públicas de modo a alcançar as melhores

soluções possíveis para as necessidades da administração pública e da sociedade.

Apesar da importância da inovação nas compras públicas, ainda se faz uso limitado dos instrumentos disponíveis. Essa não é a realidade apenas no Brasil. Na América Latina, alguns obstáculos comuns para compras de inovação envolvem a preocupação com a corrupção, a natureza do direito positivo do contexto legal e capacidades locais insuficientes para atender às necessidades de pesquisa e desenvolvimento (CHIOATO, LINS, 2022).

A inovação tornou-se tema transversal na sociedade nesse século, sendo parte da estratégia contemporânea dos Estados. Em relação às compras públicas no Brasil, nota-se uma busca pela inovação de forma integral, seja com a criação de leis que visam as compras públicas de objetos inovadores, até a existência de iniciativas de modernização dos processos de compras, como a criação da Plataforma de Compras Públicas para Inovação pelo Ministério da Economia em novembro de 2022 e a existência de cursos em escolas de governo voltadas a inovação processual e em compras públicas.

Naturalmente a busca pela inovação passa pelo design thinking, metodologia que aplica ferramentas do design e contempla métodos de investigação e de desenvolvimento de soluções altamente focados nos usuários e que tem sido utilizada de forma significativa para criação de produtos pelo mercado privado.

O design thinking

Como respostas as exigências por inovação presentes na sociedade e como forma de alcançar destaque através da conquista de um diferencial competitivo, a indústria e o mercado vêm desenvolvendo, desde a revolução industrial, métodos e metodologias que transformam processos e a produção com avanços em produtividade, racionalização do uso de recursos e ganhos de eficiência (SANTOS, FAZIONE, MEROE, 2011).

Termo criado na década de 1980 no livro *How Designers Think* de Bryan R. Lawson (KIMBELL, 2011), o design thinking ganhou relevância em 2003 através da empresa de design IDEO impulsionou publicamente a metodologia, renomeando assim a antiga metodologia de projeto DeepDive (NITZSCHE, 2012). Definido por Tim Brown, executivo da IDEO, como “abordagem de inovação centrada no ser humano que se baseia no kit de ferramentas do designer para integrar as necessidades das pessoas, as possibilidades da tecnologia e os requisitos para o sucesso dos negócios”, o design thinking busca oferecer agilidade a inovação na confecção de novos produtos suportado por metodologia que aplica ferramentas do design e contempla métodos de investigação e de desenvolvimento de soluções altamente focados nos usuários (CANFIELD, 2021).

O design thinking é sustentado por 5 etapas: empatizar, definir, idear, prototipar e testar que tem como fundamento conhecer as necessidades do cliente e criar soluções voltadas aos desejos e necessidades das pessoas. Entre as premissas dessa metodologia está a iteração que consiste na ideia de que as etapas da metodologia não são superadas definitivamente, podendo haver revisão de qualquer etapa frente a resultados não positivos em uma etapa posterior. Para essa evolução de etapas no design thinking é preciso a medição constante para validação de resultados, levando sempre em consideração o cliente no centro das decisões.

Apesar de ser uma metodologia, o design thinking possui em seu cerne grande adaptabilidade, o que torna atraente às mais diversas instituições. Mesmo as etapas podem ser variáveis, sendo possível existir de 3 a 7 etapas na metodologia. Ponto comum para todas as aplicações do design thinking está a mentalidade voltada ao usuário, o incentivo a criatividade, o trabalho colaborativo e a desmistificação do erro, tornando esse uma etapa do processo e parte da construção de uma solução. Como o erro é aceitável, esse deve ser minimizado, trazendo assim o conceito de começar em escalas menores e em protótipos, onde eventuais erros não causam impacto considerável, garantindo ao mesmo tempo agilidade à correção e criação.

A medição de resultados é sustentada por pesquisas com os futuros usuários da solução em desenvolvimento, incluindo pesquisas por meio de questionários, entrevistas, coleta de dados e informações sobre as necessidades dos clientes. Diante desse levantamento é percorrido as etapas de empatizar, que é conhecer o perfil de quem são os clientes, definir, que consiste em estabelecer quais as necessidades das pessoas, idear, que é a proposição de soluções aos usuários, prototipar, que é o desenho de um mínimo produto viável (MVP) que é a criação de um produto final básico, mas suficiente para execução da etapa de teste, que é a experimentação prática por uma parcela de usuários do produto desenvolvido para análise de forma empírica. No caso de insucesso em qualquer etapa, cabe-se a revisão das etapas anteriores (IDEO, 2023).

Para ganho de agilidade e tornar viável a metodologia, o design thinking estabelece o conceito de desenvolver pequeno, seja no tamanho de amostras e testes, seja no desenvolvimento de pequeno tamanho de soluções.

A relação entre design thinking e as compras públicas

Nota-se que há um paralelo entre a entrega final de uma compra pública e um produto criado para o mercado: ambos têm como objetivo oferecer valor a um cliente, considerando esse termo em um sentido amplo. O objeto de uma compra pública, de alguma forma, é entregar valor ao cidadão, oferecendo um resultado em forma da execução de políticas públicas ou disponibilizando serviços públicos, ou deve manter o funcionamento da máquina pública. De

forma análoga, um produto disponível no mercado tem como objetivo oferecer um bem ou serviço que objetivo satisfazer um desejo ou uma necessidade.

A função do design thinking como metodologia e mentalidade é gerar valor ao cliente tendo esse como foco no processo (IDEO, 2023). O paralelo estabelecido, com o objetivo descrito para as compras públicas são alinhadas com a proposta do design thinking, sendo assim que essa metodologia é alinhada com os princípios do processo licitatório.

As compras públicas têm a Lei nº 14.133/2021 como norma geral para as licitações e contratos públicos, estabelecendo nesse texto as fases do processo, sendo iniciada pela fase preparatória, que possui, entre outras funções, o objetivo de estabelecimento da forma e do objeto da licitação. Marçal Justen Filho versa que:

Um dos pilares da Lei 14.133/21 consiste em promover o planejamento, reconhecido como essencial e indispensável para a gestão eficiente dos recursos públicos e a obtenção de contratações satisfatórias e bem executadas. A Lei pressupõe que o planejamento pode neutralizar os defeitos fundamentais das contratações administrativas, que são a ineficiência e a corrupção. (JUSTEN FILHO, 2021, p. 331)

Ao comparar a etapa preparatória de uma licitação com os fundamentos e as etapas do design thinking, é possível notar que ambos carregam objetivos análogos entre si. O design tem nas três primeiras etapas (empatizar, definir e idear) o objetivo de desenhar a solução a ser criada, do mesmo modo que a fase preparatória de uma licitação.

As demais etapas do design thinking (prototipar e testar) consistem na possibilidade de, com a solução desenhada, criar protótipos fiéis ou apenas modelos para avaliação prática em ambientes controlados com testes em usuários típicos da solução em questão. Uma associação destas etapas com as compras públicas é possível quanto ao uso de elementos combinados, como a doação da solução, que seria utilizada em caráter experimental para avaliação e eventual retorno as fases anteriores do processo de design. Ainda é possível um planejamento para uma contratação realizando um processo de menor volume com o propósito de teste de uma determinada solução e, em caso de sucesso, a realização de um processo sobre a total necessidade da administração pública.

Importante destacar que apesar do legislador definir na Lei nº 14.133/2021 o rito do processo licitatório, que é normatizado de forma infralegal, não há um processo e método definido para execução das fases de uma compra pública. É compreensível essa ausência uma vez que processos licitatórios podem possuir complexidade diversa, não cabendo orientações de forma generalizada, no entanto, nota-se que a carência de um processo minuciosamente desenhado pode gerar perda de eficiência ou execução de determinada fase em caráter

estritamente burocrático, sem oferecer um resultado final objetivo e útil ao processo. Nesse sentido a adoção de fundamentos do design thinking mostra-se útil e desejada, tendo em vista que essa metodologia propõe a entrega de valor ao produto final ao longo de todas as etapas, tornando todo o processo efetivo em termos do alcance do objetivo final de uma compra evitando a realização do planejamento apenas como etapa burocrática. A necessidade da etapa de planejamento da licitação sendo realizada de fato minimiza riscos de uma contratação que não atenda ao próprio objetivo, ou mesmo de uma licitação ineficiente ou ineficaz.

A ausência do design thinking relacionado a compras públicas é notada devido à pouca ou nenhuma produção acadêmica e de cursos em escolas de governo que relacionam os temas compras públicas e design thinking no Brasil. Sendo o design thinking método criativo de relevante aplicação no desenvolvimento de produtos no setor privado, a oportunidade de uso desta metodologia na criação de soluções por meio de compras públicas mostra-se uma oportunidade para incremento de aquisição de soluções inovadoras. Cabe destacar que apesar desta carência do design thinking, outros instrumentos jurídicos são fornecidos ao gestor público para incentivar a inovação em compras públicas. Dentre esses destaca-se a Contratação Pública de Solução Inovadora (CPSI), decorrente do Marco Legal das Startups. Chama atenção o fato que o CPSI tem tido aplicação tímida por parte dos gestores públicos, havendo poucos processos com essa modalidade, mesmo existindo um vasto universo de startups no Brasil com soluções diversas que podem encaixar em problemas públicos.

Aplicação do design thinking nas compras públicas

O design thinking é uma abordagem centrada no ser humano, sendo essencial para entender as necessidades e soluções demandadas de problemas existentes que afetam um grupo de pessoas o conhecimento sobre quem são essas pessoas (LIEDTKA, SALZMAN E AZER, 2017). Em um paralelo com as compras públicas, é preciso conhecer quem são os destinatários dos objetos de uma aquisição, mesmo que esses sejam destinatários indiretos. Apesar do cidadão ser a razão da existência da administração pública, parte significativa das compras públicas não tem essas pessoas como destinatários finais, haja vista que a manutenção da gestão pública demanda recursos, bens e serviços. Essas compras, que são comumente denominadas como aquisições para “áreas meio”, tem o cidadão como destinatário indireto, uma vez que esse como contribuinte é parte interessada, e a própria administração pública como destinatário direto.

Etapa de empatia com o usuário

Cabe a compreensão que a compra pública é destinada a solucionar uma necessidade ou um problema em que a gestão pública deve atuar. Nesse sentido, é necessidade não só das políticas públicas, mas também das compras públicas, a coleta de informações individuais dos destinatários do processo, identificando padrões e obtendo *insights* (entendimentos profundos sobre determinadas situações, indicando oportunidades de inovação) sobre comportamentos, necessidades e expectativas das pessoas que vivenciam o problema (CAVALCANTE, 2019).

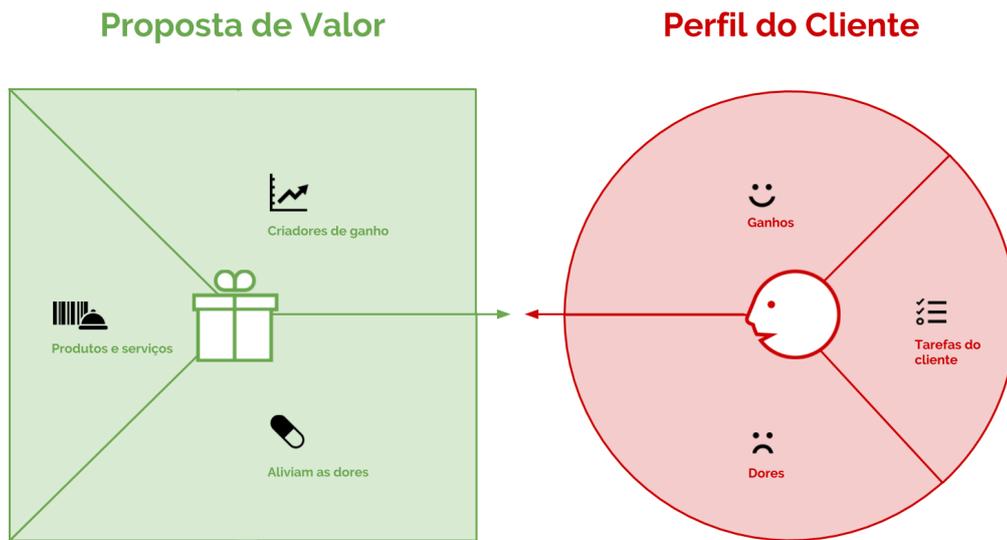
A realização de pesquisas estruturadas e destinadas a conhecer as pessoas pode ser feita por meio de formulários com respostas predefinidas ou em formato aberto, entrevistas e coletas de dados e informações em sistemas que apresentem o comportamento e o perfil do destinatário da compra. Essencial para o sucesso da etapa de empatia com o usuário é a aquisição de informações reais, sem conclusões preconcebidas. Mesmo que a pesquisa conclua que o perfil das pessoas é o esperado previamente, a conclusão precipitada tende a comprometer o processo de desenho de solução, uma vez que estas serão desenvolvidas para um perfil, em sua essência, preconceituoso sobre as reais necessidades existentes.

Etapas de definição do problema e ideação

Encerrada a etapa de conhecimento do destinatário da compra pública, o que no design thinking é denominado empatizar, é preciso encontrar a necessidade por meio da definição do problema do cliente, que é estabelecida como fase da definição no design thinking. Nessa etapa, que é dotada de considerável abstração, assim com a etapa seguinte, é preciso alcançar definir, com base nas características levantadas do cliente, qual as necessidades, dores, desejos e dificuldades destes. “Isso requer filtrar e selecionar informações traduzindo insights sobre a realidade atual em oportunidade para o futuro” (CHAVES et al., 2013).

Conhecendo os desejos e necessidades estiverem definidos, é possível avaliar e propor uma solução ao problema. Para isso foi desenvolvido o Canvas de Proposição de Valor (OSTERWALDER, 2019), ferramenta que busca apresentar de forma gráfica a proposta de valor de um lado

Figura 1 – Canvas de Proposta de Valor



Fonte: Osterwalder (2019)

De forma concreta a etapa de ideação é inserida dentro do desenho de um processo formal de compra pública, onde mais especificamente em documentos como Estudo Técnico Preliminar, Termos de Referência e Projetos Básico, onde são definidas as características da compra, representado pela proposta de valor no Canvas. De forma a alimentar a proposta de valor, é necessário a definição do cliente, com os ganhos, dores e tarefas sendo conhecidas, de modo a tornar possível definir como aliviar as dores, trazer ganhos e criar produtos e serviços.

A validação desta etapa e dos documentos formais gerados por esta em um processo de compra pública, são validados na criação da solução propriamente dita nas etapas seguintes, sendo um otimizador necessário a segmentação dessa criação, onde os testes tornam-se rápidos, com o escopo limitado, de modo a dar rapidez no teste e correção de erros ou propostas inadequadas.

Etapa de prototipação e validação

O processo de experimentação é definido como a capacidade de testar ideias e hipóteses de forma antecipada, com objetivos claros de aprender com o processo. Dar concretude às ideias é importante porque coloca “coisas” no mundo, exigindo a tomada de decisão sobre determinados elementos da solução. Em outras palavras, cria soluções provisórias que indicam outros mundos possíveis e possibilitam testar, repensar e refazer (CAVALCANTE, MENDONÇA, BRANDALISE, 2019). O teor da experimentação constante no design thinking pode ser reduzido ao conceito de iteração constante, em que conclusões e definições estão em constante testagem em qualquer etapa do processo de criação, reduzindo o espaço para

preconcepções e preconceitos no processo. Isso gera muitas vezes uma complexidade sobre a criação, uma vez que não há linearidade absoluta sobre a evolução do design, o que rende eventualmente revisão de etapas previamente superadas. Para isso é lógico a realização de iteração rápidas, em pequena escala e baixo custo (LIEDTKA, SALZMAN, AZER, 2017), racionalizando e dando agilidade ao processo de construção.

Como o design thinking tem como premissa o usuário no centro das decisões, o teste e a avaliação passa necessariamente pela uso e experiência destas pessoas com modelos preliminares e parciais ou não que são desenvolvidos.

Essa etapa deve ter um alinhamento com as expectativas dos stakeholders, uma vez que é passível de seguidas iterações e eventuais frustrações sobre soluções concebidas. Há natural apego por ideias desenvolvidas e é preciso cautela por parte das equipes técnicas no processo de compra para evitar enviar uma solução que carece de entrega de valor em testes realizados.

Os mecanismos disponíveis para estas etapas englobam totalmente ou em parte o teste de soluções do mercado por meio de processo de doação, o uso de encomendas tecnológicas, contratação pública de solução inovadora e diálogo competitivo. Estas soluções são adaptáveis ao objeto a ser adquirido sendo utilizadas como ferramenta de teste ou de cocriação de solução pelo mercado em conjunto com a administração pública.

A prototipação e validação é possui capacidade singular em relação ao design de compras públicas. Se em modelos tradicionais de compras, a avaliação de uma aquisição, quando há, é baseada em análises ex-post o processo de compra realizado, com a medição de indicadores de desempenho sobre o contrato vigente. A proposta de revisão e melhoramento que existe na prototipação é ausente, uma vez que a contratação é realizada, mesmo que em caráter de teste, seguindo rito oneroso em termos de esforço administrativo e tempo. (CAVALCANTE; CAMÕES, 2017).

A mentalidade do design thinking aplicado às compras públicas

A metodologia design thinking depende de uma disposição comportamentos entre os envolvidos no processo de criação, com a assunção de uma disposição em propor mudanças organização e processuais a fim de garantir uma entrega de uma solução voltada ao usuário, que tem papel central no processo de criação (MARTIN, 2012).

O caráter estritamente experimental e não acabado que consiste o andamento de um projeto baseado no design thinking oferece uma visão com extensa presença de incertezas e riscos. Enquanto em uma abordagem tradicional, em que é projetado e planejado a criação de uma solução em etapa inicial, e há aparente continuidade e controle com reduzidos riscos uma

vez que, salvo motivos extemporâneos sobre o planejamento, a solução será criada em prazo determinado, com os recursos previstos, porém, não necessariamente atendendo a necessidade do usuário e com possíveis déficits de eficiência e eficácia. Esse modelo possui semelhanças com modelos rígidos e burocráticos, ainda comuns na administração pública, sobretudo em processos de compras, em que os esforços de criação recaem sobre o planejamento em si e sobre o processo e não sobre as necessidades dos usuários e as soluções possíveis. A aceitação da ausência de plena previsibilidade do design thinking é barreira a ser transportada pelo comprador público afim de tornar possível a utilização da metodologia.

Sobre o uso do design thinking no ambiente da gestão pública, com foco em políticas públicas, Cavalvante (2019) afirma que:

O desafio da aplicação do design thinking no setor público passa então pelo desafio de incorporar esse princípio do foco no ser humano ao processo de desenvolvimento de políticas públicas. Isso, por sua vez, exige mudança de abordagem atual, assim como a adaptação, para o setor público, de ferramentas já desenvolvidas pelo design para essa finalidade. Ademais, esses esforços de construção de cultura e de capacidades de inovação na administração pública, a partir do DT, pressupõem o desenvolvimento de habilidades para trabalhar entre múltiplas disciplinas, romper silos organizacionais, abraçar a complexidade, as incertezas e as ambiguidades, atuar com base em colaboração e constante interação, bem como promover experimentalismos em todas as fases do processo de gestão e políticas públicas. CAVALVANTE (2019)

A incorporação do design thinking em processos de compras demanda uma mentalidade favorável a implantação da metodologia, com aumento da tolerância de erros, o incentivo a colaboração e o fomento a criatividade. Conhecimentos práticos e técnicas específicas são desejáveis, porém servem na essência do termo ferramentas: são instrumentos para realização de uma tarefa.

Conclusões e recomendações

A oportunidade de elevação da eficiência em compras públicas com o uso intensivo da metodologia design thinking é elemento desejável e de necessário debate. A extensão do uso da metodologia pode ser um limitador, uma vez que há objetos que podem não ter no design thinking, em especial naqueles em que a solução é única ou são esperados resultados fixos legalmente ou por imposição do mercado.

O incentivo ao design thinking em compras públicas passa pelos gestores públicos, que devem ser capacitados e devem internalizar as particularidades da mentalidade exigida por essa

metodologia.

Por se tratar de um processo estritamente normatizado, as compras públicas aparentam rigidez processual absoluta, transparecendo pouca capacidade de inovação processual. No que concerne a aplicação do design thinking, no entanto, as disposições estabelecidas no ordenamento jurídico mostram-se adequadas a esta metodologia.

Eventual movimento espontâneo de engajamento dos gestores públicos em favor do uso do design thinking em compras públicas é possível, porém, é provável e efetivo uma decisão estratégica em favor do uso da metodologia em questão, em especial em âmbito federal, que é um indutor de práticas relacionadas a temática de compras públicas.

Referências

CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa Organizador. Inovação e Políticas Públicas: superando o mito da ideia. 2019.

CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; MENDONÇA, Letícia Koeppel; BRANDALISE, Isabella. Políticas públicas e design thinking: interações para enfrentar desafios contemporâneos. 2019.

CAVALCANTE, Pedro et al. Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil. 2017.

CHAVES, Iana Garófalo; BITTENCOURT, João Paulo; TARALLI, Cibele Haddad. O design centrado no humano na atual pesquisa brasileira-uma análise através das perspectivas de klaus krippendorff e da ideo. **Holos**, v. 6, p. 213-225, 2013.

CHIOATO, Tânia Lopes Pimenta; LINS, Maria Paula Beatriz Estellita. COMPRAS PÚBLICAS PARA INOVAÇÃO NA PERSPECTIVA DO CONTROLE. **COMPRAS PÚBLICAS PARA INOVAÇÃO NO BRASIL**, p. 77.

DE SALLES CANFIELD, Daniel. A história do Design Thinking. **DAT Journal**, v. 6, n. 4, p. 223-235, 2021.

DOS SANTOS, Adriana BA; FAZION, Cíntia B.; DE MEROE, Giuliano PS. Inovação: um estudo sobre a evolução do conceito de Schumpeter. **Caderno de Administração**, v. 5, n. 1, 2011.

GRILO, André; NETO, Geraldo; FERNANDES, Laura Caroline Dias. Value proposition canvas aplicado ao processo de design: desenvolvimento de nome e identidade visual para aplicativo de mobilidade em campus universitário. **Blucher Design Proceedings**, v. 2, n. 9, p. 1138-1150, 2016.

IDEO, 2023. Disponível em: <https://cantwait.ideo.com/>. Acesso em 06 mar. 2023.

JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratações administrativas. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

KIMBELL, Lucy. Rethinking design thinking: Part I. Design and culture, v. 3, n. 3, p. 285-306, 2011.

LIEDTKA, Jeanne; SALZMAN, Randy; AZER, Daisy. **Design thinking for the greater good: Innovation in the social sector**. Columbia University Press, 2017.

MARTIN, Bella; HANINGTON, Bruce; HANINGTON, Bruce M. **Universal methods of design: 100 ways to research complex problems, develop innovative ideas, and design effective solutions**. Rockport Pub, 2012.

MENDONÇA, L. **Design Thinking e políticas públicas: Ampliando as possibilidades de diálogo**. 2019. Tese de Doutorado. Dissertação de mestrado. Brasília-DF, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada-IPEA.

NITZSCHE, R. Afinal, o que é design thinking? São Paulo: Rosari, 2012.

OSTERWALDER, Alexander et al. **Value proposition design: How to create products and services customers want**. John Wiley & Sons, 2015.