



IX ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ISSN: 2594-5688

secretaria@sbap.org.br

Sociedade Brasileira de Administração Pública

ARTIGO

POLÍTICAS PÚBLICAS E LABORATÓRIOS DE INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO: : CONTRIBUIÇÃO PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SOCIETAL, O CASO DO GNOVA

SIMONE MARIA VIEIRA DE VELASCO, RACHEL OLIVEIRA CORRÊA DA MOTTA, GLEISON GOMES DA COSTA,

GRUPO TEMÁTICO: 02 Análise de Políticas Públicas

IX Encontro Brasileiro de Administração Pública, São Paulo/SP, 5 a 7 de outubro de 2022.
Sociedade Brasileira de Administração Pública
Brasil

Disponível em: <https://sbap.org.br/>

POLÍTICAS PÚBLICAS E LABORATÓRIOS DE INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO: CONTRIBUIÇÃO PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SOCIETAL, O CASO DO GNOVA

Resumo:

As políticas públicas e a maneira como são elaboradas traduzem o modo pelo qual o Estado enxerga e trata os problemas públicos. O modelo de Administração Pública Societal visa ampla participação da sociedade na definição da agenda política. O presente artigo busca responder ao seguinte: o Laboratório de Inovação em Governo (GNova), que utiliza metodologias focadas na participação social para formulação de políticas públicas, pode contribuir para o modelo de Administração Pública Societal? Como metodologia, além de analisar o referencial teórico acerca dos temas e metodologias utilizadas pelo laboratório de inovação, o artigo apresenta um caso prático do Gnova. A conclusão é que a atuação do GNova vai ao encontro do modelo de Administração Pública Societal. Ademais, as abordagens colaborativas aplicadas pelo laboratório podem ser consideradas importantes ferramentas que contribuem para o modelo.

Palavras-chave: administração pública societal. laboratório de inovação. políticas públicas.

1 Introdução

As políticas públicas podem ser entendidas como o conjunto de ações governamentais, elaborado em um determinado momento, com o intuito de resolver determinadas necessidades públicas (GELINSKI; SEIBEL, 2008). A fase ou etapa denominada formulação de políticas públicas é dotada de dois elementos principais: a definição de agenda e a definição de alternativas (CAPELLA, 2018).

A diversidade de atores na produção de políticas públicas permite que problemas a serem enfrentados possam ser discutidos a partir de perspectivas diversas, mobilizando recursos e conhecimentos variados, o que aumenta a aquisição de informações sobre os problemas e de conhecimento disponível para formular soluções (PIRES; GOMIDE, 2016).

Nessa perspectiva, o modelo de Administração Pública Societal propõe o aumento da participação da ampla sociedade na definição da agenda governamental e no debate sobre políticas públicas, tirando o monopólio do Estado e construindo atores políticos participativos na população (PAULA, 2005b; RIBAS; DE MEZA, 2018).

Um Estado com características participativas deve criar arranjos institucionais que organizem a participação dos diferentes atores governamentais e da sociedade, e que sejam suficientemente adaptáveis para absorver demandas em constantes mudanças, inerentes à democracia, o que justifica a inovação no setor público (PAULA, 2005b; CAVALCANTE; CUNHA, 2017).

Dessa maneira, considerando a necessidade de se atentar para processos de mudanças na organização e na atuação do Estado, que incluem o modo como os diferentes atores interagem, é crescente o movimento de criação de laboratórios de inovação, tanto nos governos de diferentes países e instâncias subnacionais quanto na academia (CAVALCANTE; CUNHA, 2017).

O presente artigo busca, com base em fundamentos teóricos e avaliação de um caso prático, responder a seguinte pergunta de pesquisa: o Laboratório de Inovação em Governo (GNova), que utiliza metodologias com foco na participação social para formulação de políticas públicas, pode contribuir para o modelo de Administração Pública Societal?

Visando contribuir para o debate acerca da participação social na formulação das políticas públicas, de conotações teóricas e práticas, este artigo se divide da forma a seguir. Após esta breve introdução, a seção 2 trata da metodologia. A seguir, a seção 3 se dedica à contextualização e conceituação do ciclo de políticas públicas (3.1); do modelo de Administração Pública Societal (3.2); e da inovação e participação de atores sociais (3.3). A seção 4 apresenta um projeto de inovação na prática - o caso do GNova. Em seguida, a seção 5 trata da discussão e resultados do estudo, e, por fim, a seção 6 apresenta as considerações finais e propostas de agenda futura de pesquisa.

2 Metodologia

Trata-se de artigo teórico empírico descritivo, bibliográfico e de estudo de caso, alinhando estudos desenvolvidos por outros pesquisadores sobre os temas propostos e prática do Laboratório de Inovação em Governo (GNova) da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Conforme Vergara (2016), quanto aos fins, o estudo pode ser classificado como descritivo, pois permite expor características de determinado fenômeno ou de determinada população, estabelecer correlações entre variáveis e definir sua natureza; e não tem compromisso de explicar os fenômenos que descreve, ainda que sirva de base para tal explicação. Quanto aos meios, o estudo é classificado como bibliográfico e estudo de caso. Bibliográfico, pois recorrerá a material acessível ao público em geral, como artigos, livros e relatórios já publicados; e estudo de caso, pois é circunscrito a uma unidade, o Laboratório GNova, com caráter de profundidade e detalhamento, e pode ser ou não realizado no campo (VERGARA, 2016).

O levantamento do referencial teórico foi realizado por meio da plataforma de periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), de

acesso pela Comunidade Acadêmica Federada (CAFe), a qual hospeda bases de dados importantes como *Scopus*, *Web of Science*, dentre outras, bem como pesquisas na plataforma *Google Scholar*. As palavras chaves utilizadas para busca basearam-se nos principais temas abordados no artigo, quais sejam: políticas públicas, formulação de políticas públicas, ciclo de políticas públicas, administração pública societal, inovação em governo, inovação em políticas públicas, laboratório de inovação, GNova e *design*.

O estudo de caso deu-se por meio de pesquisa bibliográfica de textos, publicados no repositório da ENAP, de casos nos quais foram aplicadas a metodologia do *design* em projetos de formulação de políticas públicas. Foram encontrados casos que utilizaram metodologias inovadoras de participação social como o *Design Etnográfico*, *Design Thinking* e *Imersão Ágil*. Foi selecionado para análise o caso SUS: aplicativo para marcação de consulta na atenção básica, no qual foi aplicada a metodologia do *Design Etnográfico*, que, segundo Ferrarezi, Lemos e Brandalise (2018) tem como objetivo entender as demandas específicas de uma população com profundidade, a partir do olhar do usuário/beneficiário de um serviço ou política pública.

3 Referencial Teórico

3.1 Formulação de Políticas Públicas - O Ciclo de Políticas Públicas

O ciclo das políticas públicas pode ser compreendido como um ciclo formado das etapas de formulação, implementação, acompanhamento e avaliação, embora outros autores, como é o caso de Oliveira (2013), compreendem que o ciclo de políticas públicas ocorre em cinco fases ou etapas: construção da agenda, formulação, planejamento, implementação e avaliação.

A fase ou etapa denominada formulação de políticas públicas é dotada de dois elementos principais: a definição de agenda e a definição de alternativas (CAPELLA, 2018). A formação da agenda, que é um dos aspectos centrais do processo de formulação de políticas públicas, pode ser compreendida como um conjunto de questões nas quais são concentradas a atenção do governo e das pessoas ligadas a ele (KINGDON, 2003). Já a definição das alternativas é a exploração ou o desenho das estratégias ou de um plano possível de ação para o enfrentamento de determinado problema (CAPELLA, 2018).

Capella (2018) apresenta a visão de que a definição de problemas é um dos elementos fundamentais para explicar a formação da agenda governamental, a qual, posteriormente, será expressa em forma de política pública implementada. Grass Peixoto (2015) aponta que a

política encontra no tratamento dos problemas públicos uma variedade de elementos e atores, inclusive da sociedade civil, que devem ser considerados pelos gestores públicos, indicando um fomento à cidadania.

Nesse sentido, surge a importância da gestão social, por meio de uma Administração Pública Societal que implica a ressignificação da gestão, ou seja, o conhecimento e o uso das técnicas compreendidos sob outra perspectiva, que envolve gestores públicos, servidores públicos e cidadãos (PAULA, 2010). À medida que novos atores são incorporados às dinâmicas participativas das políticas públicas, a diversidade criaria a possibilidade de mudanças no próprio fazer de políticas públicas, ao apresentar novos padrões, ordens, tecnologias e conhecimentos, propiciando espaço para que temas emergentes apareçam na agenda (FERRAREZI; OLIVEIRA, 2012).

3.2 O Modelo de Administração Pública Societal

Nos últimos trinta anos, o Brasil tem passado por intensas transformações econômicas, políticas e sociais (CAVALCANTE; LOTTA; OLIVEIRA, 2018). Para Lustosa da Costa (2010), as reformas dos últimos anos foram realizadas principalmente para reduzir gastos públicos, como a reforma gerencial, orientada para o aumento da eficiência dos serviços públicos, porém, deixando de lado questões relativas ao alcance da intervenção legítima do Estado, exercício dos direitos de cidadania, formas de representação de interesses e de participação (política e cidadã) e ao aspecto redistributivo do sistema tributário e das políticas públicas.

Conforme Paula (2005a), a Administração Pública Gerencial torna difícil o tratamento da relação entre aspectos técnicos e políticos da gestão, além de primar pelas dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa da gestão, que coloca em risco seu grau de inovação e de comprometimento com a participação cidadã. Além disso, ao copiar o modelo de administração do setor privado, posterga a elaboração de modelos, ideias e práticas que visem a atender as especificidades do setor público e a demanda por participação popular (PAULA, 2005a). Tal modelagem concentra-se nos resultados e na eficiência, mas dá pouca atenção ao processo de participação democrática da sociedade e, nesse sentido, o modelo de Administração Pública Societal é um arcabouço a ser considerado (ABREU, 2017).

A administração societal esteve vinculada às mobilizações dos anos 1960 e de grupos ao longo dos anos de 1970, que lutaram por direito à cidadania (RIBAS; DE MEZA, 2018). Segundo Paula (2005a), as práticas de reforma e gestão do Estado também emergiram entre as

décadas de 1980 e 1990, em que essa vertente societal deslocou-se para uma posição mais propositiva, que apesar do surgimento de conflitos, a legitimou como participante no processo de elaboração e implementação de políticas públicas.

De acordo com Paula (2005a), no âmbito da vertente societal, uma concepção começou a predominar: a implementação de projeto político que busca ampliar a participação de atores sociais na definição da agenda política, criando ferramentas para exercer maior controle social sobre as ações estatais e desmonopolizando a definição e implementação das ações públicas. Surge, então, a importância do formato e da dinâmica institucional, visto que é essa dinâmica que vai determinar a possibilidade de deliberação, participação no processo de decisão e gestão, além da redefinição do papel do Estado e dos partidos políticos, que passam a criar esferas públicas e maneiras de implementar as medidas deliberadas, além de fortalecimento da comunidade cívica (PAULA, 2005a).

Segundo Paula (2010), a Administração Pública Societal é uma nova maneira de ver a economia, que inclui a lógica solidária, considerada como economia solidária ou economia social, criada pela democracia deliberativa e participativa. No processo de Administração Pública Societal, faz-se necessário programa de formação, treinamento e valorização dos gestores públicos, com vistas à criação de especialistas tecnopolíticos capazes de pesquisar, negociar, aproximar interesses e pessoas, planejar, executar e avaliar, além de refletir sobre crises e mudanças na economia, cultura e política (PAULA, 2005a, 2010).

Conforme Ribas e De Meza (2018), a prática exitosa de Administração Pública Societal requer a capacitação de gestores governamentais sobre a importância de se incentivar a democracia participativa, haja vista que a maioria dos gestores não conhece os princípios da participação social e institucionalizam espaços para simples cumprimento legal.

Buscando uma nova síntese para a teoria da administração pública, Bourgon (2009) defende que o Estado, em vez de agir em nome dos cidadãos e como prestador de serviços, deve agora trabalhar com vários atores com intuito de produzir resultados com alto valor público, para além do papel precípua de exercer o poder e a autoridade legítima em benefício da coletividade (FERRAREZI; OLIVEIRA, 2012, p. 7).

Para Ferrarezi e Oliveira (2012), o referencial dessa nova síntese demonstra que o Estado deveria ser incentivador da ação pública coletiva, da inovação social e dela se beneficiar; e que, para se adaptar, o Estado precisa criar processos ou instrumentos eficazes e adequados a essa realidade de novos processos relacionais que emergem com a participação, com vistas a incorporar a inteligência coletiva e inovar.

3.3 Inovação e Participação de Atores Sociais

Um Estado com características participativas deve criar arranjos institucionais que organizem a participação dos diferentes atores governamentais e da sociedade, e que sejam suficientemente adaptáveis para absorver demandas em constantes mudanças, inerentes à democracia, o que justifica a inovação no setor público (CAVALCANTE; CUNHA, 2017; PAULA, 2010).

O processo de inovação pode ser compreendido como um caminho para a solução de problemas cujos elementos mais importantes estão no atendimento às demandas do público-alvo, na interação entre os agentes e no aprendizado (MACEDO; MIGUEL; CASAROTTO FILHO, 2015). A inovação em arranjos institucionais trata, além da essência normativa, a questão cultural acerca do funcionamento das organizações do Estado e relacionam-se ao desenvolvimento de políticas que integram a participação popular, o que gera impacto positivo para a sociedade (TONELLI *et al.*, 2016).

Na administração pública brasileira, o aumento do interesse pela inovação se coaduna com os objetivos estratégicos das grandes reformas do Estado, desde a década de 1970, que buscavam um estado mais eficiente, eficaz e efetivo (CAVALCANTE; CUNHA, 2017). Essas características podem ser associadas a três gerações de reformas inovadoras no Brasil: a primeira, relacionada à eficiência, a segunda à eficácia e a terceira à efetividade, ao introduzir valores de gestão social (TONELLI *et al.*, 2016).

Nesse sentido, considerando a premissa neoinstitucional de se atentar para os processos de reformas que incluam as organizações e, também, as regras do jogo nas quais os atores-chave participam, destaca-se a recente proliferação de laboratórios de inovação (CAVALCANTE; CUNHA, 2017).

Cavalcante e Cunha (2017) observam, no padrão de funcionamento dos laboratórios de inovação, a tendência à quebra do padrão histórico de funcionamento da burocracia estatal, pouco dinâmica e insulada, e a busca por atuação em redes e/ou de governança e fomento a inovação no setor público por meio do investimento em capacidades de conexões, principalmente entre Estado e sociedade.

Os laboratórios de inovação têm se tornado cada vez mais populares no setor público (TÔNURIST; KATTEL; LEMBER, 2015) e, em relação ao Brasil, “experiências têm surgido no sentido de promover a inovação no setor público por meio de laboratório de inovação” (CAVALCANTE; CAMÕES, 2017a, p. 312).

A partir de pesquisa sobre a forma de atuação dos laboratórios de inovação no setor público brasileiro, Sano (2020) elaborou a seguinte definição:

Laboratórios de inovação no setor público são ambientes colaborativos que buscam fomentar a criatividade, a experimentação e a inovação, por meio da adoção de metodologias ativas e da cocriação, na resolução de problemas. (SANO, 2020, p. 18)

Com relação às técnicas de análise e habilidades, os laboratórios de inovação utilizam variadas abordagens - tais como testes controlados e randomizados, etnografia ou pesquisas de campo para trabalhar diretamente com a população impactada pelos problemas sociais - e variadas técnicas - como *storytelling* e jornada de usuários de serviços - para aumentar a empatia com o público-alvo e a questão social (TÔNURIST; KATTEL; LEMBER, 2015).

Na pesquisa realizada por Sano (2020), foram identificadas 43 experiências brasileiras que se enquadram na definição de laboratórios e os dados revelaram que a quantidade de laboratórios aumentou de forma mais significativa desde 2017, indicando que pode haver uma tendência de crescimento dessas experiências. O objetivo de um laboratório de inovação deve ser a busca por respostas a problemas em organizações públicas, serviços ou políticas públicas e, além disso, relaciona-se ao processo de inovação aberta, com a participação de atores intragovernamentais, intergovernamentais, sociedade civil e/ou setor privado (SANO, 2020).

Com base nos pressupostos teóricos que apresentam os principais conceitos relacionados à Formulação de Políticas Públicas, Administração Pública Societal e aos Laboratórios de Inovação, é possível, por meio dos fundamentos apresentados, analisar o objeto empírico dessa pesquisa. Com esse propósito, é apresentada uma contextualização do objeto do estudo (tópico 4), propiciando o entendimento das principais características do Laboratório GNova e, em seguida, demonstrando em um caso prático.

4. Os Projetos de Inovação na Prática - O Caso do GNova

Para fazer frente ao desafio de inovar no setor público, o qual demanda ousadia, método, patrocínio, parcerias, capacidades e articulação, foi inaugurado o GNova, em agosto de 2016, numa parceria entre a Enap e o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, com mentoria e apoio do MindLab, laboratório de governo dinamarquês (FERRAREZI; LEMOS; BRANDALISE, 2018).

Conforme Sano (2020), a missão do GNova é desenvolver soluções inovadoras em projetos com instituições do governo federal brasileiro tendo em vista um serviço público que possa melhor responder às demandas da sociedade. O GNova tem como principal diretriz contribuir para mudar a forma como o Estado se relaciona com os cidadãos na oferta de serviços públicos, colocando o foco nas pessoas, ou seja, reconhecendo as necessidades e os problemas dos usuários de serviços e políticas públicas, e, para tanto, o Laboratório utiliza abordagens

multidisciplinares e metodologias ágeis inspiradas no *design* centrado no ser humano, na economia comportamental e nas ciências sociais e atua em três eixos, prospecção, experimentação e disseminação de inovação em serviços e políticas públicas, com vistas a promover a prática e a cultura da inovação na administração pública (FERRAREZI; LEMOS; BRANDALISE, 2018; SANO, 2020).

De acordo com Ferrarezi, Lemos e Brandalise (2018), as metodologias variam conforme cada projeto e dependem do seu propósito, duração e atores envolvidos, e podem ser usadas em conjunto ou isoladamente durante as etapas do projeto, sendo que, nos últimos dois anos, o GNova escolheu o *design* como principal base metodológica para o desenvolvimento de projetos, incluindo outros métodos conforme cada situação. O *design* é uma abordagem interdisciplinar que combina ferramentas e métodos de diferentes áreas com o objetivo de gerar ou transformar um produto ou serviço (METELLO, 2018).

O *Design Thinking* é uma abordagem do *design*, adaptada para o contexto da administração pública para lidar com os *wicked problems* (problemas traiçoeiros) e gerar valor público; pressupõe o “pensar como um designer” e se define como modelo de pensamento e prática criativa, experimental, questionadora, colaborativa e centrada nas pessoas (FERRAREZI; LEMOS; BRANDALISE, 2018, p. 27).

Segundo Ferrarezi, Lemos e Brandalise (2018), outras metodologias específicas muito utilizadas em projetos do GNova são o *Design Etnográfico* e a *Imersão Ágil*. O *Design Etnográfico* é uma etapa do processo de *design* que proporciona entender com profundidade uma realidade específica que se deseja modificar, a partir do olhar do beneficiário de uma política pública ou do usuário de um serviço; é realizada por meio de pesquisa de campo utilizando-se capacidades de observar, interagir e imergir na realidade do outro com o objetivo de obter *insights* que encaminhem uma transformação em uma política ou serviço público, e pode ser utilizada em diferentes etapas do ciclo de política pública (FERRAREZI; LEMOS; BRANDALISE, 2018; METELLO, 2018).

A *Imersão Ágil* é metodologia que envolve, de forma rápida, especialistas, usuários e demais atores envolvidos em um problema para gerar entendimento sobre a realidade e criar soluções para práticas de gestão, políticas públicas ou serviços; é adequada quando o envolvimento e validação junto a outros atores é desejado e o tempo é uma variável crítica, e indicada também para diferentes etapas do ciclo de políticas públicas (FERRAREZI; LEMOS; BRANDALISE, 2018; FERRAREZI *et al.*, 2019).

O GNova trabalha, desde 2016, com projetos de inovação em políticas públicas de várias áreas, com destaque para políticas sociais, governo digital e desburocratização, em consonância

com a sua missão de promover a inovação no setor público com vistas a melhor responder às demandas da sociedade conforme os seguintes princípios: foco no ser humano, empatia e cocriação de soluções (ENAP, 2020). Para fins de ilustrar a aplicação de metodologia de inovação, apresenta-se, a seguir, relato de uma experiência do GNova em projetos de políticas públicas realizados de forma colaborativa.

4.1. SUS: Aplicativo para Marcação de Consulta na Atenção Básica

O projeto “SUS: aplicativo para marcação de consulta na atenção básica” foi realizado entre novembro de 2016 e fevereiro de 2017 e teve como desafio de *design* “Quais as percepções, necessidades e expectativas dos usuários em relação ao agendamento de consultas médicas pelo SUS? Como um sistema online pode melhor atender os atores envolvidos?”, realizado sob demanda e em parceria com o Ministério da Saúde para o desenvolvimento de aplicativo, no contexto de implantação de processo de transformação digital no Sistema Único de Saúde (SUS) (FERRAREZI; LEMOS; BRANALISE, 2018; FERRAREZI *et al.*, 2019).

A metodologia do *Design* Etnográfico, por meio de observações de contexto e entrevistas em profundidade, foi aplicada nas entrevistas com seis perfis de público distintos: gestores municipais da saúde básica; enfermeiros e médicos; gerentes dos postos de saúde; responsáveis pelos agendamentos das consultas nas unidades; usuários do SUS que utilizavam o aplicativo para marcação de consulta; e usuários que não utilizavam o aplicativo para marcar consultas (FERRAREZI; LEMOS; BRANDALISE, 2018).

Os resultados do projeto possibilitaram ao Ministério da Saúde evitar erros de desenho do aplicativo e repensar a ideia original com melhor entendimento das reais necessidades do público-alvo, “o que significa economia de recursos, evitando soluções que não dariam certo” (FERRAREZI *et al.* 2019, p. 143).

De acordo com Ferrarezi *et al.* (2019), apesar de o *Design* Etnográfico em políticas públicas ainda estar em processo inicial de exploração no setor público, a experiência do GNova revelou grande potencial de utilização da metodologia, com destaque para: gerar empatia e aproximação dos servidores com a realidade do cidadão, promovendo a humanização do processo de desenvolvimento da política pública, gerando engajamento, motivação e senso de propósito dos gestores públicos envolvidos; ampliar o entendimento sobre o problema pela perspectiva do usuário, melhorando a adequação das soluções à realidade e refinando o foco de atuação; propiciar eficácia e efetividade nas políticas públicas, focando nas reais necessidades

dos usuários e evitando soluções que não geram melhoria ao cidadão; e produzir insights em diversos níveis, identificando necessidades e oportunidades diversas de soluções inovadoras

5 Discussão e Resultados

O processo de elaboração e desenvolvimento de uma política pública apresentou evoluções no século passado, particularmente com a sofisticação de estratégias de planejamento, participação social, sistemas de avaliação e monitoramento, e a incorporação de tecnologias de informação e comunicação (TICs) na gestão pública (CAVALCANTE; MENDONÇA; BRANDALISE, 2019). Da mesma forma, em relação à formulação e implementação de políticas públicas, não é recente a incorporação de inovações, visto que a realidade da configuração e do funcionamento da administração pública se altera intensamente, como no caso da reforma gerencial no Brasil, e de processos de melhorias incrementais das últimas décadas (CAVALCANTE; CAMÕES, 2017a). “As melhorias no setor público têm sido o propósito crucial incorporado em movimentos de reforma desde o fim de 1970” (CAVALCANTE; CAMÕES, 2017b, p. 147).

Atualmente, segundo Cavalcante e Camões (2017b), acadêmicos e profissionais do setor público estão concentrando a sua atenção nas pequenas alterações na administração pública que geram resultados em curto prazo com menores custos transacionais. Nessa perspectiva, a Administração Pública Societal se mostrou como alternativa ao modelo gerencial, com a possibilidade de envolver a ampla sociedade no debate sobre políticas públicas com base nos problemas surgidos na população, colocando em prática o conceito republicano de cidadania, na construção de sujeitos políticos participativos, com capacidade para atuar junto aos governantes no direcionamento do Estado (RIBAS; DE MEZA, 2018). Conforme Paula, (2005a), as experiências societais estão introduzindo inovações na cultura política e no modo de gerir o interesse público, mas ainda demandam reflexão sobre a forma como se altera a cultura política, se estimula a participação social e novos formatos institucionais e administrativos são criados.

Nesse sentido, os laboratórios de inovação, em seus arranjos diversos, surgem, em geral, com vistas a promover a cultura de inovação no órgão ou na esfera de governo (CAVALCANTE; CUNHA, 2017). Por meio das metodologias de *design* aplicadas pelos laboratórios de inovação para a solução de problemas públicos, o cidadão se torna potencial parceiro da solução, não apenas como referência para ampliação da compreensão da realidade,

mas também, em alguns casos, como participante do processo de elaboração de novas possibilidades (CAVALCANTE; MENDONÇA; BRANDASILE, 2019).

Os projetos realizados pelo GNova, como o apresentado neste artigo, traduzem a aplicação de metodologia colaborativa, a partir da inclusão de usuários na formulação de soluções para melhoria de políticas públicas com impacto na vida dos cidadãos. Para Cavalcante, Mendonça e Brandalise (2019), essa imersão de abordagem mais humana do processo de formulação de políticas públicas resulta em maior aproximação entre burocracia e sociedade, visão de propósito e engajamento por parte dos formuladores de políticas públicas.

Apesar de os autores pesquisados (ABREU, 2017; CAVALCANTE; LOTTA; OLIVEIRA, 2018; FERRAREZI; OLIVEIRA, 2012; LUSTOSA DA COSTA, 2010; PAULA, 2005a; RIBAS; DE MEZA, 2018) relacionarem experiências participativas que surgiram a partir da vertente societal, como conselhos gestores de políticas públicas, de cunho representativo, e o orçamento participativo, como experiência de participação direta, dentre outras, a fundamentação teórica e o caso apresentado neste artigo evidenciam que a forma de atuação do GNova, em particular, vai ao encontro do modelo da Administração Pública Societal, e que abordagens metodológicas colaborativas aplicadas podem ser consideradas importantes ferramentas que contribuem para esse modelo, uma vez que, conforme Sano (2020), os laboratórios de inovação fazem parte da estratégia de inovação das organizações e sua criação se soma à busca por melhorias na gestão, nos serviços públicos ou nas políticas públicas, além do perfil colaborativo que esses laboratórios procuram imprimir na busca por soluções para as questões públicas.

Conforme já apontado neste artigo, a partir da lógica de atuação em redes e/ou de governança, os laboratórios fomentam a inovação no setor público por meio do investimento em capacidades de conexões, especialmente entre Estado e sociedade (CAVALCANTE; CUNHA, 2017).

6 Considerações Finais

Mesmo não havendo um marco regulatório relacionado à Administração Pública Societal, permanece vigente o texto constitucional e legislações, que regulamentam a participação da sociedade civil na administração pública, que possibilitam experiências de administração societal. O cidadão, em seu sentido republicano, também precisa cumprir o seu papel de ocupação dos espaços institucionais e se envolver na vida pública para controlar a elitização presente nos colegiados, visto a baixa cultura política do Brasil, sendo que, enquanto

não há um modelo nacional de administração societal, a sociedade civil precisa utilizar os meios de elaboração, implementação e fiscalização das políticas públicas, com vistas a realizar uma mudança estrutural endógena no país (RIBAS; DE MEZA, 2018).

A partir das reflexões trazidas neste artigo sobre o modelo da Administração Pública Societal e a importância da participação do cidadão na formulação de políticas públicas por meio de espaços como os laboratórios de inovação no setor público, em especial o GNova, que aplicam novas abordagens metodológicas colaborativas e focam na experiência do usuário, apontadas pelos autores citados, recomenda-se que estudos futuros analisem o impacto dos projetos de inovação nas organizações públicas, após a sua implementação. Além disso, pesquisas que focalizem outras estratégias, modelos e demais iniciativas de experiências do cidadão, tanto na etapa de formulação de uma política pública, quanto nas demais etapas do ciclo de políticas públicas, além de avaliação dos resultados, são promissoras para o avanço do modelo societal e sua institucionalização.

Referências

ABREU, J. C. A. Gestão de políticas públicas, participação democrática e internet: Inovação nos modelos de gestão no setor público. **Cadernos Enap**, v. 48, p. 6-74. 2017. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/2882>. Acesso em: 24 abr. 2022.

CAPELLA, A. C. N. **Formulação de Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2018. v. 151. (Coleção Governo e Políticas Públicas).

CAVALCANTE, P.; CAMÕES, M. Inovação no setor público: Avanços e caminho a seguir no Brasil. *In*: CAVALCANTE, P.; CAMÕES, M.; CUNHA, B.; SEVERO, W. (org.). **Inovação no setor público**: Teoria, tendências e casos no Brasil. Brasília: Enap: Ipea, 2017a. v. 2, p. 305-318.

CAVALCANTE, P.; CAMÕES, M. Inovação pública no Brasil: Uma visão geral de seus tipos, resultados e indutores. *In*: CAVALCANTE, P.; CAMÕES, M.; CUNHA, B.; SEVERO, W. (org.). **Inovação no setor público**: Teoria, tendências e casos no Brasil. Brasília: Enap: Ipea, 2017b. v. 2, p. 147-176.

CAVALCANTE, P.; CUNHA, B. Q. É preciso inovar no Governo, mas por quê? *In*: CAVALCANTE, P.; CAMÕES, M.; CUNHA, B.; SEVERO, W. (org.). **Inovação no setor público**: Teoria, tendências e casos no Brasil. Brasília: Enap: Ipea, 2017. v. 2, p. 19-39.

CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. S.; OLIVEIRA, V. E. Do insulamento burocrático à governança democrática: As transformações institucionais e a burocracia no Brasil. *In*: PIRES, R.; LOTTA, G. S.; OLIVEIRA, V. E. (org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil**: Interseções analíticas. Brasília: Ipea: Enap, 2018. p. 59-83. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3247>. Acesso em: 13 mar. 2022.

CAVALCANTE, P.; MENDONÇA, L.; BRANDALISE, I. Políticas públicas e design thinking: Interações para enfrentar desafios contemporâneos. *In*: CAVALCANTE, P. (org.). **Inovação e políticas**: Superando o mito da ideia. Brasília: Ipea, 2019. p. 29-52.

ENAP. **Perséfone**: Programa Janela GNova 2020. Brasília: Enap, 2020. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/6005>

FERRAREZI, E.; LEMOS, J.; BRANDALISE, I. **Experimentação e novas possibilidades em governo**: Aprendizados de um laboratório de inovação. Brasília: Enap, 2018.

FERRAREZI, E.; MENDONÇA, L. K.; METELLO, D. G.; BONDUKI, M. Design etnográfico e imersão ágil: Experimentos em projetos do Laboratório de Inovação em Governo. *In*: CAVALCANTE, P. (org.). **Inovação e políticas**: Superando o mito da ideia. Brasília: Ipea, 2019. p. 137-156.

FERRAREZI, E.; OLIVEIRA, C. G. Reflexões sobre a emergência da participação social na agenda das políticas públicas: Desafios à forma de organização burocrática do Estado. *In*: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 5., 2012, Brasília. **Anais [...]**. Brasília: CONSAD, 2012. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/737>. Acesso em: 13 mar. 2022.

GELINSKI, C. R. O. G.; SEIBEL, E. J. Formulação de políticas públicas: questões metodológicas relevantes. **Revista de Ciências Humanas**, Florianópolis, EDUFSC, v. 42, n. 1 e 2, p. 227-240. 2008.

GRASS PEIXOTO, L. A. Abordagens e perspectivas de participação social no monitoramento de políticas públicas. **Revista de Políticas Públicas**, v. 19, n. 2, p. 403-410, 2015. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=321143695004>

KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives, and public policies**. 3rd ed. New York, NY: Harper Collins, 2003.

LUSTOSA DA COSTA, F. Contribuição a um projeto de reforma democrática do Estado. **Revista de Administração Pública**, v. 44, n. 2, p. 239-70, 2010.

MACEDO, M. A.; MIGUEL, P. A. C.; CASAROTTO FILHO, N. A caracterização do design thinking como um modelo de inovação. **Revista de Administração e Inovação**, São Paulo, v. 12, n. 3, p. 157-182, jul./set. 2015.

METELLO, D. G. **Design etnográfico em políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018.

OLIVEIRA, V. E. As fases do processo de políticas públicas. *In*: MARCHETTI, V. (org.). **Políticas públicas em debate**. São Paulo: UFABC, p. 15-37, 2013.

PAULA, A. P. P. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração Pública**, v. 45, n. 1, p. 36–50, 2005b.

PAULA, A. P. P. **Por uma nova gestão pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: FGV, 2005a.

PAULA, A. P. P. Por uma nova gestão pública: reinserindo o debate a partir das práticas possíveis. *In*: CUNHA, A. S.; MEDEIROS, B. A.; AQUINO, L. (org.). **Estado, Instituições e Democracia**: república, v. 9, n. 15, p. 473-498, 2010. Brasília: Ipea. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=6533. Acesso em: 23 mar. 2022.

PIRES, R., GOMIDE, A. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 58, p. 121-143, jun. 2016.

RIBAS, J. A. N.; DE MEZA, M. L. F. G. Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas: espaços de consolidação da administração pública societal? **Administração Pública e Gestão Social**, v. 10, n. 1, p. 45-54, 2018. DOI: <https://doi.org/10.21118/apgs.v10i1.1492>

SANO, H. Laboratórios de inovação no setor público: Mapeamento e diagnóstico de experiências nacionais. Brasília: Enap, 2020. (**Cadernos Enap**, 69). Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/5112>. Acesso em: 13 mar. 2022.

TONELLI, D. F.; MOREIRA, S. T. B.; MESQUITA, I.; SILVA, S. R.; VASQUES, M. O. S. Uma proposta de modelo analítico para a inovação na gestão pública. **Revista Serviço Público**, Brasília, v. 67, n. esp., p. 59-84, 2016.

TÕNURIST, P.; KATTEL, R.; LEMBER, V. Discovering Innovation Labs in the Public Sector. **TUT Ragnar Nurkse Department of Innovation and Governance**, n. 61, 2015. Disponível em: <https://ideas.repec.org/p/tth/wpaper/61.html>. Acesso em: 20 mar. 2022.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2016.