



## CIÊNCIAS COMPORTAMENTAIS E INOVAÇÃO EM GOVERNO: UM MAPEAMENTO NOS LABORATÓRIOS PÚBLICOS DE INOVAÇÃO DO BRASIL

**Resumo:** Os avanços das ciências comportamentais na última década tem se difundido nas políticas públicas. Sua aplicação nestes contextos ocorre através do uso da psicologia na análise da tomada de decisão e no *design* de alternativas aos indivíduos. Neste sentido, o Estado - mediante as políticas públicas - passa a atuar como um “arquiteto de escolhas” através do uso dos *nudges*. Devido a essa crescente importância, o presente estudo visa compreender a utilização dessas ciências em projetos inovadores no setor público do Brasil. Para isso, realizou-se uma pesquisa semiestruturada com os Laboratórios de Inovação do Setor Público (LISP) do país, a fim de entender suas características gerais e a maneira como aplicam as ciências comportamentais. Os resultados demonstram que tal aplicação ainda é restrita, todavia o crescimento recente no número de LISP e a constituição de redes de integração entre eles ilustram uma estratégia de inovação com grande potencial futuro. Em suma, a pesquisa auxilia na compreensão dessas e de outras tendências de modernização do setor público brasileiro.

**Palavras-chave:** ciências comportamentais, inovação em governo, laboratórios de inovação do setor público.

MILENE MENDES DE OLIVEIRA<sup>1</sup>

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> JULIANA PIRES DE ARRUDA LEITE<sup>2</sup> (orientadora)

Ms. BEATRIZ COUTO RIBEIRO<sup>3</sup> (co-orientadora)

### 1. INTRODUÇÃO

Os avanços das ciências comportamentais na última década têm se difundido nas políticas públicas e seus exemplos se multiplicam, em diversas áreas: políticas tributárias, de saúde, de educação, entre outras. Tais artifícios adquiriram maior visibilidade após a produção dos trabalhos de Thaler e Sunstein “*Nudge*” (2008) e Kahneman “*Thinking, Fast and Slow*” (2011) e, recentemente, passaram a ser também empregados na gestão pública.

Sua aplicação nestes contextos ocorre através do uso da psicologia na análise da tomada de decisão - em síntese, os chamados *insights comportamentais* influenciam o comportamento ao mudar a maneira como as escolhas são apresentadas no ambiente (LY et al., 2013). Assim, em vez de colocar restrições, muda-se o *design* das alternativas apresentadas aos indivíduos. Neste sentido, o Estado - mediante as políticas públicas - passa a atuar como um “arquiteto de escolhas” através do uso dos *nudges*. Os *nudges* são reforços positivos e sugestões indiretas que visam influenciar o comportamento e a tomada de decisão de grupos ou indivíduos, mantendo integralmente sua liberdade de escolha (THALER; SUNSTEIN, 2008).

No contexto mundial, as principais instituições que promovem a difusão e utilização destas práticas na gestão pública são o Banco Mundial (AFIF et al., 2018) e a OCDE (2017). Além disso, já são encontrados no mundo diversos estudos empíricos que utilizam esta abordagem nas diferentes áreas das políticas públicas, com destaque para educação, tributação e saúde - incluindo aplicações no contexto da pandemia de COVID-19 (KRPAN, 2020).

No Brasil, assim como em outros países da América Latina, a utilização desta abordagem na formulação e aplicação de políticas públicas é um fenômeno ainda recente e, por conseguinte, com pouca produção científica no assunto (ÁVILA; BIANCHI, 2015). Portanto, um estudo sobre a aplicação das ciências comportamentais como forma de inovar em políticas públicas no Brasil é acentuadamente oportuno.

Para isto, a presente pesquisa toma como objeto de estudo os Laboratórios de Inovação do Setor Público (LISP), já que no contexto mundial eles são os principais responsáveis pelas aplicações das ciências comportamentais na gestão pública (AFIF et al., 2018). Os LISP são, em suma, estruturas institucionais dedicadas a promover a inovação e modernização estratégica da Administração Pública (SANO, 2020). Mais especificamente, eles constituem uma nova forma organizacional voltada à processos de aprendizagem e experimentação. Seus objetivos envolvem: (i) otimização de projetos em andamento para ampliação do impacto das ações; (ii) adaptação de uma ideia já testada em um novo contexto; e (iii) desenvolvimento e

<sup>1</sup> Graduanda em Administração Pública pela Faculdade de Ciências Aplicadas da Unicamp (FCA/Unicamp).

<sup>2</sup> Professora da Faculdade de Ciências Aplicadas da Unicamp (FCA/Unicamp).

<sup>3</sup> Doutoranda do Programa de Política Científica e Tecnológica da Unicamp (PCT/UNICAMP).

aplicação de inovações no setor público para atingir e/ou superar as metas organizacionais. Portanto, o foco dos LISP é inovar e apoiar soluções criativas, que embasam-se em improvisação, experimentação, tentativa-erro e assunção de riscos dentro das organizações públicas (CAVALCANTE; CUNHA, 2017).

Desse modo, o principal objetivo da presente pesquisa é apurar e caracterizar a utilização das ciências comportamentais pelos LISP brasileiros. Para tal, estabelece-se os seguintes objetivos mais específicos: (i) investigar a tendência mundial de inovação em governo fundada nas ciências comportamentais; (ii) mapear os LISP do Brasil; e (iii) caracterizar a utilização das ciências comportamentais nesses LISP.

## 2. METODOLOGIA

Para alcançar os objetivos descritos anteriormente, a metodologia se desenvolveu em três etapas: (i) pesquisa bibliográfica, focada em inovação em governo e aplicação das ciências comportamentais; (ii) pesquisa documental para mapear os LISP do Brasil em diferentes esferas de poder - federal, regional e local - e áreas - saúde, educação, justiça, entre outras; e (iii) aplicação de *survey* semi-estruturado visando caracterizar a utilização das ciências comportamentais nestas organizações.

O *survey* foi aplicado aos LISP por meio da plataforma Formulários Google e foi dividido em 7 grandes seções<sup>4</sup>: i) Informações Preliminares (nome, contato, instituição de trabalho, etc.); ii) Caracterização do LISP (ano de criação, estrutura, administração e áreas de atuação); iii) Atividades realizadas no LISP (metodologias aplicadas e inovações desenvolvidas); iv) Uso das Ciências Comportamentais (níveis e formas de aplicação das ciências comportamentais); v) Olhar voltado para os ODS (níveis e formas de aplicação dos ODS 9 e 16); vi) Perspectivas para o futuro e colaborações (metas para os próximos 5 anos e organizações parceiras); e vii) Projetos de caráter emergencial (projetos desenvolvidos em situações de emergência, como a pandemia de COVID-19, etc.).

Portanto, a partir dos resultados da pesquisa documental, o *survey* foi enviado para 70 LISP em todo o Brasil. Obteve-se uma taxa de resposta de 41,4% (29) e os resultados serão apresentados a seguir.

## 3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

No que se refere à caracterização geral, 62% dos LISP foram criados nos últimos 3 anos, sendo que 55,2% deles pertencem à esfera federal, 31,0% à regional, 6,9% à local e 6,9% são híbridos<sup>5</sup> (Figura 1). Além disso, a maioria deles (62,0%) possui uma estrutura organizacional horizontal - tal estrutura é intrinsecamente relacionada a valores organizacionais como abertura, integração, colaboração, capacitação do funcionário e responsabilidade (OSTROFF, 1999).

**Figura 1 - Esferas de atuação dos LISP.**



Fonte: Elaboração própria.

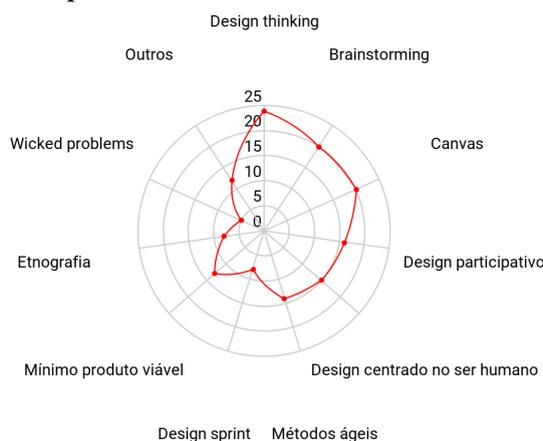
Os LISP também são conhecidos pela utilização de metodologias inovadoras, pois são estruturas organizacionais que visam estimular a modernização e implementação de iniciativas de inovação na Administração Pública (ACEVEDO; DASSEN, 2016). Assim, dentre os LISP apurados, as metodologias mais utilizadas são: *design thinking* (82,8%); *brainstorming* (67,0%); e *canvas* (69,0%), conforme demonstra a Figura 2. Este resultado confirma o uso de uma ampla variedade de métodos inovadores pelos LISP. Por outro lado, também sugere a inclinação dos LISP em reenquadrar os problemas do setor público com

<sup>4</sup> Ademais, é conveniente destacar que o instrumento de coleta de dados é compartilhado com outra pesquisa no âmbito do LESP (Laboratório de Estudos do Setor Público da FCA/Unicamp), desenvolvida pelo estudante Guilherme A. Leme e orientado pela Prof<sup>ª</sup> Dr<sup>ª</sup> Milena Pavan Serafim.

<sup>5</sup> Quando o LISP opera em mais de uma esfera.

abordagens de *design* de serviço, que foram criticados por McGann et al. (2018) devido suas limitações em fornecer soluções para superar desafios mais estruturais e sistêmicos.

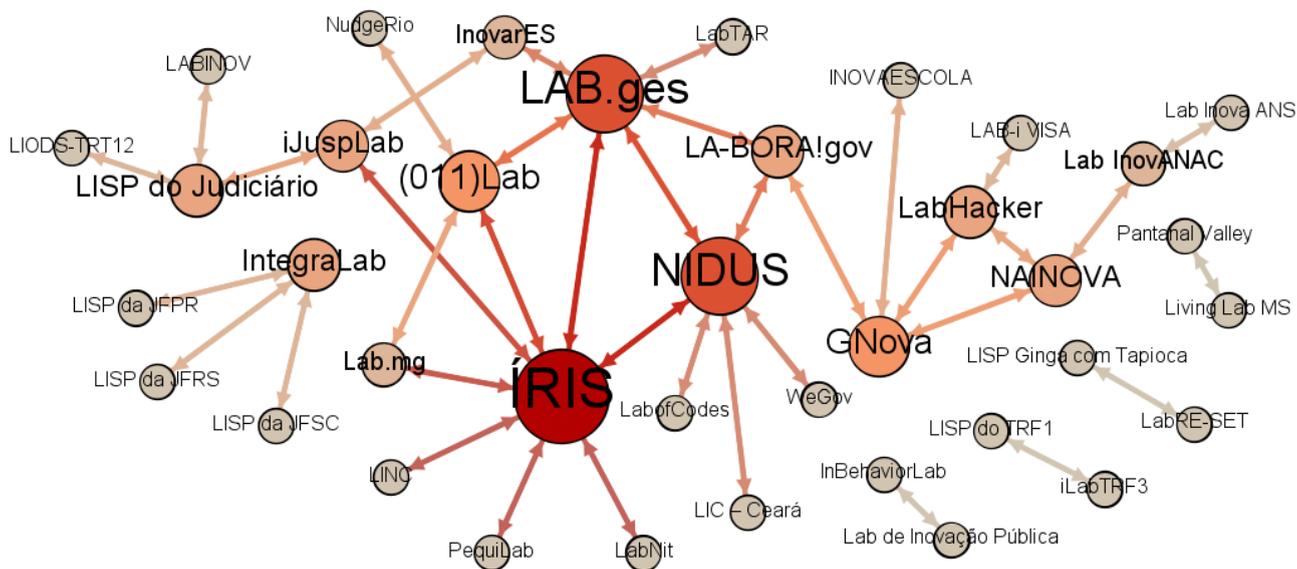
**Figura 2 - Metodologias utilizadas pelos LISP.**



Fonte: Elaboração própria.

Outro aspecto importante a ser destacado são as conexões estabelecidas entre os LISP - elas são valorizadas na performance de atividades de *benchmarking* e cooperação, sendo particularmente essenciais durante as fases iniciais de incubação e criação dos laboratórios. Conforme demonstra a Figura 3, os LISP estão, de fato, intrinsecamente conectados. De maneira geral, o LISP Íris é o mais central, pois possui o maior número de conexões, relacionando-se com outros 8 LISP. Todavia, os LISP LAB.ges, NIDUS e (011)Lab também possuem um considerável número de conexões, relacionando-se com outros 6, 6 e 4 LISP, respectivamente. Também é importante destacar que existem outros LISP marginais à esta rede maior - o IntegraLab é o mais expressivo, pois conecta-se a outros 3 LISP. Os LISP restantes, por sua vez, possuem apenas uma conexão, vide parte inferior direita da Figura 3.

**Figura 3 - Networking dos LISP.**



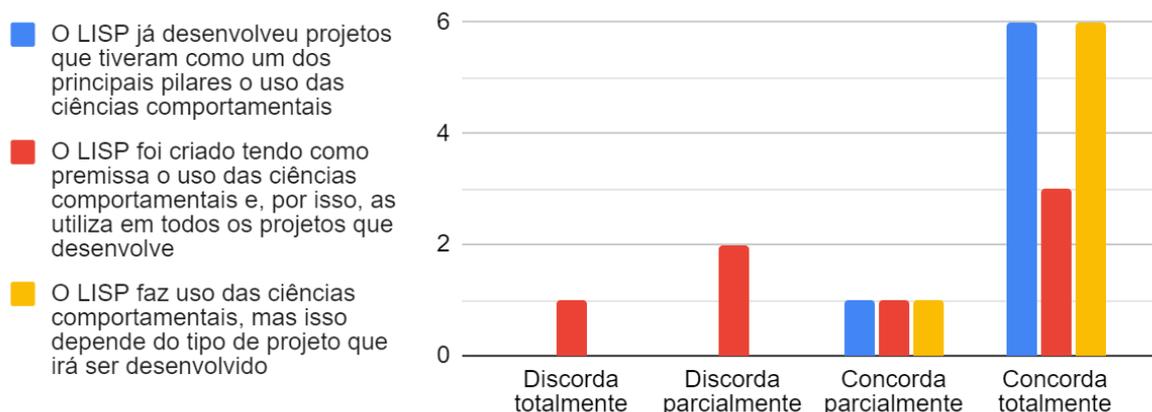
Fonte: Elaboração própria com Gephi.

A formação de *networks* entre os LISP consiste em um comportamento extremamente relevante, pois permite trocas de práticas e experiências, que podem proporcionar contribuições importantes em termos de inovação na gestão pública (FERREIRA; BOTERO, 2020).

Acerca das ciências comportamentais, a pesquisa demonstrou que apenas 7 (24,1%) LISP da amostra aplicam esta abordagem em seus projetos, em áreas como: gestão de pessoas, serviços, jurisdição e educação. E entre eles, apenas 3 (10,3%) LISP conduziram experimentos ou quasi-experimentos para a validação da implementação de *nudges*. Este resultado é preocupante, haja vista a importância de avaliar as intervenções comportamentais, visando sua posterior disseminação.

Além disso, as ciências comportamentais fazem parte das premissas de concepção de quatro LISP e, por isso, são utilizadas em todos os seus projetos, enquanto o restante faz uso destes artifícios de acordo com o projeto em desenvolvimento. No entanto, todos estes LISP possuíam pelo menos um projeto no qual essas ciências constituíam a principal metodologia (Figura 4).

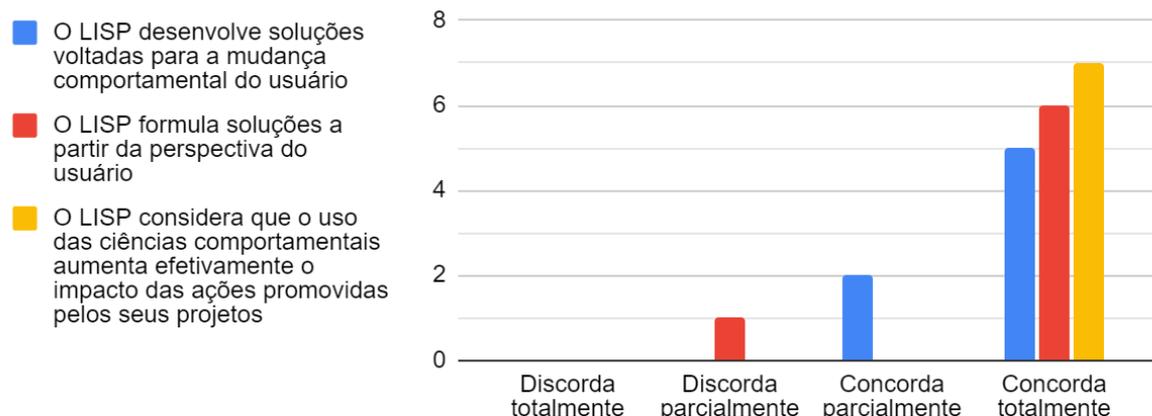
**Figura 4 - Utilização das ciências comportamentais pelos LISP.**



Fonte: Elaboração própria.

Como demonstra a Figura 5, todos os LISP que aplicaram as ciências comportamentais em seus projetos convergem na percepção de que essas abordagens aumentaram efetivamente o impacto de suas ações. Um dos LISP da amostra - GNova - inclusive, formulou uma ferramenta própria de aplicação das ciências comportamentais, o Simples Mente<sup>6</sup>.

**Figura 5 - Percepção geral dos LISP acerca das ciências comportamentais.**



Fonte: Elaboração própria.

Ademais, os LISP reconhecem como estreita a relação entre as ciências comportamentais e a perspectiva do usuário, isto é, essas organizações utilizam esses recursos na formulação de soluções ou na efetiva mudança de comportamento dos indivíduos.

#### 4. CONCLUSÕES

De maneira geral, a presente pesquisa contribui com avanços na compreensão da aplicação das ciências comportamentais em instituições do setor público brasileiro, bem como denota a importância das atividades dos LISP no Brasil, com destaque às iniciativas de modernização e inovação da gestão pública. Mais especificamente, no que se refere à disseminação das ciências comportamentais nessas organizações, os resultados apontam que esta ainda é uma abordagem restrita, mas demonstram também um grande espectro de potencial ainda pouco explorado. Concomitantemente, é notável que alguns LISP possuem as ciências comportamentais como premissa de criação e, por isso, as aplicam em seus projetos desde suas concepções. Também vale destacar que o foco principal da aplicação de *nudges* pelos LISP é o comportamento do usuário.

<sup>6</sup> O Simples Mente visa criar um manual de como aplicar as ciências comportamentais ao desenho, implementação e avaliação de políticas públicas (CAMPOS FILHO, 2020).

A presente pesquisa também evidencia empiricamente o aumento do número de LISP no Brasil nos últimos anos - indicando o avanço dessas estruturas de inovação no setor público brasileiro - e descreve sua estrutura organizacional, práticas organizacionais, níveis de governo, áreas de iniciativas, etc. Nesse sentido, convém destacar a concentração dos LISP na esfera federal, indicando que tais iniciativas ainda não são satisfatoriamente disseminadas em todos os níveis organizacionais.

Portanto, é importante reconhecer o avanço dos LISP na Administração Pública brasileira que se dá com a publicação da Lei n. 14.129/2021. Sua relevância está relacionada ao fato de possibilitar maior estabilidade jurídica para os LISP, permitindo um ambiente organizacional mais aberto à condução de suas atividades e mitigando possíveis marginalizações que poderiam sofrer entre seus pares nas instituições públicas. Desse modo, tal lei possui como efeito secundário o fortalecimento do movimento de modernização do setor público brasileiro (BRASIL, 2021).

No entanto, a sustentabilidade dos LISP também depende da robustez das suas metodologias no longo prazo, bem como da eficácia de suas soluções. Neste sentido, uma das principais críticas é que os LISP falham em termos de complexidade técnica das inovações, o que pode impedir que as suas soluções atinjam os objetivos pretendidos. Diante dessas constatações, é importante considerar as particularidades da pesquisa em relação à amostra estudada, que conta com um número limitado de LISP. Todavia, apesar de tais limitações, os resultados da presente pesquisa fornecem importantes reflexões acerca da utilização e disseminação das ciências comportamentais nos LISP brasileiros. Assim, denota-se a importância dos LISP como iniciativa para a modernização e introdução da inovação na Administração Pública.

Por último, é importante destacar aspectos ainda pouco claros na literatura e que seriam interessantes para reflexão em estudos futuros. Entre eles, sugere-se a necessidade de verificar de forma mais ampla a disseminação da aplicação das ciências comportamentais nas diferentes esferas do setor público. Adicionalmente, recomenda-se a avaliação dos efeitos dos LISP na Administração Pública, para verificar se essas unidades estão realmente apoiando a sua modernização.

---

## **BIBLIOGRAFIA**

- ACEVEDO, Sebastián; DASSEN, Nicolás. Innovation for Better Management. **The Contribution of Public Innovation Labs**, 2016.
- AFIF, Zeina. et al. **Behavioral Science Around the World: Profiles of 10 Countries**. Washington, D. C.: World Bank Group, 2018.
- ÁVILA, Flávia; BIANCHI, Ana Maria. **Guia de Economia Comportamental e Experimental**. 1ª ed. São Paulo: Economia Comportamental, 2015.
- BRASIL**. LEI Nº 14.129, DE 29 DE MARÇO DE 2021. Disponível: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.129-de-29-de-marco-de-2021-311282132>. Acesso em: 15 mai. 2021.
- CAVALCANTE, P.; CUNHA, B. É preciso inovar, mas por quê? In: CAVALCANTE, P. et al. **Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil**. Brasília: Enap; Ipea, p. 15-32, 2017.
- CAMPOS FILHO, Antonio Claret. Aplicando insights comportamentais para o aprimoramento de políticas públicas: a ferramenta SIMPLES MENTE. **ENAP**, 2020.
- FERREIRA, María; BOTERO, Andrea. Experimental governance? The emergence of public sector innovation labs in Latin America. **Policy Design and Practice**, v. 3, n. 2, p. 150-162, 2020.
- KAHNEMAN, Daniel. **Thinking, fast and slow**. Macmillan, 2011.
- KRPAN, Dario et al. When behavioural science can make a difference in times of COVID-19. **Behavioural Public Policy**, p. 1-27, 2020.
- LY, K.; MAŽAR, N.; ZHAO, M.; SOMAN, D. **A Practitioner's Guide To Nudging**. Toronto: Rotman School of Management da University of Toronto, 2013.
- MCGANN, Michael; BLOMKAMP, Emma; LEWIS, Jenny M. The rise of public sector innovation labs: experiments in design thinking for policy. **Policy Sciences**, v. 51, n. 3, p. 249-267, 2018.
- OCDE. **Behavioural Insights and Public Policy: Lessons from Around the World**. OCDE Publishing, Paris, 2017.
- OSTROFF, Frank. **The horizontal organization: What the organization of the future actually looks like and how it delivers value to customers**. Oxford University Press, 1999.
- SANO, Hironobu. Laboratórios de inovação no setor público: mapeamento e diagnóstico de experiências nacionais. **ENAP**, 2020.
- THALER, R. H.; SUNSTEIN, C. R. **Nudges: Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness**. New Haven: Yale University Press, 2008.