

Realização de trabalho orientado por problemas

Matt Andrews, Lant Pritchett
e Michael Woolcock

© Documento de Trabalho CID n. 307
Dezembro de 2015

Copyright 2015 Andrews, Matt; Pritchett, Lant;
Woolcock, Michael; e o presidente e pesquisadores
do Harvard College



Working Papers

Center for International Development
at Harvard University

Realização de trabalho orientado por problemas

Matt Andrews, Lant Pritchett e Michael Woolcock

Harvard Kennedy School

Resumo

Com frequência, observamos que os esforços mais bem-sucedidos para estabelecer capacidades estatais complexas são orientados por problemas, focados incansavelmente em resolver um problema específico que chama a atenção. Este é o primeiro princípio da Adaptação Iterativa Orientada por Problemas (PDIA, na sigla oficial em inglês para *Problem Driven Iterative Adaptation*), que apresentaremos por partes em uma série de documentos de trabalho nos próximos meses. O presente documento de trabalho começa com uma discussão sobre por que os problemas são importantes como pontos de partida para desafios complexos de construção da capacidade estatal. Em seguida, ele oferece ideias práticas e ferramentas para ajudar a usar problemas para promover mudança (dada a necessidade de estruturar problemas, desconstruí-los e, em seguida, promover o sequenciamento orientado por problemas). Este documento de trabalho tem o intuito de ajudar os leitores que se perguntam por que enfatizamos os problemas como pontos de partida e motivadores positivos de mudança (não achamos que os problemas geram desmotivação ou diminuem o empoderamento) e como trabalhamos na prática para definir e tratar os problemas.

Foco em problemas contextuais com os quais os principais agentes de mudança se importam

As Comissões Anticorrupção eram uma “boa prática” comum para os países que queriam combater a corrupção na década de 1990. Esses países seguiam o modelo de Hong Kong, que criou uma comissão na década de 1970. O Malawi é um exemplo. Seu Departamento Anticorrupção (*Anti Corruption Bureau*, ACB) foi concebido em 1994, quando o país passou por uma transformação democrática e doadores pressionaram por uma agenda anticorrupção (Anders, 2002). No entanto, esse departamento não obteve muito sucesso, tendo analisado poucos processos e atuado em uma época em que as crises de corrupção parecem ter se acelerado (Andrews, 2013). Os líderes políticos não apoiaram a comissão nem deram a ela a autonomia necessária para atuar de maneira eficaz e enfrentar a corrupção política e burocrática arraigada no país. Essa experiência é diferente do “modelo” de Hong Kong, em que a comissão surgiu em resposta a uma crise de corrupção na polícia. Os poderes políticos apoiaram a comissão porque tinham de enfrentar essa crise e, portanto, deram à comissão autonomia para investigar os processos e persegui-los de maneira agressiva.

Com frequência, observamos que os esforços mais bem-sucedidos para estabelecer capacidades estatais complexas (como os esforços anticorrupção em Hong Kong) são orientados por problemas; focados incansavelmente em resolver um problema específico que chama a atenção. Por outro lado, muitas iniciativas menos bem-sucedidas (como a do Malawi) muitas vezes parecem ser mais orientadas por soluções (e não dão atenção ao problema ou ao contexto em que o problema é percebido). De fato, esta parece ser a maior diferença entre as “boas práticas” e as experiências que tentam replicar tais práticas: As melhores práticas surgiram como respostas a problemas específicos e, por isso, muitas vezes obtiveram sucesso, ao passo que suas réplicas geralmente não têm um foco claro no problema e acabam tendo dificuldades

para ganhar força ou impactar comportamentos da maneira esperada. Acreditamos que a falta de foco no problema geralmente leva a repetidas falhas em reformas como o Departamento Anticorrupção do Malawi: em poucos anos, alguém percebe que a comissão não está funcionando como deveria e tenta melhorá-la investindo em seu desenho e aprimoramento – para no fim das contas experimentar uma frustração semelhante. Refletindo sobre um documento de trabalho anterior que elaboramos, seria como supor que uma estrada de 2015 existisse nos Estados Unidos em 1804 e insistir que os viajantes dirijam por essa estrada – embora obviamente ela não exista e o problema que os viajantes de 1804 enfrentam seja justamente chegar ao Oeste sem ter estradas (Andrews et al., 2015).

Este capítulo discute a importância de, ao tentar construir capacidades estatais complexas, focar nos problemas com os quais os agentes principais se importam. Este é o primeiro princípio da Adaptação Iterativa Orientada por Problemas (PDIA, *Problem Driven Iterative Adaptation*), que apresentaremos por partes em uma série de documentos de trabalho nos próximos meses. O presente documento de trabalho começa com uma discussão sobre por que os problemas são importantes como pontos de partida para desafios de construção da capacidades estatais complexas. As seções seguintes usam o exemplo do Malawi (e outros que pesquisamos ou dos quais participamos) para mostrar como os problemas podem ser usados para conduzir os processos de construção de capacidade estatal na prática, dada a necessidade de estruturar problemas, desconstruí-los e, em seguida, promover o sequenciamento orientado por problemas.

Por que uma abordagem orientada por problemas é necessária?

Observamos o valor dos problemas como impulsionadores da construção efetiva de

capacidade estatal em um estudo de 44 projetos do setor da saúde realizado pelo Banco Mundial e pelo Global Fund no fim da década de 1990 e início dos anos 2000 (Andrews, 2013). Ao tentar explicar por que alguns projetos foram considerados mais bem-sucedidos do que outros, encontramos evidências que apontam para duas dimensões cruciais; uma delas é o “foco no problema” no desenho e implementação do projeto: os projetos bem-sucedidos enfrentavam problemas específicos e localmente definidos, de forma demonstrável e contínua. Isso significa que os projetos foram iniciados como respostas para problemas definidos localmente, que os indicadores de referência desses problemas eram medidos nas fases iniciais do projeto, que as atividades do projeto eram diretamente determinadas como soluções para esses problemas, e que o progresso na resolução dos problemas era avaliado rotineiramente e considerado nas decisões de ajuste do conteúdo do projeto. A orientação essencial por problemas garantiu que esses projetos se concentrassem de fato na meta de resolver problemas específicos (em vez de introduzirem uma solução pré-concebida). Consequentemente, eles eram adaptativos, permitindo mudanças contínuas em seu desenho para garantir que o problema fosse resolvido de forma eficaz.

Vários trabalhos publicados ajudam a explicar por que os processos orientados por problemas são importantes na solução de problemas complexos, como os que envolvem corrupção ou o setor da saúde. Estudiosos de administração, como John Kotter (1990), são conhecidos por salientar a importância das crises na promoção de mudanças organizacionais profundas. Outro teórico ilustre de administração, Kim Cameron (1986, 67), afirma de forma semelhante que, "mudanças e melhorias institucionais são motivadas mais pelo conhecimento dos problemas do que pelo conhecimento do sucesso." Ele argumenta que agentes administrativos são mais propensos a suportar iniciativas de mudança voltadas à “superação de obstáculos à eficácia institucional

básica” do que a procurar maneiras de melhorar instituições já eficazes (Cameron 1986, 69). Na mesma linha, a autora institucionalista Christine Oliver (1992, 564) defende que “problemas de desempenho” promovem pressões políticas, sociais e funcionais por mudança institucional porque “levantam sérias questões sobre a adequação ou legitimidade” do *status quo*. Seo e Creed (2002) afirmam, de maneira semelhante, que um processo orientado por problemas força uma modificação reflexiva na consciência coletiva sobre o valor dos mecanismos existentes, o que é necessário para promover mudanças.

À luz dessas e de outras visões, acreditamos que os problemas forcem os formuladores de políticas e os aspirantes a reformistas a questionar as formas incumbentes de fazer as coisas e promovem a busca por alternativas que de fato ofereçam uma solução (em vez de apenas fornecer novas maneiras de fazer as coisas). Refletindo essa visão, Sparrow (2008) fala sobre como obter a compreensão correta acerca da caracterização do problema pode liberar esforços para resolvê-lo. Além disso, os problemas fornecem um ponto de convergência para coordenação de agentes distribuídos que, de outro modo, poderiam entrar em conflito no processo de mudança. Nesse sentido, as coalizões são definidas às vezes como grupos de desconhecidos que trabalham juntos para resolver problemas que compartilham, mas não conseguem resolver por conta própria (Zakocs 2006; veja também Pires 2011).

Esses argumentos sugerem que os problemas fornecem janelas em comum por meio das quais os agentes são forçados a examinar seus contextos, identificar mudanças necessárias e explorar alternativas para encontrar soluções adequadas. A ideia de “janelas de problemas” (*problem windows*) vem do trabalho de Kingdon (1995) sobre mudanças de políticas. As aplicações de sua teoria dos “múltiplos fluxos” sugerem que a conscientização dos problemas traz as questões para a agenda de mudança (Barzelay e Gallego 2006; Guldbrandsson e Fossum 2009; Ridde 2009). Diante de problemas que não podem mais ignorar, agentes de todo o espectro

social e político tomam consciência das deficiências estruturais normalmente não levam em consideração e trabalham juntos para resolvê-las.

Com esse pensamento, acreditamos na adoção de uma abordagem orientada por problemas para qualquer reforma ou iniciativa política complexa, como os desafios de capacidade de 1804 que frequentemente encontramos no contexto de desenvolvimento (Andrews et al., 2015). Isso não significa apenas identificar problemas no início de uma intervenção. Apenas dizer que se está identificando um problema não significa que o impacto necessário para promover mudanças efetivas será percebido. Aliás, achamos que muitos reformadores que afirmam ser orientados por problemas não o são de forma alguma. Eles definem o problema como a falta de uma solução preferida, em vez de uma deficiência de desempenho, e a estratégia que adotam não tem meios reais de chamar a atenção para a necessidade de mudança, fornecer um ponto de convergência para a construção de coalizões ou oferecer um “norte verdadeiro” para a “solução do problema” capaz de orientar, motivar e inspirar ações. Por exemplo, muitos doadores no Malawi continuam a argumentar que o problema da corrupção é que o Departamento Anticorrupção não funciona. Esse tipo de definição de problema reforça a armadilha de capacidade discutida nos capítulos anteriores (em que os países fazem as mesmas reformas várias vezes e falham continuamente) e é improvável que gere o tipo de mudança comportamental proposta por teóricos como Kingdon. Acreditamos que isso ocorre porque definir problemas dessa forma não atende às características de um “bom problema” que motiva e impulsiona a mudança:

- Um bom problema não pode ser ignorado, ele é importante para os principais agentes de mudança.
- Um bom problema pode ser dividido em elementos causais facilmente endereçados.
- Um bom problema permite respostas reais, sequenciadas e estratégicas.

Estruturando problemas que importam

Defendemos um processo orientado por problemas porque ele provoca reflexão, mobiliza atenção e promove engajamento direcionado e adequado ao contexto. Para alcançar esses impactos, no entanto, acreditamos que o problema focal precisa refletir uma deficiência de desempenho que não pode ser negada ou ignorada e que seja importante para os principais agentes de mudança. Pense, por exemplo, no tipo de definição de problema que atrairia uma equipe habilidosa para o Oeste dos Estados Unidos em 1804 – o desafio era incerto e arriscado e a morte dos viajantes devia ser uma probabilidade.

Muitas vezes é necessário trabalhar para elaborar problemas que consigam motivar esses grupos e chamar a atenção para as falhas que tendem a se tornar mais graves, mas que são geralmente ignoradas ou aceitas como normais ou inevitáveis (ou muito difíceis ou arriscadas de serem abordadas), como é o caso de muitos desafios no contexto de desenvolvimento e no governo em geral. Esses desafios se assemelham ao que Kingdon (1995) chama de “condições” das quais os agentes reclamam, mas também aceitam – como uma dor persistente no quadril com a qual se aprende a conviver. Não se faz nada para resolver essa dor, desde que seja uma condição que se possa suportar. Quando alguém acorda e não consegue andar, entretanto, a condição se torna um problema que exige atenção e os indivíduos encontram forças para aceitar a mudança necessária (como uma cirurgia no quadril). Semelhantes a esse exemplo, Kingdon observa que muitas condições sociais, políticas e econômicas devem ser política e socialmente estruturadas para ganhar atenção como “problemas” antes de esperarmos qualquer mudança real. Acreditamos que esse paralelo se assemelha a muitos desafios na construção de capacidade estatal, em que as deficiências persistem por anos e nunca chamam a atenção necessária. O processo de estruturação envolve aumentar a visibilidade de deficiências persistentes por meio de “eventos de foco” espetaculares, como crises, uso de indicadores estatísticos ou exame de feedback de experiências anteriores.

Esta é a primeira etapa da PDIA: estruturar problemas onde antes havia condições, chamando a atenção para a necessidade de mudança e trazendo essa mudança para a agenda social, política e administrativa.

O processo de estruturação envolve reunir os principais agentes de mudança para responder a quatro perguntas: “Qual é o problema?”, “Por que isso importa?”, “Para quem isso importa?”, “Quem precisa se preocupar mais?” e “Como os levamos a dar mais atenção ao tema?” É importante – em princípio e na prática – pensar em quem responde a essas perguntas (e enquadrar o problema). Em princípio, deve-se estar ciente da dinâmica de poder em jogo ao reunir alguns agentes para fazer esse trabalho e não outros, por exemplo, e incluir algumas pessoas que estão fora do poder (e possivelmente mais cientes dos problemas). Na prática, é fundamental garantir que os agentes que podem promover as próximas etapas necessárias no processo de mudança estejam envolvidos no processo. Equilibrar essas tensões requer a inclusão de incentivadores (geralmente fora do poder) e tomadores de decisão (geralmente no poder) no processo de estruturação do problema. É imprescindível que esses agentes sejam todos internos ao contexto-alvo da mudança (esse processo não pode ser feito por pessoas de fora, mas deve envolver aqueles diretamente afetados por mudanças futuras).

As respostas às perguntas devem ser embasadas em evidências em todos os momentos de modo a convencer os agentes de sua validade e capacitar o grupo a ter uma definição convincente do problema. Fornecemos exemplos reais no próximo capítulo, mas o exemplo a seguir ilustra o princípio na prática:

Uma gestora pública aspirando a promover uma reforma no Malawi pode estar preocupada com o fracasso do Departamento Anticorrupção. Ela poderia tentar convencer outras pessoas de que são necessárias reformas sérias, concentrando-se em melhorar a “solução preferida” e criar um Departamento Anticorrupção melhor (como no exemplo de “investir mais”, discutido anteriormente). Alguns podem argumentar que o Departamento Anticorrupção está apenas no começo e que um dia funcionará. Outros podem observar que a corrupção sempre esteve presente e é politicamente difícil de ser resolvida. Com isso em mente, nossa gestora precisaria transformar uma condição em um problema, por meio da estruturação. Para começar, ela precisaria reunir um pequeno grupo de incentivadores e tomadores de decisão e fazer as perguntas listadas abaixo. Imagine o tipo de conversa que ocorreria e como ela guiaria a agenda de reformas.

- “O problema é que o Departamento Anticorrupção não combate a corrupção efetivamente.”
- *Por que isso importa?* “Porque ainda temos muita corrupção no governo, o que podemos comprovar com vários indicadores.”
- *Por que isso importa?* “Porque com a corrupção perdemos dinheiro público, em magnitude que podemos estimar usando dados de relatórios financeiros.”
- *Por que isso importa?* “Porque o dinheiro perdido leva a serviços públicos piores, o que podemos verificar em vários setores – inclusive na educação, saúde e tratamento de água.”

- *Agora temos uma definição de problema referente a uma deficiência de desempenho real que não pode ser ignorada e que acreditamos ser importante para os principais agentes de mudança.*
- *Para quem isso importa? “Para todos aqueles que recebem os serviços, inclusive cidadãos e os políticos que pretendem representá-los. Esses são os agentes de mudança principais, sobretudo no nível local.”*
- *Quem precisa se preocupar mais? “Os principais tomadores de decisão do governo, como o Ministro da Economia e os funcionários locais de orçamento e políticas públicas.”*
- *Como os levamos a dar mais atenção ao tema? “Fornecendo dados que mostrem a perda de dinheiro com a corrupção e como isso se traduz em deficiências na prestação de serviços. Esses dados podem abranger, por exemplo, estatísticas de falta de estoque nos postos de saúde ou acesso a material didático nas escolas, e podem ser apresentados sob a perspectiva de diferentes atores para convencer individualmente os políticos de que eles devem se importar.”*

Esse processo de estruturação do problema ajuda a evitar a definição do problema como a “falta de uma solução preferida”. Em vez disso, esse tipo de conversa faz os gestores públicos se concentrarem nas falhas da prestação de serviços que surgem por causa da corrupção, que é um problema funcional de desempenho com o qual muitos agentes provavelmente se importam e que deve mobilizar atenção e esforços para lidar com deficiências na capacidade estatal. Compare isso com falar sobre o problema do fracasso de um Departamento Anticorrupção, que foi de onde nossa gestora partiu (com o que muitos agentes podem não se importar e que provavelmente resultará em pouco mais do que uma correção técnica para uma condição

técnica. Isso seria semelhante a dar ao nosso amigo que está com dor no quadril uma bengala em vez de uma cirurgia custosa, mas necessária. Ele pode aceitar a ajuda, mas isso reforça e perpetua o problema, em vez de forçar o amigo a realmente enfrentar o problema e lidar com ele).

Dada a forma como concentra a atenção na necessidade de mudança, um processo de estruturação como esse pode ajudar a transformar uma solução e uma condição orientada para o processo em um "bom problema" que fomenta a criação de uma verdadeira capacidade estatal (além de uma reflexão ampla e profunda e da mudança que isso geralmente requer). Vemos a importância desse tipo de exercício de estruturação no exemplo da reforma orçamentária da Suécia:¹

Os técnicos do Ministério da Economia vinham tentando introduzir reformas técnicas desde 1960, procurando melhorar a gestão do dinheiro público, esclarecer as relações entre os governos central e local, e disciplinar os processos de formulação de políticas públicas (para conter o crescimento dos compromissos financeiros). Eles tentaram muitas das boas práticas internacionais entre as décadas de 1960 e 1980, incluindo orçamento por programas, orçamento plurianual, orçamento por desempenho e resultados, diferentes tipos de reforma contábil, reformas intergovernamentais, e gestão por objetivos. A maioria delas fracassou e, no início da década de 1990, a Suécia ainda carecia de elementos fundamentais de um sistema moderno de orçamento, contabilidade ou gestão (incluindo um calendário orçamentário coerente, com o Ministério da Economia sendo responsável pelos gastos, um sistema de contabilidade compartilhada e muito mais).

Tudo isso levou ao que os teóricos chamam de restrição orçamentária fraca, em que os gastos públicos aumentam com pouco controle. Esse foi um problema real para a Suécia,

que tornou o país vulnerável a qualquer choque e permitia mudanças de longo alcance na composição do governo (para fornecer recursos para o controle de despesas). Isso foi tratado como uma questão técnica até 1991, quando o país foi atingido por uma grande crise econômica. A crise surgiu nos mercados financeiros europeus, mas se espalhou rapidamente para a Suécia e causou estragos nas finanças públicas, dadas as vulnerabilidades que preocupavam os especialistas. Os compromissos de bem-estar social não puderam ser ajustados com rapidez suficiente para responder à redução das receitas e logo o país enfrentou grandes déficits (cerca de 11% do PIB em 1992).

A maioria dos observadores associou os déficits “problemáticos” à crise europeia mais ampla e aos altos níveis de gastos do país (levando a pedidos de cortes de gastos como solução). Um grupo de especialistas em orçamento começou a construir uma narrativa paralela, entretanto, que associava a “condição” de restrição orçamentária fraca à crise na esperança de promover reformas mais profundas no sistema orçamentário. Eles trabalharam com um conceituado economista alemão para mostrar que a Suécia tinha a segunda pontuação mais baixa em um índice-chave de capacidade do sistema orçamentário, no mesmo nível da Itália e da Grécia (nenhum desses países era considerado uma comparação desejável), provando que “temos um problema”. Além disso, eles ajudaram os tomadores de decisão a entender os estudos acadêmicos que mostravam que os países com pontuações mais altas no índice tinham mais capacidade de controlar os gastos (e evitar déficits). Isso ajudou os tomadores de decisão a perceber

¹ A discussão sobre o caso da Suécia baseia-se no trabalho realizado por Andrews (2015a) e reflete várias fontes, incluindo von Hagen (1992), Premfors (1991), Olson e Sahlin-Andersson (1998), Fudge e Gustafsson (1989), Burkitt e Whyman (1994), Brunsson (1995), Lundquist (2001), Molander (2000), Mattisson et al. (2004), Wehner (2007), Pollitt e Bouckaert (2004), Paulsson (2006), Miyazaki (2014), Molander e Holmquist (2013).

“por que o problema era importante”, associando sistemas enfraquecidos aos dolorosos déficits que a Suécia estava enfrentando. Eles concentraram a atenção nos parlamentares nesse esforço, sabendo que eles eram os agentes cujo apoio era mais necessário para a mudança. Por fim, esses agentes (e outros) passaram a se importar mais – e a ver as condições como problemas – e um senso de urgência passou a fazer parte do processo de reforma, permitindo reformas profundas.

Esse é um exemplo poderoso de como os reformadores podem energizar os esforços de construção de capacidade para além do mimetismo e das correções técnicas e, em vez disso, abordar os problemas reais garantindo mudanças. Também vemos a estruturação do problema atingir esse nível de foco e atenção em outros engajamentos:

- Um país, que chamaremos de Nóstria, estava batalhando para manter o equilíbrio entre a demanda e a oferta de justiça, que se manifestava num grande número de processos acumulados. O país não tinha capacidade de administrar esse acúmulo, nem, particularmente, de alocar recursos públicos para os locais onde a demanda era maior. Doadores haviam apoiado um projeto de criação de um sistema de gerenciamento de processos, mas após cinco anos o projeto não havia resultado em nada. Parte do motivo era que a reforma havia sido definida para abordar uma condição técnica (“não temos um sistema de gestão de processos”) que não foi capaz de mobilizar atenção ou engajamento suficientes de um grupo amplo de agentes afetados, cujo apoio era necessário para a reforma. Contudo, um grupo pequeno desses agentes continuava comprometido com a reforma mesmo após essa experiência, e tentou reanimar o projeto de construção de um sistema de gestão de projetos. Diante da falta de entusiasmo de outros agentes, eles começaram a estruturar o problema como sugerimos aqui, perguntando por que a falta de um sistema importava, para quem importava e como poderia importar mais. O processo foi interessante e ocorreu mais ou menos assim: “o sistema é importante porque não conseguimos determinar onde precisamos de novos recursos (juízes, prédios, promotores etc.) sem ter esse sistema”; “isso importa porque não conseguimos criar pedidos de orçamento eficazes sem saber o que pedir (e justificarmos nossos pedidos com evidências reais)”; “isso importa porque não conseguimos obter os recursos de que precisamos para administrar a justiça, e nossos pedidos de orçamento são constantemente rejeitados”. Essa caracterização refletiu um problema de desempenho – em vez de uma questão técnica – que foi sentido por vários agentes envolvidos no Judiciário. O problema podia ser evidenciado usando-se dados reais (mostrando lacunas entre pedidos e alocações de orçamento) e narrativas pessoais (em que as

agências refletiam sobre a frustração de sempre pedir e não receber fundos). Portanto, a equipe de reforma considerou esse enquadramento muito eficaz para atrair agentes importantes para o processo e para obter apoio para iniciar um novo processo de reforma.

- Outro governo, em um país que chamaremos de Mantia, vinha tentando fortalecer sua capacidade de apoiar o desenvolvimento do setor privado. Um pequeno grupo do Ministério da Indústria estava concentrado em dinamizar um setor específico da economia que tinha baixo desempenho e identificou a necessidade de melhorar o ambiente de negócios enfrentado pelas empresas desse setor. O grupo destacou políticas destinadas a melhorar os indicadores de negócios (Doing Business) nesse setor (reduzindo vários tipos de encargos regulatórios). Essa iniciativa foi bastante difícil, em parte porque o grupo não tinha autoridade sobre muitos dos regulamentos que estava tentando mudar: os regulamentos estavam sob o controle de ministérios como o da Economia e Gestão de Terras e vários gabinetes municipais. Essas outras agências não fizeram parte do processo de reforma e não viam a necessidade de reformas regulatórias. Basicamente, eles viam o fraco desempenho do setor como uma condição aceita, e não algo que merecesse grande atenção (ou pelo menos que merecesse a atenção deles). Os gestores do Ministério da Indústria iniciaram um processo de estruturação de problemas para resolver essa questão. Eles começaram identificando o problema como “uma pontuação fraca no indicador de negócios Doing Business devido à ineficiência regulatória”. Quando questionados sobre por que isso era importante, no entanto, eles começaram a oferecer novas ideias: “As empresas não conseguem crescer nesse ambiente... E se não crescerem, não conseguiremos empregos ou exportações suficientes... e empregos e exportações

são extremamente necessários.” Os membros do grupo tiveram que fornecer dados mostrando a lacuna entre onde eles pensavam que os níveis de emprego deveriam estar no setor escolhido e onde os níveis de emprego de fato estavam. Esses dados foram então usados para convencer ministros e gestores do alto escalão do governo e autoridades locais sobre o problema. Essa estruturação do problema garantiu que os agentes apoiassem a mudança, que foi acelerada e aprofundada nos meses seguintes.

Embora problemas estruturados de forma efetiva como esses tenham como objetivo mobilizar ações, eles poderiam ter o efeito contrário se os grupos envolvidos no processo de estruturação se concentrassem apenas no problema. É preciso haver um equilíbrio positivo para tal reflexão; algo que inspire e incentive a visão. Essa é uma lição que extraímos do trabalho sobre investigação apreciativa, que muitas vezes se apresenta como a antítese do trabalho orientado por problema. Essa abordagem defende “a investigação coletiva sobre o que há de melhor, a fim de se imaginar o que poderia ser e, então, seguida pelo desenho coletivo de um estado futuro desejado que seja atraente e, portanto, não requeira o uso de incentivos, coerção ou persuasão para que a mudança planejada ocorra” (Bushe 2013, p.1). Não acreditamos que essa abordagem seja de fato contraditória à abordagem orientada por problema apresentada aqui, mas ela enfatiza a importância do “outro lado da moeda” ao realizar esse trabalho – o que o trabalho orientado por problema proporcionará? Ao refletir sobre isso, os grupos que realizam o trabalho devem adicionar uma pergunta voltada para promover pontos de vista positivos: “Qual será o resultado quando o problema for resolvido?” No exemplo do Malawi, o grupo devia mencionar o fato de que os serviços do setor escolar e da saúde seriam mais fortes e o dinheiro fluiria para escolas e postos de saúde de forma mais eficaz. O grupo se concentraria em metas específicas para melhorar o acesso a materiais nos postos de saúde e a oferta de material didático nas escolas,

novamente adaptando essas metas para a perspectiva de diferentes atores para garantir o apoio de representantes políticos individuais. A obtenção desse apoio permite o início de uma ação real no processo de mudança, o que é fundamental.

Vimos evidências disso na maneira como o problema orçamentário foi estruturado no início dos anos 1990 na Suécia. O grupo de funcionários que liderou a estruturação não deixou os tomadores de decisão em uma situação complicada apresentando apenas o problema (de um sistema que estava sujeito a déficits). Eles usaram os dados que desenvolveram para mostrar que, embora a Suécia se parecesse com a Grécia e a Itália na época (e compartilhasse dos problemas desses países no controle de gastos), as reformas poderiam ajudar o país a produzir sistemas como os de outros países europeus, em que os déficits estavam sob controle. Isso lhes permitiu criar um objetivo almejado de “problema resolvido” – em que o país não teria déficits de 11% do PIB, mas déficits baixos ou mesmo superávits. Essa comunicação não atenuou a urgência do problema, mas trouxe esperança e visão. Estruturações visionárias semelhantes de “problema resolvido” provaram ser fundamentais nos dois exemplos discutidos acima:

- O grupo da reforma judiciária de Nóruega ficou bastante consternado com o tamanho e o escopo do problema que enfrentava (para acessar e organizar os dados de processos). A apreensão deles também foi influenciada pelo fato de um projeto anterior ter fracassado. No entanto, isso foi parcialmente superado a partir do pedido de que construíssem uma visão de como seria o resultado quando o problema fosse resolvido. Isso estimulou discussões positivas, em que o grupo identificou exatamente os tipos de dados que estariam disponíveis, observou que os dados ajudariam a determinar quais recursos seriam necessários e explicou ainda que os dados ajudariam no pedido de fundos orçamentários. Por fim, eles chegaram a

estimativas do quanto seus orçamentos seriam expandidos com esse trabalho e de quantos processos a mais seriam resolvidos a cada ano com esses fundos. Essa medida de “problema resolvido” tornou-se o que alguns gurus de liderança chamariam de “norte verdadeiro” para o grupo – algo fundamentado, motivacional e uma verdadeira medida de sucesso.

- Os gestores de Mantia também equilibraram a estruturação do problema com uma visão de "problema resolvido". Isso foi feito estimando-se quantos dos empregos perdidos poderiam ser gerados no setor de baixo desempenho em seis meses, em um ano e depois disso, se as reformas estivessem em andamento. Essas estimativas permitiram a identificação de uma série de novos empregos que o grupo considerou possível por meio de seu trabalho. Foi a primeira vez que alguns membros do grupo realmente viram o trabalho deles impactar algo tão significativo quanto o emprego (visto que tendiam a ver seu trabalho como algo administrativo e burocrático). Isso foi, portanto, inspirador e injetou entusiasmo e um propósito adicional ao exercício. A “visão de problema resolvido” também foi crucial para obter o suporte de políticos que estavam motivados a apoiar um processo orientado por problemas, mas precisavam de uma visão positiva para enquadrar a iniciativa.

Vemos que muitos esforços para construir capacidade estatal não estruturam problemas dessa maneira. Essas iniciativas partem do pressuposto de que os problemas são aceitos e vão chamar a atenção, e também de que quem trabalha no contexto já tem uma visão do problema resolvido. No entanto, essa suposição muitas vezes se prova incorreta, e os agentes que estão trabalhando no contexto não têm motivação ou discordam sobre o que deveriam fazer. Isso geralmente resulta em falhas para obter e manter apoio ou mudança ou para provocar a reflexão necessária para solução de problemas difíceis e desagradáveis. Sendo assim, queremos que você

dedique alguns minutos para estruturar um problema a partir de um ou mais dos desafios de 1804 que você listou no documento de trabalho anterior (desafios de 2015 e 1804). Use a Tabela 1 como guia neste processo. Sugerimos que você faça o exercício sozinha(o) primeiro e depois peça a alguns colegas envolvidos que o façam também. Então, vocês podem reunir os trabalhos e desenvolver uma versão unificada. Este exercício provavelmente trará alguns insights criativos que ajudarão todos vocês a entender melhor com o que estão lidando. Boa sorte.

Tabela 1. Estruturação do problema a partir do seu desafio de 1804

Qual é o problema? (e como o mediríamos ou contaríamos histórias a seu respeito?)	
Por que isso importa? (e como medimos o problema ou contamos histórias a seu respeito?)	
Por que isso importa? (e como medimos o problema ou contamos histórias a seu respeito?) <ul style="list-style-type: none"> • Faça esta pergunta até conseguir responder efetivamente à pergunta abaixo, com mais nomes além do seu. 	
Para quem isso importa? (Em outras palavras, “quem mais se importa além de mim?”)	
Quem precisa se preocupar mais?	
Como os levamos a dar mais atenção ao tema?	
Qual será o resultado quando o problema for resolvido? Podemos pensar em como será o progresso em um ano ou 6 meses?	

Problemas desconstruídos são problemas gerenciáveis

Processos de mudança que começam com esse tipo de estruturação de problema provavelmente produzirão perguntas imediatas sobre as soluções a serem empregadas. Essas perguntas podem ser difíceis de responder porque os problemas são complexos e é difícil identificar as soluções “corretas”. Os reformadores podem ficar presos a este ponto, dada a dificuldade de solução do problema, que geralmente é muito grande e complicado de ser entendido. Isso pode levar à tentação de usar boas práticas preferenciais que os reformadores têm certeza de que não criarão uma capacidade estatal real, mas pelo menos oferecerão algo. Nossa gestora no Malawi ainda pode defender a ideia de um Departamento Anticorrupção mais forte como a solução para o problema definido, por exemplo.

Para atenuar esse risco, é necessário garantir que os gestores dividam os problemas em componentes menores, mais abertos à criação de soluções localizadas. Isso envolve a desconstrução do problema para revelar suas causas e, em seguida, escolher soluções que abordem essas causas. Uma desconstrução como essa ajuda a criar um “bom problema” (em que se pode efetivamente “enquadrar as queixas dos cidadãos locais prejudicados, diagnosticar as causas, atribuir a culpa” e identificar imediatamente *opções* para reparação (Snow e Benford 1992: 150)). Essencialmente, isso transforma um conjunto de desafios não gerenciáveis associados a qualquer problema em um conjunto gerenciável de pontos focais para intervenção,

para o qual se pode perguntar o que está errado e por quê, e procurar soluções viáveis.

Desconstruir problemas dessa maneira também ajuda a identificar vários pontos para buscar sucessos de curto e médio prazo (ou vitórias rápidas), que são fundamentais ao lidar com um grande problema que provavelmente só será resolvido no longo prazo (e que, portanto, não atrairá o apoio político necessário de curto e médio prazo).

Propomos o uso de ferramentas como a “técnica dos 5 porquês” e os diagramas de espinha peixe nessa desconstrução. Essas ferramentas surgiram da teoria do processo de produção, sobretudo da experiência da Toyota (Ohno 1988; Liker 2004). A Toyota utiliza ferramentas para examinar os problemas encontrados na fabricação de automóveis a fim de garantir que quaisquer soluções tratem as causas principais desses problemas e permitam que as instalações de produção apresentem soluções que sejam sustentáveis (e atenuem a recorrência do problema). É assim que capacidades reais são construídas na empresa Toyota (onde as equipes aprendem a “encontrar um problema, decompô-lo e examiná-lo, resolver as causas principais e determinar as soluções para que o problema não se repita”). Essas ferramentas exigem que os envolvidos na construção da capacidade estatal se perguntem, repetidamente, "por que" o problema foi causado e estruturem as respostas de uma maneira visual para mostrar suas muitas causas principais. Isso permite identificar as várias causas principais e questionar cada uma delas em profundidade. Consulte a Tabela 2 para ver como o problema de corrupção no Malawi poderia ser enquadrado numa falha na prestação de serviços (refletindo sobre apenas três possíveis respostas às perguntas de “por quê”).

Tabela 2. Um exemplo da técnica dos “5 porquês” em ação

	Causa 1.	Causa 2.	Causa 3.
<i>Por que estamos perdendo dinheiro na prestação de serviços?</i>	Os fundos orçados para serviços são desembolsados para outros fins.	Os custos para licitação são superestimados, resultando em desvios de recursos.	Autoridades locais desviam recursos para fins pessoais.
<i>Por que isso acontece?</i>	As brechas nos sistemas de desembolso permitem realocação.	Processos de licitação costumam ser executados pela metade.	Os funcionários se sentem obrigados a redistribuir o dinheiro.
<i>Por que isso acontece?</i>	Faltam controles essenciais nos sistemas de desembolso.	Os processos de compras públicas são frequentemente apressados.	Os cidadãos locais esperam que funcionários públicos redistribuam o dinheiro.
<i>Por que isso acontece?</i>	O desenho dos sistemas de desembolso são insuficientes e nunca foram aprimorados.	As decisões de compra de bens são adiadas várias vezes, todos os anos.	As normas locais fazem com que “compartilhar” dessa maneira seja apropriado.
<i>Por que isso acontece?</i>	Faltam recursos e habilidades para melhorar os projetos do sistema.	As decisões de orçamento que iniciam as decisões de compra estão sempre atrasadas.	As comunidades locais são pobres e dependem dessa distribuição.

Fonte: Exemplo dos autores para fins ilustrativos.

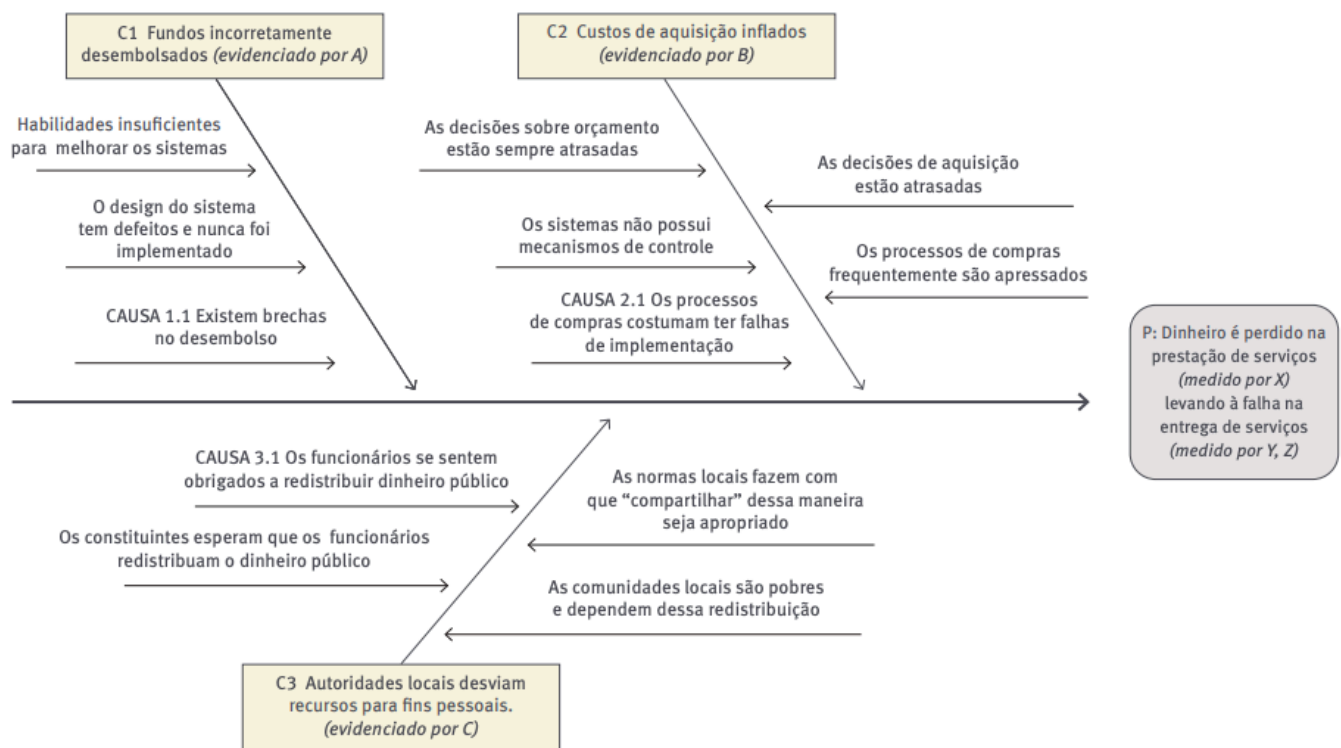
A discussão mostrada na Tabela 2 é apenas parcial, claro, e pode-se esperar uma série de respostas à pergunta principal, “por que estamos perdendo dinheiro na prestação de serviços?” Essas vertentes ou dimensões causais podem enfatizar falhas de processo, interferência política

nos fluxos de caixa e muito mais. Cada vertente se divide em uma variedade de subcausas, que exigirão atenção para que a mudança seja bem-sucedida e a capacidade seja maior. Diferentes agentes iniciarão diferentes vertentes de pensamento, levando a uma desconstrução mais robusta do problema quando se trabalha em grupos e não individualmente. Defendemos a inclusão do máximo de vertentes de pensamento que o grupo puder oferecer, e desafiamos aqueles que sugerem novas “causas” e “subcausas” a fornecer evidências que apoiem a inclusão delas. Por exemplo, pode-se perguntar se há evidências que mostrem que “os custos previstos nas licitações estão inflados, levando a perdas de recursos”. Isso permite que alguém informe essa dimensão do problema, o que será necessário para convencer os outros de que ela requer atenção. Contudo, advertimos contra a exclusão prematura de quaisquer questões causais porque elas “não fazem sentido” ou “não temos evidências”. Este não é um exercício acadêmico, mas sim um exercício prático – concebido para detalhar o problema o máximo possível. Se as causas propostas parecerem difíceis de serem defendidas, coloque um asterisco ao lado delas (sugerindo que estão pendentes de mais evidências) e as mantenha em mente (elas podem acabar sendo importantes).

As muitas vertentes ou dimensões causais diferentes podem ser mostradas graficamente no que alguns chamam de diagrama de espinha de peixe, que fornece uma desconstrução visual dos problemas maiores (como na Figura 1). O diagrama de espinha de peixe especifica o efeito do problema à direita, usando dados que ajudam a estimular a atenção. As possíveis causas e subcausas são mostradas como “espinhas de peixe”, e três delas são ilustradas no exemplo abaixo – refletindo problemas nos processos de desembolso de fundos, processos de aquisição e uso privado de fundos públicos por funcionários. Permitir a identificação de várias “espinhas” capacitará mais agentes a se envolverem em discussões de soluções, já os problemas geralmente difíceis de analisar e complexos são decompostos em problemas menores e gerenciáveis. Por

exemplo, é mais fácil pensar em possíveis soluções para preencher lacunas no sistema de desembolso do que pensar em soluções para o problema maior de “corrupção”. Esse procedimento também desestimulará muitas das noções de que existe uma única solução para um problema complexo (como está implícito na criação de uma comissão para lidar com problemas de corrupção). Uma solução real para grandes problemas, na verdade, vem na forma de muitas pequenas soluções para as muitas dimensões causais do problema.

Figura 1. Desconstruindo problemas complexos em diagramas de Ishikawa



Vemos exatamente esse tipo de pensamento na maneira como as autoridades suecas realizaram suas reformas orçamentárias na década de 1990. Como já foi dito, um pequeno grupo de especialistas técnicos estruturou o problema de forma a garantir o apoio de parlamentares, ministros e gestores. Uma vez alcançado o apoio, no entanto, seria fácil se desesperar; os problemas de orçamento eram extensos em tamanho e escopo e era difícil saber por onde

começar ou o que fazer. Os gestores não usaram o método dos 5 porquês nem os diagramas de espinha de peixe, mas sua estratégia na época mostra um esforço consciente para desconstruir o problema. Isso envolveu a identificação dos principais fatores considerados “causais” para o problema de restrição orçamentária fraca (que tinha um baixo controle sobre as decisões de gastos, gastos duplicados e confusão sobre funções no processo orçamentário). O processo de desconstrução envolveu vários novos atores, todos contribuindo com seus pontos de vista sobre "por que" a restrição orçamentária era tão fraca. O processo levou a uma agenda de ações gerenciáveis e a um grupo mais amplo, comprometido em tornar a agenda uma realidade.

Este processo provou ser fundamental nas experiências de Nóstria e Mantia descritas acima, em que os “5 porquês” e o diagrama de espinha de peixe foram usados de maneira explícita:

- A atividade de desconstrução foi a primeira da vida de muitos no contexto de Nóstria e serviu para trazer novos agentes para uma equipe nova que incluía membros de uma série de agências afetadas. Todos esses agentes tinham opiniões sobre por que o judiciário não conseguia criar orçamentos baseados em dados, o que levou à identificação de várias “espinhas”: “não temos alguns dados de que precisamos”; “os dados que temos não são confiáveis”; “não compartilhamos os dados que existem”; “não sabemos como analisar os dados que temos.” Os membros da equipe tiveram que ilustrar cada causa com evidências reais (mostrando, por exemplo, quais dados estavam realmente faltando e quais dados estavam simplesmente em diferentes agências e não eram compartilhados). Essa evidência muitas vezes não era perfeita, mas ajudou a convencer todos da equipe de que a causa indicada era de fato digna de atenção. A equipe então analisou profundamente cada espinha de peixe para questionar as causas. Ao discutir “por que” os dados não estavam sendo

compartilhados,

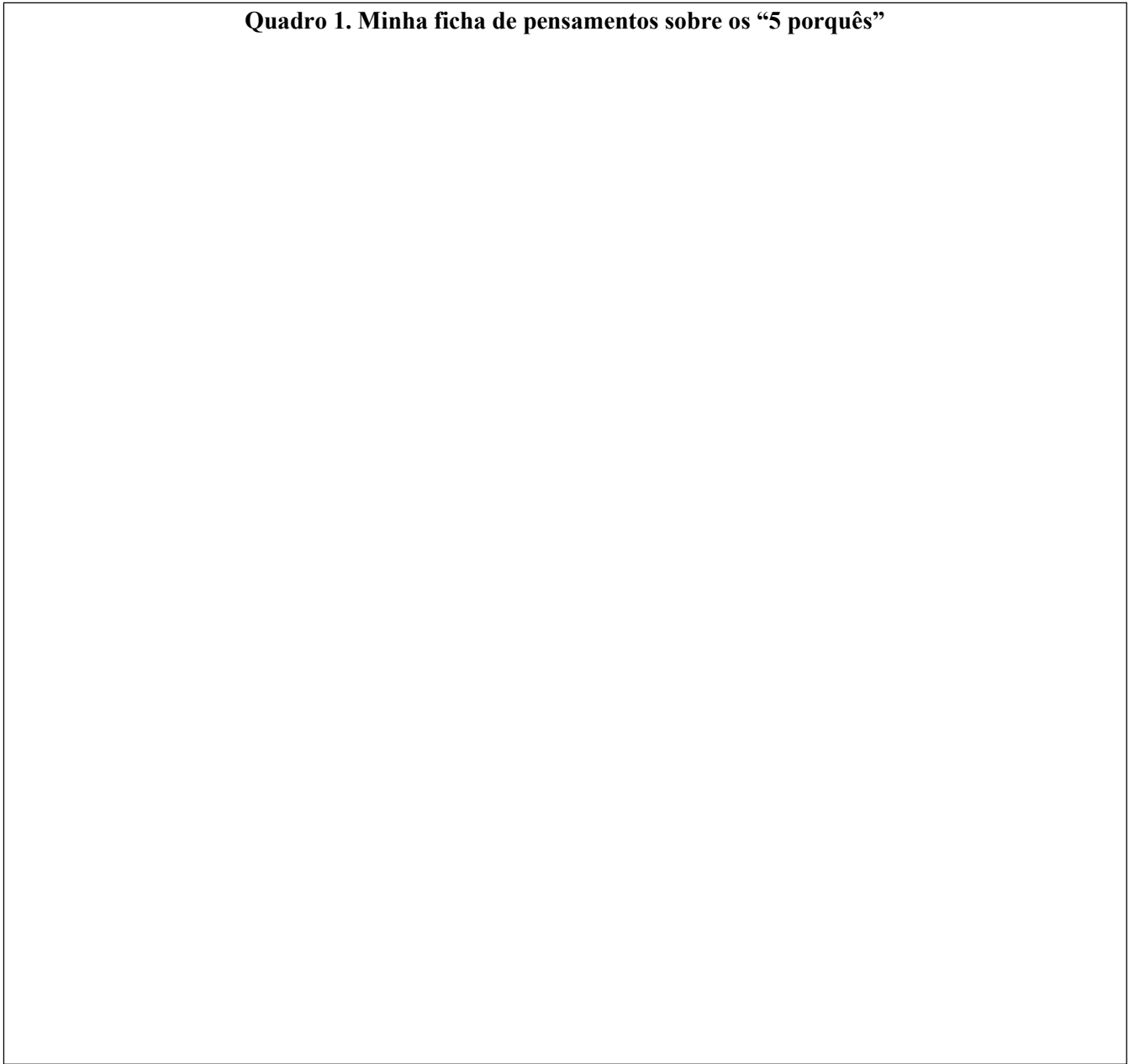
por exemplo, a equipe apontou falhas de comunicação entre as organizações, decorrentes de tensões políticas e burocráticas, e também de questões tecnocráticas (como o fato de que diferentes organizações usavam diferentes softwares estatísticos que limitavam o potencial de compartilhamento). Depois de alguns dias, a equipe identificou uma série de vertentes causais nas quais eles poderiam começar a pensar em agir. Eles viram que não havia uma solução única para o problema geral (e que, portanto, o “sistema de gerenciamento de processos” que eles desejavam inicialmente não era uma panaceia).

- Os gestores de Mantia estavam inicialmente convencidos de que poderiam relançar o setor econômico focal abordando questões regulatórias incorporadas aos indicadores de negócios (Doing Business). Entretanto, eles decidiram não simplesmente seguir essa “solução” e embarcaram em um processo de perguntar às empresas “por que” o nível de emprego estava abaixo do que poderia ser. Esse exercício rendeu poucas respostas relacionadas às questões regulatórias do Doing Business. Em vez disso, produziu uma lista de mais de 42 desafios que as empresas do setor enfrentavam, que a equipe organizou em um diagrama de cinco espinhas (as espinhas se referiam a tópicos causais como custos de emprego, dificuldades na interface com o governo, custos de envolvimento no comércio e restrições à inovação). Cada espinha principal representava uma das principais causas do problema, e as espinhas adicionais mostraram as subcausas (como no exemplo do Malawi na Figura 1). Os gestores ficaram bastante surpresos ao final deste exercício, especialmente com o que aprenderam ao perguntar “por que” os problemas persistiam (em vez de se contentar com uma solução pronta). Muitos dos 42 desafios eram novos para eles e não haviam feito parte das agendas de políticas anteriores.

Consideramos esse tipo de desconstrução do problema esclarecedora e capacitadora. Ela força os gestores públicos e formuladores de políticas públicas a questionar o problema que muitas vezes eles acham que entendem perfeitamente. Isso pode levar a um entendimento diferente – e mais preciso – do problema. Além disso, o processo de desconstrução ajuda os gestores públicos a dividir o problema em partes menores e gerenciáveis. Isso incentiva muitos reformadores e permite o pensamento prático sobre onde a verdadeira reforma pode começar no curto prazo (o tipo de pensamento que não se pode ter quando se reflete sobre problemas excessivamente difíceis).

No entanto, não queremos que você simplesmente aceite a nossa palavra como verdade. O valor desta abordagem é mais apreciado quando se usa as ferramentas em um contexto específico. Sendo assim, convidamos você a fazer um exercício básico para desconstruir seu desafio de 1804 (discutido na Tabela 1). Mais uma vez, propomos trabalhar por conta própria inicialmente e realizar o processo dos “5 porquês” para identificar o maior número possível de causas e subcausas do problema (usando a página em branco a seguir) (Use o Quadro 1 de página inteira). Em seguida, construa seu diagrama de espinha de peixe, mostrando as vertentes causais (no Quadro 2 em branco). Peça que os colegas afetados também façam isso e, em seguida, reúnam-se e comparem as anotações. Tente construir um diagrama unificado em espinha de peixe, aprendendo com as ideias uns dos outros e construindo uma narrativa do problema mais completa do que cada um de vocês tinha no início (no Quadro 3).

Quadro 1. Minha ficha de pensamentos sobre os “5 porquês”



Quadro 2. Meu diagrama de Ishikawa, desconstruindo o problema que estou enfrentando



Quadro 3. Nosso diagrama de Ishikawa unificado

Como está seu desafio agora, em comparação com o que você escreveu na Tabela 1? Ele deve estar muito mais elaborado do que era antes ou decomposto em elementos causais que você pode seriamente considerar abordar. Problemas desconstruídos devem levantar questões imediatas: Por onde começo a tentar resolver o problema? O que faço? Como garanto que todas as vertentes causais sejam abordadas? As próximas etapas da PDIA abordam exatamente essas questões.

O sequenciamento orientado por problemas sistematiza a intervenção

A desconstrução fornece a base para o sequenciamento orientado por problemas no processo de mudança, em que o sequenciamento se refere ao momento mais adequado e às etapas de intervenções e engajamento. O sequenciamento é muito importante no processo de desenvolvimento e o sequenciamento eficaz é essencial para realizar a PDIA. Uma falha ao fazer o sequenciamento de forma eficaz pode, em princípio e na prática, levar a um excesso de esforços prematuros (isto é, quando as demandas por mudanças são introduzidas antes que possam ser gerenciadas pelo seu país, governo ou organização). Entretanto, a maioria das decisões de sequenciamento na comunidade de desenvolvimento é baseada em soluções e envolve a introdução do “básico primeiro” de uma nova política ou prática pré-especificada (muitas vezes identificada de forma semelhante). Essa abordagem não pergunta se essas intervenções abordam os problemas existentes ou se “o básico primeiro” é possível no contexto de mudança (ou se o “básico” é de fato sempre “básico” em diferentes contextos) (Andrews 2006)

Em contrapartida, o sequenciamento orientado por problemas envolve estruturar engajamentos com base em uma abordagem progressiva para tratar problemas, dadas as oportunidades e restrições contextuais.

A abordagem básica para isso começa com o reconhecimento de que a maioria dos problemas desconstruídos assume a forma de metaproblemas (com muitas dimensões e muitos problemas compondo o problema maior). A solução desses problemas requer várias intervenções, que permitem vários pontos de partida para mudança. Cada causa e subcausa é essencialmente um ponto de ação separado – embora estejam conectados – e cada dimensão causal oferece diferentes oportunidades de mudança. Nós nos referimos a essa oportunidade como o “espaço para mudança”, que outros autores podem chamar de “*readiness*” (disponibilidade).¹ Esse espaço para mudança depende de fatores contextuais que muitas vezes influenciam o sucesso de políticas e reformas, moldando o que e quanto se pode fazer em qualquer política ou iniciativa de reforma a cada momento. Esses fatores foram bem discutidos na literatura recente sobre desenvolvimento politicamente inteligente liderado localmente (Booth) e na pesquisa de Brian Levy sobre “trabalhar com o grão” (*working with the grain*) (Levy 2013). Simplificamos as observações desse trabalho em um método que os reformadores podem usar na avaliação do “espaço para mudança” em qualquer área de dimensão causal. Esse método não tem o intuito de ser uma abordagem científica para avaliar a disponibilidade para mudança, mas gera um conjunto de perguntas importantes que os reformadores podem fazer ao tentar avaliar onde iniciar um engajamento e que tipos de atividades desenvolver. O método aponta três fatores principais que influenciam a oportunidade de mudança: Autoridade, Aceitação e Habilidade (Andrews 2008; Andrews et al. 2010):

- “Autoridade” refere-se ao apoio necessário para reforma ou mudança de políticas ou para aumentar a capacidade estatal (política, jurídica, organizacional ou pessoal). Algumas mudanças precisam de mais autoridade do que outras, e é sempre importante avaliar a extensão da autoridade que já existe e as lacunas que precisam ser preenchidas.

- “Aceitação” refere-se à questão de se aqueles que serão afetados por reformas ou mudanças políticas concordam com a necessidade de mudanças e suas implicações. Diferentes tipos de mudança exigem diferentes níveis de aceitação (de grupos pequenos ou grandes e em diferentes níveis) e a chave é reconhecer o grau de aceitação e quais lacunas precisam ser preenchidas para promover a mudança.
- “Habilidade” concentra-se no lado prático da reforma ou mudança de políticas e na necessidade de tempo, dinheiro, competências e similares para iniciar qualquer tipo de intervenção. É importante perguntar quais habilidades existem e quais lacunas precisam ser preenchidas.

Avaliamos essas questões com diferentes níveis de rigor, dependendo do contexto e da disponibilidade de evidências sobre o status de cada “fator AHA” (ou triplo-A, da sigla em inglês para *Authority, Acceptance, Ability*). No nível mais elementar, perguntamos – para cada vertente subcausal – como é o ambiente de autorização e de onde virá a autoridade para intervenção cuja aceitação é necessária para seguir em frente e que tipos de habilidades são necessárias para um progresso real. Isso exige uma discussão descritiva em que os gestores públicos e formuladores de políticas públicas sejam forçados a refletir sobre os fatores contextuais que realmente moldam o que é possível. Várias ferramentas podem ser usadas nessa discussão, como o exemplo simples mostrado na Tabela 7.3. O objetivo é estruturar uma discussão sobre esses fatores entre os gestores públicos e formuladores de políticas públicas e solicitar estimativas da realidade de autoridade, habilidade e aceitação que enfrentam. Esse tipo de discussão costuma ser bastante novo para muitos, e as estimativas resultantes raramente são informadas de maneira integral ou mesmo suficiente. Elas exigem premissas sobre o comportamento dos outros. Acreditamos que essas premissas fazem parte da realização de

políticas públicas e reformas complexas – em que enfrentamos incerteza e falta de transparência e não sabemos de fato tudo o que precisamos saber. O objetivo é fazer a melhor estimativa possível, da forma mais transparente possível, para que nos permitamos aprender cada vez mais sobre o contexto e transformar a incerteza em um conhecimento mais claro. Sendo assim, nos esforçamos para documentar essas premissas da forma mais eficaz possível (para compor o aprendizado discutido posteriormente neste capítulo) na última coluna da Tabela 3.

Tabela 3. Uma análise básica do espaço de mudança AHA

	Perguntas para refletir sobre o espaço de mudança contextual	Estimativa AHA (baixa, média, grande)	Premissas
Autoridade para intervir	<p>Quem tem autoridade para intervir:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Legalmente? Processualmente? Informalmente? <p>Qual dos autorizadores pode apoiar a intervenção imediatamente? Qual deles provavelmente não apoiaria a intervenção imediatamente? No geral, quanta aceitação você acha que possui para essa intervenção e onde estão as lacunas?</p>		
Aceitação	<p>Quais agentes (pessoa/organização) têm interesse nesse trabalho?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Para cada agente, em uma escala de 1 a 10, qual é a chance de eles apoiarem essa intervenção? • Em uma escala de 1 a 10, quanta influência cada agente possui sobre a possível intervenção? • Qual a proporção de agentes com “aceitação forte” (acima de 5 em ambas as estimativas acima) você possui? • Qual a proporção de agentes com “aceitação baixa” (abaixo de 5 em ambas as estimativas acima) você possui? <p>No geral, quanta aceitação você acha que possui para essa intervenção e onde estão as lacunas?</p>		

	Perguntas para refletir sobre o espaço de mudança contextual	Estimativa AHA (baixa, média, grande)	Premissas
Habilidade	<p>Qual é a habilidade da sua equipe?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Quem são os agentes-chave (o menor grupo de pessoas) com que você precisa “trabalhar” em qualquer início de intervenção? • De quanto tempo desses agentes você precisa? <p>Quais são as habilidades dos seus recursos?</p> <ul style="list-style-type: none"> • De quanto dinheiro você precisaria para a intervenção? • De quais outros recursos você precisa para a intervenção? No geral, quanta habilidade você acha que possui para esta intervenção e onde estão as lacunas? 		

Os resultados variam quando esses fatores “AHA” são considerados em relação a cada dimensão causal no problema desconstruído. Ao considerar algumas subcausas, por exemplo, os reformadores tendem a perceber que altos níveis de autoridade, habilidade e aceitação já existem, o que sugere um grande espaço de mudança ou disponibilidade para intervenção. Isso é mostrado no Diagrama de Venn à esquerda na Figura 2 (que oferece uma maneira fácil de visualizar as estimativas de espaço de mudança e mostra que se trata de ter todos os fatores AHA instituídos, não apenas um). Essas grandes áreas do espaço de mudança permitem intervenções que podem ser muitas vezes antecipadas, com esforços ambiciosos para resolver a respectiva questão causal. Em outras palavras, são pontos de partida para uma reforma agressiva. Talvez essas sejam áreas relacionadas a processos de aquisição lentos no exemplo em que estamos trabalhando aqui (como mostrado na Figura 3), onde se pensa que existe um espaço de mudança significativo para lidar com as subcausas principais: os processos de aquisição são muitas vezes implementados pela metade; esses processos costumam ser apressados; as decisões para adquirir bens são atrasadas a cada ano; as decisões de orçamento que iniciam as decisões de compra são atrasadas.

Figura 2. Representação gráfica do espaço de mudança

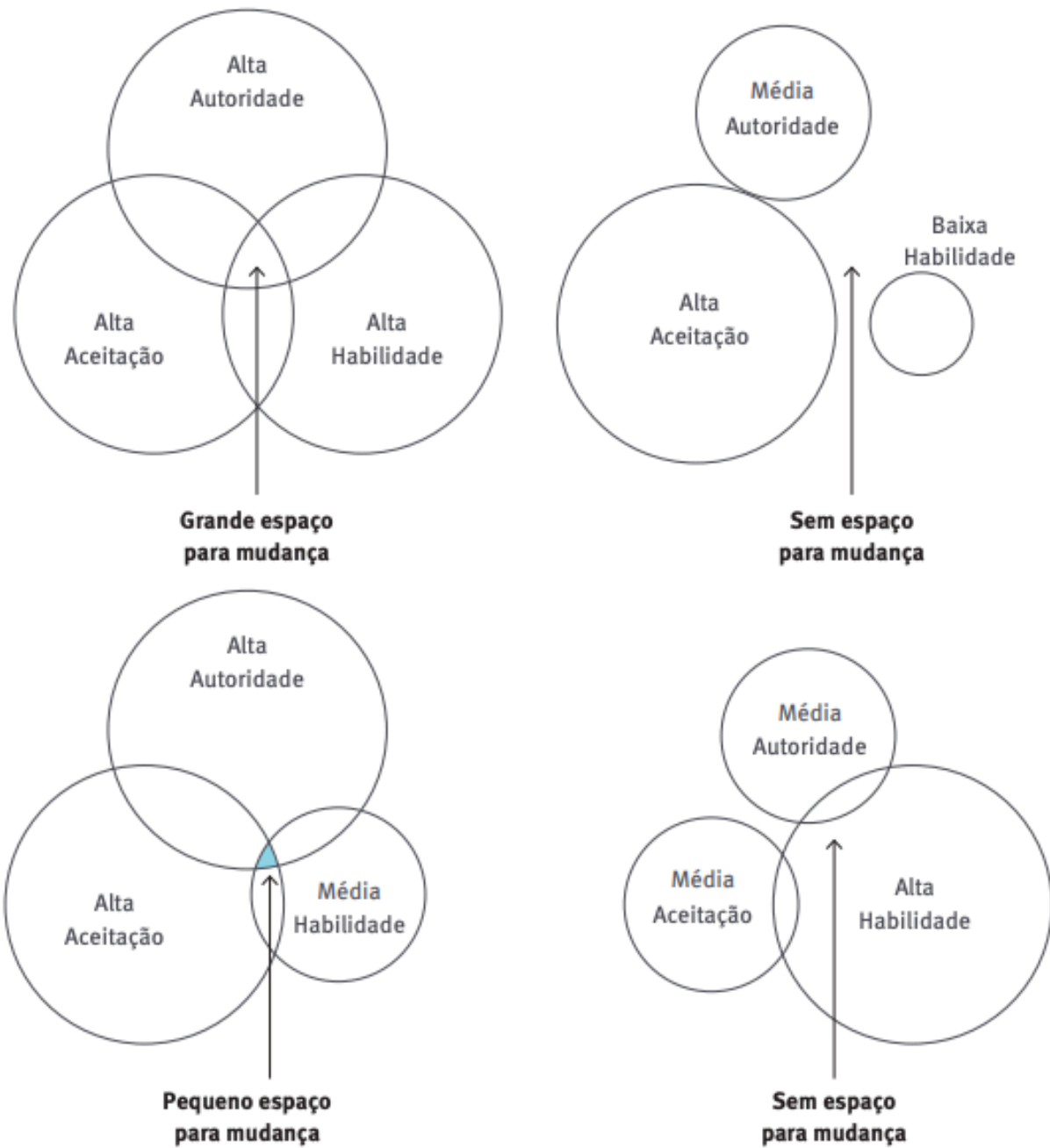
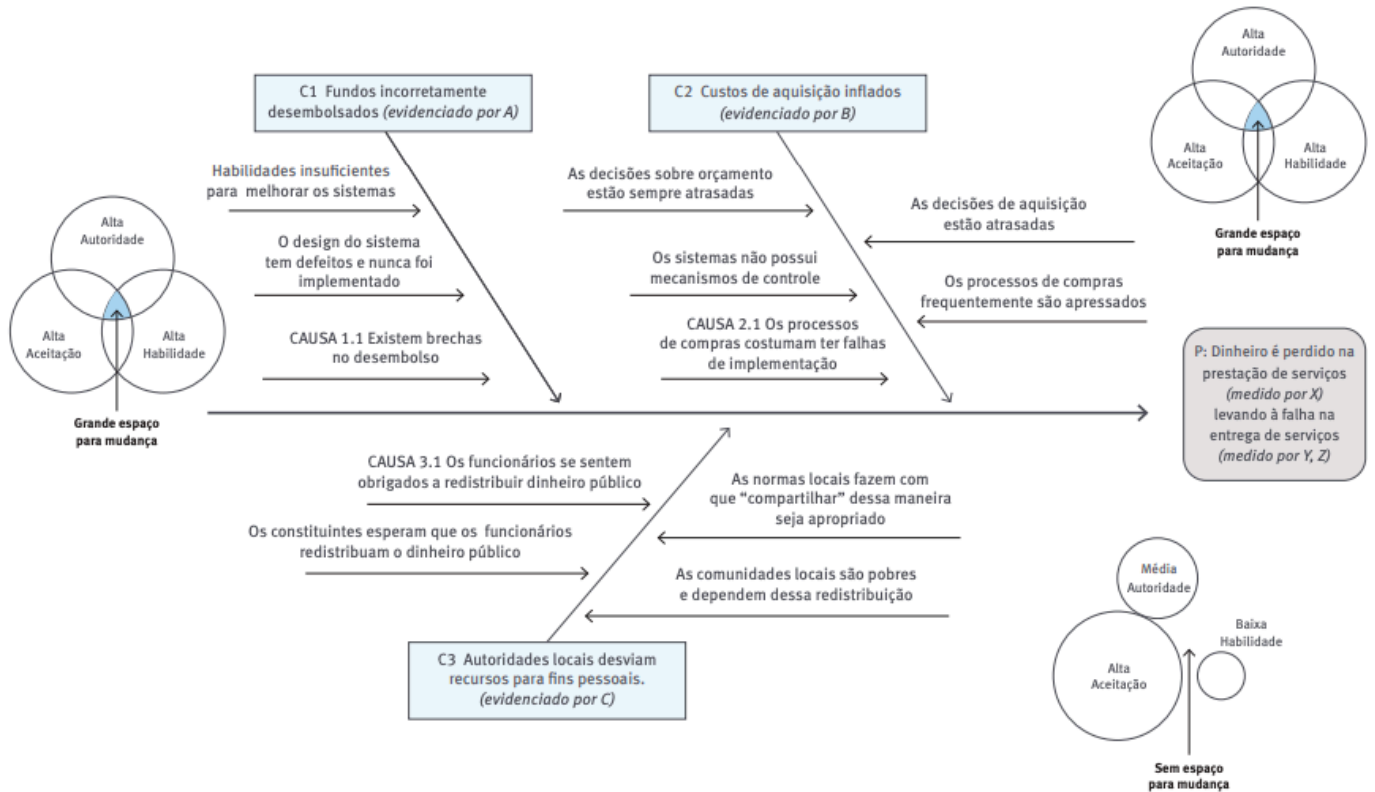


Figura 3. Examinando o espaço de mudança em diferentes vertentes causais/subcausais de um problema



No entanto, os reformadores provavelmente encontrarão menos espaço de mudança em outras subcausas em que há lacunas em um ou mais dos fatores AHA. Pode haver dúvidas sobre autoridade e habilidade de lidar com as subcausas cruciais na vertente 3, por exemplo (conforme mostrado no Diagrama de Venn do lado direito na Figura 2 e no Diagrama de Venn aplicado na Figura 3), em que é mais difícil intervir nas subdimensões: os funcionários se sentem obrigados a redistribuir o dinheiro; os cidadãos locais esperam que os funcionários redistribuam o dinheiro; as normas locais fazem com que “compartilhar” dessa maneira seja apropriado. Esse tipo de observação não deve levar os reformadores a abandonar a área de reforma ou engajamento político. Em vez disso, aponta para a necessidade de atividades iniciais que fortaleçam o espaço de mudança para compromissos de maior alcance a ser enfrentados numa segunda ou terceira

fase de trabalhos. Isso pode incluir iniciativas para sensibilizar comunidades locais sobre os custos das patronagens locais ou o estabelecimento de coalizões entre conselheiros e funcionários devidamente localizados que podem autorizar algumas reformas. Basicamente, é necessário aumentar o espaço de mudança nessas áreas antes de preencher esse espaço com algo novo (seja uma nova política pública, ideia ou processo). Aumentar o espaço de mudança é, em si, um compromisso fundamental no processo de reforma, envolvendo atividades específicas que precisam ser intencionalmente pensadas e introduzidas.

Essa abordagem ajudará os reformadores a identificar os tipos de atividades que precisam realizar em todas as áreas de causas e subcausas do problema desconstruído. Muitas das áreas garantirão atividades que aumentem o espaço de mudança, enquanto outras permitirão uma reforma mais agressiva ou ajuste de políticas públicas porque o espaço de mudança já é visto como suficiente (como na **área de aquisições**, mostrada na Figura 3). Os reformadores devem buscar "vitórias rápidas" neste último conjunto de intervenções, que serão cruciais para construir a autorização para a reforma (discutida em mais detalhes no capítulo 9) e provavelmente ajudarão a aumentar o espaço de mudança em outras áreas.

Aprendemos sobre esse tipo de sequência ao examinar casos como as reformas orçamentárias da Suécia na década de 1990. Embora os reformadores, nesse caso, não estivessem usando as ferramentas ou abordagens exatas que recomendamos (eles não examinaram a situação “AHA”, por exemplo), eles certamente adotaram uma visão semelhante quanto ao sequenciamento. Eles conscientemente anteciparam suas primeiras reformas em áreas em que tinham aceitação e autorização política, por exemplo, e onde estavam se apoiando em ideias e habilidades desenvolvidas em iniciativas de reforma anteriores. Eles começaram com esforços substanciais para reativar as iniciativas dos anos 1980 para esclarecer as regras de gastos intergovernamentais, por exemplo, e introduzir um novo calendário orçamentário e

mecanismos para corte de gastos (em que o calendário e as medidas de austeridade haviam sido testados anteriormente). Isso proporcionou vitórias rápidas e impulsionou as reformas mais amplas. No entanto, outras áreas só tiveram mudanças visíveis de cinco a dez anos mais tarde, quando novas leis transferiram as responsabilidades orçamentárias do Parlamento para o Ministério da Economia e introduziram regras fiscais e inovações relacionadas. O espaço de mudança não era grande o suficiente para acomodar essas reformas no início dos anos 1990 – como a aceitação política ainda estava emergindo, os reformadores precisavam reforçar sua autoridade para agir, e ideias e outras habilidades ainda tinham que ser propostas, discutidas e experimentadas. Os primeiros passos para construir aceitação, autoridade e habilidade renderam mais espaço para mudanças em meados e no final da década de 1990, quando ocorreram mudanças de maior alcance. Embora as intervenções tenham sido graduais, todo o processo de reforma sempre foi orientado por problemas e teve progressão constante, não apenas inovações periódicas.

Uma abordagem de sequenciamento semelhante também orientou os esforços para construir capacidade estatal nos outros casos que discutimos – Nóstria e Mantia:

- A equipe que trabalhava na construção de capacidade judicial reconheceu que algumas das áreas causais do seu diagrama de espinha de peixe não eram acessíveis para mudança imediata. Eles não conseguiam, por exemplo, apresentar ideias para melhorar o compartilhamento de dados em todo o setor. Isso exigia que eles primeiro construíssem aceitação política para a ideia. Eles também não conseguiam trabalhar imediatamente para resolver as lacunas de dados, devido à falta de habilidade para coletar certos tipos de dados. Eles podiam, no entanto, começar a desenvolver essas habilidades para expandir seu espaço de mudança para reformas futuras. Também podiam fazer um trabalho visível mais imediato, identificando quais dados existiam e

- usando esses dados – mesmo quando não compartilhados – para construir uma imagem preliminar do setor baseada em evidências. Essa primeira etapa tinha como objetivo construir um espaço de mudança em outras áreas e ajudar a definir o caminho da reforma para resolver os problemas maiores.
- Os funcionários de Mantia começaram a trabalhar imediatamente em seu diagrama de espinha de peixe, identificando o espaço de mudança em todas as 42 áreas subcausais. Isso foi feito listando os agentes principais que precisavam atuar em cada área, observando se eles tinham autoridade para agir e se aceitariam o desafio, e determinando se já existiam instrumentos de políticas públicas que permitissem a ação. Em várias áreas, essa análise mostrou à equipe que alguns dos 42 desafios já haviam sido enfrentados – por meio de políticas públicas ou projetos anteriores – e abriu oportunidades para “vitórias rápidas”. Em outras áreas, já existiam instrumentos de políticas públicas e a equipe poderia priorizar uma ação rápida que abrisse novas oportunidades para uma segunda fase de vitórias rápidas. Em outras áreas, a equipe precisava construir autoridade e aceitação para seguir em frente, o que significava começar com iniciativas de comunicação rigorosas para envolver outras partes e obter apoio para a reforma. No geral, esse exercício ajudou a equipe a identificar o que ela estava fazendo em todas as 42 áreas, preparar algumas dessas áreas para ação imediata (e, com sorte, para o sucesso) e preparar outras áreas para uma intervenção futura mais agressiva. A equipe criou uma planilha para anotar suas premissas em cada área e indicar os “próximos passos” que propuseram para cada uma delas (que discutiremos no próximo capítulo).

Um sequenciamento orientado por problemas como este é estratégico e realista, concentrado em intervenções prepaatórias para *progressivamente* solucionar o problema, dadas

as realidades contextuais (em vez de presumi-las ou ignorá-las). O foco é, em geral, resolver o problema – e isso deve ser fixado como um objetivo desejado o mais cedo possível, com métricas específicas que mostram como será o resultado do “problema resolvido”. Cada atividade nos pontos de partida tem como meta alcançar esse objetivo, com algumas etapas iniciais aumentando o espaço de mudança necessário para etapas futuras e algumas delas preenchendo de maneira agressiva um espaço de mudança já existente com novas iniciativas de políticas ou reformas. Essas etapas iniciais agressivas devem produzir “vitórias rápidas” que mostram os ganhos da mudança e apontam para a promessa de mudanças de maior alcance no futuro. Isso ajuda a satisfazer a necessidade dupla de planos de reforma que sejam embasados e práticos (abordando “o que vem a seguir” e “o que é possível”) e visionários (tratando das questões gerais em que os autorizadores costumam se concentrar).

Antes de prosseguir, pense um pouco sobre o espaço de mudança em que você está atuando em relação ao desafio identificado nos exercícios anteriores deste capítulo. Como nos exercícios anteriores, use a Tabela 4 para trabalhar por conta própria e, em seguida, com um grupo ou equipe para refletir, estimar e anotar premissas sobre as condições de autoridade, habilidade e aceitação em cada dimensão subcasual do seu problema. Em seguida, modifique seu diagrama de espinha de peixe (como na Figura 7.3) para mostrar o tipo de espaço de mudança que vocês tem em cada área, observando o tipo de intervenção necessária (agressiva com novas soluções no espaço existente ou mais estratégica para construir espaço de mudança, por exemplo). Use a Tabela 4.

Tabela 4. Uma análise do espaço de mudança para cada subcausa em seu diagrama de Ishikawa

	Descrição do seu contexto (use as perguntas da Tabela 6.5)	Estimativa AHA (baixa, média, grande)	Premissas
Autoridade para intervir			
Aceitação			
Habilidade			

Tabela 4. Espaço de mudança no diagrama de Ishikawa do nosso grupo: por onde devemos começar, com que tipo de intervenção em cada área?

Em que posição você está?

A adoção de uma abordagem orientada por problemas para construir capacidade estatal é bastante diferente da abordagem normal de buscar uma solução logo no início. No entanto, é fundamental quando não se sabe a “solução” e não há caminhos fáceis ou diretos para construir a capacidade estatal necessária para a implementação. Acreditamos que essas situações complexas exigem uma abordagem diferente, onde se identifica os problemas e encontra soluções para eles e, em seguida, se institucionaliza essas soluções. De certo modo, é como encontrar sucesso antes de institucionalizá-lo (o que é o oposto de muitos esforços para construção de capacidade estatal, que se concentram em introduzir uma nova solução institucional que leve ao sucesso).

Esperamos que qualquer pessoa que esteja realmente buscando a abordagem orientada por problemas neste capítulo já se encontre olhando para seus desafios de capacidade estatal de forma diferente. Em muitas de nossas intervenções com profissionais no contexto de desenvolvimento, encontramos colegas com desafios que de fato refletem uma solução que faltava: “não temos um processo orçamentário de última geração” ou “não temos mecanismos modernos de monitoramento de professores” ou “não temos um departamento anticorrupção funcional”). Dada essa visão, eles tendem a começar com um certo conhecimento da “solução correta” para seu desafio: “podemos construir a capacidade estatal modernizando o processo orçamentário/mecanismos de monitoramento de professores/departamento anticorrupção”.

Esses colegas saem da fase de análise de problemas deste trabalho com uma perspectiva completamente diferente sobre seu desafio. Eles terão construído seu desafio de modo a chamar atenção para a real necessidade de mudança e de construção de capacidade, terão desconstruído seu desafio para torná-lo mais gerenciável, e terão considerado as oportunidades e restrições contextuais para determinar por onde começar e como sequenciar suas intervenções. Em geral, esse tipo de análise de problemas permite que os participantes – sobretudo aqueles trabalhando

em seus próprios países – sintam que podem de fato contribuir para resolver o problema. Esse empoderamento é em si um produto do processo de construção de capacidade estatal por meio da PDIA, em que a capacidade se concentra na confiança para executar – e no desejo de executar bem. Contudo, os participantes capacitados dessa maneira também ficam ansiosos com o que vem a seguir e se perguntam onde estão as soluções e com que rapidez podem começar a implementá-las. Esperamos que este capítulo deixado você em uma posição semelhante, pronta(o) para começar a pensar sobre processos iterativos para encontrar e adequar soluções que realmente funcionem (que discutiremos em um documento de trabalho futuro).

Referências

- Anders, G. (2002). Like Chameleons. Civil Servants and Corruption in Malawi. *Bulletin de l'APAD*, 23–24, 2–19.
- Andrews, M. (2013). *The Limits of Institutional Reform in Development*. New York: Cambridge.
- Andrews, M. (2015). Explaining Positive Deviance in Public Sector Reforms in Developing Countries. *World Development* 74(C), 197-208.
- Andrews, M., McConnell, J., and Wescott, A. (2010). *Development as Leadership Led Change*. Washington, DC: World Bank.
- Andrews, M., Pritchett, L., and Woolcock, M. (2012). Escaping Capability Traps through Problem Driven Iterative Adaptation (PDIA). *Center for International Development Working Paper 239*. Cambridge, MA.: Center for International Development.
- Andrews, M., Pritchett, L., and Woolcock, M. (2015). The Challenge of Building (Real) State Capability. Harvard Center for International Development Working Paper.
- Bacharach, S., and Mundell, B. (1993). Organizational Politics in School: Micro, Macro, and Logics of Action. *Educational Administration Quarterly* 29(9), 423–452.
- Barnett, W., and Carroll, G. (1995). Modeling Internal Organizational Change. *Annual Review of Sociology* 21, 217–236.

- Bartunek, J. M., and Moch, M. K. (1987). First-Order, Second-Order, and Third-Order Change and Organization Development Interventions: A Cognitive Approach. *Journal of Applied Behavioral Science* 23(4), 483–500.
- Barzelay, M., and R. Gallego. (2006). From “New Institutionalism” to “Institutional Processualism”: Advancing Knowledge about Public Management Policy Change. *Governance* 19(4), 531–557.
- Bolongaita, E. (2010). An Exception to the Rule? Why Indonesia’s Anti-Corruption Commission Succeeds Where Others Don’t—A Comparison with the Philippines’ Ombudsman. *U4 Issue*, August 2010, No. 4. Norway: U4 Anti-Corruption Resource Center, Chr. Michelsen Institute.
- Booth, D. (2011). Aid Effectiveness: Bringing Country Ownership (and Politics) Back In. *Overseas Development Institute Working Paper 336*. London: ODI.
- Brunsson, K. (1995) Puzzle pictures: Swedish budgetary processes in principle and practice. *Financial Accountability & Management* 11(2), 111-125.
- Buehler, M. (2009). Of Gecko’s and Crocodiles: Evaluating Indonesia’s Corruption Eradication Efforts. Presentation at CSIS/USINDO, Washington, DC, November 23, 2009.
- Burkitt, B., and Whyman, P. (1994). Public sector reform in Sweden: competition or participation? *The Political Quarterly* 65(3), 275-284.
- Cameron, K. S. (1986). Effectiveness as Paradox: Consensus and Conflict in Conceptions of Organizational Effectiveness. *Management Science* 32, 539–553.
- Chan, N. (2010). Narrative Change and Its Microfoundations: Problem Management, Strategic Manipulation, and Information Processing. Paper presented at the Workshop in Political Theory and Policy Analysis, Indiana University-Bloomington, April 3, 2010.
- Chirambo, R. (2009). Corruption, Tribalism and Democracy: Coded Messages in Wambali Mkandawire’s Popular Songs in Malawi. *Critical Arts: A Journal of North-South Cultural Studies* 23(1), 42–63.
- Christensen, T., and Lægreid, P. (2003). Administrative Reform Policy: The Challenge of Turning Symbols into Practice. *Public Organization Review* 3(1), 3–27.

- Dacin, M. T., Goodstein, J., and Scott, W. R. (2002). Institutional Theory and Institutional Change: Introduction to the Special Research Forum. *Academy of Management Journal* 45(1), 45–57.
- Dambrin, C., Lambert, C., and Sponem, S. (2007). Control and Change – Analysing the Process of Institutionalization. *Management Accounting Research* 18, 172–208.
- Doig, A., Watt, D., and Williams, R. (2005). Measuring “Success” in Five African Anti-Corruption Commissions. *U4 Issue*, March 2005. Norway: U4 Anti-Corruption Resource Center, Chr. Michelsen Institute.
- Dorado, S. (2005). Institutional Entrepreneurship, Partaking, and Convening. *Organization Studies* 26(3), 385–414.
- Easterly, W. (2002). *The Cartel of Good Intentions: The Problem of Bureaucracy in Foreign Aid*. Washington, DC: Center for Global Development.
- Evans, P. (2004). Development as Institutional Change: The Pitfalls of Monocropping and the Potentials of Deliberation. *Studies in Comparative International Development* 38(4), 30–52.
- Fritz, V., Kaiser, K., and Levy, B. (2009). *Problem Driven Governance and Political Economy Analysis*. Washington, DC: World Bank.
- Fudge, C., and Gustafsson, L. (1989). Administrative reform and public management in Sweden and the United Kingdom. *Public Money & Management* 9(2), 29-34.
- Galvin, T. (2002). Examining Institutional Change: Evidence from the Founding Dynamics of U.S. Health Care Interest Associations. *The Academy of Management Journal* 45(4), 673–696.
- Greenwood, R., and Hinings, C. R. (1996). Understanding Radical Organisational Change: Bringing Together the Old and New Institutionalism. *Academy of Management Review* 21, 1022–1054.
- Grindle, M. (2004). Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries. *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions* 17, 525–548.

- Guldbrandsson, K., and Fossum, B. (2009). An Exploration of the Theoretical Concepts Policy Windows and Policy Entrepreneurs at the Swedish Public Health Arena. *Health Promotion International* 24(4), 434–444.
- Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 2nd edition. New York: Harper Collins.
- Knight, J. (1997). Social Institutions and Human Cognition: Thinking about Old Questions in New Ways. *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 153(4), 693–699.
- Levy, B. (2013). *Working With the Grain*. New York: Oxford.
- Lundquist, K. (2001). *Accrual accounting in Swedish central government*. Stockholm, Sweden: Ekonomistyrningsverket.
- Mattisson, O., Nasi, S., and Tagesson, T. (2004). *Accounting Innovations in the Public Sector - A comparative analysis of the accrual accounting reform process in the Swedish and Finnish local governments*.
- Miyazaki, T. (2014). Fiscal reform and fiscal sustainability: Evidence from Australia and Sweden. *International Review of Economics & Finance* 33, 141-151.
- Molander, Per. (2000). Reforming budgetary institutions: Swedish experiences." *Institutions, Politics and Fiscal Policy*. Springer US, 191-214.
- Molander, P, and Holmquist, J. (2013). Reforming Sweden's budgetary institutions-background, design and experiences. Rapport till Finanspolitiska rådet 2013/1.
<http://www.finanspolitiskaradet.se/download/18.11165b2c13cf48416debd6d/1420730553813/Underlagsrapport+2013-1+Holmquist+%26+Molander.pdf>
- Oliver, C. (1992) The Antecedents of Deinstitutionalization. *Organization Studies* 13, 563–588.
- Olson, O. and Sahlin-Andersson, K. (1998). Accounting Transformation in an Advanced Welfare State: The Case of Sweden. In Olson, O., Guthrie, J. and Humphrey, C. (eds.), *Global warning! Debating international developments in new public financial management*. Oslo: Cappelen Akademisk forlag, 241-275.

- Paulsson, G. (2006). Accrual accounting in the public sector: experiences from the central government in Sweden. *Financial Accountability & Management* 22(1), 47-62.
- Pollitt, C., and Bouckaert, G. 2004. *Public Management Reform*. London: Oxford.
- Premfors, R. (1991). The 'Swedish model' and public sector reform." *West European Politics* 14(3), 83-95.
- Pritchett, L., and Woolcock, M. (2004). Solutions When the Solution Is the Problem: Arraying the Disarray in Development. *World Development* 32(2), 191–212.
- Pritchett, L., Woolcock, M., and Andrews, M. (2010). *Capability Traps? The Mechanisms of Persistent Implementation Failure – Working Paper 234*. Washington, DC: Center for Global Development.
- Riddle, V. (2009). Policy Implementation in an African State: An Extension of Kingdon's Multiple-Streams Approach. *Public Administration* 87(4), 938–954.
- Seo, M. G., and Creed, W. E. D. (2002). Institutional Contradictions, Praxis and Institutional Change: A Dialectical Perspective. *Academy of Management Review* 27(2), 222–247.
- Serrat, O. (2009). The Five Whys Technique. Asian Development Bank Knowledge Solutions, 30. Manila: Asian Development Bank.
- Slack, T., and Hinings, C. (1994). Institutional Pressures and Isomorphic Change: An Empirical Test. *Organization Studies* 15, 803–827.
- Snow, D. A., and Benford, R. D. (1992). Master Frames and Cycles of Protest. In A. D. Morris and C. McClurg Mueller (Eds). *Frontiers in Social Movement Theory*. New Haven: Yale University Press, 133–155.
- Von Hagen, J. (1992). *Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities*. Unpublished manuscript, University of Mannheim and Indiana University School of Business.
- Wehner, J. (2007). Budget reform and legislative control in Sweden. *Journal of European Public Policy* 14(2), 313-332.

Wong, K. C. (2011). Using an Ishikawa Diagram as a Tool to Assist Memory and Retrieval of Relevant Medical Cases from the Medical Literature. *Journal of Medical Case Reports* 5, 120–123.

Zakocs, R. C. (2006). What Explains Community Coalition Effectiveness? *American Journal of Preventive Medicine* 30(4), 351–361.
