

Como gerenciar seu ambiente de autorização em um processo PDIA

Matt Andrews, Lant Pritchett
e Michael Woolcock

Documento de Trabalho CID n. 312
Janeiro de 2016

© Copyright 2016, Andrews, Matt; Pritchett, Lant; Woolcock, Michael;
e o presidente e pesquisadores do Harvard College



Working Papers

Center for International Development
at Harvard University

Como gerenciar seu ambiente de autorização em um processo PDIA

Matt Andrews, Lant Pritchett e Michael Woolcock

Harvard Kennedy School

Resumo

Os processos de desenvolvimento e construção de capacidade estatal se baseiam em mudança. No entanto, em diversos contextos é difícil realizar mudanças. Em trabalhos anteriores, propusemos a Adaptação Iterativa Orientada por Problemas (PDIA, na sigla oficial em inglês para *Problem-Driven Iterative Adaptation*) como uma abordagem para enfrentar desafios e processos de mudança complexos. Este é o nosso quarto documento de trabalho prático sobre como usar a PDIA. Ele aborda questões relacionadas a autoridade, que é um elemento necessário para fazer a mudança acontecer, principalmente em cenários hierárquicos do governo. No entanto, essa autoridade muitas vezes é difícil de alcançar. Quase nunca se encontra apenas numa unidade organizacional ou numa pessoa, e geralmente é ainda mais difícil de se conseguir no contexto de desafios complexos, que frequentemente envolvem incertezas e riscos significativos e exigem o engajamento de diversos agentes, que por sua vez respondem a diferentes tipos de autoridade. Todas as medidas devem ser tomadas para enfrentar esses desafios, e essas medidas devem incluir uma estratégia bem definida para estabelecer um ambiente de autorização adequado. Este documento de trabalho sugere ideias a serem adotadas nessa estratégia, com exercícios práticos e exemplos para ajudar os leitores a aplicá-las em seu trabalho.

Há alguns anos, um colega nosso estava trabalhando junto ao governo de um país do continente africano no setor de saúde. A Ministra da Saúde estava comprometida em construir capacidade dentro do setor público para tratar questões de saúde da mulher (devido a problemas de mortalidade materna). Ela reuniu uma equipe no ministério e apoiou um processo de análise do problema (que já continha estruturação, desconstrução e exercícios de sequenciamento). Ela então apoiou a equipe na exploração do espaço de design, produzindo uma série de possíveis soluções a ser exploradas por meio da iteração experimental. Porém, quando a equipe tentou iniciar as primeiras etapas da ação, eles se depararam com um problema. A maioria das etapas envolvia ações em nível provincial, onde os administradores respeitavam mais seus governadores locais provinciais do que a Ministra nacional da Saúde. A Ministra tentou obter a ajuda dos governadores provinciais, mas eles muitas vezes resistiram à ideia de trabalhar nos problemas de saúde da mulher de forma experimental. Alguns governadores perguntaram por que era necessário realizar experimentos, e disseram à Ministra que seu trabalho era fornecer soluções, e não identificar problemas e propor experimentos. Outros alegaram que tinham presenciado muitos programas-piloto no passado e estavam cansados de ver seus fracassos. Em resumo, eles se negaram a autorizar o trabalho, e as iterações experimentais já nasceram mortas.

Aprendemos uma lição muito importante nessa história: é preciso autoridade para desenvolver qualquer iniciativa que vise a construir capacidade estatal, e essa autoridade é muitas vezes difícil de alcançar. Quase nunca se encontra apenas numa unidade organizacional ou numa pessoa, e é muitas vezes mais difícil ainda de se estabelecer no contexto de um trabalho arriscado. Essa dificuldade é frequente no contexto de desafios complexos (conforme discutido em Andrews et al., 2015), que frequentemente envolvem incertezas e riscos significativos e exigem o engajamento de diversos agentes, que por sua vez respondem a diferentes tipos de autoridade. Um terceiro princípio da PDIA reconhece esse fato, e por isso observa que todas as medidas

tomadas para enfrentar esses desafios devem incluir uma estratégia bem definida para estabelecer um ambiente de autorização apropriado.

Entretanto, essa estratégia não pode se resumir a conseguir o apoio geral de um ou outro autorizador importante. No contexto de qualquer ação para enfrentar um desafio complexo, estabelecer o ambiente de autorização "apropriado" impõe diversos desafios específicos para gestores públicos, formuladores de políticas públicas e outros envolvidos na construção da capacidade estatal.

Este documento de trabalho discute esses desafios e propõe ideias práticas para enfrentá-los. Iniciamos com um breve histórico sobre o que envolve o ambiente de autorização e por que ele é importante.

Por que o ambiente de autorização é importante

A questão da autoridade é um ponto focal na literatura sobre organizações. Essa importância é enfatizada desde (pelo menos) o trabalho de referência de Max Weber, que examinou caminhos nos quais o poder social e político era exercido na sociedade (Weber, 1978). Weber formulou uma visão político-social sobre a autoridade, apresentando-a como o exercício de influência e controle de uns agentes sobre outros em cenários sociais. Essa autoridade poderia ser exercida por indivíduos carismáticos (cujas características pessoais promoveriam influência), por aqueles que ocupassem posições tradicionais (em que os costumes definiriam a influência), ou por pessoas com cargos altos estabelecidos por normas formais (em que a influência seria associada a uma posição de autoridade determinada legalmente). Embora existam diferenças claras na origem do poder (e em como ele é legitimado) nesses modelos, todos eles descrevem essencialmente como alguns agentes detentores de poder influenciam e moldam o comportamento de outros agentes em posições inferiores – restringindo algumas atividades e encorajando ou apoiando outras.

Dada a forma como a autoridade pode restringir ou apoiar determinados comportamentos, as estruturas de autoridade têm enormes implicações sobre o que as organizações fazem, como fazem isso, quando, onde e com quem (Aghion e Tirole, 1997; Bolton e Dewatripont, 2013; Etzioni, 1959; Guillen, 1994; Presthus, 1960). Em um importante estudo sobre esse tema, Fama e Jensen (1983) identificaram essas diversas manifestações, observando (por exemplo) que os autorizadores influenciam quais projetos são escolhidos, como a obediência é exigida de funcionários subordinados, quais ações são aprovadas e ratificadas, e quem é recompensado pelo que, e como. Manifestações parecidas são comuns em organizações públicas, onde estruturas de autoridade definem o que é possível fazer ao se tentar construir capacidade estatal (Dodlova, 2013; Herbst, 2014; Hughes, 2013; Meyer, 1968; Olsen, 2015; Wang e Ap, 2013). Indivíduos poderosos (e os processos que os empoderam) determinam, por exemplo, as capacidades que podem ser construídas, quem será envolvido na construção dessas capacidades, como o processo funcionará, quanto tempo vai durar e o que envolverá.

Isso significa que gestores públicos precisam estar atentos às estruturas de autoridade ao iniciarem qualquer ação de construção de capacidade estatal. Isso não é novidade para quem já trabalha na prática com desenvolvimento, seja em governos ou em outras organizações. Esse é, de fato, um tema central do trabalho politicamente sensível realizado por autores como David Booth e David Hulme (Faustino e Booth, 2015; Routley e Hulme, 2013). Este trabalho enfatiza a importância de navegar o ambiente de autorização local para garantir que qualquer iniciativa seja conduzida (ou autorizada) localmente e seja politicamente inteligente (isto é, entre outras coisas, tenha amplo apoio e autorização). Autores como Mark Moore enfatizam a importância de navegar o ambiente de autorização há muito mais tempo, observando que qualquer iniciativa voltada a produzir ou aprimorar as necessidades de interesse público deve envolver mais do que um indivíduo com uma boa ideia (Moore e Khagram, 2004, p. 9): “Não basta que um(a) gestor(a)

público(a) tenha sua própria visão de valor público; é preciso ter a contribuição de outros. De preferência, o grupo de indivíduos em posições que podem conferir legitimidade e fornecer apoio financeiro ao(à) gestor(a) teria que concordar com a concepção de valor público a ser buscada.”

Contudo, não é fácil construir autorização necessária para agir. Na maioria dos casos, os ambientes de autorização são fragmentados e difíceis de navegar.¹ Políticas e programas geralmente cruzam vários domínios de autoridade, nos quais diferentes atores e processos agem para restringir ou apoiar comportamentos. Estruturas de autorização muitas vezes também variam verticalmente, com agentes em diferentes níveis de uma organização ou estrutura intergovernamental detendo o controle sobre diferentes dimensões do mesmo processo.² Considere, por exemplo, o caso que mencionamos no início deste capítulo, em que governadores provinciais eram capazes de enfraquecer um processo de uma Ministra nacional que era apoiado por níveis "mais altos". Essa fragmentação provavelmente é maior com em desafios de construção estatal complexos, que envolvem muitos agentes e organizações.

A informalidade muitas vezes também reina nesses desafios, e é manifestada em estruturas de autoridade determinadas por personalidades e relacionamentos. Essas estruturas raramente são bem-conhecidas, principalmente por indivíduos externos, tornando extremamente difícil saber quem realmente autoriza o que em qualquer contexto (veja o Capítulo 3 de Andrews, 2013). Sejam formais ou informais, as estruturas de autoridade muitas vezes também são instáveis e inconsistentes. Os autorizadores podem aprovar novas atividades por várias razões, e podem perder interesse, energia ou paciência também por muitos outros motivos. Isso significa

¹ A autoridade distribuída é comum em várias áreas políticas e países. Frosch e Kaplan (1999) observam que estruturas de autoridade são compartilhadas, por exemplo, em áreas como medicina clínica, e Lieberthal e Lampton argumentam que estruturas de autoridade fragmentadas são uma característica principal da burocracia chinesa. Janowitz (1998) até propõe que a complexidade levou à autoridade fragmentada e distribuída em cenários militares, onde é estabelecido um mecanismo de autoridade extremamente centrado.

² Veja descrições de estruturas de autoridade variável, especialmente quando dependentes de diferenças culturais, sociais e de estrutura governamental em Cartwright e Cooper (1993) e Horling e Lesser (2004).

que ninguém tem apoio contínuo garantido de nenhum autorizador por qualquer período de tempo, independentemente de quaisquer promessas feitas.

Infelizmente, muitos gestores de projeto que trabalham para organizações de desenvolvimento ou em governos envolvidos em reformas aprendem isso do jeito mais difícil, quando um “ministro apoiador deixa de apoiar um projeto logo depois do seu início”.

A inconstância da autoridade fica mais evidente no caso de iniciativas de mudanças arriscadas, que quase certamente terão consequências não intencionais (ou não previstas). No entanto, isso não deveria ser uma surpresa. Novos acadêmicos institucionais nos lembram que a autoridade é muitas vezes conferida àqueles com poder (ou cujo poder foi confiado por quem detém poder).³ Esses indivíduos raramente são nomeados a suas posições para promover mudanças profundas. Eles são, de fato, muito mais propensos a apoiar a manutenção do *status quo* e, conseqüentemente, resistir a mudanças profundas e o risco que elas envolvem. Além disso, é improvável que eles levem em conta falhas e incertezas potenciais, associadas a desafios complexos. Como foi discutido em Andrews et al. (2013), esse tipo de ambiente de autorização não é propício a inovações nem a processos de mudança guiados por modelos como a PDIA.

Não acreditamos, contudo, que esse deva ser o fim da história ou que sinalize a pena capital de todas as iniciativas do modelo PDIA (ou quaisquer iniciativas de desenvolvimento que tratem de mudanças complexas). Há muitos exemplos de governos que adotaram processos do modelo PDIA para promover mudanças profundas. Essas iniciativas levam a sério o ambiente de autorização, tratando a autoridade mais como variável do que como um dado fixo – uma influência importante no espaço de mudança que pode ser expandida por meio de estratégias bem

³ Esse pensamento é refletido em uma pesquisa sobre o paradoxo da integração, que sugere que quem está mais integrado em qualquer contexto geralmente tem poder nele, e ao mesmo tempo provavelmente seja mais contrário à mudança. O paradoxo é que eles são necessários para efetuar uma mudança, considerando a autoridade que eles fornecem. Veja Greenwood e Sudabby (2006); Pache e Santos (2013); Seo e Creed (2002); e Waddock et al. (2015).

estruturadas (conforme discutido em Andrews et al., 2015a). É assim que queremos que você veja a autoridade e o ambiente de autorização à medida que discutimos as dimensões de uma estratégia para um ambiente de autorização dinâmico, necessário para facilitar iniciativas do modelo PDIA. Essas dimensões estratégicas exigem atenção para três questões:

- De que tipo de autoridade precisamos?
- Onde podemos encontrar o que precisamos, considerando como a autoridade é construída?
- Como conseguimos a autoridade de que precisamos e a fazemos crescer ao longo do tempo?

De que tipo de autoridade precisamos?

Sempre surgem perguntas sobre o ambiente de autorização quando ensinamos sobre PDIA. Como mencionado anteriormente, essas perguntas denotam um certo pessimismo – os participantes questionam a probabilidade de conseguir a autoridade necessária para esse tipo de trabalho. Em resposta a esse pessimismo, muitas vezes pedimos para os participantes contarem suas experiências com a obtenção de autoridade para apoiar políticas públicas, programas e projetos, assim como a história mais negativa e a mais positiva que já vivenciaram sobre conseguir e manter a autoridade em um processo de mudança. A maioria das respostas é bem desanimadora – os participantes relatam como é difícil garantir a autorização apropriada para qualquer processo de mudança (seja usando PDIA ou mecanismos mais lineares de gestão de projeto). Entre as histórias mais assustadoras que ouvimos, há relatos sobre autorizadores de reformas públicas que se comprometem a dar seu apoio a um projeto e logo depois o abandonam, ou sobre autorizadores que foram retirados de seu cargo no meio do processo e substituídos por outros agentes menos comprometidos. As histórias mais positivas são sobre defensores de reformas que de fato mantêm seu interesse e cargo por tempo suficiente para apoiar as iniciativas até o fim.

Essas respostas dizem muito sobre as estratégias geralmente adotadas para obter autorização para políticas públicas, programas e projetos que visam à construção de capacidade estatal (Andrews, 2013c). Primeiro, essas estratégias tendem a ser estritamente direcionadas a obter o apoio de autorizadores de nível mais alto, como ministros. Segundo, essas estratégias são muitas vezes genéricas, com pouca definição sobre o que os autorizadores realmente precisam fazer. Terceiro, essas estratégias tendem a ser fatalistas – ou os autorizadores de fato oferecem o apoio necessário ao longo do processo, ou simplesmente não oferecem nenhum apoio.

Acreditamos que diferentes versões desse tipo de estratégia restrita, genérica e fatalista são comuns em contextos de desenvolvimento. Essa estratégia até pode ser apropriada para certas iniciativas. Considere, por exemplo, a estratégia para fazer algo simples, como viajar de St. Louis, no Missouri, até Los Angeles em 2015. Isso envolveria alugar um carro e seguir um mapa, com mínima autorização necessária (no caso, de alguém que possa pagar pelo carro). Não há necessidade de autorizar atividades arriscadas ou apoiar ações que possam levar a possíveis falhas. O autorizador simplesmente precisa dizer "sim" em um determinado momento, destinar recursos mínimos naquele momento e se afastar. Nada mais. Esse, provavelmente, é o tipo de autorização necessária ao se realizar tarefas logísticas simples, em que a solução é conhecida e não envolve riscos, e em que há informações suficientes sobre o desafio, não sendo necessária nenhuma habilidade ou recurso especial.

Porém, esse não é o tipo de autorização necessária para enfrentar desafios mais complexos, como viajar do Missouri para a Costa Oeste dos Estados Unidos em 1804, quando a Costa Oeste ainda não havia sido descoberta e toda a viagem se baseava em expectativas e custos desconhecidos. Esses desafios impõem uma pressão muito maior sobre aqueles que dão autorização, além de exigir muito mais dos processos usados para a autorização. Considere de quantas coisas a expedição de Lewis e Clark para o Oeste em 1804 precisava para cruzar metade

do território dos Estados Unidos em direção ao Oeste: uma quantia considerável de dinheiro do Congresso (sem garantia alguma de que o valor seria bem utilizado ou devolvido); um grande número de oficiais públicos especializados e soldados dispensados de seus deveres por tempo indeterminado; permissão para que esses oficiais de nível intermediário negociassem em nome do governo quando encontrassem tribos nativas; o direito de estabelecer acampamentos e bases ao longo do caminho e de atravessar territórios que já eram habitados; permissão para caçar em áreas já colonizadas; comida e recursos durante a viagem; cavalos, barcos e outros veículos para atravessar obstáculos e cobrir longas distâncias; assistência de guias e tradutores ao longo do caminho; ajuda de desconhecidos e indivíduos potencialmente hostis; e muito mais.

Essa lista de necessidades obviamente não é tão longa quanto a lista real da expedição, que provavelmente também não estava completa em nenhuma etapa da concepção, preparação ou planejamento da expedição, quando Lewis e Clark buscaram o apoio de seu autorizador, o Presidente Thomas Jefferson. A natureza experimental da jornada significava que eles certamente teriam outras necessidades ao longo do caminho que não podiam ser antecipadamente previstas e apresentadas ao Presidente. Ou seja, o Presidente tinha que aceitar que haveria mais necessidades que ele precisaria autorizar, além de permitir que Lewis e Clark buscassem outros autorizadores (como autoridades locais) ao longo do caminho. Jefferson, portanto, teve que fornecer o que chamamos de "autoridade flexível" e "autoridade compartilhável" (em que ele aceitava receber solicitações de autorização emergentes e permitir o engajamento de outros autorizadores, abrindo mão de um pouco de seu próprio controle sobre o processo). Ele também precisou fornecer o que pode ser chamado de "autoridade persistente", que é firme e paciente, envolvendo prontidão para explicar falhas de curto prazo para opositores do projeto de expedição (dado que essas falhas são esperadas em tais desafios).⁴ Essas são necessidades adicionais para qualquer grupo que

⁴ Exploramos a ideia de "persistência" conforme a literatura de gestão. Esse conceito foi enfatizado em pesquisas na

embarque em uma jornada complexa e imprevisível para enfrentar desafios semelhantes aos de 1804.

Acreditamos que qualquer indivíduo que queira iniciar uma ação para a construção de capacidade estatal deve ter consciência dos tipos de autoridade necessários –*antes* de começar e *durante* a jornada, em intervalos regulares. Isso é um grande contraste em relação à abordagem fatalista em que se presume que o autorizador responsável entenderá quais são as suas necessidades e então fornecerá o apoio (ou não). Essas necessidades muitas vezes incluem direitos de decisão sobre a agenda de reforma, indivíduos específicos, tempo, dinheiro, recursos, questões legais e regulatórias, mecanismos para suspender ou alterar processos e regras inúteis, e muito mais. Essa é uma lista rigorosa, mas talvez não exija tanto quanto os elementos-chave necessários para enfrentar desafios complexos ao realizar experimentos para buscar e ajustar novas soluções: como observado acima, "flexibilidade", "capacidade de compartilhamento" e "persistência" (ou paciência) por parte de quem concede autorização (em que a última característica é relacionada à capacidade de um autorizador de gerir tempos de espera, falhas e mudanças de direção, considerando o entusiasmo pelo objetivo de longo prazo). Esses são atributos fundamentais de autorizadores que criam o que teóricos de liderança adaptativa chamam de ambiente sustentador (no qual é fornecido apoio para aqueles que trabalham com as políticas, o programa ou o projeto “apesar das forças divisivas causadas pelo trabalho adaptativo”, que pode incluir falhas, aprendizado de lições desconfortáveis ou outros obstáculos [Heifetz et al., 2009, p. 305]).

Acreditamos que é possível atender a essas necessidades no processo de mudança.

Podemos ver exemplos de como isso é possível na reforma orçamentária da Suécia e nos casos de

Universidade da Pensilvânia, que considera a "persistência" (definida como "perseverança e paixão por objetivos de longo prazo") como um elemento-chave para o sucesso em projetos complexos, pois “a conquista de objetivos difíceis pressupõe não só talento, mas também a aplicação contínua e focada desse talento ao longo do tempo” (Duckworth et al., 2007, p. 1.087).

Nostria e Mantia (como já discutido em documentos de trabalho como Andrews et al., 2015):

- As reformas na Suécia precisavam de um alto grau de autorização do Parlamento, que teria que ceder certo poder para o Executivo. Também era preciso que o Ministro da Economia alocasse pessoas competentes para os processos de mudança durante alguns anos. Além disso, seria necessário esperar com paciência por quase cinco anos até que novas leis fossem aprovadas para institucionalizar as mudanças. Não era fácil atender a essas e outras necessidades, mas isso aconteceu com o tempo, por meio de estratégias específicas adotadas pelos reformadores.
- A equipe de reforma judicial de Nostria era composta por especialistas do setor, vindos de órgãos que não costumavam trabalhar juntos. A equipe precisava de autorização de todos os chefes desses órgãos para se reunir regularmente, trabalhar junto e compartilhar informações. Eles precisavam que esses autorizadores aceitassem que o processo de reforma era experimental e não oferecia soluções imediatas, e que eles trabalhariam em um projeto sem uma solução clara ou garantia absoluta de resultados que justificassem os esforços. Essas necessidades eram difíceis, mas com o tempo foram atendidas.
- A reforma de Mantia envolvia órgãos de todo o governo que trabalhavam com empresas privadas. O órgão de coordenação precisava assegurar o envolvimento de todos esses outros atores, mantê-los envolvidos e convencê-los a alocar tempo e recursos para um conjunto específico de demandas que faziam parte da reforma. A equipe de coordenação realizou isso com o apoio de um ministro, que teve de ser paciente para esperar resultados, gastando capital político antes de saber se haveria retorno. Essas necessidades geralmente são difíceis de ser atendidas, mas isso aconteceu durante o processo de reforma.

A base de qualquer estratégia para *obter e manter* a autorização para realizar a PDIA (e qualquer outra atividade de construção de capacidade estatal complexa e controversa) é se manter ciente das necessidades de autorização da iniciativa. Fornecemos a Tabela 1 para ajudar você a pensar sobre as necessidades de autorização de um desafio no qual esteja trabalhando (ou no qual já tenha trabalhado e que tenha relatado nos nossos documentos de trabalho anteriores sobre trabalho orientado por problemas e sobre adaptações iterativas). Dedique alguns minutos para pensar sobre essas necessidades e criar uma lista na tabela. Inclua algumas descrições sobre as necessidades de "flexibilidade", "capacidade de compartilhamento" e "persistência" que você deve ter (em que você precisa do apoio de uma figura autorizadora flexível, aberta a compartilhar autoridade e paciente com os experimentos).

Não esperamos que você identifique uma lista exaustiva de necessidades, visto que surgirão necessidades no decorrer das suas iterações. Além disso, sua lista sempre será baseada em diversas suposições. No entanto, já esperamos que isso ocorra na PDIA, por isso criamos oportunidades para refletir tanto sobre o conteúdo da lista como sobre suposições subjacentes a ela. Propomos particularmente que essa lista faça parte do balanço iterativo em cada ciclo de iteração (como discutido em um documento de trabalho anterior sobre adaptação iterativa), de modo que você possa atualizar seu entendimento sobre necessidades (e suposições) de autorização em intervalos regulares e engajar os autorizadores nesse processo. Um documento de trabalho anterior (sobre adaptação iterativa) relata um exemplo desse tipo de atualização em Nostria, onde a equipe de reforma percebeu no meio de uma atividade que precisava de autorização para compartilhar dados. Então, a equipe discutiu essa necessidade com seu autorizador responsável e elaborou uma estratégia para obter a autorização necessária. Seguindo esse exemplo, o conteúdo da Tabela 1 deve ser dinâmico, mas é um bom começo para ajudar a pensar com cuidado sobre o que você precisa neste momento, orientando seus passos para obter a autorização relevante para iniciar o seu trabalho.

Tabela 1. Quais são suas necessidades de autorização?

Categorias possíveis	Suas respostas
Seu próprio tempo e esforço	
Tempo e esforço de outras pessoas	
Recursos	
Direitos de tomada de decisões	
Outros	
Autorização flexível	
Autorização compartilhável	
Autorização persistente	

Onde encontramos a autoridade necessária?

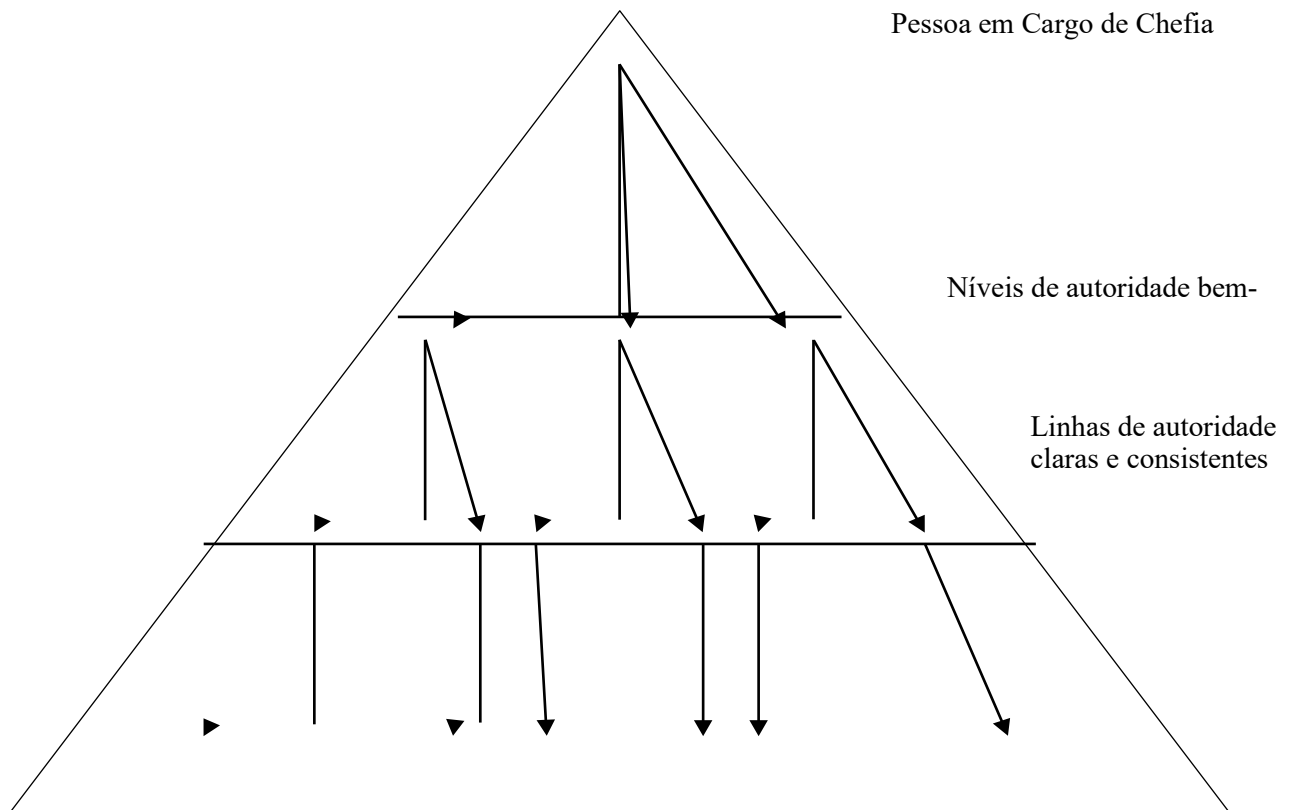
Nosso palpite é que você tenha uma longa lista de necessidades na Tabela 1, visto que está enfrentando um desafio complexo, não simples. Desafios complexos geralmente têm várias necessidades, por isso exigem muito do ambiente de autorização. Portanto, uma estratégia ativa para gerir o ambiente de autorização não pode ficar apenas no estágio de listar as necessidades de autorização. Também é necessário perguntar de onde virá a autorização para atender a essas necessidades.

Como já discutido, na nossa experiência, muitos gestores públicos buscam a autorização da pessoa que ocupa o cargo mais alto na organização que propõe a mudança. Por exemplo, uma equipe envolvida na construção da capacidade estatal por meio de reformas orçamentárias normalmente buscaria o Ministro da Economia como autorizador. No exemplo do começo deste capítulo, a equipe do setor de saúde buscou a autorização da Ministra da Saúde. Presume-se que essa servidora esteja no topo de uma burocracia hierárquica na qual decisões são tomadas no topo, comunicadas aos servidores de níveis mais baixos e implementadas conforme ordenadas.⁵ Essa suposição cria uma visão (que consideramos comum) de que órgãos do governo são hierarquias burocráticas caracterizadas por mecanismos efetivos de autorização decrescente. Esses mecanismos podem ser informais (como o carisma ou o poder de persuasão política de um ministro) ou formais (incluindo a gestão de pessoas em linha direta e mecanismos de delegação que promovem a unificação da direção e do comando). Espera-se que a autorização venha do topo da organização nessas estruturas, como na Figura 1 (uma hierarquia simples com linhas

⁵ Esse pensamento reflete a suposição de um "modelo ideal" de burocracia (Weber, 1978) ou uma administração organizada segundo a teoria clássica (Gullick, 1937). Esse tipo de pensamento leva a estratégias de gestão que Nutt (1986) descreve como "implementação por decreto". No entanto, há estudos que mostram que essa abordagem é limitada na maioria dos contextos, pois não existe um "modelo ideal" de burocracia, e a autoridade dificilmente funciona de forma tão simples (Clegg, 2012; Ezrow e Frantz, 2013; Im, 2014). Em muitos sentidos, o surgimento de uma nova gestão pública, escolha do público e outros tipos de reforma ocorreram por conta de falhas nas burocracias tradicionais, que sinalizaram limites para esse tipo de pensamento.

decrecentes de autoridade que passam sem obstáculos pelos níveis de gestão até chegar aos níveis mais baixos).

Figura 1. A suposição comum do "modelo ideal" de burocracia hierárquica



Porém, essa expectativa de uma autorização descendente eficaz muitas vezes não é alcançada, e a autorização não abrange o que é necessário ou esperado (Horling e Lesser, 2004; Nutt, 1986). Há muitas razões para isso. Algumas são ilustradas na Figura 2 (com exemplos de diversos países e setores conforme relatados em artigos recentes, como Campbell [2012], He [2012], Jones et al. [2013] e Poole [2016]):

- A maioria dos servidores em organizações públicas na realidade tem uma autoridade pessoal limitada em suas organizações, e seus esforços para impor essa autoridade são

um tanto quanto ineficazes. Burocratas de carreira que estão na organização há muito tempo geralmente impedem que o fluxo de autoridade desses servidores avance de forma descendente pela organização (como mostrado pelo indicador A na Figura 2). O carisma não é uma forma eficaz de superar essas brechas estruturais, principalmente em organizações grandes.

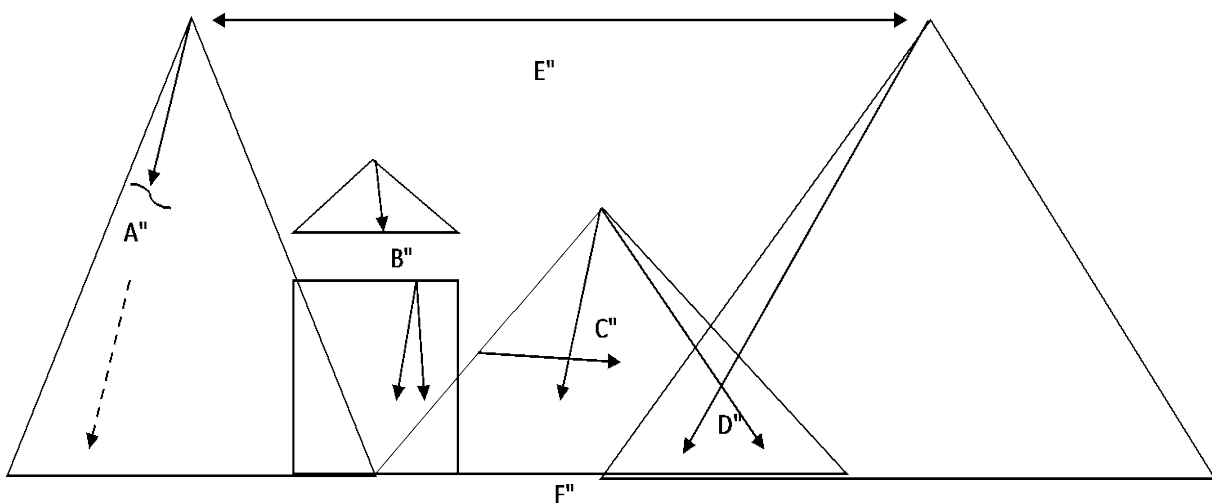
- A maioria das organizações burocráticas não tem as linhas de autoridade do "modelo ideal" necessárias para um sistema de autorização hierárquica eficaz (como mostrado pelo indicador B na Figura 2). Há interrupções nessas linhas (em que gestores de nível intermediário simplesmente não repassam as ordens), o que ocasiona desvios (em que gestores de nível intermediário repassam ordens diferentes, exercendo sua própria autoridade em pequenos feudos que, na prática, não estão sob a responsabilidade do servidor de nível mais alto). Muitas burocracias carecem de mecanismos de feedback ascendente para informar servidores em cargos de chefia sobre essas brechas e desvios, permitindo que as rupturas de autoridade se agravem.
- As organizações não têm apenas sistemas de autoridade lineares (em que as ordens geralmente são transmitidas de forma descendente, para assegurar uma orientação por objetivos). A maioria das organizações e governos também utiliza mecanismos de autorização que perpassam as estruturas de pessoal (*staff*) e de funções. Mecanismos de autoridade baseados em estruturas de pessoal moldam a maneira como os recursos são usados, e mecanismos de autoridade baseados em diferentes funções atribuem autoridade para a realização de tipos específicos de atividades a grupos específicos. Esses diferentes mecanismos muitas vezes entram em conflito (conforme o indicador C na Figura 2). Por exemplo, um agente pode ter sido orientado a dedicar recursos financeiros a um dado projeto por um supervisor em linha reta (até mesmo o ministro),

mas o departamento orçamentário pode não permitir esse gasto, considerando as regras de desembolso, e um líder de equipe funcional pode solicitar a verba para um projeto especial. Esse tipo de conflito frustra o fluxo de autoridade descendente (muitas vezes propositalmente) e impõe limites na autoridade até mesmo de servidores no mais alto grau de chefia.

- Dentro das organizações, os agentes muitas vezes têm que lidar com opiniões (ou linhas de autoridade) concorrentes (ilustrado com o indicador D na Figura 2). Um oficial do governo local que trabalha no setor da saúde, por exemplo, pode receber ordens tanto do ministro (por meio do ministério) como de um oficial do governo local (o prefeito ou um secretário, por exemplo). Também podem existir linhas de comando fora desse embate entre estruturas burocráticas, com ordens também advindas de domínios profissionais, políticos, religiosos, familiares e outros (em que agentes recebem instruções sobre como se comportar, a quem atender, o que priorizar e outras ordens de agentes autorizadores nos vários domínios fora de seu trabalho formal). Essas vozes concorrentes podem diluir a influência de uma linha de comunicação de qualquer origem.
- Também há frequentes tensões entre servidores em cargos de chefia em diferentes organizações ou departamentos da mesma organização (como refletido pelo indicador E na Figura 2). Ministros e gestores ocupando cargos de chefia são muitas vezes concorrentes políticos ou profissionais, ou são colegas em outros cenários (partidos políticos, gabinetes, conselhos) e podem se enxergar como subordinados ou superiores. Isso significa que qualquer ministro ou gestor pode de fato receber ordens (de maneira formal ou informal) de outro ministro ou gestor em uma organização diferente. Isso obviamente complica as estruturas de autorização.

- A maioria das organizações faz parte de setores ou redes mais amplas com muitas estruturas de autorização em jogo (veja o indicador F na Figura 2). Isso complica ainda mais qualquer visão sobre autoridade. Raramente é possível que uma hierarquia em um ecossistema compartilhado defina toda a sua estrutura de autorização ou possa prevenir a sobreposição de outros mecanismos de autorização e influências. Essas influências podem fragmentar os mecanismos internos de autorização ou lançar confusão sobre o que é autorizado e o que não é autorizado.

Figura 2. A realidade: mecanismos de autorização fragmentados e disfuncionais



Essa discussão não tem como objetivo frustrar ou assustar você como leitor.

Simplesmente serve como um lembrete de que estruturas de autorização são complexas, e não podemos presumir que um único autorizador vá atender a todas as nossas necessidades. Há muitas razões pelas quais mesmo a pessoa ocupando cargo de chefia da forma mais bem-intencionada não poderá autorizar tudo que é necessário num trabalho ativo de construção estatal, e devemos estar cientes disso com antecedência. Portanto, em vez de depender somente de defensores individuais para autorização, devemos criar o hábito – e a disciplina – de navegar

ativamente pelo ambiente de autorização no qual trabalharemos. Em outras palavras, precisamos adotar uma visão mais expansiva do nosso ambiente de autorização quando procuramos por apoio.

Vemos isso nos exemplos discutidos no decorrer dos últimos capítulos. A reforma orçamentária na Suécia certamente foi defendida por um grupo no Ministério da Economia, mas também foi autorizada (de forma crucial em alguns pontos) por parlamentares, líderes de governos locais, ministros de ministérios correlatos e outros agentes influentes. Esse apoio cruzou limites organizacionais e envolveu os domínios de administração técnica e política. A reforma judicial de Nostria foi um caso similar. A autoridade foi fornecida inicialmente por um ministro apoiador, mas com o tempo foi também fornecida por chefes do sistema judicial, serviço prisional e outros órgãos centrais, bem como agentes governamentais locais, administradores em fóruns locais, entre outros. A reforma foi complexa, exigindo um arranjo de autorização igualmente complexo.

Não é fácil navegar em um ambiente de autorização, considerando as várias complexidades não vistas na maioria dos contextos (as quais comparamos com icebergs em trabalhos anteriores, em que se pode ver apenas uma pequena parte das regras e mecanismos que orientam o comportamento [Andrews, 2013]). A natureza iterativa da PDIA é útil (e intencional) nesse sentido, visto que promove o aprendizado constante sobre o ambiente de autorização (isto é, em todas as reflexões, a todo momento, deve-se perguntar o que foi aprendido sobre o ambiente de autorização). As lições experienciais sobre autoridade são muito mais úteis do que qualquer pensamento teórico e reflexão passiva a respeito. Considerando isso, porém, acreditamos que é muito útil iniciar qualquer iniciativa com um pouco de reflexão, perguntando-se de onde virá a autoridade necessária no ambiente de autorização em questão.

Propomos começar com a identificação de autorizadores primários com quem você

planeja trabalhar, pois esperamos que a maioria das reformas sejam iniciadas sob a autoridade de algum servidor em cargo de chefia, ou com sua autorização. No exemplo de Nostria, este foi um Ministro da Justiça apoiador, que abriu a porta para o trabalho, concordou com o problema e nomeou uma equipe para fazer iterações experimentais. O próximo passo é identificar a quais necessidades você acredita que esse autorizador será capaz de atender. No exemplo de Nostria, isso incluía acesso a oficiais e dados no Ministério de Justiça e (com sorte) um ambiente no qual pudessem ser feitos experimentos (considerando que o Ministro prometeu ser flexível, compartilhar autoridade e exercer sua paciência e persistência). Do mesmo modo, você deve então observar quais de suas necessidades estão claramente fora da alçada da supervisão e influência do seu autorizador primário. Isso compunha uma longa lista no caso de Nostria, em que o Ministro defensor obviamente não podia autorizar a participação de funcionários de órgãos de outros setores da Justiça, ou autorizar acesso a informações nesses órgãos, ou ainda assegurar a flexibilidade e paciência de outros servidores em cargo de chefia. A seguir, deve-se identificar de onde ou de quem você acredita que teria de vir autorização adicional para preencher as brechas de autorização. No caso de Nostria, isso incluía o presidente do Supremo Tribunal, o chefe do Ministério Público e outros. Também incluía burocratas de nível intermediário responsáveis pela gestão orçamentária e de pessoas (considerando a influência que eles tinham em recursos-chave).

Esse exercício ajuda a promover conscientização sobre o desafio envolvido em construir autoridade real para estimular mudanças e construir capacidade estatal. É uma versão mais desenvolvida das conversas que promovemos em Andrews et al. (2015), na seção sobre sequenciamento orientado por problemas. Esse é um exercício importante, pois ajuda os gestores públicos a reconhecer onde eles têm autoridade para agir e onde não têm (considerando que a autoridade é um ingrediente-chave no espaço de mudança discutido em Andrews et al. [2015]). O exercício também garante transparência nas suposições feitas sobre o ambiente de autorização,

que é um elemento básico no trabalho sobre a "Teoria da Mudança" (em que gestores públicos são incentivados a desenvolver sua teoria sobre como e por que a mudança ocorrerá). Essas suposições transparentes podem ser tornar uma parte fundamental da iteração e do processo de aprendizado, guiando as questões durante períodos de reflexão (mostrados na fase de iteração do que chamamos de Modelo de Busca Adaptativa). Acreditamos que grupos de reforma aprendem muito sobre seu ambiente de autorização durante as iterações, mas ocasionalmente as lições são difíceis de identificar e aprender, pois ninguém construiu um conjunto de suposições primárias para refletir. É mais fácil aprender lições quando essas suposições foram feitas antecipadamente.

Por conta disso, pedimos que liste nas Tabelas 2 e 3 as suposições que você atualmente faz sobre seu ambiente de autorização. Faça o exercício primeiro individualmente, e depois com integrantes de seu grupo de trabalho, para ver o que você já pode aprender sobre as diferentes opiniões e suposições que todos vocês têm sobre "as regras do jogo". Observe que a tabela lista questões levantadas na descrição que acabamos de preencher. Ela não pergunta como você vai assegurar a autoridade de que precisa, apenas que discorra sobre sua ideia de autoridade e onde ela pode ser encontrada. Quando você terminar, discutiremos sobre como obter e aumentar a autoridade.

Tabela 2. Onde você buscará atender às suas necessidades de autorização

Quem é seu autorizador primário	
Por que você presume ter o apoio dela(e)?	

Quais são suas necessidades (nas seguintes categorias, como definido na Tabela 9.1)	Você acha que seu autorizador primário atenderá às suas necessidades?	Quem mais precisa fornecer autorização para atender a essa necessidade?
Seu próprio tempo e esforço		
Tempo e esforço de outras pessoas		
Recursos		
Direitos de tomada de decisões		
Outros		
Autorização flexível		
Autorização compartilhável		
Autorização persistente		

Tabela 3. Suposições sobre a complexidade do ambiente de autorização (veja a Figura 9.2)

Complexidades do ambiente de autorização	Minhas suposições
A. Limites à autoridade individual de autorizadores ocupando cargos de chefia	
B. Falhas nas estruturas formais de comando dentro das organizações	
C. Estruturas de autoridade conflitantes dentro das organizações (lineares, de pessoal, de funções, etc.)	
D. Vozes concorrentes enfrentadas por funcionários de nível intermediário e/ou burocratas da linha de frente	
E. Conflitos entre autorizadores ocupando cargos de chefia em uma organização/setor	
F. Muitas sobreposições entre estruturas de autorização horizontal	

Como obter e aumentar a autoridade necessária?

Esperamos que as suas Tabelas 2 e 3 estejam preenchidas em detalhes. Elas provavelmente também mostram algumas brechas nas necessidades de autoridade e desafios que você espera enfrentar ao abordar tais necessidades. Essas são as áreas em que você terá de se esforçar para obter a autoridade exigida para fazer com que sua política pública, programa ou projeto tenha sucesso. A questão, portanto, é como obter a autoridade necessária e aumentar a autoridade junto com o crescente escopo e as demandas de escala típicas de desafios complexos. É isso que abordaremos agora.

O primeiro ponto a esclarecer é simplesmente que você deve tratar todas as suas suposições sobre autoridade com o mesmo grau de ceticismo saudável. Mesmo que você tenha

certeza de que um defensor o apoiará em certas necessidades, reconheça que essa certeza é apenas uma forte suposição. E esteja aberta à possibilidade de sua suposição estar errada. Essa perspectiva motivará você a pensar estrategicamente em todas as necessidades de autorização da Tabela 2 (não apenas naquelas em que você tenha brechas) e refletir sobre todas as suas suposições (incluindo aquelas sobre o seu defensor). Isso reduzirá quaisquer "pontos cegos de autoridade" que você possa ter.

O segundo ponto é que é necessário elaborar uma estratégia orquestrada para obter a autoridade de que você precisa dos autorizadores, e a comunicação está no centro desse processo. Os autorizadores muitas vezes não têm acesso aos detalhes dos processos de mudança ou dos desafios na construção de capacidade. Eles precisam lidar com muitas questões e decidir como vão alocar seu tempo, energia, autoridade e (muitas vezes) capital político. Ou seja, eles muitas vezes não estão cientes das necessidades de autorização em novas iniciativas, ou não estão convencidos se devem atender a essas necessidades. Uma estratégia de comunicação os informará sobre ambos os assuntos, persuadindo-os a fornecer a autoridade necessária. Como discutido em Andrews et al. (2015), acreditamos que uma abordagem orientada por problemas é fundamental nessa questão. O objetivo é estruturar o problema que se está tentando resolver (usando dados, eventos focais e narrativas) de uma maneira que faça o autorizador pensar: "Temos um problema... e precisamos fazer algo a respeito." Esse parece um elemento simples e óbvio em qualquer estratégia, mas ficamos impressionados ao ver como isso é ignorado na área do desenvolvimento. Políticas públicas, projetos e programas são introduzidos com pouquíssimo esforço de estruturação estratégica, com a aparente suposição de que os autorizadores simplesmente apoiarão qualquer iniciativa nova.

O processo de comunicação e persuasão fica ainda mais complexo quando há diversos autorizadores para engajar. É comum que diferentes autorizadores respondam a diferentes tipos

de estruturação de problemas, por isso os gestores públicos não podem se acomodar ao ganhar a atenção de apenas um autorizador. Em Nostria, por exemplo, o problema de processos atrasados foi suficiente para motivar a Ministra da Justiça a apoiar uma iniciativa de mudança. Ela apoiou uma abordagem experimental, considerando a narrativa que sua equipe tinha elaborado sobre falhas passadas em reformas orientadas por soluções. No entanto, outros autorizadores não estavam tão convencidos, pois tinham se acostumado a ter processos atrasados. Eles também eram resistentes à ideia de reformas experimentais. A equipe precisou reestruturar o problema para convencê-los de que a questão era importante (não sendo simplesmente uma condição com a qual se acostumou a conviver) e que não havia uma solução convencional. Essa atividade de persuasão envolvia relacionar processos atrasados a dados incompletos e, então, a pedidos de orçamentos fracassados que preocupavam muito a maioria dos servidores ocupando cargos de chefia. Eles também foram informados de que seus pedidos de orçamento fracassados persistiram mesmo após as reformas concebidas para melhorar a situação. Isso os levou a apoiar o processo de reforma e a aprovar a abordagem experimental que a equipe escolheu adotar.

Quando se está lidando com reformas complexas, é importante assegurar-se de que os autorizadores não apoiam a ação somente em uma área específica. É necessário haver uma autorização explícita da abordagem experimental que precisa ser adotada. A estratégia de comunicação pode ajudar na obtenção dessa autorização, como ocorreu em Nostria, onde a equipe de reforma usou evidências de reformas que falharam no passado para motivar os autorizadores a fazer algo diferente. A equipe "vendeu" a necessidade de se fazer experimentos nesse contexto – e pode-se usar estratégias de comunicação para "vender" outros aspectos de um processo de reforma flexível, incluindo a necessidade de aprender com os erros. Os autorizadores apoiarão mais o processo se forem convencidos de que existe uma estruturação, que lições e (possíveis) falhas resultarão de experimentos voltados para o futuro (em vez da preguiça de uma

gestão ruim) e que o processo será realizado de uma maneira totalmente responsável e engajada, promovendo responsabilização.⁶ A estratégia de iteração experimental apresentada em um trabalho anterior (Andrews et al., 2016) é concebida para ajudar vocês a aplicar isso com seus autorizadores. Ela é estruturada em torno de um objetivo ("problema resolvido"), com diversos marcos e pontos de reflexão regulares, em que você e sua equipe podem responder ao autorizador, realçando a responsabilização de todos.

A Tabela 4 apresenta alguns questionamentos básicos a se fazer na elaboração de uma estratégia de comunicação e persuasão para obter autoridade para agir. Recomendamos que você tome alguns minutos para preencher os campos em branco com suas ideias. Essas ideias podem se tornar a base da primeira etapa para convencer autorizadores a apoiar sua iniciativa.

Tabela 4. A base de uma estratégia de comunicação e persuasão

	Autorizador 1 (nomeado na Tabela 2)	Autorizador 2 (nomeado na Tabela 2)	Autorizador 3 (nomeado na Tabela 2)	Autorizador 4 (nomeado na Tabela 2)
O autorizador concorda que você tem um problema?				
O que faria o autorizador se importar mais com o problema?				
O autorizador apoia a iteração experimental que você está propondo?				
O que poderia convencer o autorizador de que você precisa de uma abordagem iterativa experimental?				

Observação: Faça isso para todos os autorizadores nomeados na Tabela 2, identificando possíveis estratégias que você poderia usar para obter seu apoio.

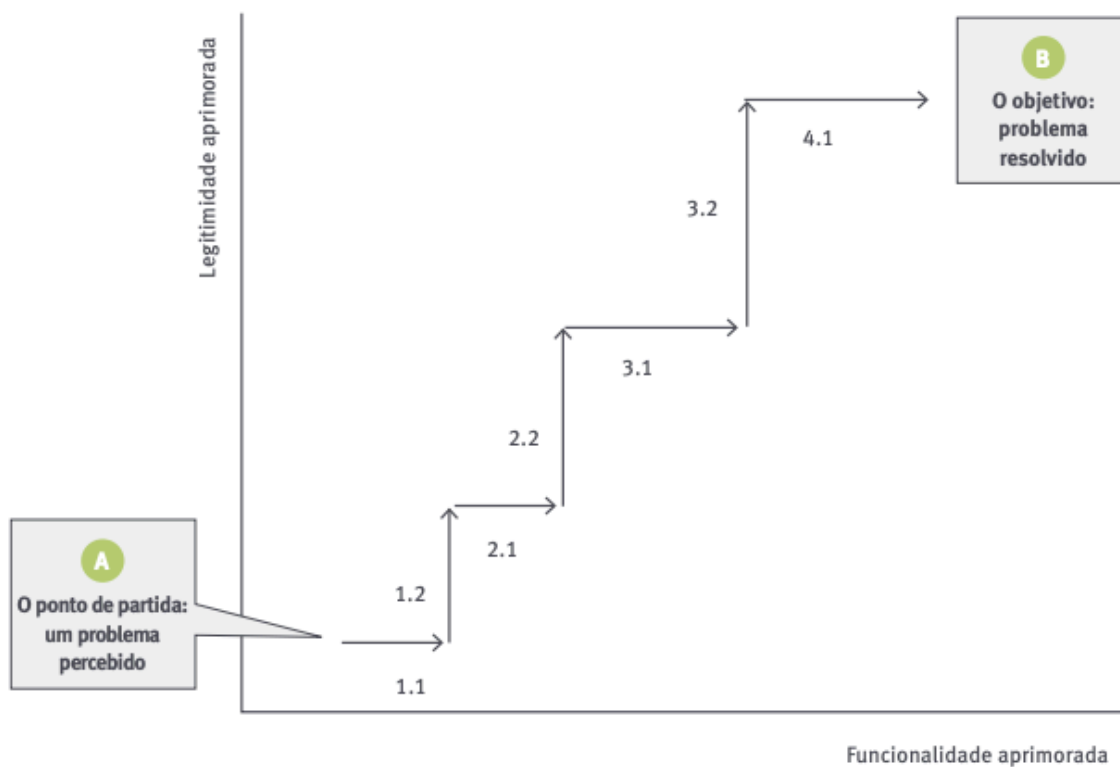
⁶ Isso deriva em parte do nosso próprio aprendizado, mas está relacionado com vários estudos recentes sobre o tema. O trabalho de Amy Edmondson sobre esse tema teve uma relevância significativa. Ela, assim como alguns colegas, trata do problema de fazer organizações orientadas por desempenho (e autorizadores) a permitir o aprendizado por meio de falhas. Eles perceberam que a lista de estratégias discutidas aqui é muito importante nesse processo. Veja Edmondson e Singer (2012); Khana et al. (2015); Senge e Kim (2013); e Senge (2014).

O terceiro ponto é que você não precisa de autoridade total no início da sua iniciativa. É comum encontrar alguns autorizadores que oferecem mais apoio no início de uma reforma, e essa autoridade muitas vezes possibilita a mobilização de recursos suficientes para iniciar uma ação. Vimos isso em Mantia, onde a equipe de reforma teve bem pouca autoridade sobre a agenda de 42 pontos para enfrentar problemas voltados aos negócios. Muitos dos itens da agenda estavam sob a autoridade de outros ministérios e governos locais. A equipe ficou tentada a parar e esperar até obter a autoridade desses outros agentes antes de iniciar o trabalho. No entanto, eles conseguiram identificar cinco pontos de partida para a mudança que estavam diretamente sob o controle de seu ministério e seu ministro apoiador. Eles começaram a trabalhar nesses pontos de partida, criando impulso por meio de uma ação real. Ao mesmo tempo, trabalharam para obter autoridade de outros ministros e ministérios, para expandir gradualmente tanto sua autorização para agir como o impacto de sua reforma. O impulso das primeiras etapas de ação foi fundamental para convencer outros autorizadores a se envolverem, visto que poderiam ver a abordagem sendo realizada e os resultados alcançados.

Vemos isso acontecer com frequência, e isso levanta uma questão importante sobre adequar iterações durante o processo de mudança: não espere ter autoridade total para começar, e não comece com muitas etapas de ação ou com etapas de ação excessivamente rigorosas. Muitas (e mais rigorosas) etapas de ação aumentam consideravelmente o risco de falha, que não é o desejado nas primeiras iterações (devido ao potencial de desmotivar autorizadores e implementadores). Além disso, não queremos fazer demasiadas solicitações aos autorizadores, principalmente no começo de um processo iterativo. Isso pode fazer com que o autorizador principal se comprometa demais muito cedo (deixando-o vulnerável a críticas e até mesmo a perder sua autoridade), e isso pode fazer com que outros autorizadores potenciais tenham receio de apoiar a iniciativa no futuro.

Além de “começar pequeno” (para assim não prejudicar sua autoridade inicial e limitada), também propomos, como um terceiro ponto, ter uma estratégia para aumentar sua autorização no decorrer das iterações experimentais. Isso exige reconhecer que os autorizadores não estão apenas apoiando uma ação para aprimorar a capacidade estatal porque será criada uma nova funcionalidade (sejam melhores serviços no Malawi ou mais emprego em Mantia). Os autorizadores também estão interessados na legitimidade que deriva dessa iniciativa – o fato de serem vistos como aqueles que apoiaram o trabalho, e principalmente associados com os sucessos. Mostramos isso na Figura 3, que reflete sobre o "sucesso" de uma iniciativa de construção estatal como um processo que envolve tanto melhoras de funcionalidade (no eixo horizontal) como de legitimidade (no eixo vertical).

Figura 3. Iterando para melhorar progressivamente a funcionalidade e a legitimidade



Defendemos que gestores públicos se esforcem para que cada iteração melhore essas duas dimensões de sucesso, aprimorando a funcionalidade e garantindo que os autorizadores obtenham

mais legitimidade no processo. Isso envolve agir para melhorar a funcionalidade (1.1) e então parar para garantir que a legitimidade também seja aprimorada (1.2); então, agir rumo a uma maior funcionalidade (2.1) e parar para consolidar apoio e garantir que os autorizadores estejam obtendo legitimidade.

Esse tipo de pensamento é desenvolvido dentro dos processos iterativos discutidos em Andrews et al. (2016), em que ações são tomadas, lições são aprendidas e resultados são discutidos com autorizadores (no balanço das iterações, veja Andrews et al. [2016]). É útil estruturar cada uma dessas discussões de forma que os autorizadores recebam novidades que podem compartilhar para expandir sua legitimidade (sobre o progresso que vem sendo feito ou até mesmo as lições aprendidas). Isso muitas vezes produzirá uma autorização expandida na etapa seguinte (visto que o autorizador enxerga valor pessoal no exercício), o que pode facilitar maiores avanços de funcionalidade. Com o tempo, a ideia é criar um caminho para uma capacidade estatal expandida, com melhorias iterativas tanto na autoridade como na funcionalidade.

Vimos um exemplo disso no trabalho em Nostria. O trabalho inicial foi realizado sob a autoridade de uma Ministra que estava disposta e empenhada em apoiar uma expansão na funcionalidade no setor de Justiça. No entanto, ela tinha uma relação (comumente) conflituosa com outros servidores ocupando cargos de chefia do setor, e não podia autorizar tudo que era necessário para alcançar o sucesso total. Portanto, as iterações iniciais tinham de ser cautelosas, envolvendo apenas funcionários do Ministério. No entanto, as iterações foram rápidas, visando a vitórias rápidas – em relação tanto a lições aprendidas sobre oportunidades potenciais para melhorar o setor como ao engajamento expandido no setor. A Ministra foi informada sobre as lições aprendidas e os membros adicionados no grupo, e pôde usar essas informações para divulgar o processo de reforma aos seus pares. Ela fez isso com confiança, sabendo que o processo estava produzindo resultados modestos, porém reais (mesmo nas primeiras poucas

iterações). Com o passar do tempo, quando as iterações já envolviam ações diretas para aprimorar as habilidades das pessoas em seu Ministério (por meio de cursos de Excel, por exemplo), a Ministra concedeu a outros órgãos acesso livre e fácil às mesmas sessões. Isso aprimorou sua própria legitimidade e a legitimidade do processo, e fez com que outros autorizadores comprometessem seu apoio. Eles viram que o processo tinha produzido resultados tangíveis de forma rápida e consistente, e que isso estava produzindo mudanças em um ritmo que eles – e seus funcionários – podiam administrar. Curiosamente, os autorizadores não foram dissuadidos pelos resultados limitados nas iterações iniciais (ao contrário do que alguns observadores em grandes organizações da área de desenvolvimento sugeriram).

Os autorizadores viram o processo como legítimo porque os resultados – mesmo que pequenos – eram produzidos de forma rápida e regular. De certo modo, os resultados davam aos autorizadores uma legitimidade do tipo "frase de efeito" (algo para mencionar em uma reunião de gabinete ou coletiva de imprensa semanal, como evidência do processo em andamento) em vez de uma legitimidade que definiria suas carreiras (uma grande conquista). A política envolve tanto frases de efeito quanto a consolidação de carreiras – a PDIA permite que muitas pequenas vitórias se tornem uma grande conquista. É importante notar que não estamos falando aqui sobre "vitórias rápidas" isoladas (que os estudos consideram importantes, mas que nem sempre se abrem para reformas mais abrangentes) (Bunse e Fritz, 2012; Haggard, 1997; Porter et al., 2012; Teskey et al., 2012). Enfatizamos o uso de vitórias rápidas para construir espaço para reformas, de modo que a estratégia na qual essas vitórias são buscadas e comunicadas importa tanto quanto (ou até mais) do que as vitórias em si.

O último ponto que gostaríamos de destacar a respeito de obter e aumentar a autoridade se baseia no uso de coalizões na PDIA. Como discutimos em um trabalho anterior (Andrews et al., 2015), a maioria dos desafios de construção estatal é complexa. Os desafios envolvem muitos

agentes e impõem aos gestores públicos muitas necessidades. Também costumam envolver muitos riscos e incertezas. Muitos autorizadores evitam apoiar ações nessas áreas devido a essas características. Acreditamos que esse seja o principal motivo pelo qual um baixo equilíbrio de capacidades persiste em vários contextos (e também o porquê de muitas das falhas associadas a essa baixa capacidade se perpetuarem como condições, nunca atraindo a atenção que merecem como um problema real). No entanto, há autorizadores individuais que se manifestam e apoiam as ações de enfrentamento a esses desafios, e às vezes eles fazem uma grande diferença. Contudo, observamos duas realidades que muitas vezes limitam o potencial de autorizadores individuais para de fato apoiar desafios complexos. Primeiro, esses autorizadores muitas vezes assumem muito risco pessoal durante o processo e não sobrevivem para de fato garantir a autorização que prometeram no início. Segundo, a autorização que esses agentes oferecem muitas vezes não tem o escopo ou alcance de influência necessários para enfrentar desafios complexos, e assim eles acabam apoiando pequenas intervenções que não podem ser fomentadas, difundidas ou mantidas.

Esses limites de autoridade individual são frequentemente mencionados na crescente literatura sobre liderança na área de desenvolvimento (Andrews, 2013). Essa literatura geralmente constata que mudanças amplas e profundas estão mais comumente associadas ao trabalho de grupos de autorizadores (Haggard e Webb, 1993; Krueger, 2002; Leftwich, 2010; Lewis, 1996). Esses grupos tipicamente envolvem estruturas de coalizão, em que autorizadores concordam em reunir esforços para abordar problemas em comum que eles não conseguem resolver por conta própria.⁷ Eles fornecem os diferentes tipos de autoridade que são necessários para alcançar uma solução e compartilham os riscos envolvidos no processo.

⁷ Há várias vertentes interessantes desse pensamento, como apontam trabalhos recentes. Por exemplo, Onorn et al. (2011) observam que os empreendedores de políticas públicas mencionados em pesquisas de indivíduos como Kingdon muitas vezes têm seu maior impacto quando reúnem agentes em coalizões. Nowlin (2011) escreve sobre a importância de coalizões ao implementar processos de políticas públicas, enfatizando a importância de equilibrar a homogeneidade e a heterogeneidade em sua concepção. Faust (2010) argumenta sobre a maneira como coalizões surgem para promover agendas de desenvolvimento, mudando conforme exigido pelas iterações da reforma.

Acreditamos que as necessidades de autorização de iniciativas complexas sempre exigirão algum arranjo de coalizão. Essas iniciativas podem começar com um autorizador individual agindo por conta própria, mas as necessidades de autorização e os riscos logo tomarão enorme proporção. Os gestores públicos devem, portanto, traçar estratégias para construir coalizões de autorização desde o início de qualquer iniciativa, e constantemente tentar construir essa coalizão. Isso é essencial para gerir riscos associados a esse tipo de trabalho e fornecer toda a autorização necessária.

A tabela 5 funciona como um sumário de questões que acreditamos que qualquer gestor público deve se perguntar ao tentar obter e aumentar a autoridade para enfrentar um desafio difícil e complexo. Você pode usar a tabela para refletir sobre como conseguir atender às necessidades de autorização identificadas na Tabela 2. Ela sugere que você pense em ideias para utilizar nas primeiras iterações de um processo de busca e adaptação de soluções (veja Andrews et al., 2016): Você tem autoridade o bastante para realizar essas ações? Que legitimidade essas ações proporcionarão ao seu autorizador? Como essa legitimidade atrairá outros autorizadores para a iniciativa? Quem você poderia buscar para incluir em uma coalizão, e quais estratégias você tem para criar essa coalizão? Propomos que você responda a essas perguntas no início de qualquer iniciativa e que as revise em cada período de reflexão, para garantir que esteja sempre ciente do desafio de obter e aumentar a autorização para realizar esse trabalho.

Tabela 5. Perguntas a se fazer sobre como ganhar e aumentar a autoridade

Sua primeira (ou próxima) ação (ou ações) proposta(s)	Você tem autoridade o bastante para realizar essas ações?	Que legitimidade essas ações proporcionarão ao seu autorizador?	Como essa legitimidade atrairá outros autorizadores para a iniciativa?	Quem você poderia buscar para incluir em uma coalizão, e como essa ação pode ajudar a criar a coalizão?

Aonde isso leva você?

Cobrimos muitos assuntos em documentos de trabalho anteriores (veja Andrews et al. [2015] e Andrews et al. [2016]), e esperamos que você tenha participado ativamente por meio dos exercícios nesses capítulos. Em caso positivo, é provável que tenha visto um desafio ser transformado em um problema que chama a atenção, e então em um conjunto desconstruído de pontos de partida para agir. Você então identificou diversas opções para abordar seus pontos de partida e criou uma estratégia para conduzir iterações experimentais com essas ideias, aprendendo sobre o que funciona e por quê. Por fim, você considerou as necessidades de autorização da sua iniciativa, bem como onde essas necessidades podem ser atendidas e como obter e aumentar a autoridade necessária.

Nossa discussão tem sido muito prática e aplicada, e esperamos que tenha sido útil para você. No entanto, a verdadeira prova de todas essas ideias será quando você as aplicar em seus desafios reais e de fato começar a experimentar. É aí que você poderá ver como problemas bem estruturados mobilizam atenção, e como a análise participativa de problemas capacita colegas a

pensar de novas formas. É nesse momento que você perceberá o quanto pode ser aprendido ao se tentar realizar uma ação e então parar para refletir sobre o que aconteceu. Finalmente, quando as ideias se tornarem ações, será possível aprender muito sobre quem realmente tem poder e autoridade, e quem de fato usará esses atributos para construir capacidade estatal em áreas onde ela é necessária.

Esperamos que você tenha achado as ideias e ferramentas interessantes o bastante para considerar dar o próximo passo e agir. No entanto, queremos alertá-los a não agirem sozinhos. Assim como acreditamos que a influência de autorizadores individuais tem limites, também acreditamos que há limites na influência que você isoladamente pode ter – como empreendedor de desenvolvimento, gestor público, incentivador ou qualquer identificação apropriada. São necessários muitos indivíduos para a construção de capacidade estatal, ocupando as mais diversas funções e compartilhando o risco envolvido. Um engajamento amplo também é um elemento básico para a construção de capacidade em escala. Um próximo documento de trabalho explicará o porquê e oferecerá algumas ideias práticas sobre como ter um amplo engajamento em seus esforços de construção de capacidade estatal.

Referências

- Aghion, P. and Tirole, J., 1997. Formal and real authority in organizations. *Journal of political economy*, pp.1-29.
- Andrews, M., Pritchett, L. and Woolcock, M. 2015. Doing Problem Driven Work. HarvardKennedy School Working Paper.
- Andrews, M., Pritchett, L. and Woolcock, M. 2016. Doing Iterative and Adaptive Work. HarvardKennedy School Working Paper.
- Andrews, M., 2013c. *Who really leads development?* WIDER Working Paper 2013/092.
- Battilana, J. and D'ainno, T., 2009. Institutional work and the paradox of embedded agency. *Institutional work: Actors and agency in institutional studies of organizations*, pp.31-58.
- Bolton, P. and Dewatripont, M., 2013. Authority in organizations. *Handbook of Organizational Economics*, pp.342-372.
- Campbell, D., 2012. Public managers in integrated services collaboratives: What works is workarounds. *Public Administration Review*, 72(5), pp.721-730.
- Bunse, S. and Fritz, V. 2012. Making public sector reforms work: political and economic contexts, incentives, and strategies. *World Bank Policy Research Working Paper 6174*. Washington DC: World Bank.
- Cartwright, S. and Cooper, C.L., 1993. The role of culture compatibility in successful organizational marriage. *The Academy of Management Executive*, 7(2), pp.57-70.
- Clegg, S., 2012. The end of bureaucracy. *Reinventing Hierarchy and Bureaucracy: From the Bureau to Network Organizations*, 35, pp.59-84.
- Dodlova, M., 2013. Political Accountability and Real Authority of Government Bureaucracy. *CESifo Working Paper Series No. 4443*.
- Duckworth, A.L., Peterson, C., Matthews, M.D. and Kelly, D.R., 2007. Grit: perseverance and passion for long-term goals. *Journal of personality and social psychology*, 92(6), pp.1087-1101.
- Edmondson, A.C. and Singer, S.J., 2012. Confronting the Tension Between Learning and Performance. *Reflections*, 11(4), pp. 34-43.
- Etzioni, A., 1959. Authority structure and organizational effectiveness. *Administrative Science Quarterly*, pp.43-67.

Ezrow, N. and Frantz, E., 2013. Revisiting the Concept of the Failed State: bringing the state back in. *Third World Quarterly*, 34(8), pp.1323-1338.

Fama, E.F. and Jensen, M.C., 1983. Separation of ownership and control. *Journal of law and economics*, pp.301-325.

Faust, J., 2010. Policy experiments, democratic ownership and development assistance. *Development Policy Review*, 28(5), pp.515-534.

Frosch, D.L. and Kaplan, R.M., 1999. Shared decision making in clinical medicine: past research and future directions. *American journal of preventive medicine*, 17(4), pp.285-294.

Greenwood, R. and Suddaby, R., 2006. Institutional entrepreneurship in mature fields: The big five accounting firms. *Academy of Management journal*, 49(1), pp.27-48.

Gulick, L., 1937. Notes on the Theory of Organization. *Classics of organization theory*, 3, pp.87-95.

Guillén, M.F., 1994. *Models of management: Work, authority, and organization in a comparative perspective*. University of Chicago Press.

Haggard, S. 1997. Reform of the State in Latin America, in Burki, S. and Perry, G. (Eds.) *Development in Latin America and the Caribbean*. Washington DC: World Bank.

Haggard, S. and Webb, S.B., 1993. What do we know about the political economy of economic policy reform?. *The World Bank Research Observer*, 8(2), pp.143-168.

He, A.J., 2012. Is the Chinese Health Bureaucracy Incapable of Leading Healthcare Reforms?: The Case of Fujian Province. *China: An International Journal*, 10(1), pp.93-112.

Heifetz, R.A., Grashow, A. and Linsky, M., 2009. *The practice of adaptive leadership: Tools and tactics for changing your organization and the world*. Harvard Business Press.

Herbst, J., 2014. *States and Power in Africa: Comparative Lessons in Authority and Control: Comparative Lessons in Authority and Control*. Princeton University Press.

Horling, B. and Lesser, V., 2004. A survey of multi-agent organizational paradigms. *The Knowledge Engineering Review*, 19(04), pp.281-316.

Hughes, S., 2013. Authority Structures and Service Reform in Multilevel Urban Governance: The Case of Wastewater Recycling in California and Australia. *Urban Affairs Review*, 49(3), pp.381-407.

Im, T., 2014. Bureaucracy in three different worlds: The assumptions of failed public sector reforms in Korea. *Public Organization Review*, 14(4), pp.577-596.

- Janowitz, M., 1998. Changing Patterns of Organizational Authority: The Military Establishment. *The Military and Society: The Training and Socializing of Military Personnel*, pp.237-58.
- Jones, L., Exworthy, M. and Frosini, F., 2013. Implementing market-based reforms in the English NHS: Bureaucratic coping strategies and social embeddedness. *Health policy*, 111(1),pp.52-59.
- Khanna, R., Guler, I. and Nerkar, A., 2015. Fail Often, Fail Big, and Fail Fast? Learning from Small Failures and R&D Performance in the Pharmaceutical Industry. *Academy of Management Journal*, pp.amj-2013.
- Krueger, A.O., 2002. *Political economy of policy reform in developing countries* (Vol. 4). MIT press.
- Lee, K. Y. (2000). *From Third World to First: The Singapore Story*. New York: Harper.
- Leftwich, A., 2010, March. Beyond Institutions: Rethinking the Role of leaders, elites and coalitions in the institutional formation of Developmental States and strategies. In *Forum for Development Studies* (Vol. 37, No. 1, pp. 93-111). Routledge.
- Lewis, P.M., 1996. Economic Reform and Political Transition in Africa The Quest for a Politics of Development. *World Politics*, 49(01), pp.92-129.
- Lieberthal, K. and Lampton, D.M. eds., 1992. *Bureaucracy, politics, and decision making in post-Mao China* (pp. 1-30). Berkeley: University of California Press.
- Meyer, M.W., 1968. The Two Authority Structures of Bureaucratic Organization. *Administrative Science Quarterly*, pp.211-228.
- Moore, M. and Khagram, S. 2004. On Creating Public Value: What Business Might Learn from Government about Strategic Management. *Corporate Social Responsibility Initiative Working Paper No. 3*. Cambridge, MA: John F. Kennedy School of Government, Harvard University.
- Nowlin, M.C., 2011. Theories of the policy process: State of the research and emerging trends. *Policy Studies Journal*, 39(s1), pp.41-60.
- Nutt, P.C., 1986. Tactics of implementation. *Academy of Management Journal*, 29(2), pp.230-261.
- Oborn, E., Barrett, M. and Exworthy, M., 2011. Policy entrepreneurship in the development of public sector strategy: the case of London health reform. *Public Administration*, 89(2), pp.325-344.
- Olsen, J.P., 2015. Democratic order, autonomy, and accountability. *Governance*, 28(4), pp.425-440.

- Pache, A.C. and Santos, F., 2013. Embedded in hybrid contexts: How individuals in organizations respond to competing institutional logics. *Research in the Sociology of Organizations*, 39, pp.3-35.
- Poole, G.S., 2016. Administrative practices as institutional identity: bureaucratic impediments to HE 'internationalisation' policy in Japan. *Comparative Education*, pp.1-16.
- Porter, D., Andrews, M., Turkewitz, J.A. and Wescott, C.G., 2011. Managing public finance and procurement in fragile and conflicted settings. *International Public Management Journal*, 14(4), pp.369-394.
- Presthus, R.V., 1960. Authority in organizations. *Public Administration Review*, pp.86-91.
- Routley, L. and Hulme, D., 2013. *Donors, development agencies and the use of political economic analysis: getting to grips with the politics of development?* (No. esid-019-13). BWPI, The University of Manchester.
- Schuman, M. 2010. *The Miracle*. New York: Harper Collins.
- Senge, P.M., 2014. *The dance of change: The challenges to sustaining momentum in a learning organization*. Crown Business.
- Senge, P. and Kim, D.H., 2013. From Fragmentation to Integration: Building Learning Communities. *Reflections*, 12(4), pp.3-11.
- Teskey, G., Schnell, S. and Poole, A., 2012. Getting beyond Capacity—Addressing Authority and Legitimacy in Fragile States. In *IRSPM 16th annual conference, Rome*.
- Waddock, S., Meszoely, G.M., Waddell, S. and Dentoni, D., 2015. The complexity of wicked problems in large scale change. *Journal of Organizational Change Management*, 28(6), pp.993-1012.
- Wang, D. and Ap, J., 2013. Factors affecting tourism policy implementation: A conceptual framework and a case study in China. *Tourism Management*, 36, pp.221-233.
- Weber, M., 1978. *Economy and society: An outline of interpretive sociology*. Univ of California Press.