

# Métodos de administração para desafios complexos em políticas públicas

Eduardo Kaplan e Arthur Aguillar

ENAP

Brasília, 6 de Agosto

# PDIA (Problem driven iterative adaptation)

Adaptação iterativa orientada a problemas

- Foco no problema que quer ser resolvido vs foco em soluções
- Geração de soluções através da adaptação de estratégias locais e externas vs melhores práticas
- Geração de soluções de maneira iterativa e experimental vs marco lógico
- Responde aos processos de reforma do estado levados a cabo nos últimos 20/30 anos
- Metodologia criada pelos especialistas em desenvolvimento e professores Matt Andrews, Lant Pritchett e Michael Woolcock da Harvard Kennedy School of Government

## 4 princípios do PDIA

1. Orientado por problema (problem driven): Ação de ocorrer em torno de um problema, localmente definido que seja capaz de gerar engajamento e ação
2. Capacidade de autorização do desvio positivo: Autorização organizacional e política para testar novas formas de resolver o problema
3. Adaptar, iterar e documentar impacto e aprendizado
4. Ganho de escala através da difusão- práticas são incorporadas à cultura organizacional quando funcionam

# O quê e como

- **Objetivo do curso:** Apresentar o ferramental de PDIA para gestores, para aprimorar os processos de diagnóstico, desenho, implementação e avaliação de políticas públicas
  - Ferramentas podem ser usadas como um ciclo, ou como técnicas para momentos pontuais de resolução de problemas
- **Metodologia ativa:** Mão na massa e discussão, lidando com problemas reais enfrentados pelos servidores e gestores
  - Construção cumulativa de exercícios

# Conteúdo

- **Aula 1:** Introdução; teoria do desenvolvimento, visões sobre modernização e aprendizado institucional; armadilhas na evolução de capacidades de órgãos públicos: atos administrativos *de facto* e *de jure*, legitimidade e funcionalidade, isomorfismo mimético e sobrecarregamento prematuro; problemas complexos; construção de problemas
  - Mão na massa: Equipes se apresentam, escolhem um problema de política pública para trabalhar no curso e fazem a “construção do problema”
- **Aula 2:** Dinâmica de grupo; fatos e ficção no setor público; desconstrução de problemas; técnica dos 5 porquês e diagramas de Ushikawa
  - Mão na massa: Equipes utilizam as técnicas apresentadas para desconstruir os problemas que estão sendo trabalhados

# Conteúdo

- **Aula 3:** Análise de triplo A (aceitação, autoridade e (h)abilidade); desvio positivo; mapeamento do design space; trabalho iterativo e experimental; teoria da mudança
  - Mão na massa: Equipes identificam pontos de entrada (oportunidades de ação) e concebem possíveis soluções
- **Aula 4:** Search frame; análise de atores; mapeamento de coalizões e liderança adaptativa
  - Mão na massa: Equipes utilizam as técnicas apresentadas para desconstruir os problemas que estão sendo trabalhados
- **Aula 5:** Apresentações de grupo; estratégias de expansão da autorização, estratégias para implementar o PDIA a partir de amanhã
  - Mão na massa: Grupos apresentam seus trabalhos e refletem sobre o aprendizado do curso

# Projeto final

- Avaliação do curso será o desenho de uma estratégia de política pública para um problema enfrentado por alguém do grupo
- Grupos de 4-6 pessoas aleatorizados com base em diversidade de experiências e perspectivas
- Conjunto de 4 exercícios feitos ao longo do curso
- 15 minutos iniciais de cada sessão voltados para o refinamento do projeto

# 4 visões do desenvolvimento

- Econômico
- Social
- Político
- Institucional

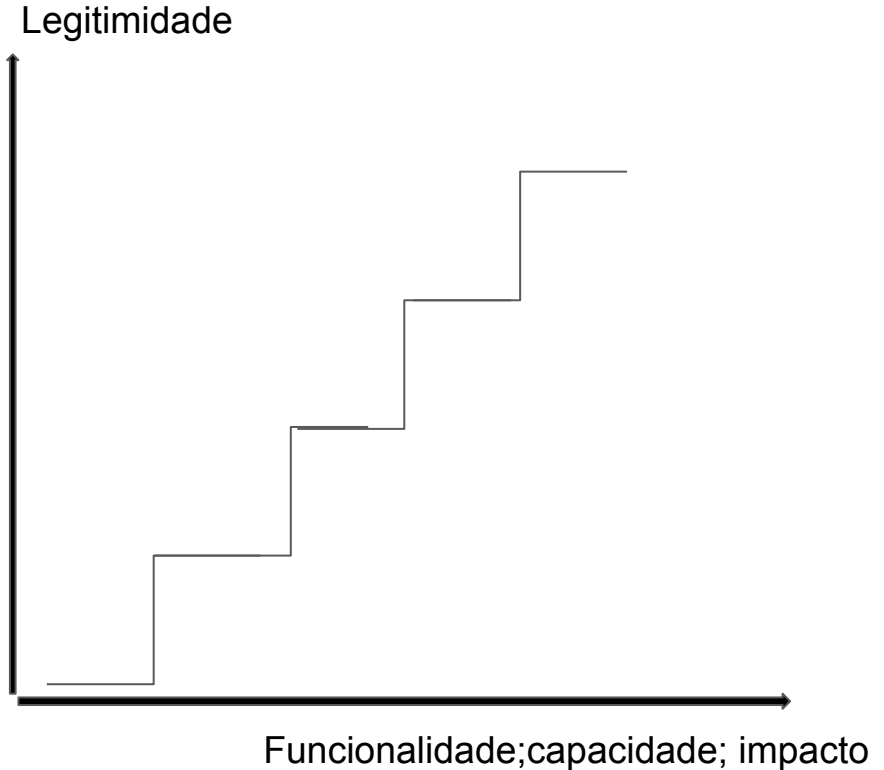


# PDIA e as teorias de administração pública

- Taylorismo (como)
- Escola da administração e burocracia pública (o quê)
- Escola comportamental (quem interno)
- Escola dos recursos externos (quem externo)

# Funcionalidade e legitimidade

- Funcionalidade
  - Expandir o quê a organização sabe fazer
  - Causar impacto
  - O quê; quem interno
- Legitimidade
  - Comunicar impacto para renovar/expandir autorização
  - Como e quem externo



Desenvolvimento atolado

	Rapid negative	Slow		Rapid positive
	( $g < -0.05$ )	Negative ( $-0.05 < g < 0$ )	Positive ( $0 < g < 0.05$ )	( $g > 0.05$ )
Strong ( $SC > 6.5$ )		BHR, BHS, BRN	CHL(0), SGP(0), KOR(0), QAT(0)	ARE(0)
8	0	3	4	1
Middle ( $4 < SC < 6.5$ )	MDA, GUY, IRN, PHL, LKA, MNG, ZAF, MAR, THA, NAM, TTO, ARG, CRI	PER, EGY, CHN, MEX, LBN, VNM, BRA, IND, JAM, SUR, PAN, CUB, TUN, JOR, OMN, MYS, KWT, ISR	KAZ(10,820), GHA (4,632), UKR(1,216), ARM(1,062), RUS (231), BWA(102), IDN (68), COL(56), TUR (55), DZA(55), ALB (42), SAU(28), URY (10), HRV(1)	
45	13	18	14	0
Weak ( $2.5 < SC < 4$ )	GIN, VEN, MDG, LBY, PNG, KEN, NIC, GTM, SYR, DOM, PRY, SEN, GMB, BLR	MLI, CMR, MOZ, BFA, HND, ECU, BOL, PAK, MWI, GAB, AZE, SLV	UGA(6,001), AGO (2,738), TZA(371), BGD(244), ETH(103), ZMB(96)	
32	14	12	6	0
Very weak ( $SC < 2.5$ )	YEM, ZWE, CIV	SOM, HTI, PRK, NGA, COG, TGO, MMR	SDN(7,270), SLE (333), ZAR(230), IRQ(92)	NER(66), GNB(61), LBR(33)
17	3	7	4	3
102	30	40	28	4

Source: Authors' calculations using the average of the rescaled indicators of state capability from *Quality of Government*, *Failed State Index* and *World Governance* indicators (Data Appendix 1.1).

# O mundo deu certo?

- Massiva redução da extrema pobreza
- Universalização da educação
- Mais pessoas vivendo em regimes democráticos

## Mas:

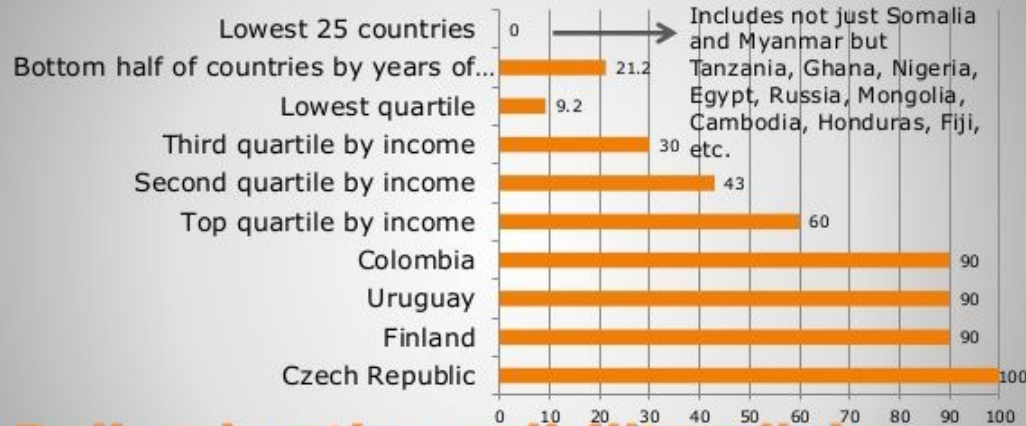
- Desigualdades de renda extremas persistem
- Pobreza extrema ainda persistem alguns locais
- Ameaças à democracia
- Crise de aprendizado na educação

# A administração pública deu certo?

- Estudos\* que analisam a evolução da capacidade do estado ao redor do mundo mostram uma situação alarmante
- Em princípio, não vamos fechar o diferencial de capacidade de implementação entre os países desenvolvidos e países em desenvolvimento
- Apenas 8 países em desenvolvimento foram capazes de atingir alto nível de capacidade do estado
- Metade dos países em desenvolvimento tem capacidade burocrática baixa, ou muito baixa
- $\frac{2}{3}$  de países viram sua capacidade burocrática diminuir nas últimas décadas
- Com as atuais taxas de crescimento, países demoraram a eternidade para atingir os níveis de países desenvolvidos

# Capacidade de implementação importa

## Percent of 10 misaddressed letters coming back to USA within 90 days



**Delivering the mail (literally)—  
tested effectiveness of post office  
in 157 countries**

# O desenvolvimento atolado

- Não há perspectiva de melhorar a capacidade do estado
- O quê podemos fazer? Estamos resolvendo o problema errado? Como, afinal, os estados falham?
- Por quê a capacidade burocrática está travado?
- O quê os atores interessados podem fazer sobre isso?



# Técnicas infalíveis para falhar

- Somos frequentemente alvo das **armadilhas de capacidade!**

## Técnicas infalíveis para falhar

- Isomorfismo mimético: Instituições copiam melhores práticas; soluções são vistas como legítimas mas não são funcionais
- Sobrecarregamento prematuro: Colocar tanta pressão sobre uma solução específica que ela se desmonta







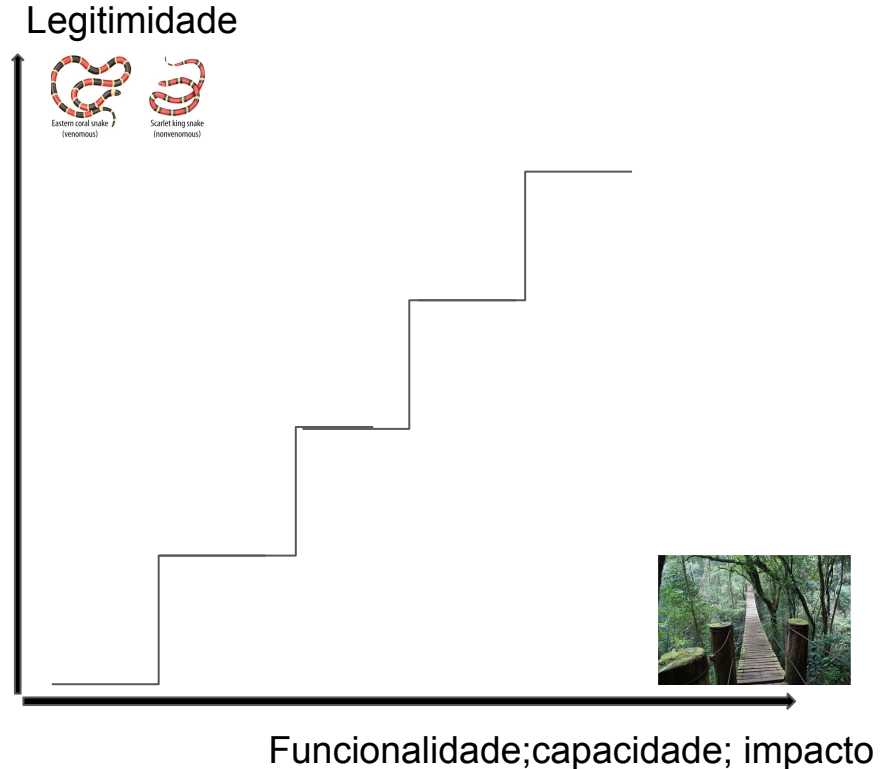
# Implementando soluções

## Isomorfismo mimético

- Cópia de soluções/transplante de melhores prática
- Legitimidade em detrimento de ganhos de funcionalidade
- ex: Moçambique, acordos de redução de tarifas no sul da África

## Sobrecarregamento prematuro

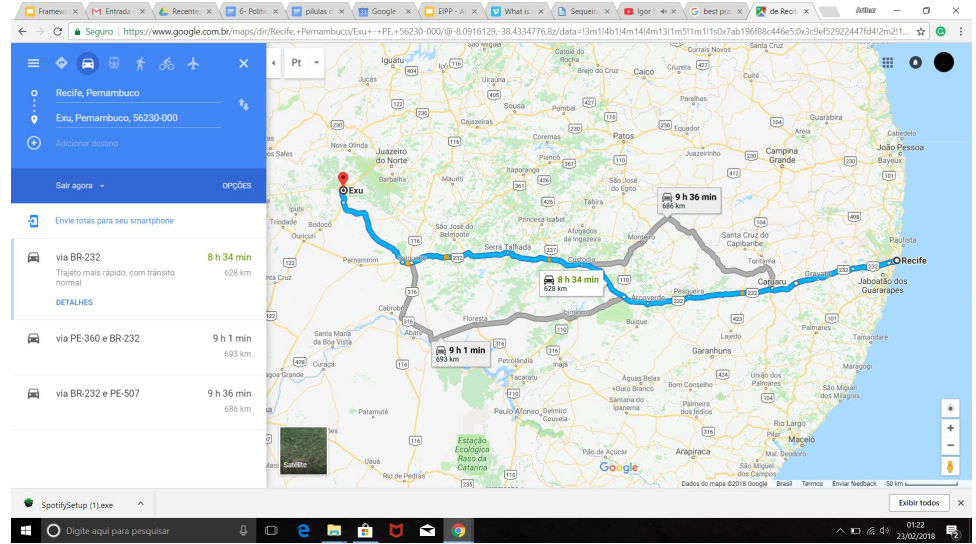
- Funcionalidade em detrimento da legitimidade
- Resolver problemas pode gerar problemas
- Retorno à estaca zero
- Ex: UPPs



Simple, complicado e  
complexo

# Exú a Recife hoje 1730/2018

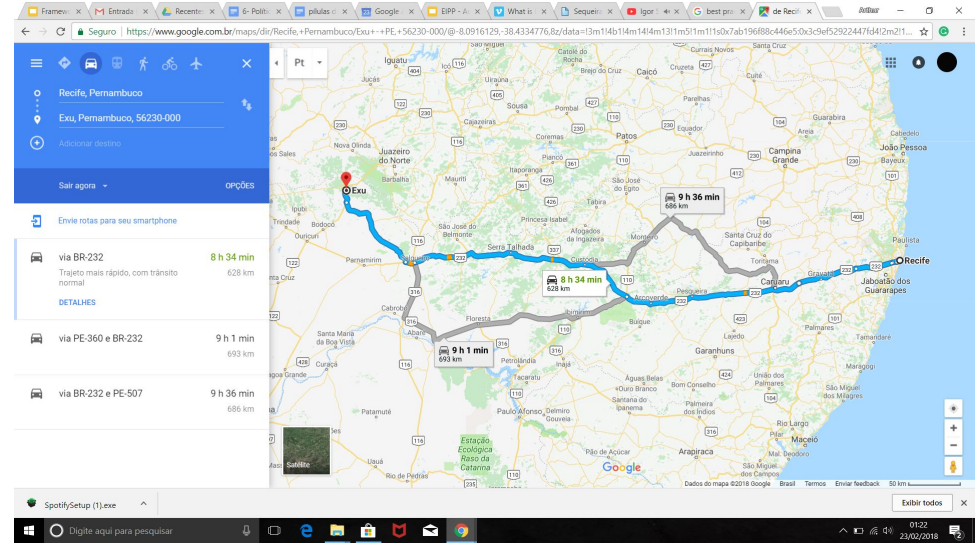
- Como você faria para ir de Recife a Exú hoje?
- Como você faria para ir de Recife a Exú em 1740?



# Problemas complexos

- Problemas simples podem ser descritos por uma receita passo a passo
- P/ problemas complexos, não há receita
- Alto número de transações
- Agentes na ponta com autonomia e discricionariedade
- Múltiplos atores numa rede de interações

## Recife-Exú (2018)



## Recife-Senhor Bom Jesus dos Aflitos de Exú (1740)





# Complexidade

- Problemas simples: Pode ser resolvido de maneira simples e previsível (ex
- Problemas complicados: Podem ser quebrados numa sequência de problemas simples
- Problemas complexos: Não há receita pronta

# Complexidade

- Qual desses é um problema complicado e qual é um problema complexo?



# Complexidade nas políticas públicas

- Problemas simples: Pode ser resolvido de maneira simples e previsível
- Problemas complicados: Podem ser quebrados numa sequência de problemas simples
- Problemas complexos: Não há receita pronta

## Exercício 2: Qual o problema que o grupo vai resolver?

- Nesta etapa, os grupos precisam pactuar qual será o problema a ser resolvido:
  - Apresentar problemas “candidatos”
  - Pactuar qual o problema que o grupo irá trabalhar ao longo do curso
- Evitar problemas pouco específicos (fazer o governo funcionar melhor, ou melhorar o bem estar da sociedade) ou problemas como falta de solução (o problema é que falta um programa de renda mínima)

Construindo o problema

*“Assim, quando vocês souberem qual é exatamente a pergunta, vocês saberão o que significa a resposta.”*  
**Douglas Adams, O Guia do Mochileiro das Galáxias**



## Boas práticas na definição de um problema

Exemplo: Quando uma criança tem fome?



“Mãe, se eu não comer nas próximas duas horas ficarei um pouco infeliz e consumirei menos calorias que o recomendado pelos pediatras ”

## Um bom problema:

1. Não pode ser ignorado pelos agentes de mudança;
2. Pode ser quebrado em elementos causais
3. Permite resposta estratégica e sequencial

## Boas práticas na definição de um problema





# Construindo um problema

## Caso de Moçambique

- Por quê isso é um problema? Consultas pré natais são de baixa qualidade
- Por quê isso é um problema? Mulheres deixam de fazer o pré natal
- Por quê isso é um problema? Gestantes soropositivas não recebem prevenção da transmissão vertical da AIDS
- Quem precisa se importar?
- Como fazê-los se importar?
- Como a gente consegue fazer eles darem mais atenção?

# Plano de o (Dia 2)

- Complexidade e unidades de entrega (estudo de caso: Deliverology na Malásia)
- Na última aula
- Exercício construção de problemas
- Fatos e ficção no setor público
- Desconstrução de problemas
  - Técnica dos 5 por quês
  - Estudo de caso: Saúde materna em Moçambique

- Break - (10:30)

- Diagramas de Ushikawa
- Pontos de entrada (triplo A)
- Conclusão

# Complexidade e unidades de entrega: O caso da Malásia

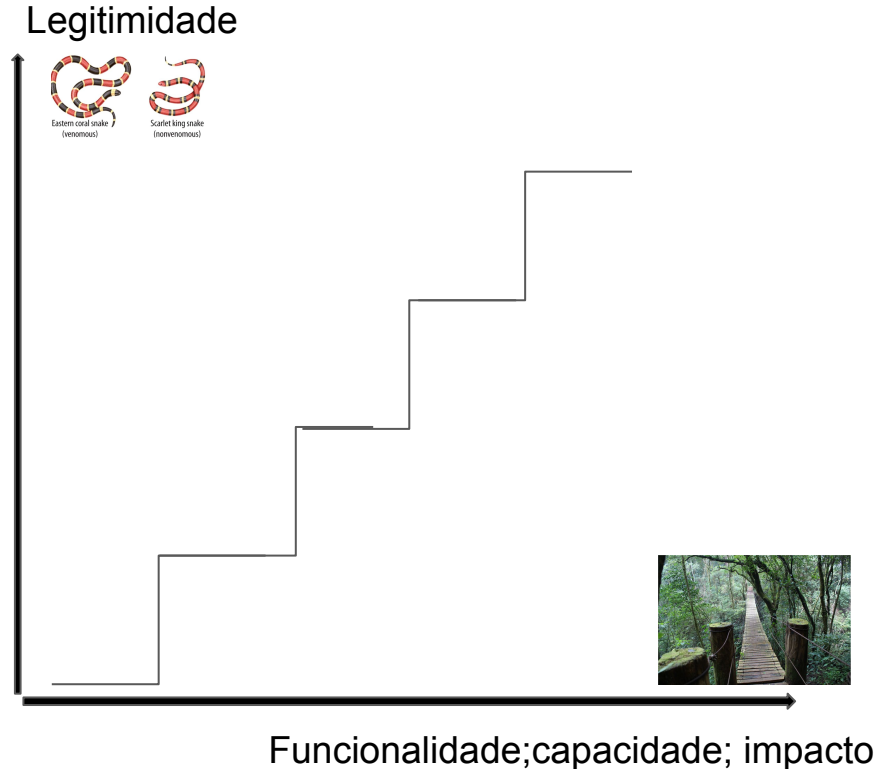
# Implementando soluções

## Isomorfismo mimético

- Cópia de soluções/transplante de melhores prática
- Legitimidade em detrimento de ganhos de funcionalidade
- ex: Moçambique, acordos de redução de tarifas no sul da África

## Sobrecarregamento prematuro

- Funcionalidade em detrimento da legitimidade
- Resolver problemas pode gerar problemas
- Retorno à estaca zero
- Ex: UPPs



# Construindo um problema

**Caso de Moçambique:** Baixa adesão das gestantes de Moçambique ao programa de cuidado pré-natal.

- Por quê isso é um problema? Gestantes deixam de fazer exames críticos para a saúde materna e infantil
- Por quê isso é um problema? Gestantes soropositivas não recebem prevenção da transmissão vertical da AIDS
- Por quê isso é um problema? Elevado número de crianças com baixa expectativa de vida.
- Quem se importa? Instituto Nacional de Saúde, organizações internacionais focadas em saúde materna e recursos humanos
- Quem precisa se importar? Doadores internacionais; Ministro da Saúde
- Como fazê-los se importar mais? Focar numa narrativa pautada pela questão do HIV
- Como descrever a situação com o problema resolvido? 100% das gestantes realizando o pré natal completo, crianças saudáveis e quebra da transmissão intergeracional do HIV.

# Desconstrução de problemas

# Desconstruindo um problema


Um problema desconstruído é um problema tratável

- Como melhoramos a qualidade das consultas pré natais?
  - -> Melhores práticas?
- Problemas complexos são fundamentalmente intratáveis:
  - Solução a) Seguir as melhores práticas
  - Solução b) Identificar sub causas específicas do problema
- Como identificar subcausas?
  - Algumas técnicas: 5 porquês, diagramas de espinha de peixe e tripl

# Técnica dos 5 por quês

- Estressa logicamente a definição de um problema
- Nos ajuda a chegar a **causas raiz mais específicas e precisas de um problema**, o que permite identificar de maneira mais clara oportunidades de ação
- Não precisam ser 5 por quês





**Estudo de caso: Saúde materna  
em Moçambique: Por quê as  
gestantes não vão às consultas  
pré natais?**

**Por quê isso acontece (5 vezes)?**

**Problema inicial: Gestantes deixam de ir às consultas pré natais (insira a sua ODS aqui)**

<b>Por que isso ocorre 1?</b>	<b>Subcausa 1:</b> Serviço prestado pelos enfermeiros é de baixa qualidade	<b>Subcausa 2:</b> Grupos de risco estão entre os que menos vão às consultas pré natais	<b>Subcausa 3:</b> Clínicas não possuem alguns equipamentos básicos, essenciais para a consulta
<b>Por que isso ocorre 2?</b>			
<b>Por que isso ocorre 3?</b>			
<b>Por que isso ocorre 4?</b>			
<b>Por que isso ocorre 5?</b>			

## **Problema inicial: Gestantes deixam de ir às consultas pré natais**

<b>Por que isso ocorre 1?</b>	<b>Subcausa 1:</b> Serviço prestado pelos enfermeiros é de baixa qualidade	<b>Subcausa 2:</b> Grupos de risco estão entre os que menos vão às consultas pré natais	<b>Subcausa 3:</b> Clínicas não possuem alguns equipamentos básicos, essenciais para a consulta
<b>Por que isso ocorre 2?</b>	Enfermeiros não realizam alguns exames que deveriam; são rudes com gestantes	Gestantes com HIV evitam as consultas pré natais	Equipamentos são comprados, mas sua alocação entre clínicas é ineficiente
<b>Por que isso ocorre 3?</b>	Consultas são muito curtas, e em função disso, enfermeiros não conseguem fazer tudo que precisam	Gestantes com HIV ficam receosas de que o resto da comunidade saiba que elas são soropositivas	Compras são feitas anualmente; uma vez realizadas, ajustes são lentos
<b>Por que isso ocorre 4?</b>	Clínicas ficam sobrecarregadas de pacientes nas primeiras horas da manhã	Consultas de pacientes diagnosticados com HIV levam o dobro do tempo das consultas normais	realocação de equipamentos fica inviável pois diversas clínicas são inacessíveis durante várias partes do ano
<b>Por que isso ocorre 5?</b>	Enfermeiros alocam todas as consultas pré natais nas primeiras horas da manhã	Consultas mais longas permitem a identificação de pacientes soropositivos pelo resto da comunidade	Clínicas construídas sem levar em conta condições de infraestrutura ao redor do país

# Boas práticas da desconstrução de problemas

- Problemas como falta de solução
- Raciocínio circular
- Causas gerais e vagas

Agora é a sua vez: Utilizando a técnica dos 5 por quês, desconstrua o problema do seu grupo

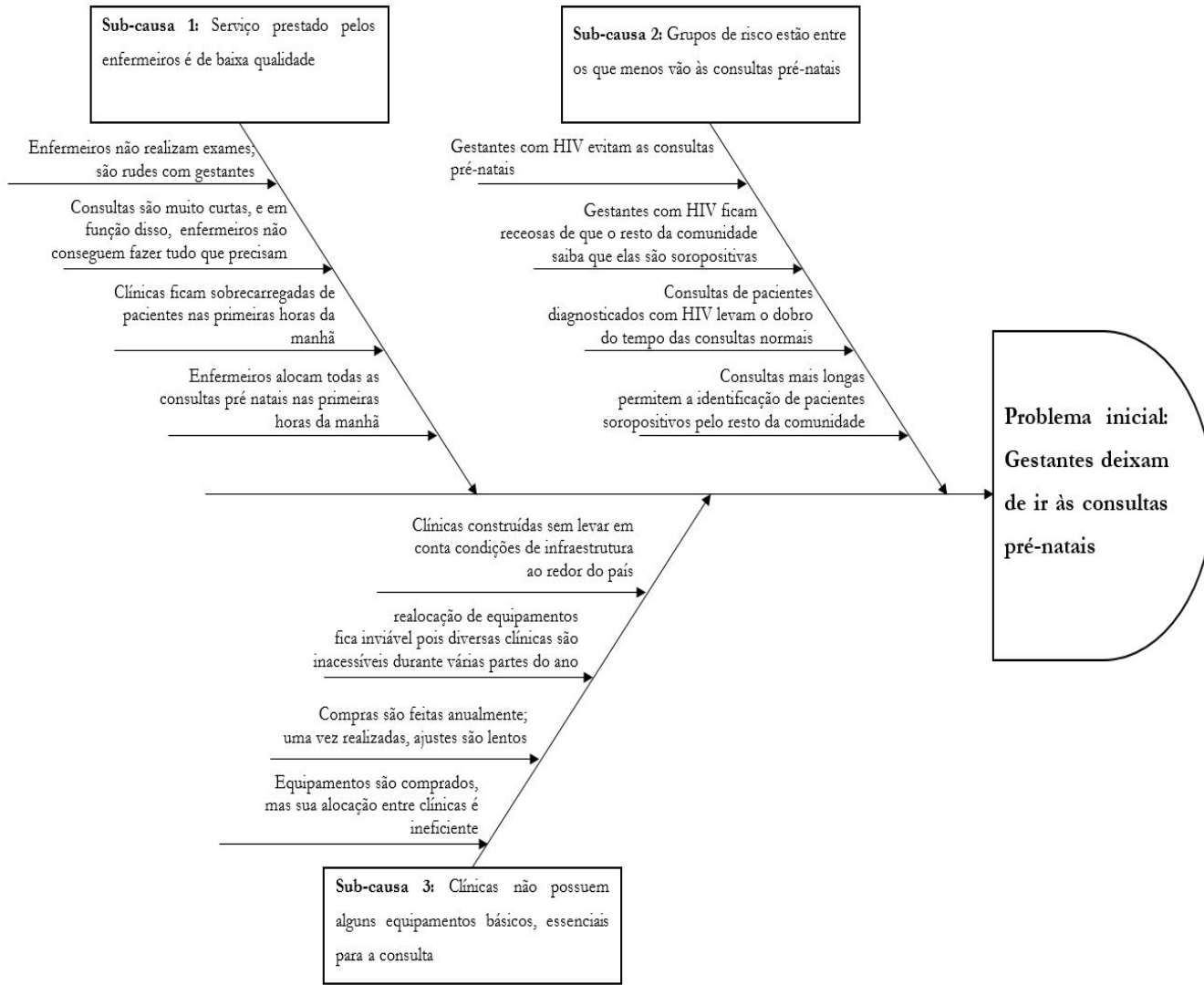
Causas iniciais	Causa inicial 1:	Causa inicial 2:	Causa inicial 3:
Por quê isso ocorre 1?			
Por quê isso ocorre 2?			
Por quê isso ocorre 3?			
Por quê isso ocorre 4?			
Por quê isso ocorre 5?			

# Diagrama de espinha de peixe

- Técnica de desconstrução de problemas desenvolvida pelos engenheiros da Toyota, em conjunto com outras inovações organizacionais
- Permite criar um mapa visual das diferentes dimensões/causas de um problema a ser resolvido
- Permite interação mais flexível com o diagnóstico que o exercício dos 5 porquês



Kaoru ishikawa



# Exercício: Diagrama de Ushikawa

- Construa o diagrama de Ushikawa para o seu grupo
  1. Pactuar 3 a 5 encadeamentos causais de problemas
  2. Desenhar o diagrama
  3. Sinta-se a vontade pra incluir outras hipóteses relacionadas



# Triplo A

Passo a passo do AAA:

- 1. Analisar as subcausas em função dessas 3 características**
  - a. Aceitação
  - b. Autoridade
  - c. Habilidade
- 2. Identificar quais pontos de entrada oferecem o maior nível de AAA (vitórias rápidas; *low hanging fruits*);**
  - a. Identificar no que temos que trabalhar para criar espaço de mudança
- 3. Sequenciar ações de acordo com os níveis de AAA;**
  - a. Começar pelos pontos com o maior nível de AAA;
  - b. Construir espaço para a ação aumentando os níveis de habilidade, autoridade ou aceitação em pontos de entrada específicos

# Autoridade

Apoio necessário à reforma/mudança;

- **Formal:** A organização tem mandato para resolver esse problema?
  - EIPP é uma escola de governo
- **Legal:**
  - EIPP pode certificar indivíduos por capacitações oferecidas
- **Informal:** Atores percebem agentes de mudança como legítimos
  - Equipe da SUDENE autoriza a contribuição da EIPP
- **Pessoal**
  - Turma desvia a atenção do professor?

Exemplo: Mudança em política educacional-> A secretaria de educação apoia a reforma?

# Estudo de caso 1: Construindo autoridade

- Políticas de proteção à seca (Ceará, 1980-90)\*
  - Política provê fundos aos municípios para a realização de obras públicas durante a seca
  - Problema: Dinâmica política municipal dominada por coronéis
- Criando autoridade
  - Governo condicionou recebimento de fundos à criação de um comitê composto de outras lideranças, empoderando líderes educacionais, comunitários e religiosos
  - Fundos foram dirigidos a atividades de maior interesse público



# Aceitação

Aqueles que serão afetados pela reforma reconhecem o problema, e sancionam as consequências do processo de mudança?

- Problema é percebido como uma crise?
- Sociedade/atores estão dispostos lidar com os custos da reforma?

Exemplo: Mudança em política educacional-> Atores da educação (pais, estudantes, secretaria e prefeito) reconhecem que o problema é um problema?

# Estudo de caso 2: Construindo aceitação

## Movimento dos direitos civis

- Birmingham (Bombinghan?), Al, 1963
- Martin Luther King liga pra Lyndon Johnson
- LBJ: Eu aceito o problema, o resto dos políticos e boa parte da opinião pública não.





# Habilidade

Dimensões práticas associadas à mudança:

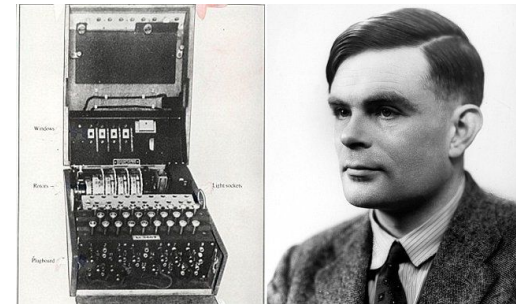
- Conhecimento
- Tempo
- Dinheiro

Exemplo: Mudança em política educacional-> A secretaria de educação tem recursos e conhecimento para fazer a reforma?

# Estudo de caso 3: Construindo habilidade

## Decifrando o enigma

- Começa a guerra no Atlântico norte; navios ingleses devastados pelos U-Boats alemães, impossíveis de serem detectados, devido a sua criptografia indecifrável
- Inglaterra constrói centro especializado em criptografia, chama os maiores matemáticos do seu tempo
- Após anos, equipe consegue decifrar o enigma, reduzindo a superioridade alemã na guerra do Atlântico
- Inovação da época criou o computador como conhecemos



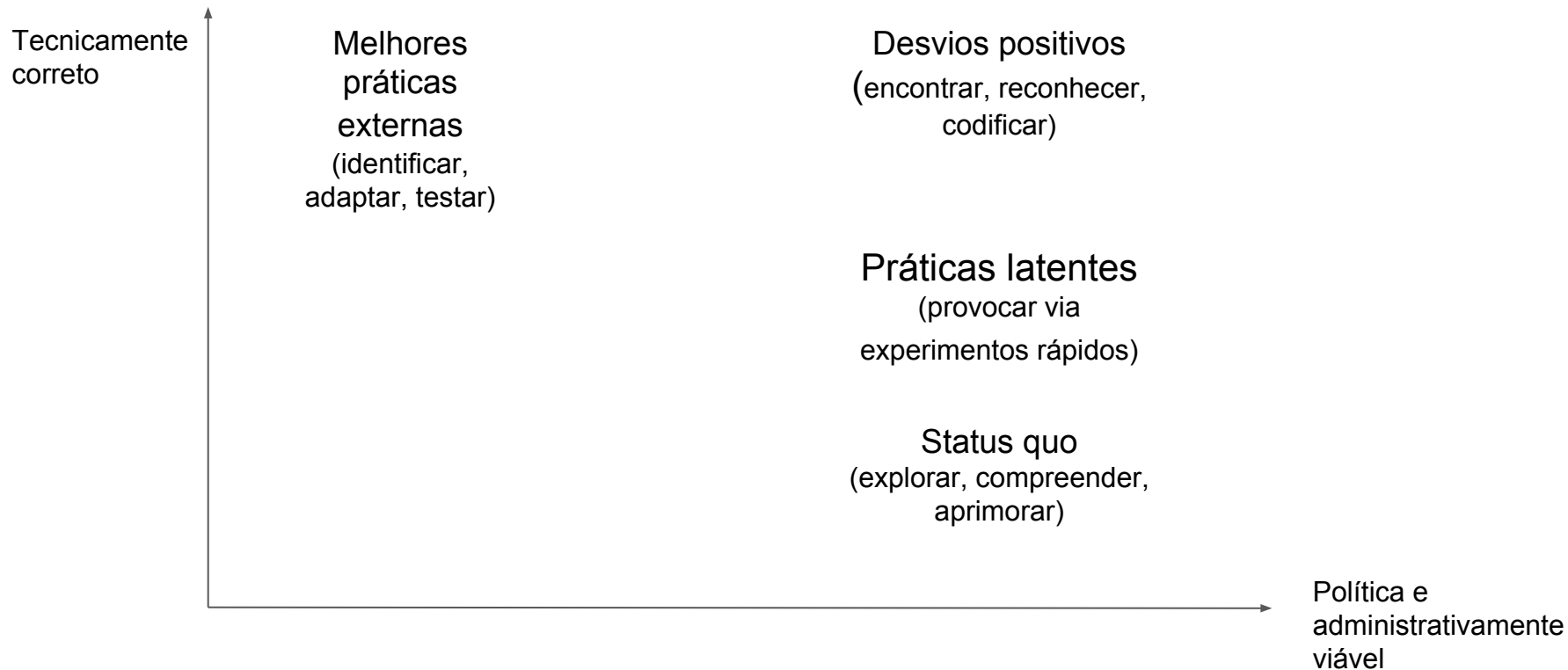


# Percorrendo o espaço das políticas

- Como criar soluções?
- Espaço das políticas fundamentalmente multidimensional e desconhecido
  - Pense num programa de transferência de renda, como o Bolsa Família; existem mil alternativas de desenho
- Paradigma Consenso de Washington-> Transplante de receitas de política pública?



# Percorrendo o espaço de política - design space



# Como elaboramos políticas públicas?

- sub-otimização
  - meios e fins imbricados
  - sucessão de comparações
    - parte de contexto institucional existente
    - acordo ocorre na definição de propostas de ação, não de valores ou prioridades.
    - evita mudanças radicais e permite reorientação rápida
- 
- otimização de recursos e preferências
  - identificação da melhor relação entre meios e fins
  - análise abrangente



# Ciclo PDIA

- Soluções focam tanto em **capacidade** quanto em **legitimidade**
- Ajuste da implementação ocorre na tentativa e erro:
  - Retroalimentação e refinamento do sistema (Feedback loop)
  - 1. Análise; 2. implementação, 3. Reflexão; 4. Documentação e articulação
  - Documentação do aprendizado é necessária

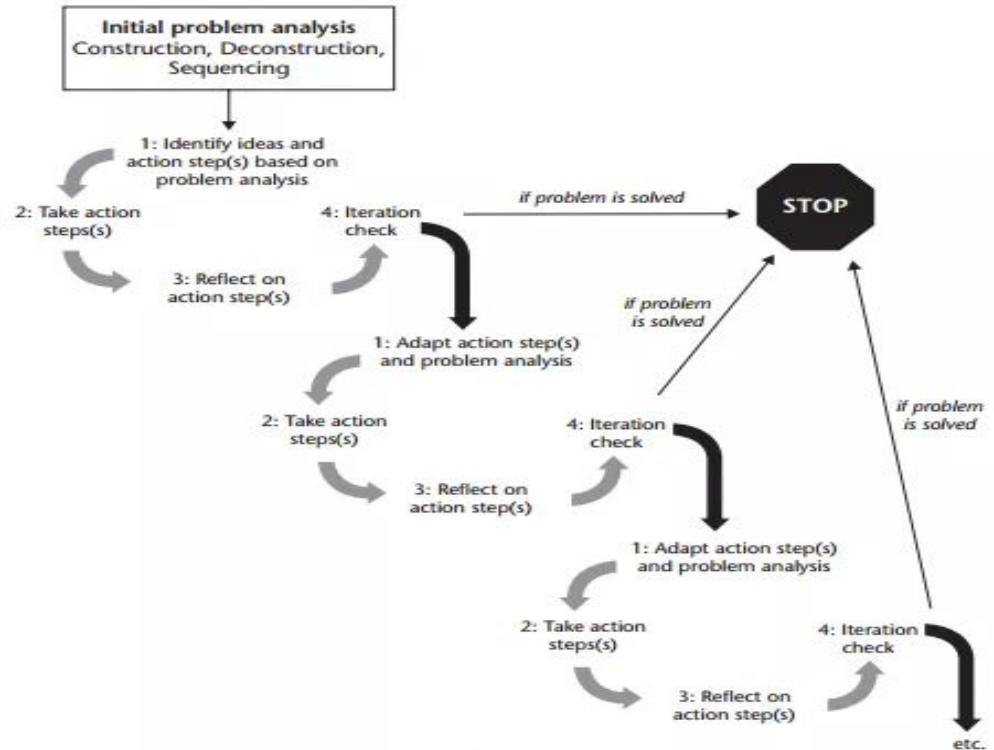


Figure 8.2. The iterative process in simple form

# Exercício: Concebendo soluções

- a) Com base no triplo A, determine qual será o ponto de entrada utilizado pela equipe
- a) Individualmente, conceba ao menos 3 soluções, identificando sua fonte (status quo, melhores práticas, prática latente e desvio positivo)
- b) Cada um apresenta sua solução ao resto do grupo
- c) Grupo mixa/pactua soluções até chegar a uma proposta

# Tipos de avaliação de programas

Avaliação de necessidades



```
graph TD; A[Avaliação de necessidades] --> B[Avaliação teórica]; B --> C[Avaliação de processos]; C --> D[Avaliação de impacto]; D --> E[Avaliação de eficiência];
```

Avaliação teórica

Avaliação de processos

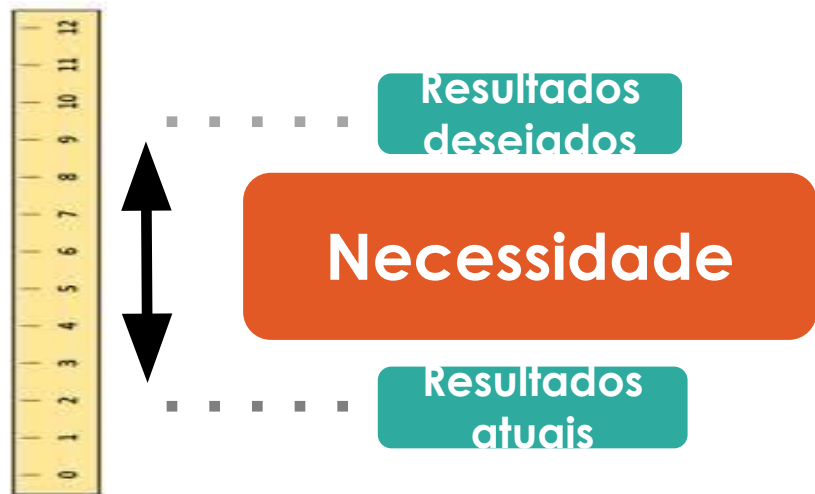
Avaliação de impacto

Avaliação de eficiência

# Avaliação de necessidades

## Estudo sistemático que:

- Identifica a natureza, o alcance e as causas de uma **necessidade**.
- Define e descreve a **população objetivo** a ser atendida.



**O programa está baseado em uma boa conceitualização do problema que ele busca solucionar?**

# Avaliação teórica

- Avalia a teoria que está por trás do programa

**Descrever  
a teoria**

- Teoria da mudança

**Determinar  
sua  
qualidade**

- Revisão da literatura
- Painel de especialistas
- Entrevistas

**A teoria que está por trás do programa é viável e factível?**



# Teoria da mudança

Ex: Bolsa família

- Insumos: Recursos financeiros; recursos humanos
- Atividades: Coleta de dados; transferências
- Produtos: Transferências são recebidas
- Resultados: Renda das famílias aumenta
- Impacto: Frequência escolar aumenta; acesso a crédito; mitigação de choques de renda

# Avaliação de processos

- A teoria da mudança nos diz como um programa deveria funcionar
- Mas implementar segundo o planejado não é fácil
- Importante estudar o que se passa na prática
- A avaliação de processos avalia a implementação do programa

# Avaliação de impacto

- **Impacto** são as mudanças ocorridas em uma variável (ex. anos de escolaridade, mortalidade infantil) diretamente atribuídas a um programa
- Avaliação de impacto, porém, pode (e deve!) responder mais do que apenas se programa teve impacto ou não

Resultados que os participantes do programa depois do programa

Resultados que esses participantes teriam nesse mesmo momento *no caso hipotético de não terem participado do programa*

**IMPACTO**

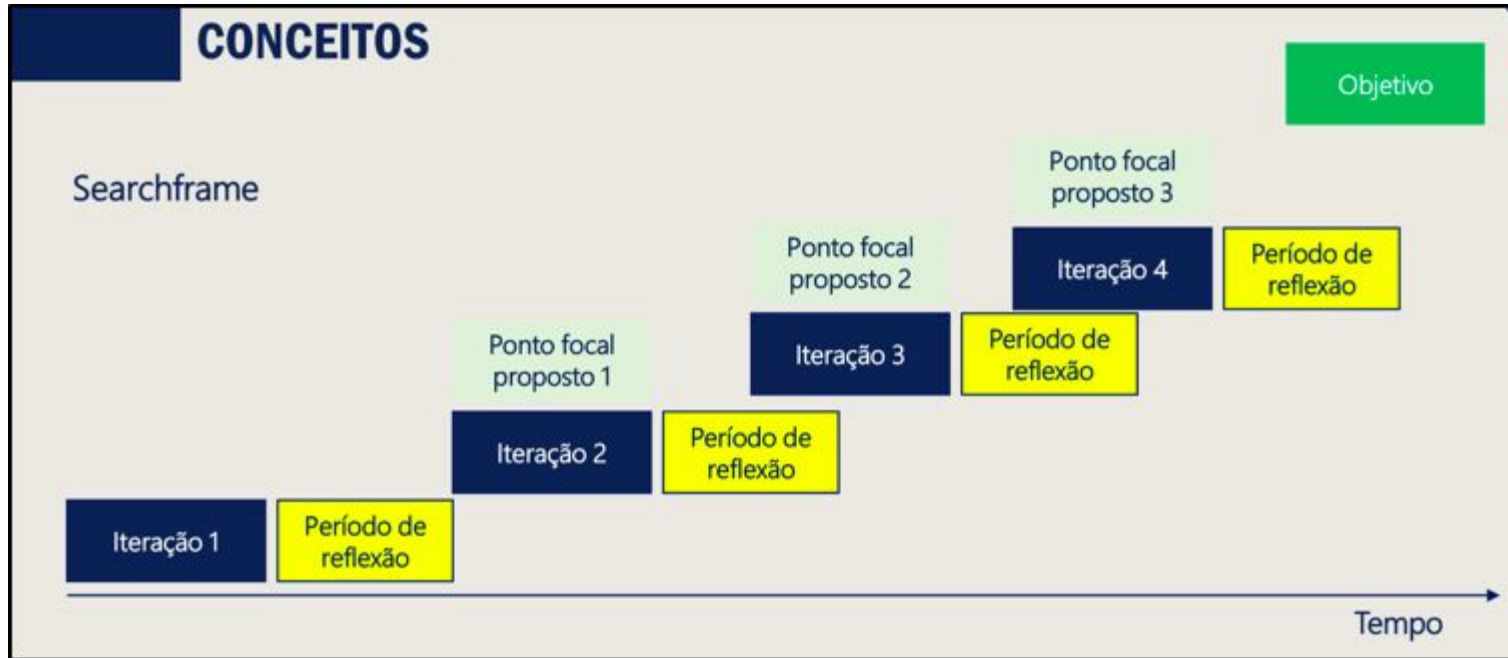
# É tudo sobre monitoramento

- A ideia não é fazer uma avaliação de impacto, mas ter métricas claras que determinam se atingimos nossos objetivos
- Avaliação aleatorizada de impacto: Método para testar o desenho final de uma política
  - Rigorosa (mas demora)
- PDIA: Escolha de uma estrutura de monitoramento que nos faça aprender rápido e refinar a solução

# Exercício

- a) Qual a teoria da mudança da intervenção? Você pode utilizar a ferramenta apresentada ou apenas desenhar o encadeamento causal da política com setas
- b) Quais são as principais etapas da implementação? Como o grupo irá monitorar o sucesso da implementação?
- c) Qual o impacto que a intervenção busca causar? Como saberemos se esses objetivos foram atingidos?

Como se estrutura um *Searchframe*:



Fonte: Muove, 2018.

## **Diretrizes para apresentação:**

- Definição do problema
- Descrição do contexto hipotético onde o problema está resolvido
- Ishikawa com ao menos duas espinhas
- Triple A aplicado a pelo menos 2 sub-causas raiz
- Escolha de uma das sub-causas raiz para implementar mudança
- Teoria da Mudança:
  - Em qual "A" atuar
  - Como monitorar a implementação?
  - Como identificar o progresso?
- Planejamento da primeira iteração
- Desenho do searchframe

# Mapeamento do espaço de autorização

