Coordenação governamental e os *wicked problems*

IV Fórum Nacional das Transferências da União

Profs. Regina Luna e Pedro Palotti

O que são “Wicked Problems”

São os problemas que valem a pena serem resolvidos, segundo Jon Kolko

A wicked problem is a social or cultural problem that is difficult or impossible to solve for as many as four reasons: incomplete or contradictory knowledge, the number of people and opinions involved, the large economic burden, and the interconnected nature of these problems with other problems.

São problemas que se conectam a outros, também não/mal resolvidos

Poverty is linked with education, nutrition with poverty, the economy with nutrition, and so on. These problems are typically offloaded to policy makers, or are written off as being too cumbersome to handle en masse.

São OS problemas que nos atormentam

Yet these are the problems—poverty, sustainability, equality, and health and wellness—that plague our cities and our world and that touch each and every one of us. These problems can be mitigated through the process of design, which is an intellectual approach that emphasizes empathy, abductive reasoning, and rapid prototyping.

Onde encontrá-los?

Quais são as características dos “wicked problems”?

1. Não têm uma formulação definitiva

The problem of poverty in Texas is grossly similar but discretely different from poverty in Nairobi, so no practical characteristics describe “poverty.”

2. Praticamente impossíveis de resolver

Wicked problems have no stopping rule. They bleed into one another, unlike the boundaries of traditional design problems that can be articulated or defined.

3. Não há soluções “V” ou “F”, mas apenas “Boas” ou “Não Boas”

There is no idealized end state to arrive at, and so approaches to wicked problems should be tractable ways to improve a situation rather than solve it.

4. Não há receita de bolo para lidar com eles

Teams that approach wicked problems must literally make things up as they go along.

5. Podem ser explicados/“framed” por mais de uma perspectiva - a escolha da perspectiva é que conta...

There is always more than one explanation for a wicked problem, with the appropriateness of the explanation depending greatly on the individual perspective of the designer.

Quais são as características dos “wicked problems”?

6. No fundo, no fundo, são sintomas de um outro problema (também “wicked”)

The interconnected quality of socio-economic political systems illustrates how, for example, a change in education will cause new behavior in nutrition.

7. Estratégias de mitigação não são cientificamente comprovadas

Humans invented wicked problems and science exists to understand natural phenomena.

8. Só uma “Bala de prata” pra resolver?

Offering a “solution” to a wicked problem frequently is a “one shot” design effort because a significant intervention changes the design space enough to minimize the ability for trial and error. Every trial/attempt counts.

9. São únicos

No benchmark strategy will be successful

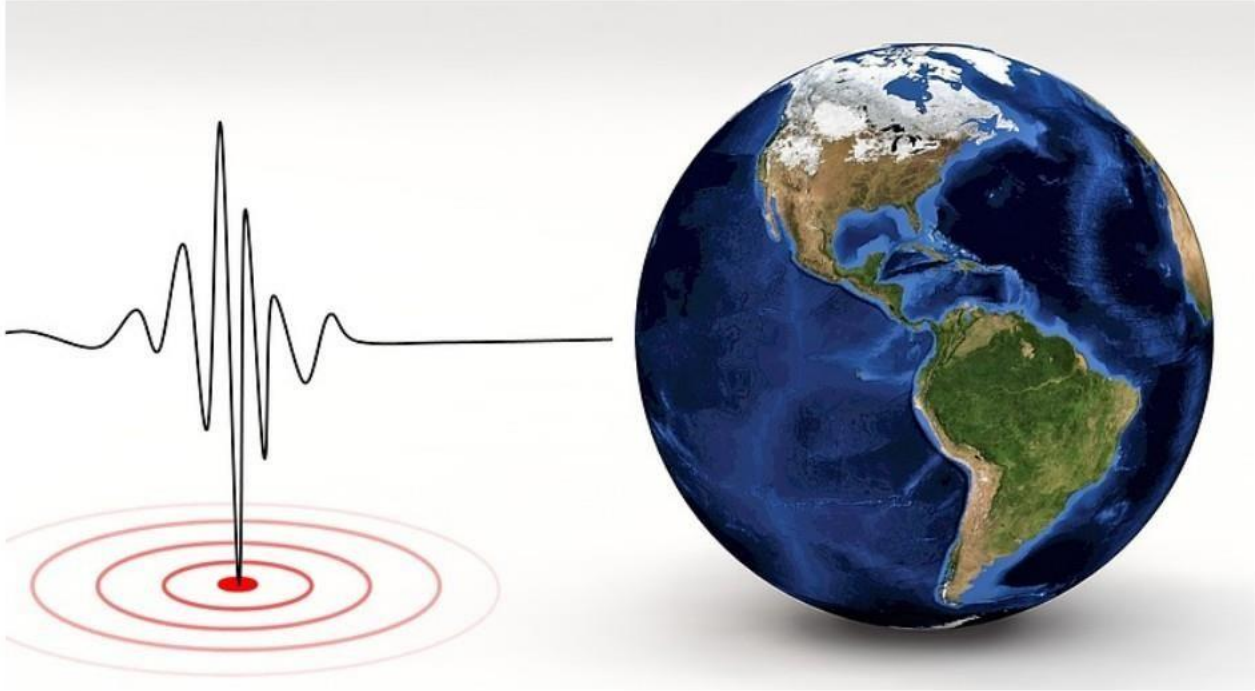
There are no “Classes” of wicked problems

10. Requerem coragem (ou...?) para serem tratados

Designers attempting to address a wicked problem must be fully responsible for their actions.

The planner has no right to be wrong.

Como abordamos os problemas?



O que define a forma de encarar os problemas?

1 Fragmentação

Pessoas vêem-se mais separadas que unidas

Informação e conhecimento caótico e espalhado

Perspectivas/Compreensões/Intenções fragmentadas

Fragmentação escondida - ou "achar que sabe"

2 Complexidade Social

Número e diversidade de stakeholders/atores:

a. Diferenças individuais em personalidade e forma de aprendizado

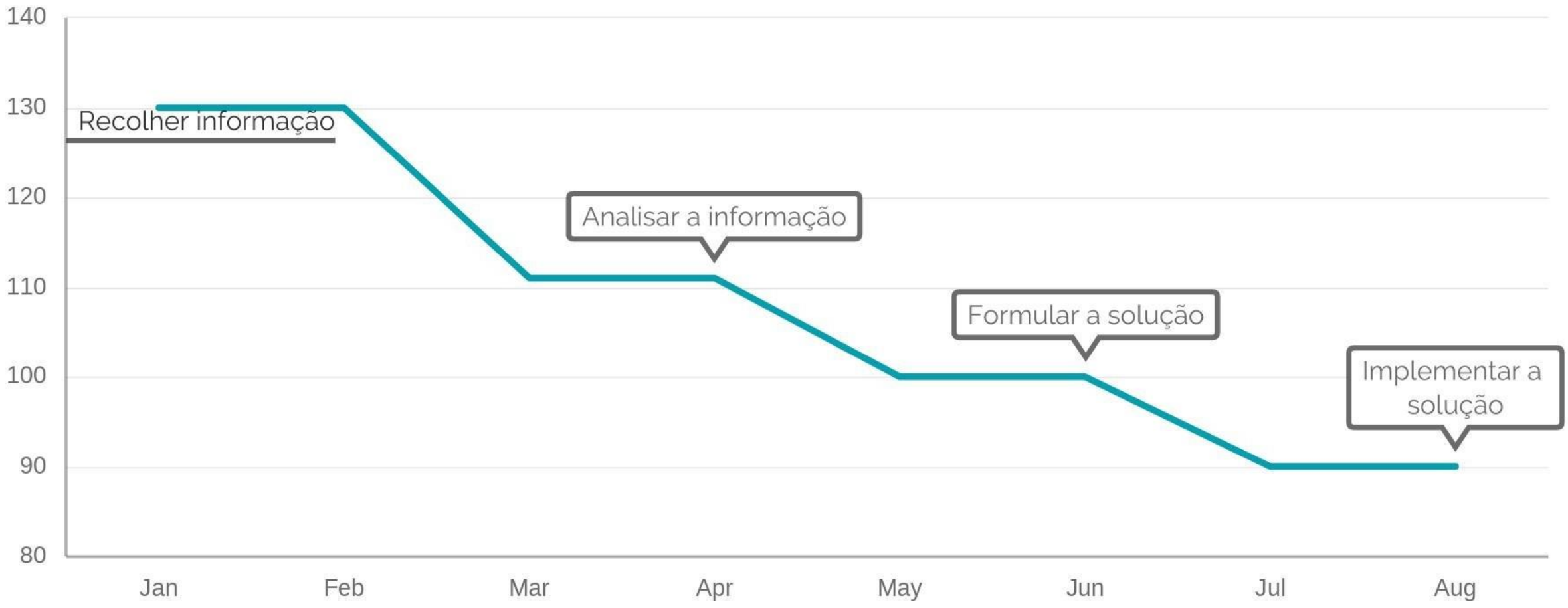
b. Diferenças profissionais em expertise e uso de linguagem

c. Organizações diferentes/"caixinhas" diferentes

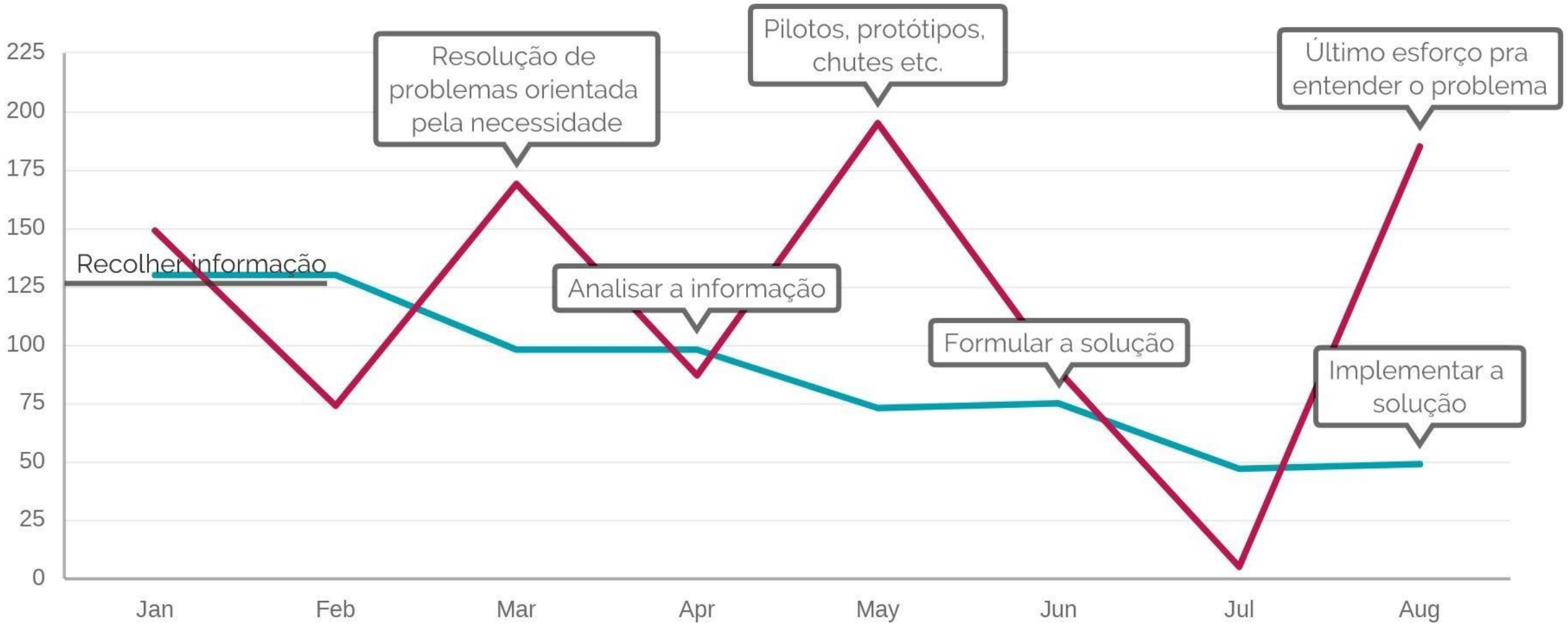
d. Diferenças de papéis e autoridade/poder

... Cada ator adicional aumenta a densidade e a complexidade do fluxo da informação...

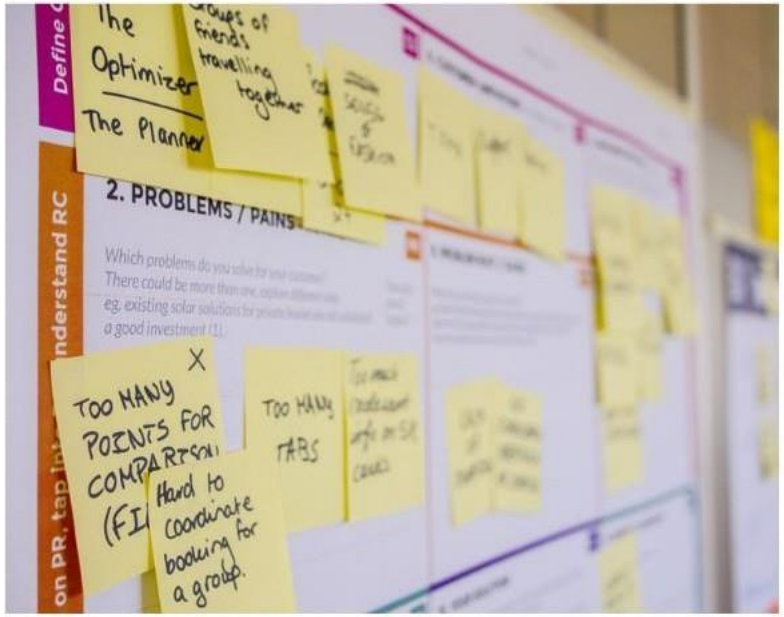
Estilo Cascata



Estilo Terremoto



Novas habilidades para lidar com problemas antigos



Que habilidades?

Formulação das metas

"We must learn to look at our objectives as critically and as professionally as we look at our models an our other inputs" (Charles J. Hitch, 1960)

Definição do problema

Planejamento = profissionalismo

Buscar eficiência (lógica entre meios e fins)

"Basta planejar" = desenhar soluções para os problemas

... mas, que problema?

Entender o planejamento como um "wicked problem"

Tempo

Pressão social

Dados

Pressão política

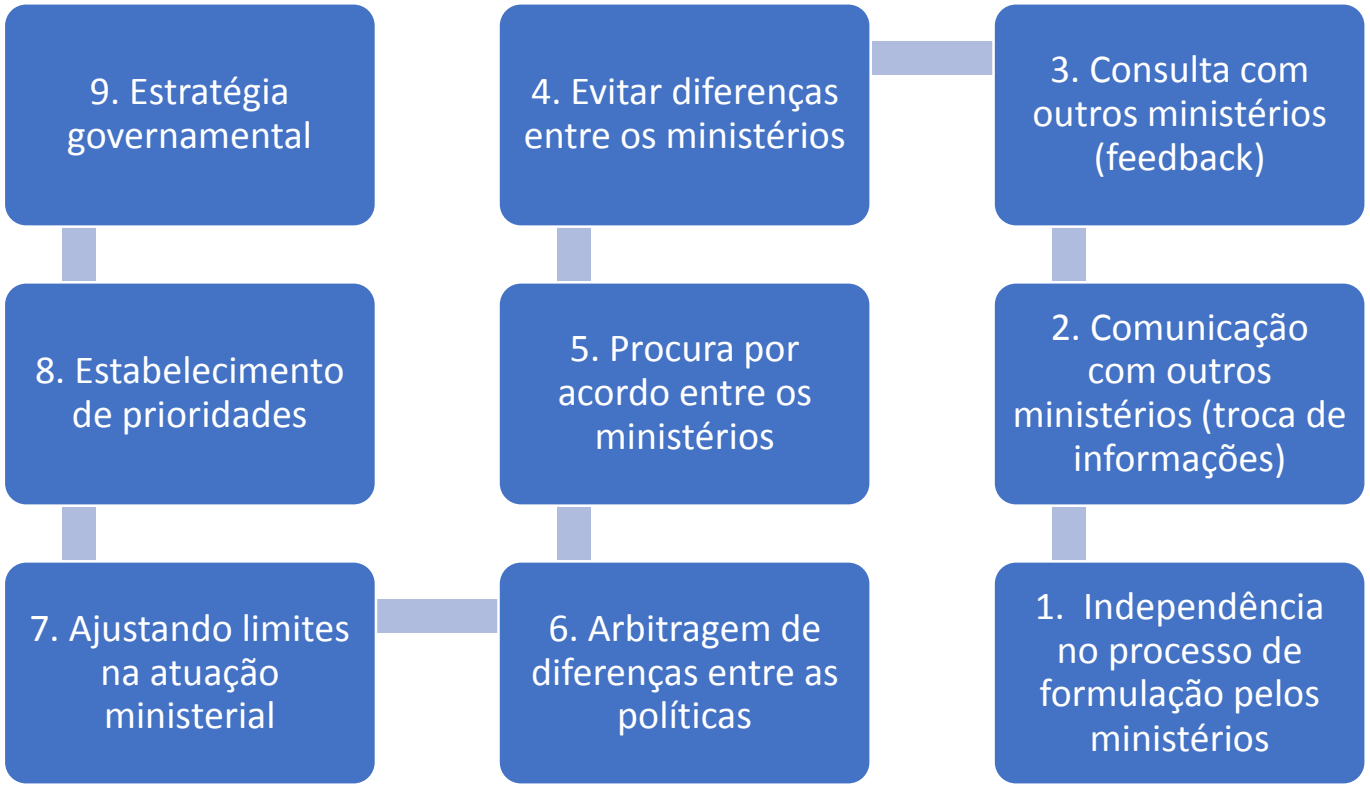
Capacidade de processamento

Biases/vieses do Decisor

(ver Simon)

Coordenação para lidar com wicked problems

Níveis de coordenação de políticas de Metcalfe (1994)



Coordenação como processo (Bouckaert, Peters e Verhoest, 2010)

- A coordenação no contexto do setor público pode ser compreendida como:

Os instrumentos e mecanismos que pretendem realçar o alinhamento voluntário ou forçado de tarefas ou esforços das organizações dentro do setor público. Esses mecanismos são utilizados com o intuito de criar maior coerência e reduzir a redundância, as lacunas e as contradições dentro e entre as políticas, na implementação ou na gestão

Mecanismos para a coordenação (Bouckaert, Peters e Verhoest, 2010; Peters, 2018)

- Hierarquia
- Mercado
- Redes

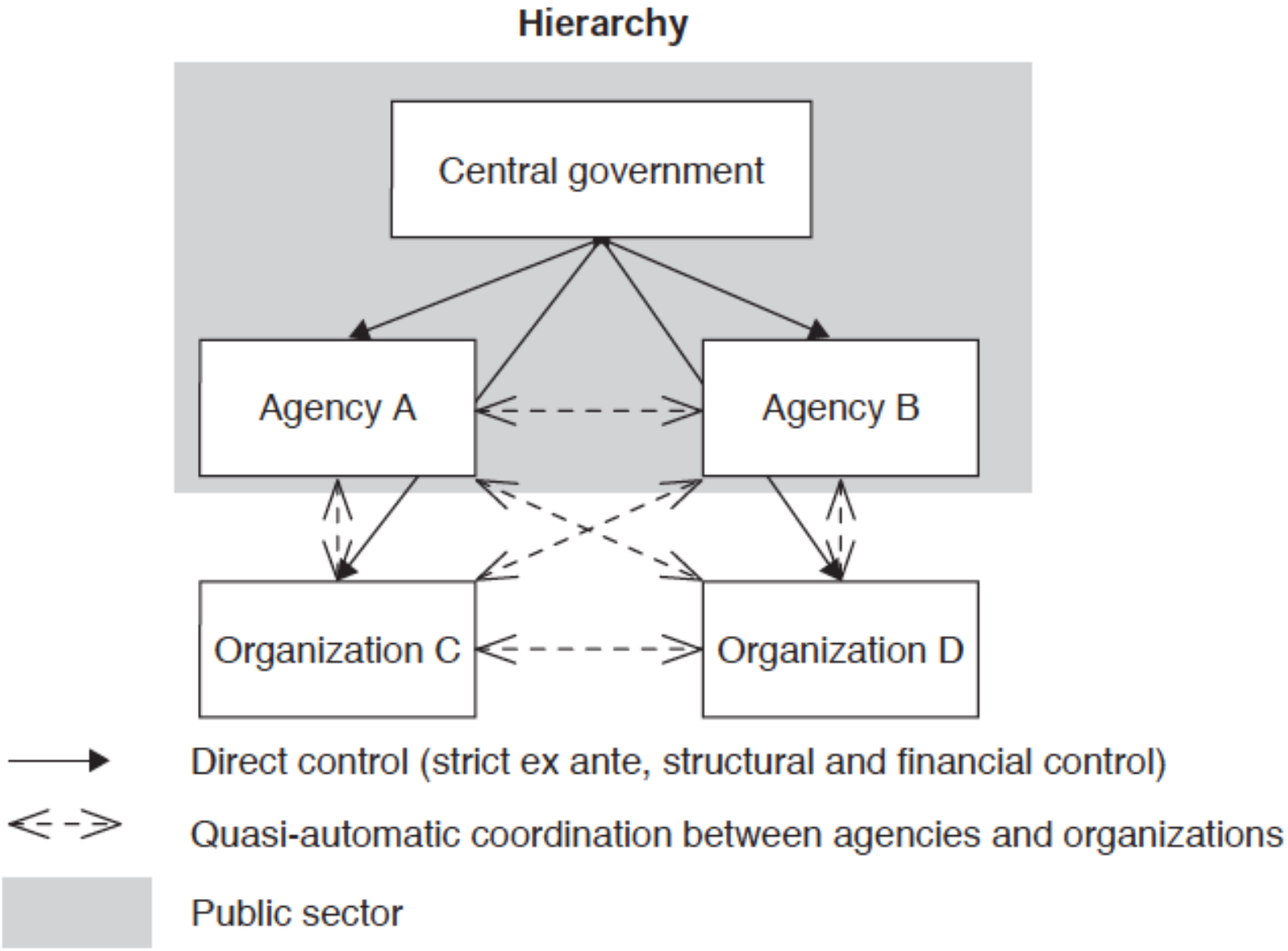


Figure 3.1 Coordination by hierarchy-type mechanisms (HTM)

Mercado

Mercado por si só é um mecanismo de coordenação entre vendedores e compradores

Envolve uso e disponibilidade de informação e poder para estruturar as barganhas entre as agências governamentais em si ou entre as agências e as famílias

Setor público regula e em alguns casos cria mercados ou situações assemelhadas a mercado

Elementos centrais:

- 1) precificação
- 2) contratualização (orientada para resultados) e
- 3) competição

Redes

A organização em redes é uma forma alternativa de governança e de coordenação

Depende mais de ações voluntárias e colaborativas e da existência de laços de solidariedade e identidades entre organizações

Troca de informações

Plataformas para alinhamento e negociação

Decisões conjuntas e organizações conjuntas

Sistemas de gestão (formais)

- Pode haver aspectos relacionais importantes na organização de sistemas de gestão
- Elaboração de orçamentos conjuntos, planejamento envolvendo várias organizações (*bottom-up*), compartilhamento de informações
- Pode ser também um mecanismo hierárquico

Ex.: Sistemas de gestão financeira-orçamentária

Contratos (formais)

- Há importantes elementos relacionais envolvidos no processo de contratação
- Ênfase em procedimentos que fortaleçam as relações, interação intensiva e objetivos comuns (ao invés de metas específicas, auditoria e sanções)
- Pode ser também um mecanismo de mercado

Ex.: Termo de Execução Descentralizada (caráter mais convenial, apontando no sentido de maior colaboração e solidariedade)

Cultura (informal)

- Valores e concepções de mundo compartilhadas
- Cultura política e corporativa comum

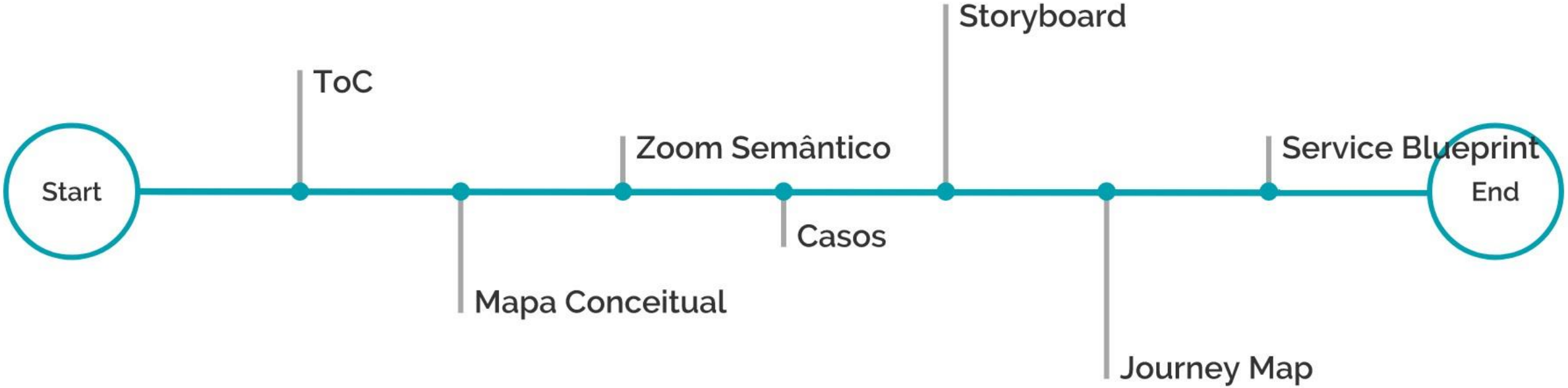
Ex.: Lógica de carteis (*corpsgeist* dos executivos); máfia

Carreiras (informal)

- O serviço civil, pela natureza do recrutamento e compartilhamento das carreiras, é um mecanismo de coordenação em rede
- Maioria dos servidores permanece longo tempo no governo, o que possibilita trabalhar em diversos setores e com diferentes colegas (caso típico no Reino Unido)
- Há também elementos adicionais como filiação partidária e instituições de educação (‘enarcas’ na França; Oxbridge, no Reino Unido)

Qual é o seu Problema? Como a coordenação pode ajudá-lo?

Exemplos


Start
ToC
Mapa Conceitual
Zoom Semântico
Casos
Storyboard
Journey Map
Service Blueprint
End

Orientações para o Exercício em Grupo

Identificação do Problema

Nome é tudo

Enquadramento do problema

Identificação dos Atores/Stakeholders

Quem faz o quê

Qual o interesse

Que papel jogam no problema

Desenvolver a Narrativa

Definir os pontos mais importantes para explicar o problema

Equilibrar: drama - suspense - alívio cômico?

Alguma conclusão?

Possibilidades para mitigação do problema

Utilizar alguma forma de coordenação (hierárquica, em rede ou via mercado)

Obrigado!!!

Escola Nacional de Administração Pública

- Regina Luna Santos de Souza

  Diretoria de Pesquisa e Pós-Graduação

  Coordenação da Pós-Graduação Stricto Sensu

  regina.luna@enap.gov.br

  www.enap.gov.br

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

- Pedro Lucas de Moura Palotti

  Diretoria de Instituições, Estado e Democracia – DIEST

  pedro.palotti@ipea.gov.br

  www.ipea.gov.br