



Capítulo 2. Natureza dos desafios sociais

2.1 Formas de olhar os desafios	20
2.2 Exemplo de uma transição na forma de olhar um desafio social	22
2.3 Formas de responder aos desafios	23
2.4 Exemplos de abordagens para priorizar os desafios a serem respondidos	24
2.5 Relatórios de comissões globais por tipo de desafio	25
2.6 Referências	27

Este é o primeiro de três capítulos que discutem o problema central deste relatório: o que está envolvido na sistematização do uso de evidências, por todos os tipos de tomadores de decisão, para responder aos desafios sociais? Tratamos neste capítulo sobre a natureza dos desafios sociais. O capítulo 3 aborda as decisões e os tomadores de decisão, ou a demanda por evidências. O capítulo 4 aborda os estudos, sínteses e diretrizes, ou a oferta de evidências.

Copyright © 2022 Universidade McMaster. Todos os direitos reservados. Este trabalho está licenciado sob uma Licença Internacional *Creative Commons Attribution-NoDerivatives 4.0*. Nenhuma parte deste relatório pode ser adaptada de qualquer forma sem autorização prévia por escrito da editora.

Este relatório e as informações nele contidas são apenas para propósitos informativos e de interesse público. Apesar dos esforços da secretaria e dos comissários para garantir informações atualizadas e precisas no momento da elaboração deste relatório, as informações são distribuídas na forma em que se encontram, sem garantia expressa ou implícita. As informações contidas neste relatório não têm a intenção de substituir aconselhamento financeiro, jurídico ou médico.

A Universidade McMaster, a secretaria da Comissão de Evidências, os comissários e a editora não assumem nenhuma responsabilidade ou obrigação por perdas ou danos causados ou alegadamente causados, direta ou indiretamente, pelo uso das informações contidas neste relatório. A Universidade McMaster, a secretaria, os comissários e a editora se isentam especificamente de qualquer responsabilidade decorrente do uso ou aplicação das informações contidas neste relatório.

A editora deste relatório é o *McMaster Health Forum* (Fórum de Saúde da Universidade McMaster), cujo endereço é 1280 Main St. West, MML-417, Hamilton, ON, Canada L8S 4L6. Em nome da Comissão de Evidências, o *McMaster Health Forum* espera receber *feedback* sobre o relatório, assim como sugestões de caminhos para influenciar para as recomendações do relatório. Envie seus comentários para evidencecommission@mcmaster.ca.

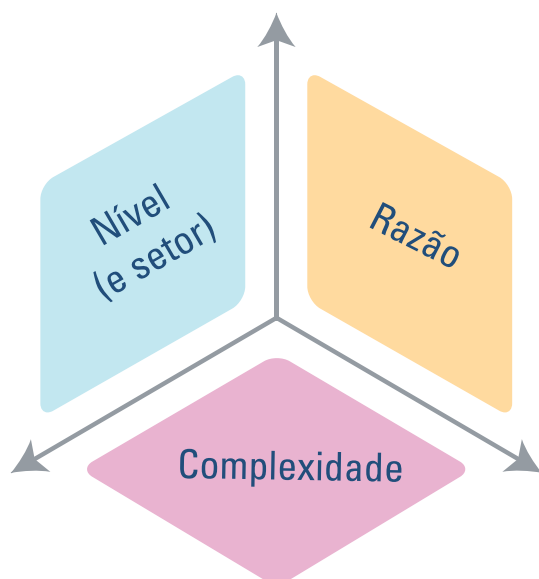
A citação apropriada para este relatório é:

Comissão Global de Evidências para Responder aos Desafios Sociais. Capítulo 2. Natureza dos desafios sociais. O relatório da Comissão de Evidências: Um chamado para a ação e caminho a seguir para tomadores de decisão, intermediários de evidências e produtores de evidências orientadas para o impacto. Hamilton: *McMaster Health Forum*, 2022;p.19-27.

ISBN 978-1-927565-41-4 (Online)

ISBN 978-1-927565-35-3 (Print)

2.1 Formas de olhar os desafios



Um desafio pode ser analisado pelo nível em que geralmente é abordado, pela razão de ser designado como um problema digno de atenção,⁽¹⁾ ou pela complexidade do problema subjacente. Adicionais dimensões de um desafio podem incluir o horizonte temporal (p. ex., os efeitos dos serviços de saúde e sociais em experiências e desfechos podem, em geral, ser avaliados durante semanas e meses, enquanto os efeitos da ação climática são modelados durante décadas e séculos) e a complexidade das partes interessadas (p. ex., alguns desafios podem ser discutidos com uma associação relevante e bem-organizada de partes interessadas, enquanto outros exigem engajamento de um grande número de grupos de diferentes tamanhos e recursos, incluindo os grupos da sociedade civil).

Um desafio também pode ser expresso de modo negativo (como um problema) ou positivo (como um objetivo ou ponto forte a ser desenvolvido). São exemplos desse tipo de desafio os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e as abordagens baseadas em pontos fortes frequentemente defendidos por povos indígenas.

A designação usada para descrever um desafio pode parecer neutra para alguns e politizada para outros. Por exemplo, palavras como “sustentável” têm sido usadas em países como o Brasil por aqueles que buscam preservar a floresta Amazônica e por aqueles que querem abri-la para exploração de madeira (sob a designação de “manejo florestal sustentável”).

Nível (e setor) em que um desafio é geralmente abordado	Setorial nacional	- Sistemas de saúde não melhorando desfechos de saúde e experiências de cuidado - Escolas lidando com dificuldades das aulas virtuais - Padrões de vida em declínio
	Intersetorial nacional	- Resistência antimicrobiana - Violência baseada no gênero - Níveis crescentes de desigualdade - Falta de confiança nas instituições - Metas não atingidas para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
	Coordenação global (ou regional)	- Padrões desiguais de vacinação contra a COVID-19 - Mudanças climáticas

Razões para designar um desafio como um problema digno de atenção	Valores	“Esse problema não reflete quem somos enquanto sociedade”
	Passado	“Esse problema está ficando muito pior”
	Outros grupos dentro da jurisdição	“Esse grupo está fazendo muito pior que qualquer outro”
	Outras jurisdições	“Esse país está fazendo muito pior que qualquer outro”
	Outro enquadramento	“Não se trata de um problema de números insuficientes ou distribuição desigual de trabalhadores, mas de incentivos financeiros desalinhados”

Complexidade do problema subjacente	Simple	A causa e o efeito podem ser facilmente identificados e a solução pode envolver uma única ação
	Complicado	As causas podem ser identificadas e a solução pode envolver regras e processos
	Complexo	Algumas causas podem ser identificadas, outras estão ocultas, e algumas podem ser consequências de outras causas, e a solução é multifacetada e pode precisar ser ajustada conforme for implementada
	"Complexidade ao cubo" (ou <i>wicked</i>)*	As causas são ainda mais complexas porque os sintomas podem se tornar causas e porque os ciclos de <i>feedback</i> funcionam, portanto, as soluções são altamente específicas para o contexto, e soluções erradas ou no momento inoportuno podem piorar o problema

* Alguns comissários questionaram o valor de diferenciar graus de complexidade e o uso da designação em inglês "wicked" (perverso ou traiçoeiro) às vezes aplicada a problemas de complexidade significativa. Aqui usamos o termo "complexidade ao cubo" para capturar o maior grau de complexidade e observar que alguns abordam esses problemas como wicked. Um comissário observou que a complexidade frequentemente se manifesta como uma forma de equilibrar escolhas em desfechos entre setores (p. ex., uma intervenção pode melhorar desfechos educacionais e piorar desfechos de saúde) e uma necessidade de um sequenciamento de intervenções apropriado. Um segundo comissário observou que outros têm chamado esse tipo de desafio de "caótico", e que a natureza caótica desses desafios pode significar que o que foi aprendido com soluções testadas ontem pode não funcionar hoje.(2)



Formuladora de políticas governamentais, Soledad Quiroz Valenzuela

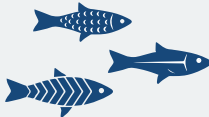
Conselheira científica governamental, contribuindo com suas experiências nacionais para os esforços regionais e globais para melhorar a qualidade do assessoramento científico governamental

Alguns dos meus colegas comissários estão focados em melhorar o que já existe, mas em muitos países da América Latina ainda não temos os componentes essenciais para o uso das evidências na resposta aos desafios sociais. Alguns governos não contam com conselhos consultivos, por isso precisamos começar por criá-los. A maioria dos governos não tem funcionários treinados em como usar as evidências regularmente em seu trabalho. Não creio que a América Latina esteja sozinha nesse aspecto. Em minha função como vice-presidente para políticas da *International Network for Government Science Advice* - INGSA (Rede Internacional para Conselhos Científicos Governamentais), ouço descrições semelhantes de colegas de outras regiões. Redes como a INGSA podem desempenhar um papel fundamental em mostrar a relevância de um sistema de suporte de evidências que funcione para seu contexto.

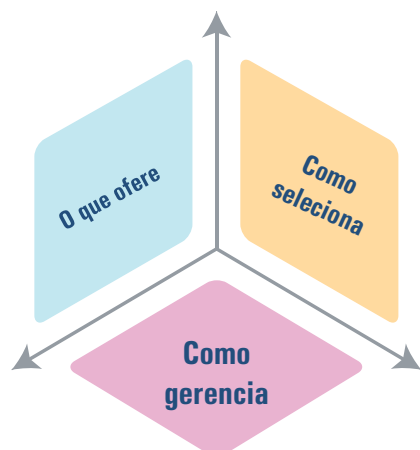


2.2 Exemplo de uma transição na forma de olhar um desafio social

As práticas de pesca não sustentáveis fornecem um exemplo interessante de como a forma de olhar um desafio social pode mudar com o tempo. Uma vez visto como um complicado problema setorial nacional, as práticas de pesca não sustentáveis são cada vez mais entendidas como parte de um problema mais complexo, ou um problema de “complexidade ao cubo”, e tanto como um problema intersetorial nacional como um problema de coordenação global (ou pelo menos regional).(3)

Nível	Domínios onde os desafios precisam ser entendidos				Estrutura de gestão
Gestão de pesca de uma única espécie	Única espécie 				Plano de gestão de pesca
Abordagem ecossistêmica para a gestão de pesca de uma única espécie	Única espécie 	 Clima	 Ecologia	 Habitat	Plano de gestão de pesca
Gestão de pesca ampla baseada em ecossistema	Várias espécies 	 Clima	 Ecologia	 Habitat	Plano de gestão de pesca
Gestão de todos os oceanos baseada em ecossistema	 Aquicultura  Conservação  Desenvolvimento  Ecoturismo  Energia  Pesca  Marinha  Petróleo e gás  Santuários  Outro				Planos regionais dos oceanos

2.3 Formas de responder aos desafios



Os desafios sociais podem ser respondidos de muitas formas. Aqui descrevemos três delas, algumas das quais podem ser combinadas. Por exemplo, uma equipe de profissionais de pesquisa e inovação pode fazer uma parceria com líderes comunitários para coprojetar uma intervenção única para responder a um desafio social. Como alternativa, um grupo de pesquisadores pode usar uma combinação de análise de dados, análise de custo-efetividade e modelagem para identificar qual combinação de intervenções baseadas em evidências terá os maiores impactos em jurisdições com um determinado perfil, como foi feito com as Prioridades de Controle de Doenças 3, uma revisão periódica para analisar o peso das doenças em contextos com poucos recursos.(4)

Formas de responder aos desafios

Descrições

O que está sendo oferecido	Intervenção única	Uma intervenção (p. ex., uma política, programa, serviço ou produto) é selecionada com base na certeza das evidências de que os benefícios superam os prejuízos, e que a intervenção é acessível para seus financiadores e aceitável para seus destinatários
	Pacote (ou conjunto) de intervenções	Um pacote ideal de intervenções é selecionado com base nas intervenções que proporcionarão a maior melhoria nos desfechos dentro de um orçamento fixo
	Combinação sinérgica de intervenções	Uma combinação ideal de intervenções é selecionada com base na probabilidade de que algumas intervenções interagirão com outras de forma que “o todo seja maior que a soma das partes”, ou que atinjam várias metas simultaneamente
Como é selecionada ou desenvolvida	Intervenção baseada em evidências selecionada	Uma intervenção é selecionada dentre intervenções que já funcionaram para o mesmo problema enfrentado no âmbito local
	Nova intervenção desenvolvida	Uma intervenção é projetada por pesquisadores, inovadores e outros
	Intervenção coprojetada	Uma intervenção é desenvolvida em colaboração com seus destinatários e/ou fornecedores, bem como pesquisadores, inovadores e outros
	Ação liderada pela comunidade	Uma intervenção é desenvolvida por representantes da comunidade que reconheceram a necessidade da intervenção e são seus destinatários
Como é gerenciada ao longo do tempo	Gestão de portfólio	Um portfólio ideal é selecionado para atingir objetivos estratégicos, refletir a capacidade de entrega, e equilibrar a implementação de iniciativas de mudança e a manutenção das atividades regulares enquanto otimiza o retorno sobre o investimento
	Pensamento sistêmico (5)	As intervenções são combinadas, adaptadas e substituídas com base em um entendimento de padrões em suas inter-relações e interações dentro de sistemas adaptativos complexos que também estão mudando constantemente de formas imprevisíveis

2.4 Exemplos de abordagens para priorizar os desafios a serem respondidos

Muitas abordagens podem ser usadas para priorizar os desafios sociais. Podem variar pela amplitude dos desafios e o período abrangido, e o quanto podem informar a definição de prioridades. A definição de prioridades pode ser para bens públicos globais relacionados a evidências (aos quais retomamos no capítulo 6) ou para as estratégias usadas por intermediários de evidências (às quais retomamos no capítulo 5 e novamente no capítulo 6). Abaixo destacamos cinco abordagens gerais que podem ser usadas para priorizar ações sobre os desafios sociais. A primeira considera todos os setores possíveis e as outras quatro são provenientes do setor da saúde. Para cada exemplo, sugerimos alguns prós e contras da abordagem.

Foco	Exemplos	Prós	Contras
Desafios sociais amplos a longo prazo	Abordagem do Instituto de Prioridades Globais da Universidade de Oxford para estabelecer uma agenda de pesquisa (6)	Atenção a muito longo prazo, incluindo as diversas gerações futuras, e o risco existencial, como a extinção da espécie humana	Foco nos “cestos” onde as evidências são necessárias, sem focar também nas questões específicas a serem respondidas ou nas formas de evidências para respondê-las dentro de cada cesto
Desafios de médio alcance a curto prazo	Abordagens para alocar recursos, como programa orçamentário e análise marginal, avaliação de tecnologias e avaliação de valor de multicritérios*	Atenção a como os recursos financeiros e humanos podem ser melhor alocados dentro de um setor para obter o melhor custo-benefício	O mesmo para as linhas acima e abaixo, bem como a tendência a ser uma prática ocasional e não processos vivos
Questões específicas de pesquisa para as quais uma nova pesquisa primária é agora necessária	Abordagem da <i>James Lind Alliance</i> para envolver pacientes, cuidadores e profissionais na priorização das 10 principais questões não respondidas (ou incertezas das evidências) sobre um determinado tópico	Prioridades de pesquisa sendo definidas por aqueles que precisam usar as evidências resultantes e checagem se já não há as melhores evidências para cada possível prioridade	Tendência a focar em produtos e serviços, sem focar também em como obter a mistura certa de muitos produtos e serviços diferentes para aqueles que precisam deles
Questões de pesquisa específicas para as quais uma síntese das melhores evidências globais é agora necessária	Ferramenta SPARK para envolver formuladores de políticas governamentais e partes interessadas na priorização de questões para sínteses de evidências sobre arranjos de sistemas de saúde e estratégias de implementação necessários para obter a mistura certa de produtos e serviços para aqueles que precisam deles (8)	O mesmo para a linha acima, bem como o foco em síntese de evidências para complementar a pesquisa primária	Falta de previsão das necessidades futuras, que pode incluir problemas que tendem a se repetir com ciclos políticos e econômicos, e problemas para os quais a preparação será essencial
Decisões específicas em que evidências contextualizadas localmente são necessárias agora, geralmente em prazos muito curtos	A abordagem da COVID-END para priorizar solicitações urgentes de formuladores de políticas nacionais e subnacionais por sínteses rápidas de evidências a serem preparadas em um a dez dias e financiadas por um fundo comum no período de um ano	Uso de indicadores substitutos para a probabilidade de impacto (solicitação de alto nível e interesse de várias jurisdições), checagem se já não há as melhores evidências ou se já não estão sendo sintetizadas, e checagens se o trabalho pode ser concluído no período solicitado e dentro das metas bimestrais de despesa	Potencial para duplicação na produção de novos bens públicos globais e para que tais bens sejam de menor qualidade do que uma síntese viva de evidências preparada por equipes metodologicamente fortes antecipando uma necessidade futura e disponibilizando atualizações facilmente contextualizadas

* Uma alternativa à avaliação de valor de multicritérios é a razão de custo-efetividade incremental com base em anos de vida ajustados pela qualidade, que é uma avaliação de valor de critério único

2.5 Relatórios de comissões globais por tipo de desafio

Os relatórios de comissões globais fornecem um panorama interessante de como os desafios são vistos por “pessoas eminentes” que geralmente ocupam os postos de comissários. Nossa análise dos 70 relatórios de comissões publicados desde janeiro de 2016 verificou que:

- a maioria dos relatórios de comissões (46) abordou os níveis nacional e global;
- apenas três setores foram o foco de mais de sete relatórios de comissões, a saber, saúde, segurança pública e justiça, segurança alimentar e segurança, com 22, 17 e 12 relatórios, respectivamente;
- apenas quatro Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) foram o foco de mais de seis relatórios de comissões: Saúde e bem-estar (ODS 3), Paz, justiça e instituições eficazes (ODS 16), Fome zero (ODS 2) e Trabalho decente e crescimento econômico (ODS 8), com 25, 16, 10 e sete relatórios, respectivamente;
- quase metade dos relatórios de comissões (33) classificaram o problema que abordavam como complexo e nenhum usou as designações simples, complicado ou *wicked*;
- a maioria das razões comuns usadas para justificar a designação de um desafio como problema digno de atenção foi os valores (59) e as comparações com o passado (52);
- a maioria dos desafios foi enquadrada de modo positivo como objetivos ou metas (39) em vez de negativo como problemas (31);
- a maioria dos relatórios de comissões (43) propõe um pacote (ou conjunto) de intervenções, embora não com o rigor de um relatório como das Prioridades de Controle de Doenças 3, mas não se refere a como as intervenções seriam desenvolvidas ou como deveriam ser gerenciadas ao longo do tempo.

Observe que um relatório de comissão pode tratar de mais de um setor e ODS, portanto, a soma dos números nem sempre corresponde ao número total de relatórios analisados.

Tipos de desafios		Número de relatórios de comissões
Formas de olhar os desafios		
Nível em que um desafio é geralmente abordado	Nacional e global	47
	Nacional (p. ex., nacional ou subnacional)	17
	Coordenação global	6
Setor abordado	Saúde	23
	Segurança pública e justiça	17
	Segurança alimentar e segurança	12
	Desenvolvimento e crescimento econômico	7
	Recursos naturais	5
	Infraestrutura	4
	Ação climática	4
	Cultura e gênero	3
	Educação	3
	Emprego	2
	Fornecimento de energia	2
	Conservação ambiental	1
	Serviços governamentais	1
	Serviços para crianças e jovens	1
	Serviços comunitários e sociais	1
	Habitação	1
	Recreação	0
	Transporte	0
	Cidadania	0

ODS abordados	3 Saúde e bem-estar	26
	16 Paz, justiça e instituições eficazes	16
	2 Fome zero	10
	8 Trabalho decente e crescimento econômico	7
	6 Água potável e saneamento	5
	10 Redução das desigualdades	5
	12 Consumo e produção responsáveis	5
	4 Educação de qualidade	4
	9 Indústria, inovação e infraestrutura	4
	17 Parcerias para os objetivos	4
	5 Igualdade de gênero	3
	1 Erradicação da pobreza	3
	13 Ação climática	3
	7 Energia acessível e limpa	2
	14 Vida na água	2
	11 Cidades e comunidades sustentáveis	1
	15 Vida na terra	1
	Não informado explicitamente	1
Complexidade do problema subjacente	Complexo	33
	Simples	0
	Complicado	0
	Complexo ao cubo (ou <i>wicked</i>)	0
	Não informado explicitamente	37
Razões para designar um desafio como problema digno de atenção	Valores	60
	Passado	52
	Outros grupos dentro da jurisdição	12
	Outras jurisdições	7
	Outro enquadramento	3
	Não informado explicitamente	1
Enquadramento	Positivo	39
	Negativo	31
Formas de responder aos desafios		
O que está sendo oferecido	Pacote (ou conjunto) de intervenções	43
	Combinação sinérgica de intervenções	20
	Intervenção única	1
	Não informado explicitamente	6
Como é desenvolvida	Intervenção coprojetada	14
	Intervenção baseada em evidências selecionada	4
	Nova intervenção desenvolvida	1
	Ação liderada pela comunidade	1
	Não informado explicitamente	50
Como é gerenciada ao longo do tempo	Pensamento sistêmico	12
	Gestão de portfólio	5
	Não informado explicitamente	53

2.6 Referências

1. Kingdon JW. Agendas, alternatives, and public policies. Boston: Longman; 2011.
2. Snowden D, Boone M. A leader's framework for decision making. *Harvard Business Review* 2007; 85(11): 68-76.
3. National Marine Fisheries Service. Ecosystem-based fisheries management policy. Silver Spring: National Oceanic and Atmospheric Administration; 2016.
4. Jamison D, Nugent R, Gelband H, et al. Disease control priorities: Third edition (nine volumes). Washington: World Bank; 2015-2018.
5. Adam T. Advancing the application of systems thinking in health. *Health Research Policy and Systems* 2014; 12(1): 50.
6. Global Priorities Institute. A research agenda for the Global Priorities Institute. Oxford: University of Oxford; 2020.
7. Seixas BV, Dionne F, Mitton C. Practices of decision making in priority setting and resource allocation: A scoping review and narrative synthesis of existing frameworks. *Health Economics Review* 2021; 11(1): 2.
8. Akl EA, Fadlallah R, Ghandour L, et al. The SPARK Tool to prioritise questions for systematic reviews in health policy and systems research: Development and initial validation. *Health Research Policy and Systems* 2017; 15(1): 77.



Formuladora de políticas governamentais, Fitsum Assefa Adela

Comprometida formuladora de políticas, empenhada em levar uma perspectiva integrada do governo para o planejamento e desenvolvimento de nível ministerial

Como membro do gabinete e participante essencial na equipe macroeconômica do meu país, minha equipe e eu temos a enorme responsabilidade de oferecer as melhores recomendações para planos de desenvolvimento eficazes e projetos de políticas destinadas a responder aos desafios sociais. Isso torna o escritório que lidero um dos principais usuários de evidências, tanto para fornecer uma base para os planos e políticas, quanto para recomendações de políticas alternativas.

Minha participação na Comissão de Evidências, bem como meu envolvimento nos últimos três anos no topo do processo de formulação de políticas, onde nos esforçamos para fazer políticas em um ambiente complexo, proporcionaram a oportunidade ideal de reenfocar a necessidade de sintetizar as muitas formas de evidências pertinentes a uma questão em foco.

Para apoiar o uso de evidências na formulação de políticas e monitorar nossos impactos, minha equipe está desenvolvendo uma nova métrica de monitoramento e avaliação para acompanhar melhor o progresso no cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Além disso, estamos trabalhando com as partes interessadas para desenvolver um índice nacional de pobreza multidimensional (IPM) para complementar as medidas de pobreza existentes. Enquanto os IPM globais podem preparar o cenário para comparações globais, os IPM nacionais podem fornecer a sensibilidade necessária para os contextos locais.

Assim, apoio fortemente os *insights* fornecidos no capítulo 3 sobre decisões e tomadores de decisão, particularmente aqueles fornecidos na **seção 3.3** sobre a demanda por evidências entre os formuladores de políticas governamentais e o contexto para o uso das evidências. Também apoio plenamente os *insights* fornecidos sobre o sistema de suporte de evidências na **seção 6.2**, onde a necessidade de se basear em contextos locais (nacionais ou subnacionais) foi enfatizada. Os *insights* sobre a necessidade de bens públicos globais e capacidades distribuídas de forma equitativa na **seção 6.1** também são importantes, dada a falta de equidade global a esse respeito. Este relatório será instrumental para nos guiar no sentido das melhores maneiras de usar as evidências para compreender de forma adequada e responder de forma eficaz os desafios sociais.

