


ENAP *Cadernos*

**Do heróico ao
cotidiano: lições
aprendidas na condução
de projetos horizontais**

*Mark Hopkins, Chantal Couture e
Elizabeth Moore*



Do heróico ao cotidiano:
lições aprendidas na condução
de projetos horizontais

Fundação Escola Nacional de Administração Pública

Presidente

Helena Kerr do Amaral

Diretor de Comunicação e Pesquisa

Célio Yassuyu Fujiwara

Diretor de Gestão Interna

Augusto Akira Chiba

Diretora de Desenvolvimento Gerencial

Margaret Baroni

Diretora de Formação Profissional

Sandra Holanda

Centro Canadense para o Desenvolvimento da Gestão.

Do heróico ao cotidiano: lições aprendidas na condução de projetos horizontais / Mark Hopkins, Chantal Couture, Elizabeth Moore; traduzido por Luís Marcos B. L. de Vasconcelos. Brasília: ENAP, 2003.

108 p. (Cadernos ENAP, 24)

Tradução de: Moving from the heroic to the everyday: lessons learned from leading horizontal projects.

Mesa-redonda de pesquisa-ação do CCMD sobre a gestão de questões horizontais. ISSN 0104 – 7078

1. Administração Pública – América do Norte. 2. Serviços Públicos. 3. Gestão Pública. 4. Governança e governabilidade. 5. Técnicas gerenciais. I. Canadian Centre Management Development – CCMD. II. James Lahey. III. Título.

Cadernos ENAP é uma publicação da Fundação Escola Nacional de Administração Pública
Editor: Célio Yassuyu Fujiwara – *Coordenação de publicação:* Livino Silva Neto
– *Supervisão de produção gráfica:* Rodrigo Luiz Rodrigues Galletti – *Editoração eletrônica:* Ana Carla Gualberto e Maria Marta da Rocha Vasconcelos – *Revisão:* Luis Antonio Violin e Emília Moreira Torres – *Ficha catalográfica:* Equipe da Biblioteca ENAP

© ENAP, 2003

Tiragem: 1.000 exemplares

ENAP Escola Nacional de Administração Pública

Diretoria de Comunicação e Pesquisa

SAIS – Área 2-A – 70610-900 — Brasília, DF

Telefone: (61) 445 7096 – Fax: (61) 445 7178

Do heróico ao cotidiano:
lições aprendidas na condução
de projetos horizontais

Experiência canadense: Mesa-Redonda
de Pesquisa-Ação do CCMD sobre a
Gestão de Iniciativas Horizontais –
presidida por James Lahey

*Mark Hopkins, Chantal Couture e
Elizabeth Moore*

- © Centre Canadien de Gestion, *De l'effort héroïque au travail quotidien: les enseignements découlant de la direction de projets horizontaux*, 2001.

Tous droits réservés. Cette publication a été reproduite et traduite avec la permission de Ministre des Travaux Publics et Services Gouvernementaux (2001), Ottawa, Ontario K1A 0S5, Canada.

- © Canadian Centre for Management Development, *Moving from the heroic to the everyday: lessons learned from leading horizontal projects*, 2001.

All rights reserved. This publication has been reproduced and translated with the permission of the Minister of Public Works and Government Services (2001), Ottawa, Ontario K1A 0S5, Canada.

- © ENAP Escola Nacional de Administração Pública, *Do heróico ao cotidiano: lições aprendidas na condução de projetos horizontais*, 2001.

Todos os direitos reservados. Esta publicação foi traduzida e reproduzida com a permissão do Ministério de Obras Públicas e Serviços Governamentais (2001), Ottawa, Ontário K1A 0S5, Canadá.

Sumário

Observações do CCMD	07
Prefácio	08
Agradecimentos	10
Resumo	12
Introdução	16
<i>Capítulo 1 – Mobilização de equipes e redes</i>	24
Introdução	24
Compartilhando a liderança	25
Investindo no trabalho em equipe	26
Desenvolvendo cultura compartilhada	29
Desenvolvendo confiança	32
Da mobilização de equipes e redes ao desenvolvimento de estrutura compartilhada	35
<i>Capítulo 2 – Desenvolvendo estrutura compartilhada</i>	36
Introdução	36
Desenvolvendo entendimento comum	36
Definindo metas e resultados compartilhados: um ponto decisivo	38
Riscos inerentes de estratégia focada em resultados	38
Criando estrutura de <i>accountability</i>	43
Do desenvolvimento de estrutura compartilhada ao desenvolvimento de estruturas de apoio	44

Capítulo 3 – Desenvolvendo estruturas de apoio	45
Introdução	45
Selecionando uma estrutura de apoio	45
Adequando a estrutura à tarefa	49
Adequando a estrutura ao estágio do ciclo de vida	52
Recorrendo à orientação de especialistas ao criar estruturas	53
Do desenvolvimento de estrutura de apoio à manutenção do impulso necessário	54
Capítulo 4 – Mantendo o impulso	56
Introdução	56
Liderança e impulso	56
Identificando um campeão	57
Aproveitando pequenos sucessos	58
Administrando transições	60
Garantindo aprendizagem contínua	61
Considerando ferramentas e técnicas essenciais: comunicações, dinheiro e prazos	62
Mantendo o impulso: considerações finais	65
Conclusão	65
Apêndice 1 – Visão geral de estudos de caso e endereços e telefones de pessoas de contato	67
Apêndice 2 – Recursos adicionais	75
Apêndice 3 – Uma lista de verificação da <i>accountability</i> (TBS)	77
Apêndice 4 – Mecanismos de gestão horizontal do governo federal	79
Apêndice 5 – Atividades da mesa-redonda	95
Notas	97
Glossário de siglas	98

Observações do CCMD

O serviço público do Canadá vem evoluindo em ritmo cada vez mais acelerado e são necessárias pesquisas para abordar as questões e os desafios que os servidores enfrentam diariamente. Em regime de consultas com gerentes, o Centro Canadense para o Desenvolvimento da Gestão (*Canadian Centre for Management Development – CCMD*) identificou quatro questões que exigem atenção crítica e imediata e lançou quatro mesas-redondas de pesquisa-ação para abordá-las:

- Implementação do Acordo-Quadro sobre a União Social (SUFA);
- Construção de Organização de Aprendizagem;
- Gestão de Iniciativas Horizontais;
- Gestão de Riscos.

Este relatório foi lançado pela Mesa-Redonda de Pesquisa-Ação sobre a Gestão de Iniciativas Horizontais. Este projeto teve como objetivos avaliar iniciativas e pesquisas realizadas até o presente momento, identificar lições aprendidas e oferecer orientações práticas a gerentes sobre o como e o quando de uma gestão horizontal eficaz. Este documento e os outros produtos desta mesa-redonda cumprem plenamente esse mandato e vão além dele.

Os documentos gerados pela mesa-redonda ou para ela incluem a avaliação da literatura disponível e dissertações sobre temas relacionados a conselhos regionais, a accountability e as tendências no campo da governança e as maneiras de promover diálogo em torno da gestão de questões horizontais (esses documentos podem ser encontrados na página do CCMD na internet: www.ccmd-ccg.gc.ca).

Gostaria de agradecer ao Presidente Jim Lahey, secretário executivo adjunto do Ministério do Desenvolvimento de Recursos Humanos do Canadá (*Human Resources Development Canada – HRDC*). A profundidade e a riqueza desse projeto devem-se à sua liderança dedicada e criteriosa. Os membros da mesa-redonda também ofereceram contribuições valiosas, dedicando seu tempo voluntariamente ao projeto e compartilhando suas experiências, *insights* e conhecimentos. Gostaria, também, de agradecer às quase 200 pessoas que participaram de eventos satélites e ajudaram a ampliar e aprofundar o trabalho da mesa-redonda. Por último, gostaria de expressar meus agradecimentos a Geoff Dinsdale, coordenador da mesa-redonda, e aos membros da secretaria da mesa-redonda, Chantal Couture, Nathalie Burlone, Elizabeth Moore e Peter Stoyko.

Jocelyne Bourgon – Presidente do CCMD

Prefácio

Há algum tempo, os gerentes do serviço público reconheceram que trabalhar sem restrições impostas por fronteiras entre órgãos do governo é pré-requisito essencial para muitas de suas atividades. Em outras palavras, a necessidade da gestão horizontal tem se tornado mais premente em número crescente de casos, para que tarefas essenciais possam ser cumpridas. Sem esse tipo de colaboração, torna-se muito difícil administrar questões transversais relacionadas a políticas ou prestar serviços aos cidadãos de maneira que façam sentido para eles.

O que se percebe, no entanto, é que a gestão horizontal ainda se encontra em estágio de pioneirismo. Na maioria dos casos, ela depende de esforços individuais heróicos. Frequentemente, parece que os gerentes precisam superar obstáculos que o “sistema” poderia reduzir ou eliminar. Nossos conhecimentos nessa área ainda apresentam muitas lacunas e o acesso a nossos conhecimentos coletivos sobre o tema é extremamente difícil.

A idéia de organizar uma mesa-redonda sobre a gestão horizontal partiu do desejo de capturar os conhecimentos que já possuímos sobre o tema e torná-los mais acessíveis. Reunindo servidores, acadêmicos e outros profissionais, nossa intenção foi a de destilar o “estado da arte”.

Ficamos impressionados com o entusiasmo e o grande número de pessoas que queria participar. O processo foi ampliado para acomodar a demanda. Além de seis reuniões regulares da mesa-redonda, organizamos cinco eventos satélites especiais, para abarcar uma gama mais ampla de experiências. Ao todo, quase 200 pessoas compartilharam suas visões conosco.

Sem exceção, os intercâmbios foram intensos e esclarecedores. Mas como transmitir a energia e riqueza dessas discussões? Nenhuma abordagem do tipo “dez passos para o sucesso” ou lista de verificação nos permitiria fazer isso. Este documento oferece um resumo do que aprendemos e suas verificações apóiam-se fortemente nos casos que examinamos. Ele está suplementado por toda uma bibliografia comentada, estudos de caso e outros materiais que podem ser encontrados na internet, no endereço: www.cmd-ccg.gc.ca.

A arte e a prática da gestão horizontal ainda são muito incipientes. Esperamos que este documento possa ajudá-lo a desbravar fronteiras.

Agradeço às muitas pessoas que nos disponibilizaram seu tempo e conhecimentos e ao CCMD por patrocinar o nosso trabalho.

James Lahey – Presidente da Mesa-Redonda de Pesquisa-Ação do CCMD sobre a Gestão de Iniciativas Horizontais

Agradecimentos

Mesa-Redonda do CCMD sobre a Gestão de Iniciativas Horizontais

Presidente

James Lahey
Ministério do Desenvolvimento de Recursos
Humanos do Canadá (*Human Resources
Development Canada – HRDC*)¹

Membros

Margaret Amoroso
Laura A. Chapman
Rede de Liderança (*The Leadership Network – TLN*)
Iniciativa da Pesquisa sobre Políticas (*Policy
Research Initiative – PRI*)

Mary E. Dawson, Q.C.
Brian Dick
Ministério da Justiça do Canadá (*Justice Canada*)
Agência das Oportunidades para o Canadá Atlântico
(*Atlantic Canada Opportunities Agency – ACOA*)

Denis Gauthier
Mark Hopkins
Liseanne Foros
Ministério da Saúde do Canadá (*Health Canada – HC*)
HRDC

Jean-Pierre Gauthier
Ministério da Pesca e dos Oceanos do Canadá
(*Fisheries and Ocean Canada – F&O*)

Karen Jackson
Ministério do Meio Ambiente do Canadá
(*Environment Canada – EC*)

Karen Jackson
Redes Canadenses de Pesquisas sobre Políticas
(*Canadian Policy Research Networks*)

Doug Maley
Lucie McClung
HRDC
Gabinete do Conselho Privado (*Privy Council
Office – PCO**)

Evert Lindquist
Kathryn E. McCallion
Universidade de Victoria
Ministério das Relações Exteriores e do Comércio
Internacional do Canadá (*Department of Foreign
Affairs and International Trade – DFAIT*)

Robert W. Slater
Sharon Sutherland
Diane Vincent
EC
Universidade de Queen
Ministério da Agricultura e dos Agroalimentos do
Canadá (*Agriculture and Agri-Food Canada – AAFC*)

Carol Swan
Secretaria da Junta do Tesouro do Canadá
(*Treasury Board of Canada Secretariat – TBS*)

Michael Wernick
Ministério do Patrimônio Histórico e Cultural do
Canadá (*Canadian Heritage – PCH*)

Secretaria

Geoff Dinsdale	CCMD
Chantal Couture	EC
Elizabeth Moore	Universidade de Toronto
Nathalie Burlone	École Nationale de l'Administration Publique – França
Peter Stoyko	Universidade de Carleton

Os membros da mesa-redonda gostariam de agradecer às muitas pessoas que contribuíram para o desenvolvimento deste relatório, que incluem especialistas, organizadores e participantes de eventos satélites, participantes de testes focais, e às pessoas que cuidaram do processo de sua publicação, ajudando a tornar este relatório legível, relevante e útil para servidores de todo o país.

Resumo

A natureza da gestão horizontal

- A gestão horizontal diz respeito ao trabalho colaborativo não restrito a fronteiras entre órgãos e organizações.
 - Não existem regras concretas e fixas para a gestão horizontal – ela é mais arte do que ciência. Esse tipo de gestão é difuso e ocorre em todos os níveis de uma organização. Envolve o agrupamento de pessoas de diferentes órgãos e organizações e de diferentes formações em equipes e redes com propósito comum e cultura compartilhada.
 - A gestão horizontal é ferramenta valiosa, mas não é relevante em todas as circunstâncias e tem seus riscos, como o de estimular o “pensamento grupal”, cruzando fronteiras de accountability e autoridade e buscando consensos à custa da satisfação do interesse público.
- Diversos temas importantes foram levantados nas discussões e pesquisas da mesa-redonda.
 - A liderança que ordena o poder de influência e persuasão é o impulsionador chave. A melhor maneira de exercer essa liderança é por meio do diálogo, enfatizando a arte de ouvir ativamente.
 - Uma cultura que valorize a colaboração e a confiança entre parceiros é essencial.
 - As iniciativas horizontais têm ciclo de vida, o que torna crucial a cronometragem das ações. Para manter o impulso inicial, reflexões e ajustes são necessários.
 - Os gerentes de iniciativas horizontais precisam manter-se em contato com estruturas verticais para garantir a accountability, a autoridade e os recursos necessários.
 - Os sistemas de apoio (bancos de conhecimentos, alocações de recursos e sistemas similares) frequentemente operam contra a gestão horizontal e precisam ser adaptados.

Dimensões essenciais da gestão horizontal

• A mesa-redonda explorou quatro dimensões essenciais da gestão horizontal:

1) Mobilização de equipes e redes – A capacidade de mobilizar equipes e redes é crucial para que uma iniciativa decole efetivamente, principalmente diante de interesses contrários. Há muitas coisas que promovem a mobilização:

- A liderança seria o elemento essencial. Embora, no início do processo, uma ou duas pessoas possam assumir a responsabilidade principal, a liderança funciona melhor quando é compartilhada e passada de pessoa a pessoa, de acordo com as circunstâncias e os pontos fortes pessoais. O diálogo e a persuasão constituem os métodos chave para identificar oportunidades e solucionar conflitos.
- O trabalho em equipe possibilita a coesão de parceria horizontal. O envolvimento precoce e aberto faz com que as pessoas “vistam a camisa” do processo coletivamente. As recompensas e o reconhecimento oferecem um incentivo para a cooperação. Uma rede ampla e inclusiva de partes interessadas e terceiros faz com que mais pessoas juntem suas forças ao processo.
- Modelos mentais e vocabulários compartilhados ajudam a gerar uma cultura de trabalho para uma iniciativa.
- Essa é a cola que mantém uma iniciativa unida. Desenvolver a credibilidade, investir em relações, promover a abertura e manter diálogo contínuo promovem a confiança. Pequenas ações podem criar clima positivo para as pessoas se arrisarem mais como grupo.

2) Estruturas compartilhadas – O desenvolvimento de estrutura compartilhada ajuda a garantir que todos estejam trabalhando no sentido de alcançar as mesmas metas.

- É necessário internalizar entendimento comum de questões essenciais. Uma base compartilhada de fatos, o diálogo e a paciência são elementos necessários para que isso seja possível.
- Uma clara noção de metas e resultados compartilhados, bem como de funções e responsabilidades, pode promover mecanismos eficazes de accountability. Pode ser necessário, no entanto, que esses elementos evoluam de modo a permitir que a iniciativa se adapte a circunstâncias que mudam constantemente e a novas oportunidades.
- Há uma tensão entre a accountability individual e um senso comum de propósito e responsabilidade. É importante reconhecer e administrar essa tensão.

- O planejamento e os relatórios permitem accountability adequada, comunicações eficazes e a disciplina necessária para que uma iniciativa funcione.

3) Estruturas de apoio – Diversas estruturas de apoio podem ser usadas para ajudar os gerentes a desenvolver relações e realizações duradouras. As estruturas informais exigem menos recursos, são mais flexíveis e não precisam ser obrigatoriamente usadas pelos membros (por exemplo, comunidades de prática). As estruturas formais exigem mais recursos, mas são menos ambíguas. Sua implementação exige alguma habilidade e conhecimentos logísticos (por exemplo, órgãos ou agências).

- Os gerentes devem refletir cuidadosamente sobre a adequabilidade das diversas estruturas disponíveis. Elas não precisam ser estruturas rígidas, com sede física fixa.
- A cronometragem das ações também é crucial, pois estruturas construídas muito precocemente podem minar o desenvolvimento de cultura compartilhada. A formalidade excessiva nos estágios iniciais de uma iniciativa pode afetar a motivação, mas se as estruturas de apoio forem construídas tarde demais, a elasticidade de uma iniciativa poderá ficar comprometida. A escolha de uma estrutura frequentemente depende do estágio de desenvolvimento de uma iniciativa.
- Quando informações são compartilhadas para facilitar a coordenação, as estruturas informais ajudam a promover conversações frequentes e abertas. Por outro lado, estruturas formais frequentemente são necessárias para garantir a qualidade e a coerência dos documentos e dados.
- Ao compartilhar recursos para criar novas capacidades, a escolha da estrutura frequentemente depende da quantidade de recursos que estiverem sendo compartilhados e da duração do mecanismo de compartilhamento. Movimentações e compartilhamentos de recursos em escala maior e prazo mais longo precisam ser documentados formalmente e exigem prestação de contas formal.
- Para compartilhar autoridade ou tomar decisões importantes que envolvam mais de um mandato, estruturas formais são necessárias.
- Mesmo quando uma iniciativa tem um ponto final concreto, é importante que estruturas sejam planejadas para facilitar o desenvolvimento de relações de longo prazo.

4) É importante manter o impulso inicial – Qualquer iniciativa tem seus altos e baixos, razão pela qual os gerentes precisam trabalhar ativamente para manter o seu impulso inicial. A liderança é importante para motivar atores essenciais, canalizar informações para manter o senso de compromisso

de todas as pessoas envolvidas e tornar rotineira a prática de trabalhar horizontalmente.

- Um campeão (pessoa de destaque) de fora pode ajudar a manter uma iniciativa no trilho certo e conectá-la a estruturas verticais.
- Tirar proveito de pequenas experiências bem-sucedidas demonstra a viabilidade de uma iniciativa e motiva seus parceiros. É importante estabelecer marcos fundamentais a serem alcançados, dar visibilidade a experiências bem-sucedidas, demonstrar que a iniciativa está progredindo e apresentar resultados.
- Um mecanismo horizontal pode sofrer diversas transições durante o seu ciclo de vida. Os gerentes podem influenciar a cronometragem de uma iniciativa, mantendo todos os parceiros concentrados em metas essenciais e atuando com flexibilidade em resposta a mudanças ocorridas no meio ambiente e a oportunidades emergentes.
- É necessária a aprendizagem contínua que se reflita em experiências e leve a iniciativa adiante.
- Embora os recursos financeiros possam melhorar a capacidade, a disponibilidade de recursos muito precocemente no processo pode inibir a iniciativa individual e impedir que as pessoas inovem.
- O estabelecimento de prazos ajuda as pessoas envolvidas a desenvolver um cronograma comum e a administrar sua carga de trabalho eficazmente.

Introdução

Aprimorando nossos conhecimentos sobre a gestão horizontal

Há três lacunas importantes em nossa base de conhecimentos sobre o tema das iniciativas horizontais:

- A necessidade de desenvolvermos orientações práticas. Muito tem sido escrito sobre o valor e a importância da gestão horizontal; no entanto, poucas orientações práticas foram desenvolvidas em torno do tema. Nas palavras de um participante, “muito já foi feito nessa área – mas pouca coisa em nível prático”.

- Observa-se a necessidade de compartilhar experiências reais. Diversas experiências práticas bem-sucedidas nos últimos cinco a dez anos não foram documentadas. Como um participante afirmou, “as pessoas não sabem que iniciativas horizontais estão sendo desenvolvidas. Estamos perdendo oportunidades de intercâmbio com os outros”. Para esse fim, decidimos basear esse projeto em experiências reais e capturar o sentido das palavras dos servidores ao descreverem suas experiências e percepções.

- Precisamos reconhecer as dificuldades ainda presentes no mundo real, para fazer gestão horizontal e superar os obstáculos institucionais e culturais que prejudicam o aprimoramento desse modelo de gestão.

Tirando proveito de muitas experiências e fontes

Este relatório tira proveito das bases lançadas pelo relatório da Força-Tarefa de Secretários Executivos de 1966 sobre a Gestão Horizontal de Questões Relacionadas a Políticas e vai além do enfoque em questões horizontais relacionadas a políticas, para abordar uma gama mais ampla dessas questões. Ele também se baseia nas experiências e lições aprendidas

por gerentes. As muitas citações apresentadas neste documento foram extraídas de estudos de caso e de discussões desenvolvidas em reuniões de mesas- redondas e eventos satélites especiais (o Apêndice 5 fornece mais informações sobre os eventos satélites).

Os seguintes estudos de caso serão enfatizados ao longo deste documento (o Apêndice 1 apresenta resumos de casos e fornece informações para contatos):

- serviços [Team Canada Inc., Iniciativa do Desenvolvimento Econômico Conjunto (*Joint Economic Development Initiative – JEDI*), Equipe Rural de New Brunswick (*Rural Team New Brunswick – RTNB*)];

- pesquisas (PRI, Memorando de Entendimento sobre Ciência e Tecnologia);

- políticas [Estratégias para Aborígenes Residentes em Áreas Urbanas (*Urban Aboriginal Strategy – UAS*), Plano de Ação Nacional para as Crianças (*National Children’s Agenda – NCA*), Lei dos Oceanos, Força-Tarefa do Setor Voluntário, Política Canadense de Publicidade em Revistas (*Canadian Magazine Policy*), Planejamento de Médio Prazo e de Transição];

- apoio interno (por exemplo, a TLN, conselhos regionais federais);

- emergências (por exemplo, o desastre da Swissair);

- projetos multifacetados [O Plano de Ação do Rio St. Lawrence (*St. Lawrence Action Plan – SLAP*), a Lei dos Oceanos, a Abordagem da Visão Regional do Ministério dos Recursos Naturais do Canadá (*Natural Resources Canada - NRCan*)].

Muitos desses estudos de caso, bem como outros recursos gerados pela mesa-redonda e para ela, podem ser encontrados na página do CCMD na internet, no endereço: www.ccmd-ccg.gc.ca.

A gestão horizontal diz respeito à gestão de redes

A gestão horizontal envolve mais do que a cooperação entre todos os ministérios. Iniciativas horizontais freqüentemente envolvem governos provinciais e municipais, organizações não governamentais (ONGs), grupos e líderes comunitários, acadêmicos e a comunidade internacional. A essência da gestão horizontal foi descrita por um participante como o desafio de “reunir diversas pessoas e alinhar autoridades de forma complementar, com vistas à consecução de um objetivo comum”. Às vezes, uma equipe é o conceito correto – onde objetivos bem coesos e uma cultura comum foram desenvolvidos – como no caso da Team Canada Inc., por exemplo. Em outros

casos, a equipe central constitui o cubo de uma rede mais ampla de participantes, como no caso do SLAP, que precisou envolver um número enorme de usuários numa extensa área geográfica:

“[Trabalhar horizontalmente] significa ser capaz de trabalhar em equipes e redes que envolvem a participação de todos os órgãos e organizações; pensar e agir corporativamente (...) o serviço público encontra-se numa era pós-estrutural, na qual o poder é exercido por meio de redes, nas quais a influência resulta da cooperação (...)” (Mel Cappe, Diretor do Conselho Privado e Secretário do Conselho de Ministros em discurso à APEX, em 31 de maio de 2001).

Pode-se imaginar pelo menos três graus de trabalho horizontal:

- atitudes e cultura horizontais – Quando indivíduos fazem esforço consciente para trabalhar horizontalmente em suas tarefas rotineiras, desenvolvendo vínculos informais que facilitam o intercâmbio;
- coordenação horizontal – Quando organizações coordenam atividades para reduzir ou eliminar a sobreposição e a duplicação;
- colaboração horizontal – Quando os recursos, o trabalho e/ou os processos decisórios são integrados em todas as organizações.

Quando passamos da cultura horizontal para a colaboração, geralmente passamos da simples troca de informações para o compartilhamento de recursos, trabalho e, em última análise, de autoridade². Passamos, portanto, de relativamente poucos requisitos administrativos e de accountability para muitos requisitos (por exemplo, requisitos financeiros, de recursos humanos e legais). Embora uma cultura horizontal (por exemplo, abertura e compartilhamento de informações) constitua base essencial para qualquer atividade horizontal, este relatório focaliza, principalmente, a gestão de projetos horizontais.

A gestão horizontal é mais arte do que ciência

Não existem regras rígidas e bem definidas para as iniciativas horizontais. Também não existem fórmulas simples para uma gestão horizontal bem-sucedida:

“A gestão horizontal não é um técnica, como a de pilotar um avião. Em última análise, ela depende de bom senso e engenhosidade, da disposição de assumir riscos e de paciência e determinação” (membro da mesa-redonda).

A gestão horizontal está se tornando cada vez mais crucial para uma boa governança

A mesa-redonda identificou três razões pelas quais a gestão horizontal se tornará cada vez mais importante.

A razão mais importante é a eficácia que ela garante. A gestão horizontal freqüentemente constitui a única ou a melhor maneira de obter resultados. Ela pode não ser o método mais eficiente, principalmente a curto prazo, mas pode ser o mecanismo mais eficaz a longo prazo. Ela vem ao encontro de desafios enfrentados pelo serviço público que estão se tornando cada vez mais complexos e sendo revistos a partir de perspectivas horizontais. A necessidade de administrar adequadamente os oceanos, de restaurar a saúde ecológica do rio St. Lawrence ou de definir um plano de ação nacional para as crianças ilustra como o imperativo de envolver ampla gama de atores e a capacidade limitada de qualquer ator de atuar sozinho tornam a gestão horizontal absolutamente necessária. Para garantir a eficácia, precisamos fortalecer a coordenação no desenvolvimento de políticas e na prestação de serviços, bem como os vínculos entre as políticas e as operações, envolvendo todos os órgãos do governo. No caso da política definida para os oceanos, por exemplo, 23 ministérios e órgãos federais têm responsabilidades a assumir, dez dos quais são atores chave, e mais de 100 instrumentos legais que regulam atividades relacionadas aos oceanos precisam ser observados.

“A Lei dos Oceanos atribui ao ministro da Pesca e dos Oceanos a responsabilidade pelo desenvolvimento e implementação de uma estratégia para a gestão oceânica, sem oferecer qualquer alavanca-gem nova para a realização dessa tarefa. Essa situação exige cola-boração horizontal com outros ministérios federais, outros níveis de governo e outras partes interessadas” (Lei dos Oceanos).

“Só podemos compreender a complexidade da tarefa que nos foi atribuída se considerarmos o grande número de organizações que têm jurisdição sobre diferentes aspectos do ecossistema do rio St. Lawrence e o número de usos freqüentemente conflitantes associados ao rio” (SLAP).

“O trabalho horizontal tem um propósito – usar ferramentas disponíveis em outros ministérios como parte da solução” (participante de evento satélite).

O segundo fator está relacionado à tecnologia. Nas discussões que desenvolvemos, observamos que o governo eletrônico apresentava o potencial de produzir mudanças radicais na forma de atuação do governo.

Clientes e cidadãos serão cada vez mais meticolosos na averiguação da prestação de nossos serviços, o que trará implicações para a nossa forma de organização.

“O governo eletrônico exigirá relações muito mais colaborativas nos bastidores. O trabalho horizontal deixará de ser uma opção. Ele será essencial” (participante de evento satélite).

A terceira razão diz respeito a *valores*. Uma pergunta que nos fizemos foi: “Como o serviço público se adaptará para satisfazer as expectativas das novas gerações?” Sabemos que a chamada “geração de ligação” se sente menos à vontade com velhas certezas e categorias. Ao mesmo tempo, uma pesquisa sobre valores do público revelou claramente que a deferência está em baixa, como resultado das amplas mudanças nas relações de autoridade ocorridas na sociedade ocidental como um todo. Aumentar a capacidade de os governos agirem como elementos de redes de atores na solução de problemas sociais e econômicos parece estar em sintonia tanto com a base de valores de futuras geração de líderes como com as expectativas do público.

A gestão horizontal não é uma bala de prata

“Nem tudo é horizontal – a horizontalidade nem sempre é relevante” (participante de evento satélite).

A gestão horizontal também não deve ser vista como a cura para todos os males ou como um fim em si. Ela traz enormes benefícios, mas também tem seus riscos.

- A gestão horizontal alonga o processo decisório. Para conquistar a confiança e garantir a colaboração de uma rede, são necessários grandes investimentos em tempo e energia.
- O “pensamento grupal” constitui um perigo inerente à coordenação e a alguns aspectos relacionados à cooperação de muitos projetos. “O consenso é um bicho-papão.” Isso pode levar à adoção do “denominador comum mais baixo” à custa de opções mais duras e mais sintonizadas com o interesse público.
- Os processos horizontais podem se desconectar dos canais de autoridade, accountability e ação, quando uma iniciativa não está vinculada às suas estruturas de apoio – que frequentemente são verticais. Isso pode acontecer quando as pessoas envolvidas nas negociações não comunicam suas decisões de volta à “matriz”, ou não recebem a autoridade necessária

para negociar. Fazer com que a iniciativa se torne um elemento do processo oficial de planejamento de uma organização é requisito crítico para a alavancagem do apoio e dos recursos necessários.

Esses riscos servem para enfatizar a importância de considerar a gestão horizontal como um meio para chegar a um fim, e não como um fim em si. A gestão horizontal não é um valor, e, sim, uma ferramenta. A nossa maior orientação é de que a decisão de levar a cabo uma iniciativa horizontal deve ser firme e bem fundamentada em avaliação completa dos resultados almejados e das opções disponíveis.

Temas transversais surgidos no trabalho da mesa-redonda

Reinventando a liderança

Acima de tudo, a gestão horizontal exige uma forma reinventada de liderança – liderança que apóie a evolução da cultura e, ao mesmo tempo, conclua projetos nos prazos determinados e sem estourar seus orçamentos. Precisamos de liderança que mobilize adequadamente o poder de influência e persuasão, seja exercida por meio de canais de diálogo, seja distribuída na organização como um todo, compartilhe o crédito e assuma o risco de superar as confusões temporárias que podem surgir no processo de assumir compromisso compartilhado.

A gestão horizontal exige redefinição da função dos ministérios e do governo como um todo. Os participantes indicaram que os ministérios relutam em permitir que um único ministério assuma a liderança na coordenação de diversas iniciativas. Para que os ministérios possam trabalhar horizontalmente, cada ministério deve, às vezes, estar disposto a atuar subordinadamente.

“Estimule servidores de escalões mais altos a definir os problemas horizontalmente. A forma pela qual eles definem os problemas e solicitam a outros que os solucionem é crucial” (participante de evento satélite).

A maioria dos servidores dos escalões superiores adota a retórica de advogar a gestão horizontal. No entanto, suas ações freqüentemente contradizem a sua retórica, na medida em que os gerentes procuram promover os interesses de seus ministérios, convencendo seus colegas a adotar seus pontos de vista. Os líderes precisam harmonizar suas palavras com suas ações e só usar a linguagem da gestão horizontal, quando realmente estiverem dispostos a fazer o investimento que ela exige no diálogo e na parceria.

Desenvolvendo bases culturais e de confiança

O desenvolvimento de cultura favorável e confiança necessária entre os participantes é elemento indispensável. Elas podem viabilizar ou destruir qualquer iniciativa. O tempo necessário para o desenvolvimento dessa confiança varia de acordo com as relações históricas entre os membros, a compatibilidade de suas metas e de seus interesses e o grau de conflito entre seus mandatos ou objetivos.

Administrando necessidades que mudam ao longo do tempo

Em muitas situações, o maior desafio é administrar a evolução de uma iniciativa. Uma iniciativa muda ao longo do tempo – à medida que as relações estabelecidas dentro de uma rede amadurecem e a iniciativa assume objetivos concretos. A natureza do apoio, das ferramentas e das habilidades necessárias também evoluirá. A necessidade de se adaptar constitui outra razão pela qual a gestão horizontal é mais arte do que ciência, e um bom discernimento representa componente crucial de liderança bem-sucedida. Nas palavras de um participante, “como nas comédias, o ritmo é tudo na gestão horizontal”.

Mantendo o contato vertical

A realidade do trabalho horizontal em ambiente institucional vertical exige a manutenção de vínculos com a estrutura vertical, que normalmente é a fonte de financiamentos e autoridade. Desconsiderar a importância desses vínculos pode ser fatal. Fortes vínculos verticais são tão importantes quanto fortes vínculos horizontais. Sem apoio vertical, as iniciativas horizontais ficam vulneráveis. Uma barreira freqüente e frustrante para o sucesso é ter participantes sem a necessária autoridade delegada por seus órgãos para tomar decisões.

“Na iniciativa da Team Canada Inc., cada pessoa estava adequadamente familiarizada com o seu negócio e gozava da autonomia necessária para negociar margens de lucro adequadamente” (membro da mesa-redonda).

Fazendo com que os sistemas de apoio funcionem

A necessidade de compartilhar informações e conhecimentos, recursos, atividades e processos decisórios está se tornando cada vez mais premente. No entanto, muitos dos sistemas de apoio que temos – envolvendo

desde bancos de dados a programas de computador, sistemas de gestão financeira, funções orçamentárias, de auditoria e de avaliação e estruturas de accountability – freqüentemente minam essas atividades, em vez de apoiá-las. Conseqüentemente, precisamos ter determinação e engenhosidade extraordinárias para sermos bem-sucedidos. Precisamos prestar mais atenção na necessidade de modernizar esses sistemas de apoio e de compartilhar experiências em relação a como usar os sistemas existentes.

Dimensões essenciais da gestão horizontal

Para serem bem-sucedidos, os projetos horizontais devem levar em consideração quatro dimensões essenciais (veja o quadro a seguir). Cada uma dessas dimensões será explorada nas quatro seções seguintes deste relatório.

Mobilização de equipes e redes	Capítulo 1
Desenvolvendo um estrutura compartilhada	Capítulo 2
Desenvolvendo estruturas de apoio	Capítulo 3
Mantendo o impulso	Capítulo 4

Capítulo 1

Mobilização de equipes e redes

Introdução

A diversidade dos atores envolvidos em redes horizontais tem aumentado radicalmente nos últimos cinco a dez anos. A colaboração interministerial é apenas elemento desse cenário. Governos provinciais e municipais e uma ampla gama de partes interessadas com diferentes interesses e formações, incluindo ONGs, associações de classes, voluntários, defensores de diferentes idéias, organizações de serviços e o setor privado, podem estar envolvidos atualmente.

A despeito do grau de diversidade, os desafios da gestão horizontal continuam sendo os mesmos – o compartilhamento da liderança, o desenvolvimento de equipes, a vinculação de culturas, o compartilhamento de responsabilidades e o desenvolvimento da confiança constituem o mais importante grupo de fatores capazes de garantir o seu sucesso. As pessoas podem fazer as coisas acontecerem ou minar todas as possibilidades.

“Houve amplo acordo entre todos os conselhos regionais federais de que os principais determinantes do sucesso eram mais de natureza cultural do que institucional” (Os Conselhos Regionais Federais e a Governança Horizontal, setembro de 2000).

“A personalidade ainda é responsável por 98% do sucesso” (membro da mesa-redonda).

“É como se as leis da gravidade tivessem mudado. Subitamente, não há mais centro de gravidade e todos os elementos de um antigo “sistema solar” organizado estão girando uns em torno dos outros agitadamente. Essa é a minha metáfora para se pensar sobre a gestão horizontal. A forma de nos relacionarmos uns com os outros e com o centro não é mais predeterminada. Ela precisa ser criada. Esse processo envolve muita responsabilidade – mas também muitas oportunidades” (participante de evento satélite).

Compartilhando a liderança

O padrão de liderança bem-sucedida sugerido por nossos estudos é bastante paradoxal. Por um lado, iniciativas horizontais bem-sucedidas frequentemente resultaram de esforços individuais intensivos; por outro, a liderança em iniciativas bem-sucedidas foi frequentemente compartilhada.

Tanto a Team Canada Inc. como a Força-Tarefa do Setor Voluntário adotaram um modelo compartilhado de liderança, segundo o qual o *locus* da liderança mudava de acordo com a natureza dos desafios enfrentados.

“Observou-se que a liderança compartilhada em todos os níveis (ministros, servidores do alto escalão, participantes) constituiu um meio eficaz de se manter o senso de compromisso” (Team Canada Inc.).

“Havia muitos líderes dos ministérios participantes. Os líderes não eram, necessariamente, do nível de secretários executivos adjuntos, mas eram indivíduos empenhados em resolver problemas” (Força-Tarefa do Setor Voluntário).

A liderança compartilhada possibilita a superação dos desafios da gestão horizontal. Em estudo realizado para a Mesa-Redonda sobre o Papel dos Conselhos Regionais Federais, Luc JUILLET verificou que:

“Era geralmente necessário que alguns membros dos conselhos assumissem funções de liderança em relação a arquivos e iniciativas específicos. A adoção dessa forma de “liderança distribuída” foi essencial para que os conselhos lidassem com um conjunto maior de arquivos horizontais e mantivessem noção clara de que o trabalho dos conselhos é satisfazer as necessidades e prioridades de seus membros. Por essa razão, a liderança não deve ser exercida apenas pelo presidente, e deve ser amplamente compartilhada com os membros” (Os Conselhos Regionais Federais e a Governança Horizontal, setembro de 2000).

A Team Canada Inc. também verificou, nos estágios iniciais de seu estabelecimento, que uma equipe coesa de três líderes [Ministério da Indústria (*Industry Canada – IC*), DFAIT, AAFC] desempenhou papel crucial para garantir o sucesso do projeto de modo geral. Sua capacidade de trabalhar em equipe, de ignorar interesses individuais dos ministérios e de levar a iniciativa adiante fez toda a diferença.

Uma liderança bem-sucedida também envolve uma mistura de liderança tradicional, adequada a uma burocracia hierárquica, e de uma nova forma de liderança. A liderança na gestão horizontal envolve o uso do poder

de influenciar e persuadir por meio de canais de diálogo. Essa forma de liderança pode estimular e fortalecer a confiança e promover um processo de mudança cultural. A mesa-redonda verificou que a liderança para a gestão horizontal exige, em sua essência, a capacidade de administrar relações de interdependência. Os líderes conseguiram identificar vinculações sistêmicas, metas conflitantes e fontes de resistências, comunicar áreas de interesse mútuo e reunir equipes e redes de partes interessadas. Eles também tiveram a coragem de agir quando observaram que algum consenso não constituía a melhor opção.

“A capacidade de persuadir e motivar membros na ausência de autoridade formal e de incentivos verticais e de reunir pessoas em torno de objetivos comuns foi vista como importante competência de liderança” (Os Conselhos Regionais Federais e a Governança Horizontal, setembro de 2000).

Investindo no trabalho em equipe

Observou-se que a capacidade de desenvolver e manter uma equipe constituía um dos testes essenciais da liderança necessária para possibilitar a efetivação do trabalho horizontal. As equipes analisadas em estudos de caso apresentavam características bem diferentes. Esses estudos de casos incluíram desde equipes bem coesas, que trabalharam durante 36 horas em operação de busca e resgate de um avião da Swissair, até a rede de equipes que continua a trabalhar na restauração do rio St. Lawrence 13 anos após ter sido montada. O que determina a natureza das equipes são diferenças de tempo de atuação, número de participantes a serem coordenados e clareza de propósito. No caso da busca e resgate do avião da Swissair, a missão era clara desde o primeiro instante. No caso da JEDI de New Brunswick, objetivos comuns foram sendo definidos ao longo de muitos meses.

Envolvimento precoce

Um fator chave é o envolvimento precoce, mas isso implica risco. Ampliar uma rede muito precocemente pode dificultar o consenso. Por outro lado, o tempo necessário para desenvolver sentimento compartilhado de confiança e entendimento comum enfatiza a importância de envolver todos os atores em potencial bem no início de um processo. Quanto mais cedo as pessoas forem envolvidas, mais fácil será fazer com que elas “vistam a camisa” do processo efetivamente e mantenham a disposição de continuar a negociar.

Uma falha detectada logo no início do plano de recuperação do Rio St. Lawrence foi o fato de os governos federal e provinciais não terem sido plenamente envolvidos desde os seus estágios iniciais. Para corrigir essa falha inicial, muito tempo e esforços precisaram ser investidos no decorrer do processo.

É também crucial envolver as pessoas certas da maneira certa. Isso freqüentemente exige muita engenhosidade. No caso da Iniciativa do Setor Voluntário (*Voluntary Sector Initiative – VSI*), não havia idéia clara de quem deveria ser envolvido. A abordagem usada foi a de identificar pessoas imparciais familiarizadas, mas não envolvidas com o setor, e solicitar-lhes que indicassem participantes entre as 1.500 pessoas que se propuseram a participar. Cerca de 70 delas foram selecionadas para atuar em diversos mecanismos colaborativos com 12 técnicos do governo para planejar e administrar o trabalho da iniciativa. Um processo aberto e transparente para a seleção de participantes pode gerar benefícios em termos de credibilidade junto aos próprios participantes e a outras partes interessadas.

Recompensando e reconhecendo ações bem-sucedidas

A mesa-redonda também verificou que os custos para participar de iniciativas horizontais são altos em termos de tempo e energia – e as recompensas relativamente limitadas. Nem sempre há incentivos para que haja cooperação. Na verdade, às vezes, as pessoas conseguem calcular se os benefícios da cooperação tendem a superar os da sua falta. Elas, então, agem de acordo com o resultado desse cálculo. Muitos participantes mencionaram o problema da carga de trabalho e o fato de os projetos horizontais serem deixados nas prateleiras e relegados a segundo plano em relação às funções regulares dos participantes.

Um dos mecanismos que confirmadamente mantiveram a motivação das equipes foi o simples ato de recompensar e reconhecer ações bem-sucedidas. O pagamento de gratificações, a alocação de mais tempo para os participantes usarem como considerassem melhor e a concessão de prêmios são exemplos de mecanismos eficazes dessa natureza. O Conselho Federal de Saskatchewan reconheceu o esforço de funcionários federais emitindo certificados de reconhecimento, convidando-os para almoços formais com o Conselho Federal e publicando matérias em boletins. O Conselho de Servidores Públicos Graduados de Quebec (*Quebec Council of Senior Federal Officials*) tem patrocinado uma festa para a entrega de prêmios de distinção como parte de seu programa de recompensas. Essa festa reconhece o trabalho dos funcionários envolvidos em projetos interministeriais.

Meios informais de reconhecimento podem ser igualmente gratificantes para os membros das equipes. Por exemplo, elogiá-los reservadamente ou diante de outros membros de sua equipe pode contribuir muito para gerar e manter o seu entusiasmo.

Administrando mudanças e diversidades dentro de redes

Alguns casos evidenciaram a necessidade de desenvolver ampla rede de terceiros e partes interessadas cujo envolvimento – em diferentes níveis de intensidade e esforço – pode ser crucial. Uma rede dessa natureza pode ser fonte de orientações objetivas, particularmente quando uma iniciativa envolve alguma questão controversa. No caso da Política Canadense de Publicidade em Revista, por exemplo, que envolvia controvérsia comercial acirrada entre o Canadá e os Estados Unidos, a solução foi sugerida por um representante do governo americano não envolvido no processo de solução da controvérsia.

“Uma questão fundamental a ser considerada é como envolver partes interessadas no desenvolvimento de políticas e como equilibrar os interesses dos municípios com os de diferentes partes e cidadãos. A comunidade de ONGs pode contribuir muito com idéias interessantes. Identificar novos modelos para reunir todos em torno da mesa de negociação constitui um desafio” (participante de evento satélite).

Um desafio crucial a ser superado na gestão dessas redes é o fato de os membros terem capacidades diversificadas, o que torna suas relações assimétricas. Alguns grupos contam com mais recursos e são mais qualificados, mais bem preparados, mais sofisticados e, portanto, mais capazes de participar de uma parceria.

“Essa iniciativa [a estratégia para os aborígenes que vivem em áreas urbanas] talvez tenha sido afetada por problemas relacionados à defesa de interesses individuais, porque há fortes interesses pessoais no meio da escassez que tornam as coisas extremamente imóveis (...). O desafio tem sido o de estimular todos os parceiros a trazer recursos disponíveis para a mesa (direta e indiretamente) e reconhecer que nem todas as contribuições precisam ser iguais ou contabilizadas somente em bases financeiras” (membro da mesa-redonda).

“Embora o Centro de Coordenação de Resgates – Halifax (*Rescue Coordination Centre – RCC Halifax*) – tenha o mandato federal para

realizar operações aeronáuticas e marítimas de busca e resgate, ele frequentemente recorre à ajuda de muitos outros grupos voluntários e de associações federais, provinciais, municipais e locais. Alguns desses grupos parceiros têm funções semelhantes, embora atuem em outros ambientes. Contrariando as expectativas, nem todos os parceiros tinham estratégias formais para enfrentar emergência dessa natureza. Alguns não tinham planos contingenciais para enfrentar incidente dessa magnitude, enquanto outros estavam plenamente preparados para atuar organizadamente” (Busca e Resgate do Avião da Swissair).

No caso da PRI, as duas redes mais bem-sucedidas no exercício horizontal eram compostas por ministérios de menor porte, que percebiam o valor do compartilhamento. Os membros das redes governamentais de grandes ministérios viam menos valor no compartilhamento e, portanto, não agiram de forma tão colegiada.

“As coisas só funcionam se houver respeito entre as pessoas envolvidas. É preciso que haja um nível básico de certeza de que todas as partes estão dispostas a contribuir de alguma maneira e têm condições de fazê-lo” (membro da mesa-redonda).

Grandes ministérios têm responsabilidade especial de ouvir as perspectivas de ministérios de menor porte e precisam resistir à tentação de presumir que a sua perspectiva integra todas as percepções óbvias e cruciais. Os ministérios de menor porte, por sua vez, devem procurar identificar áreas de interesse comum com outras organizações, nas quais possam agregar o maior valor possível e alavancar seus pontos fortes singulares.

Desenvolvendo cultura compartilhada

Um fator essencial para o sucesso parece ser o nível de cultura compartilhada que os participantes conseguem desenvolver. As pessoas podem se sentar à mesa, inicialmente, com diferentes perspectiva, agenda e entendimento da razão de estarem lá. Elas podem estar lá para explorar oportunidades efetivas, identificar possíveis benefícios para a sua organização, decidir se devem participar ou promover sua própria agenda. Uma organização e seus parceiros vêm para a mesa com diferentes suposições e usam terminologia própria.

Criando vocabulário comum

Aprender a falar um idioma comum é requisito crucial. Uma solução para esse desafio é o desenvolvimento de vocabulário comum.

“No caso da NCA, o HC analisou os problemas, tomando por base os fatores que determinam boa saúde. O HRDC considerou a questão do ponto de vista do desenvolvimento de capital humano e foi necessário desenvolver um vocabulário que pudesse ser usado por ambos os grupos” (membro da mesa-redonda).

“Os vocabulários usados nos escritórios centrais e nas repartições regionais são diferentes, principalmente se você precisar conversar com formuladores de políticas. Eles descrevem as coisas de outra maneira. Precisamos passar mais tempo juntos. Precisamos ter base comum de entendimento. Você não conseguirá absorver a sabedoria das pessoas, se não dedicar o tempo necessário para chegar a um entendimento” (participante de evento satélite).

“Os membros da RTNB não tinham visão comum até se comprometerem a participar do desenvolvimento de um plano estratégico. O processo do planejamento estratégico também permitiu que os membros percebessem que a terminologia que usamos cotidianamente muitas vezes, não tem o mesmo significado de um ministério outro” (RTNB).

Compreendo a perspectiva de cada um

Para que as pessoas possam se compreender, é necessário mais que uma terminologia. Uma compreensão mais profunda se faz necessária: “modelos mentais compartilhados”, “pressupostos e valores básicos” e uma “narrativa comum” foram algumas das expressões usadas por participantes para expressar a necessidade de compreensão mais profunda e empática. Precisamos, também, compreender as pressões sofridas por nossos parceiros.

No estudo de caso da Política Canadense de Publicidade em Revistas, a bem-sucedida colaboração entre o PCH e o DFAIT baseou-se na “capacidade de se colocar na pele do outro e de compreender as pressões sofridas por todos”.

A vinculação de culturas implica o agrupamento das existentes e o desenvolvimento de cultura de trabalho subsidiária. Para que elas se vinculem, não é necessário forçar parceiros a abrir mão de sua cultura ou de práticas de trabalho.

“Desde o início, a meta não era mudar a cultura de cada organização envolvida no plano de ação, e, sim, aprender a trabalhar como equipe em uma série de projetos. As altas autoridades envolvidas trataram-se com respeito desde o início do processo. Foi necessário algum tempo para que pessoas de diferentes organizações aprendessem a trabalhar em bases consensuais. A confiança impregnou-se em todos os níveis do trabalho. A credibilidade, o respeito e a confiança foram os valores promovidos. Uma comunicação aberta, a flexibilidade e a rápida solução de problema também desempenharam papel importante” (SLAP).

Técnicas para o desenvolvimento de cultura compartilhada

Muitas técnicas eficazes são simples: diálogo permanente, troca de informações e compartilhamento de pessoal. Outra técnica útil é a sinalização clara de expectativas e a adoção de estratégia muito objetiva para interceptar o “reflexo” da proteção de interesses individuais de ministérios ou órgãos específicos.

“Desde o início, ficou muito claro que nenhuma batalha pela proteção de interesses individuais seria tolerada. Todos ficaram orgulhosos com o produto coletivo gerado e com o conceito adotado pela Team Canada Inc.” (membro da mesa-redonda).

“As comunicações compartilhadas (relatórios conjuntos, assinaturas especiais, páginas na internet, números de telefones, cartões de visita) constituem meio confirmadamente eficaz de manter o senso de compromisso” (Team Canada Inc.).

Ambigüidade e clareza

No estágio inicial de um projeto, as pessoas podem não se sentir à vontade com a ambigüidade. No entanto, muitas experiências mostraram que clareza prematura pode matar uma nova iniciativa. O risco é que, se a visão, a terminologia e os planos de trabalho forem percebidos como impostos por um líder, eles serão rejeitados. Ter a paciência necessária para que a clareza se consolide gradualmente é importante em iniciativas com cronogramas longos e círculos muito amplos de participantes. Em outros casos, quando os cronogramas são definidos externamente (por exemplo, por controvérsias comerciais, como no caso da Política Canadense de Publicidade em Revistas), é importante definir funções e objetivos claramente bem no início do processo. Quanto menor a rede de participantes, mais longas as relações colaborativas, mais fácil torna-se alcançar a clareza.

Desenvolvendo confiança

A confiança é a cola que mantém uma iniciativa unida. Mas a confiança depende do quê? Como fazer para que ela aconteça?

A primeira regra mais básica é que a confiança parece não existir entre instituições. Ela existe entre indivíduos. Isso foi enfatizado repetidamente.

“A identificação de novas soluções exige boa vontade e confiança. As pessoas não confiam em instituições – mas elas confiam em outras pessoas” (UAS).

“A confiança entre ministérios não faz parte da cultura ministerial. A confiança é promovida a partir da credibilidade dos participantes. A confiança também se alicerça na transparência, nos conhecimentos e na competência” (Política Canadense de Publicidade em Revistas).

Também observamos que, para desenvolver um nível básico de confiança, alguém precisa tomar a dianteira do processo e “deixar de lado a sua desconfiança”.

Conquistando a credibilidade por meio de ações pequenas e simples

O complemento da confiança é a credibilidade. Se houver a percepção de que as pessoas não estão levando o processo a sério, estão jogando em times diferentes ou estão usando as relações para alcançar objetivos de uma agenda camuflada, a desconfiança gerada por essa percepção será fatal. Os participantes enfatizaram a importância da credibilidade repetidamente. No entanto, a credibilidade não é conquistada por meio de um único gesto grandioso. Ela é conquistada pela acumulação de uma série de ações pequenas e simples. Honrar pequenos compromissos promove a confiança de que compromissos maiores serão respeitados.

“Garantir a credibilidade é requisito essencial – a observância de acordos verbais, o retorno oportuno de respostas, a comunicação permanente, a realização de reuniões regulares” (JEDI).

Investindo em relações

Também é necessário algum tempo para que a confiança se desenvolva. A realidade, no entanto, é que o tempo é frequentemente um luxo, e geralmente um luxo caro. O essencial, portanto, é ter boa capacidade de previsão e lançar as bases adequadamente. A confiança precisa ser cultivada.

Na PRI [Projeto Tendências (Trends)], observou-se que as equipes se reuniam melhor quando seus membros já tinham relações de trabalho, mesmo que fossem informais ou experimentais. Isso economizou muito tempo quando chegou a hora de agir.

“Era importante que as equipes envolvidas no Projeto Tendências se reunissem bem e trabalhassem como equipe única. As equipes eram frequentemente compostas por pessoas que não se conheciam anteriormente e talvez não tivessem conhecimento da reputação profissional umas das outras. Para lançar o projeto, a PRI reuniu as equipes do Projeto Tendências em Ottawa numa conferência de dois dias. Apesar da disponibilidade de ferramentas inovadoras de apoio técnico, a interação pessoal é muito importante. As equipes só começaram a se unir efetivamente após diversas interações nas quais as pessoas tiveram oportunidades de desenvolver relações. Além disso, as equipes pareciam desenvolver laços mais rapidamente quando seus pesquisadores acadêmicos e formuladores de políticas já tinham alguma familiaridade uns com os outros e/ou com o trabalho de cada um” (PRI – Projeto Tendências).

“Pode facilmente levar um ano para as pessoas se sentirem à vontade. O diálogo pode continuar mesmo na ausência de acordo formal. Como não estebeleceram agendas fixas para as reuniões, os participantes puderam dialogar mais abertamente. Com a liderança federal na mesa de negociações, as conversas foram sendo canalizadas para as prioridades. Só esse processo envolveu quatro reuniões antes que os participantes conseguissem seguir em frente para as etapas mais ativas de implementação. A definição precoce do princípio da cooperação para a comunidade – e não para uma organização – também limitou os conflitos na mesa-redonda” (UAS).

Observou-se, também, que o desenvolvimento sustentado de relações fora do contexto de iniciativas específicas contribuiu muito para o bom funcionamento das redes.

“No final, reconheceu-se que visitas pessoais regulares entre prestadores de serviços permitiriam que diversas questões fossem discutidas, entre as quais planos contingenciais, e possibilitariam melhor compreensão das capacidades de cada um” (Vôo 111 da Swissair – Operações de Busca e Resgate).

Esse é um padrão usado dentro das organizações – e, na mesma medida, entre ela. Um participante observou que a capacidade de uma organização se comunicar com seus parceiros frequentemente dependia da sua capacidade de se comunicar internamente.

“As relações em diferentes níveis são cruciais (entre ministros, secretários executivos, funcionários de um modo geral) tanto horizontal como verticalmente dentro de um ministério. A capacidade de um ministério gerir políticas internamente – aspectos políticos relacionados a quem formula políticas e o que essas pessoas comunicam – afeta diretamente a sua capacidade de administrar questões horizontais” (membro da mesa-redonda).

O diálogo é elemento essencial da confiança

A confiança e a vinculação de culturas dependem de diálogo franco e permanente entre as principais partes interessadas. Observou-se que a capacidade de liderar um processo de diálogo exigia a capacidade de ouvir com atenção, comunicar mensagens persuasivamente a diferentes públicos e mediar conflitos. A tarefa central da liderança é facilitar um intercâmbio profundo de pontos de vista e idéias sobre temas cruciais (e, às vezes, controversos) para o sucesso de uma iniciativa horizontal.

“As comunicações entre todos os ministérios e líderes setoriais devem ser abertas e transparentes. O processo exige mais do que comunicações – exige a manutenção de diálogo permanente e o desenvolvimento de métodos que permitam amplas consultas. Muitos meios são usados para esse fim: páginas na internet, boletins, reuniões, etc. O processo deve possibilitar comunicações horizontais e verticais” (VSI).

No entanto, a condução de diálogo aberto envolve dilemas, principalmente se exigir decisões de ministros.

“Um fator importante que restringe nossa capacidade de sermos inclusivos e de proporcionarmos *feedback* adequado é a natureza sensível e sigilosa das orientações oferecidas ao primeiro-ministro e a ministros. Uma questão fundamental é como administrar a tensão entre um processo horizontal razoavelmente aberto e o desenvolvimento de um produto vertical. Estabelecemos um processo horizontal colaborativo para colher informações, avaliações e análises; no entanto, no fim, o desenvolvimento do produto final fica sob a responsabilidade de uma pessoa ou organização e esse produto é apresentado aos ministros como orientação sigilosa (...). O entusiasmo e a credibilidade podem se perder se os processos horizontais se resumirem a um exercício de uma só via. Um processo em duas vias

produziria *feedback* mais eficaz e estenderia os benefícios da análise e da formulação de orientações estratégicas a todos, disponibilizando-os mais amplamente a todos os ministérios” (Planejamento de Médio Prazo).

Para atuar de maneira que promovam a confiança, os parceiros precisam ter os poderes necessários para assumir compromissos e cumpri-los. Para tanto, eles precisam ter acesso ao nível necessário dentro de sua organização e manter um processo permanente de comunicação com seus superiores para confirmar seus compromissos.

Da mobilização de equipes e redes ao desenvolvimento de estrutura compartilhada

Sem um verdadeiro espírito de equipe, as iniciativas horizontais não podem ser bem-sucedidas. Esse fato torna a capacidade de mobilizar equipes e redes indispensável. Essa mobilização, por sua vez, exige diálogo, canais abertos de comunicação, o desenvolvimento de vocabulário comum e o reconhecimento e o respeito às diferenças. No entanto, o trabalho em equipe nunca é suficiente. À medida que as iniciativas progredem da formulação de problemas e do compartilhamento de informações para o compartilhamento de recursos e de autoridade decisória, é necessário que se estabeleça uma estrutura. O espírito de cooperação e o vocabulário comum só podem gerar medidas efetivas e resultados reais, se levarem ao estabelecimento de estrutura que identifique metas e mecanismos de accountability concretos. A capacidade de transformar espírito de cooperação em estrutura para ações concretas constitui o verdadeiro teste da durabilidade e resiliência de uma iniciativa.

Capítulo 2

Desenvolvendo estrutura compartilhada

Introdução

Uma estrutura transforma boa vontade e trabalho em equipe em ações concretas. Ela dá forma e propósito à iniciativa horizontal de três maneiras: reflete entendimento comum das questões envolvidas, identifica metas e resultados compartilhados (entre os quais medidas específicas de desempenho) e fornece meio para a prestação de contas junto aos parceiros, ao público e aos órgãos responsáveis por medidas tomadas e recursos gastos.

Na forma, as estruturas podem consistir em acordos entre as esferas federal e municipal, em estruturas relacionadas a políticas ancoradas em memorandos enviados a ministros ou em acordos verbais. Duas mensagens essenciais a serem aprendidas em relação ao desafio de desenvolver estrutura compartilhada são as seguintes:

- funções e responsabilidades claras são importantes para a *accountability*, mas a ferramenta mais crucial é um conjunto comum de objetivos;
- o processo de desenvolver estrutura geralmente é tão importante quanto a própria estrutura em si.

Desenvolvendo entendimento comum

Para ser eficaz, uma estrutura precisa ser mais do que plano comercial ou estrutura de *accountability* no papel. Ela precisa basear-se em entendimento comum, em base comum de fatos e em apreciação de diferentes perspectivas e valores trazidos para a iniciativa por diferentes participantes.

“Para encontrar soluções verdadeiramente horizontais, as questões envolvidas precisam ser claramente compreendidas. É essencial que todos sintam e compreendam as pressões sofridas individualmente pelos participantes” (participante de evento satélite).

Os gerentes que desenvolveram política para a implementação da Lei dos Oceanos disseram que uma das tarefas mais difíceis que enfrentaram no processo foi desenvolver entendimento comum entre uma multidão de usuários.

“O número de usuários dos oceanos está crescendo e observa-se, também, uma mudança de enfoque da pesca para múltiplos usos. Considerando a diversidade de usuários, é preciso permitir que os atores envolvidos vejam a imagem maior – para promover a compreensão de que suas atividades têm impactos nos recursos oceânicos e outros usuários dos oceanos têm interesses legítimos. O envolvimento e a integração exigem tempo, esforço e forte senso de compromisso. Exigiam o desenvolvimento de novas estruturas de governança capazes de integrar os diversos interesses federais, provinciais, territoriais, municipais e os de todas as partes envolvidas” (membro da mesa-redonda).

Uma base comum de fatos ajuda muito no desenvolvimento do entendimento comum. Alguns estudos de caso enfatizaram o valor de investir tempo no desenvolvimento dessa base de fatos, no início do processo, como fundamento para outras ações. Esse exercício pode ser extremamente rigoroso – ou pode ser informal, ou até mesmo resumir-se a algumas conversas.

“A boa análise refletiu-se em um *kit* pronto para montar. Ela foi muito útil, porque todos compartilhavam uma base comum de fatos: gerou confiança na análise e, ao final, ninguém discordou dela. Além disso, um “mapa rodoviário” que mostrava o que seria feito para resolver o problema em 15 meses foi disponibilizado logo no início da iniciativa” (Política Canadense de Publicidade em Revistas).

O compartilhamento de dados exige sistemas de informação interoperáveis. Exige também dados compatíveis. Esses requisitos constituíram desafio especial para grandes projetos científicos, como o SLAP, que dependia da integração de dados de múltiplas disciplinas – de dados ecológicos a dados químicos e econômicos, entre outros.

Outra questão crucial é saber quando e até que ponto uma estrutura deve ser formalizada. As respostas exigem bom senso e conhecimentos práticos. Em alguns casos, a chave para o sucesso foi pressionar pelo desenvolvimento de estrutura compartilhada nos estágios mais iniciais do processo. Em outros, foi necessário alto grau de paciência para permitir o surgimento natural de senso de confiança. O desafio para a liderança é saber quando pressionar e quando aliviar a pressão.

Definindo metas e resultados compartilhados: um ponto decisivo

Observou-se que a identificação de metas e resultados compartilhados constitui fator crucial para o sucesso e ponto decisivo para o progresso de muitas delas. As próprias metas apresentavam níveis variáveis de especificidade. Elas variavam dos amplos compromissos da TLN, de “implementar a La Relève” a metas específicas identificadas nos planos de trabalho do SLAP, para restaurar seus habitats naturais e reduzir a descarga de efluentes de locais prioritários, num percentual predeterminado. A existência de metas concretas, no entanto, dependeu de análises abrangentes e da compreensão de que o esforço coletivo podia realizar. Quanto mais tempo for investido no desenvolvimento de uma base de fatos, maior a probabilidade de as metas serem melhores e mais específicas e de a parceria ser mais eficaz.

“Em memorando de entendimento, os ministérios visualizaram resultados coletivos que facilitaram o alinhamento das atividades. Embora o planejamento conjunto seja importante, o verdadeiro desafio reside na definição de metas comuns. Planos de ação do tipo que, talvez, satisfaçam o escritório do auditor-geral podem não produzir mais do que um amontoado de atividades desconexas. O verdadeiro desafio é fazer com que todas as partes acordem metas que não apenas dêem forma às atividades definidas num memorando de entendimento, mas também influenciem o trabalho subsidiário dos ministérios” (memorando de entendimento sobre ciência e tecnologia entre cinco ministérios em prol do desenvolvimento sustentável).

“O relatório *Working together* apresentou 26 recomendações dos participantes. Esse documento foi publicado pelos próprios participantes e não pelo governo, de modo a eliminar o dilema da função burocrática na apresentação de recomendações imparciais. Essa abordagem possibilitou a apresentação de recomendações que representavam o consenso de burocratas e líderes voluntários” (Força-Tarefa do Setor Voluntário).

Riscos inerentes de estratégia focada em resultados

Por outro lado, os sistemas de medição devem servir ao projeto e suas metas, e não substituí-las. Esse é um dos maiores riscos de estratégia focada em resultados que identificamos. Metas compartilhadas não são, necessariamente, a mesma coisa que “resultados mensuráveis”.

“Às vezes, as metas de iniciativas são mais sofisticadas do que o pensamento dos técnicos que têm a tarefa de encontrar alguma coisa para medir” (membro da mesa-redonda).

Os resultados podem também gerar falso senso de segurança. Em muitos casos, as ciências sociais podem não ter condições de medir o que é necessário.

“Devemos reconsiderar a nossa prática de usar falsas ciências sociais cosmeticamente em diversas teorias de avaliação e coordenação que estão sendo promovidas. As atuais teorias de medição e nossa capacidade atual de agregar informações não suportam os vínculos conceituais que estão sendo estabelecidos” (membro da mesa-redonda).

A tomada de decisões e a medição de resultados freqüentemente ocorrem em ritmos muito diferentes. Informações sobre resultados nem sempre estão disponíveis, quando decisões precisam ser tomadas.

“Embora o primeiro plano tenha se baseado na consecução de resultados mensuráveis, não dispúnhamos de ferramentas de medição no início do plano. Sempre ocorriam atrasos provocados pela necessidade de chegarmos a um acordo em torno da interpretação de alguns conceitos de difícil aplicação e da definição de alguns objetivos ambientais (...). É importante compreender, também, que há um lapso de tempo entre novos resultados científicos e seu uso ao se tomarem decisões gerenciais” (SLAP).

A conclusão é que a adoção de uma estratégia focada nos resultados pode ser medida particularmente eficaz em iniciativas horizontais. No entanto, existem riscos inerentes que podem ser adequadamente administrados, se forem claramente reconhecidos.

Decifrando o enigma da *accountability*

A *accountability* é freqüentemente vista como obstáculo importante para a gestão horizontal. Com base em entrevistas realizadas com participantes de conselhos federais regionais, Luc Juillet observou que a confusão e as armadilhas em potencial da *accountability* faziam muitos deles agirem com muita cautela em relação a qualquer envolvimento em iniciativas horizontais.

Os sistemas de medição devem servir ao projeto e suas metas, e não substituí-los. Esse é um dos maiores riscos de estratégia focada em resultados que nós identificamos. Metas compartilhadas não são, necessariamente, a mesma coisa que “resultados mensuráveis”.

Na verdade, a necessidade de conciliar a *accountability* individual com senso coletivo de propósito e responsabilidade representa uma das tensões mais importantes a serem administradas na gestão de iniciativa horizontal.

“Há responsabilidade coletiva em torno de questões relativas a aborígenes que vivem em áreas urbanas, mas a *accountability* coletiva é uma questão mais complexa” (membro da mesa-redonda).

As iniciativas horizontais multiplicam a *accountability*

As estruturas tradicionais de *accountability* do serviço público do Canadá são verticais e baseiam-se no princípio da responsabilidade ministerial. Elas estabelecem clara estrutura hierárquica de autoridade e, por sua vez, mecanismos de *accountability* dentro dos ministérios. As iniciativas horizontais também criam mecanismos de *accountability* entre parceiros e podem incluir também mecanismos mais diretos de *accountability* junto aos cidadãos.

“O compartilhamento de responsabilidades por iniciativas horizontais e de recursos ministeriais na consecução de objetivos comuns tende a tornar essas linhas tradicionais de *accountability* indistintas. Por exemplo, quem será formalmente responsabilizado pelo fracasso de iniciativa horizontal compartilhada? Gerentes do setor público ou ministros deviam ser responsabilizados por iniciativas que eles não controlam plenamente?” (membro da mesa-redonda).

“As iniciativas horizontais podem suscitar problemas relacionados a uma *accountability* democrática (...). Embora esses problemas possam ser considerados pequenos em iniciativas relativamente simples e limitadas (como a prestação de serviços internos compartilhados), eles podem se tornar extremamente importantes, quando os gerentes são solicitados a alocar recursos e a assumir responsabilidade por iniciativas horizontais complexas e de alta visibilidade no terreno das políticas” (membro da mesa-redonda).

Iniciativas horizontais intergovernamentais de escala suficientemente ampla implicam alguns desafios democráticos. Por exemplo, em nível político, um governo pode considerar que a iniciativa está concretizando o propósito ou alcançando o objetivo de determinada política ou programa; no entanto, se a sua implementação administrativa não estiver vinculada a esse

nível político, esse fato pode diluir o que a política ou o programa concebeu para alcançar. Por exemplo, ela pode diminuir a influência de ministros sobre resultados que afetam o público, pelo fato de “misturar” os padrões de um governo (por exemplo, critérios, diretrizes, requisitos) com os de outro. Por essa razão, é crucial que todos os ministros vinculados a uma iniciativa horizontal sejam mantidos devidamente informados sobre o seu andamento não apenas para garantir boa gestão horizontal, mas também para assegurar processo de *accountability* efetivamente democrático.

Barreiras internas à *accountability*

Freqüentemente, o que parece ser barreiras à *accountability* são, na verdade, regras e procedimentos exigidos por ministérios individuais. Elas são adotadas em resposta a requisitos legais impostos pela TBS ou pelo auditor-geral. A incongruência entre essas regras e os procedimentos adotados por diferentes organizações e em diferentes acordos pode gerar verdadeiro desafio.

“As avaliações do desempenho de dirigentes e funcionários também tendem a estar estreitamente vinculadas aos objetivos e mandatos dos diferentes ministérios” (membro da mesa-redonda).

“Diferenças entre requisitos administrativos federais e municipais (por exemplo, procedimentos e processos de autorização) foram consideradas como fator que impediu o sucesso dessa iniciativa. A maioria desses processos foram implementados para garantir a efetividade de mecanismos de *accountability*” (JEDI).

“Além disso, os conselhos freqüentemente careciam de recursos organizacionais e, às vezes, normas administrativas desenvolvidas para uma estrutura hierárquica e vertical geravam dificuldades operacionais para compartilhar os recursos necessários à consecução de objetivos coletivos” (Os Conselhos Regionais Federais e a Governança Horizontal, setembro de 2000).

Inovando para garantir melhor *accountability*

Os estudos de caso, no entanto, oferecem amplas evidências de que as estruturas atuais podem fazer com que os mecanismos de *accountability* operem a favor ou contra um projeto. A variável que determina o sucesso ou o fracasso de uma iniciativa não é o requisito da *accountability*, mas a forma pela qual a *accountability* é administrada, bem como

a capacidade de os gerentes e as organizações assumirem riscos calculados e serem inovadores.

Nos casos da JEDI e da Força-Tarefa do Setor Voluntário, uma solução eficaz foi trabalhar com a TBS no desenvolvimento de estrutura de *accountability*.

“Tentamos trabalhar horizontalmente, mas no final ainda temos de prestar contas verticalmente. Isso exige uma definição muito clara dos resultados esperados e depende de como você planeja implementar esses resultados e elaborar os respectivos relatórios sobre eles. Uma abordagem possível seria desenvolver uma nova árvore de *accountability* e propô-la à TBS. Essa abordagem é compatível com o novo conceito dos sistemas modernos de controladoria focalizados em resultados” (JEDI).

O SLAP é exemplo de iniciativa madura e altamente institucionalizada, que inclui alguns mecanismos de *accountability* muito sofisticados. Esses mecanismos demonstram como uma iniciativa horizontal pode garantir a *accountability*. Os co-presidentes do Acordo Canadá–Quebec são responsáveis pela consecução de todos os resultados anunciados no Plano de Ação Visão 2000 do Rio St. Lawrence (*St. Lawrence Vision 2000 Action Plan – SLV 2000*). A *accountability* pelas sete questões envolvidas é atribuída aos co-presidentes do Comitê de Cooperação. Cada parceiro é responsável pela consecução de objetivos definidos e pela gestão dos recursos envolvidos. O programa também tem estrutura de desempenho interministerial, mecanismo de gestão baseado na internet e sistema de desempenho, além de mecanismo de prestação periódica de contas pelo nível de realização dos resultados junto ao Comitê de Gestão do Acordo. Uma avaliação federal-provincial de meio termo do programa foi levada a cabo.

Uma política de comunicação que define os principais objetivos, a estrutura de gestão e as diretrizes de comunicação a serem observadas foi aceita por todos os parceiros em 1998. Relatos periódicos sobre o progresso alcançado foram divulgados ao público por meio de relatórios anuais, do boletim informativo *Le Fleuve*, do site do SLV 2000 e de comunicados conjuntos à imprensa e entrevistas coletivas. Uma equipe multidisciplinar (10 pessoas) de representantes dos ministérios canadenses do Meio Ambiente, da Pesca e dos Oceanos e do Ministério do Meio Ambiente e da Fauna Selvagem de Quebec produziu os relatórios do SLAP e publicou documentos com dados básicos sobre as atividades envolvidas.

É desejável que haja uma estrutura de *accountability* bem definida no que se refere ao papel a ser desempenhado pelo governo federal. No entanto, às vezes, é necessário permitir que o consenso em torno de problemas e

soluções evolua lentamente a partir de processo de diálogo para se montar estrutura de *accountability* que faça sentido.

No caso da UAS, observou-se que “a definição clara de um mandato e da capacidade de o governo federal apoiar a *accountability* ministerial designada teria sido útil desde o começo”. A *accountability* e a capacidade também representaram problemas para governos aborígenes. A falta de clareza em termos de *accountability* entre governos provinciais e locais das Primeiras Nações e de Metis sobre a governança e a prestação de serviços em áreas urbanas constituiu obstáculo inicial para o desenvolvimento da UAS. A comunidade das Primeiras Nações resolveu essa questão e a de Metis está trabalhando para resolvê-la neste momento. De modo geral, pode levar algum tempo para haver a clareza necessária, porque é melhor que ela seja naturalmente desenvolvida pelos próprios participantes de uma iniciativa, em vez de ser imposta a eles.

Criando estrutura de *accountability*

Observou-se, também, que a força de uma estrutura de *accountability* é também fator essencial, que pode determinar o sucesso ou o fracasso de uma iniciativa. “Progredir na área da *accountability* é crucial para progredir na gestão horizontal” (membro da mesa-redonda).

Estão sendo identificadas lições sobre como garantir *accountability* adequada ao se trabalhar horizontalmente. Os relatórios de 1999 e 2000 do auditor-geral do Canadá³ oferecem lições importantes. Nesse contexto, o Banco de Dados de Resultados Coletivos (*Collectives Results Database*), estabelecido pela TBS para reunir informações sobre iniciativas horizontais e suas estratégias de avaliação de desempenho⁴, também é um recurso interessante. Com base em princípios e lições aprendidas de iniciativas intergovernamentais e interministeriais, a TBS também produziu uma lista de verificação útil para fins de *accountability* (veja o Apêndice 3).

Para chegarem a entendimento comum em torno de uma estrutura de *accountability*, os parceiros devem determinar como o poder será exercido (como as decisões serão tomadas e por quem, que processos ou estruturas serão usados) e quem ficará responsável junto a quem e pelo quê⁵. Todos os parceiros devem compreender e chegar a um acordo sobre a estrutura de *accountability*.

Do desenvolvimento de estrutura compartilhada ao desenvolvimento de estruturas de apoio

A definição de um propósito compartilhado talvez seja a ferramenta mais poderosa de todas. Em todos os casos que estudamos, a especificação de metas e resultados compartilhados nos ajudou a superar batalhas por interesses próprios e a orientar as capacidades e as ações em relação a objetivos de longo prazo. Estrutura compartilhada também é vital para que haja um quadro claro de responsabilidades. Ela vincula as iniciativas ao mundo vertical e as conecta ao universo decisório mais amplo do Parlamento e do público. No entanto, estrutura compartilhada não produz resultados por si só. Ela pode nos ajudar a enquadrar objetivos e responsabilidades, a reunir os recursos necessários, a definir níveis de autoridade nos processos decisórios e a organizar o trabalho. À medida que iniciativas horizontais decolam, é necessário desenvolver estruturas de apoio para dar unidade e direção. Essa é uma área na qual a inovação no serviço público tem sido particularmente rica.

Capítulo 3

Desenvolvendo estruturas de apoio

Introdução

À medida que uma iniciativa horizontal progride, a disponibilidade de estrutura de apoio pode nos ajudar a alcançar resultados e a garantir um grau de permanência adequado à iniciativa. As principais observações da mesa-redonda são as seguintes:

- a escolha adequada de estrutura depende das metas de iniciativa, das tarefas que ela realizará e do estágio de seu ciclo de vida;
- a administração da transição de estruturas foi um dos maiores desafios enfrentados pela liderança; e há uma ampla gama de possíveis soluções estruturais.

Ao serem selecionadas as estruturas de apoio para iniciativas horizontais, a questão crucial é o encaixe certo. Há dois fatores que, mais do que outros, determinam a adequabilidade:

- as tarefas – se a tarefa central da iniciativa é compartilhar informações, recursos ou processos decisórios; e
- o estágio – se a iniciativa está num estágio inicial, intermediário ou avançado de seu ciclo de vida.

Selecionando uma estrutura de apoio

Estruturas de muitos tipos diferentes podem ser usadas. Elas podem consistir em comissões mistas, em acordos e protocolos por escrito, em mecanismos para o compartilhamento de recursos e em redes de comunicação, apenas para citar algumas. Observou-se que compromissos formais, como o memorando de entendimento, podem ser úteis para a consolidação de relações horizontais na Comunidade de Ciência e Tecnologia.

Um papel chave das estruturas de apoio é ajudar a sustentar as relações entre pessoas em prazo mais longo. Isso exige que duas tendências conflitantes sejam equilibradas. Por um lado, observamos a necessidade de desenvolver estruturas de apoio capazes de dar resiliência às relações,

quando outras prioridades desviam a energia das pessoas. Essa necessidade é maior à medida que o número de parceiros ou a rotatividade do pessoal aumenta. Por outro lado, uma formalidade excessiva pode afetar a capacidade de uma iniciativa adaptar-se a circunstâncias, que vão mudando com o tempo. Há também o risco de que estruturas complexas e formais ofusquem a importância da continuidade dos contatos pessoais e dos compromissos assumidos entre atores essenciais. As estruturas podem minar o espírito de voluntarismo. “Maquinários raramente resolvem problemas. Os fatores mais delicados são mais importantes” (membro da mesa-redonda).

As oportunidades para fortificar estruturas, no entanto, só se apresentam ocasionalmente. Alguns participantes de esquemas de gestão horizontal lamentaram não ter aproveitado oportunidades propícias para criar estruturas de apoio, principalmente quando ocorreu alguma mudança na liderança, ou alguma rotatividade de pessoal, e ainda não haviam sido formalizadas normas operacionais.

O desenvolvimento de estruturas de apoio não significa, necessariamente, que seja necessário montar estruturas concretas, como novos escritórios, mandatos legais ou quadros de funcionários. Observou-se que essas estruturas “mecânicas” eram freqüentemente indesejáveis, principalmente nos estágios iniciais do desenvolvimento de uma iniciativa. Por exemplo, nos estágios iniciais da iniciativa da Team Canada Inc., foi necessário demonstrar que uma abordagem desenvolvida pela própria equipe envolvida podia efetivamente produzir melhores resultados do que uma solução mecânica predefinida.

“Ninguém queria perder tempo criando um órgão separado que não garantisse melhor execução da iniciativa do que a possibilitada por uma abordagem mais informal” (Team Canada Inc.).

Há uma ampla gama de estruturas disponíveis

Nos últimos anos, o número de inovações em estruturas horizontais tem aumentado drasticamente. A nossa mesa-redonda compilou uma lista ilustrativa, embora não exaustiva, de possibilidades estruturais (o Apêndice 4 apresenta uma lista de exemplos de mecanismos horizontais). Observou-se que diversas opções estruturais produziram resultados positivos em diferentes momentos e para diferentes fins:

- estruturas informais: exigem menos recursos, são mais flexíveis e são menos obrigatórias para os membros;
- acordos: indicadores formais de apoio ou acordos por escrito, nos quais os participantes se comprometem a seguir um determinado curso de ação;

- estruturas formais: mecanismos de apoio menos ambíguos, que exigem mais recursos e alguma habilidade em termos de logística e conhecimentos especializados.

Estruturas informais

As comunidades de prática são o melhor exemplo de estrutura flexível e informal que pode ser usada para apoiar relações horizontais. Elas dependem muito do espírito de voluntarismo e não são vinculadas a qualquer organização em particular. Elas constituem um fórum no qual profissionais que têm interesse comum em trabalhar horizontalmente podem se reunir e trocar idéias regularmente. Por meio de conversas francas e abertas e com base em compromisso de aprender, os membros dessas comunidades trocam idéias e trabalham juntos na solução de problemas. O Fórum Interministerial da Gestão do Conhecimento é exemplo de comunidade de profissionais da área da gestão do conhecimento. Ele se reúne mensalmente. Seus membros trocam informações continuamente pela internet. A comunidade cresceu ao longo dos anos e hoje inclui participantes de governos provinciais e de países estrangeiros.

Os comitês ad hoc ou exploratórios são estruturas de apoio criadas para serem convocadas com pouca antecedência para explorar determinada questão, sem que seus participantes precisem, necessariamente, se comprometer a seguir determinado curso de ação. Esses comitês exigem recursos mínimos, mas ajudam parceiros em potencial a esclarecer questões importantes, que podem afetar uma iniciativa horizontal. Eles também proporcionam mecanismo para a sistematização de questões e ajudam os parceiros a alcançar entendimento comum em torno dos desafios envolvidos.

Acordos

Memorandos enviados ao Conselho de Ministros constituem mecanismo formal concebido para garantir que as responsabilidades ministeriais permaneçam intactas, à medida que iniciativas horizontais cruzam as fronteiras dos mandatos de diferentes ministérios. Eles constituem mecanismo proativo que pode ser usado para informar servidores do alto escalão a respeito das questões de *accountability* envolvidas, de modo que uma estrutura adequada possa ser estabelecida.

Os memorandos de entendimento são acordos formais que definem o compromisso de parceiros horizontais seguirem determinado curso de ação. Esses acordos são suficientemente flexíveis para se adaptarem a novas circunstâncias. Eles confirmam entendimento comum em torno dos principais desafios envolvidos, esclarecem termos de referência e indicam direção

geral a ser seguida pelos parceiros em suas atividades cotidianas. Como a experiência da Comunidade da Ciência e Tecnologia demonstra, o valor agregado vem da confiança desenvolvida sobre a base de um memorando de entendimento:

“Embora a quantidade de pesquisas colaborativas levadas a cabo sob a égide do memorando de entendimento tenha sido limitada, ele promoveu um nível de cooperação e confiança que todos os seus signatários passaram a valorizar” (Comunidade da Ciência e Tecnologia).

Os *protocolos* são usados para ajudar os parceiros de mecanismos de gestão horizontal a definir regras e termos de envolvimento básicos. Em mecanismos voltados para a troca de informações, os protocolos frequentemente especificam como as informações devem ser divulgadas e trocadas. Os protocolos podem também estabelecer parâmetros para a troca de informações, de modo que todos os parceiros saibam o que podem esperar e que papel podem desempenhar.

Por último, as *cartas de mandato* dão a parceiros horizontais a aprovação necessária para seguir em frente com uma iniciativa. Elas tendem a ser usadas em situações nas quais a autoridade de um mandato é compartilhada ou ambígua em sua essência. A clareza e o senso de missão gerados proporcionam a orientação adequada e a autoridade necessária para seguir em frente sem medo de entrar no terreno de alguma outra pessoa.

Estruturas formais

Observou-se que a existência de um *comitê consultivo co-presidido* foi particularmente útil para a VSI. O comitê é composto por um número igual de representantes do governo e do setor voluntário e é co-presidido por uma pessoa de cada setor. A força dessa estrutura é que ela proporciona uma maneira sistemática de identificar e discutir questões sem permitir que nenhum grupo de partes interessadas domine a agenda.

Um *comitê decisório conjunto* ajudou os parceiros do SLAP a chegar a um acordo em torno das questões mais complicadas envolvidas na iniciativa. Esses comitês oferecem a possibilidade de ter um processo mais participativo para resolver questões e desenvolver soluções mutuamente acordadas. Nesse caso, observou-se também que ele ajudou a reunir conhecimentos científicos complexos e experiências práticas, a partir das quais uma série de recomendações acionáveis pôde ser gerada.

Um *centro temporário de coordenação conjunta* tornou-se a espinha dorsal da Operação de Busca e Resgate do vôo 111 da Swissair. Cada

organização participante tinha um escritório de ligação e, coletivamente, esses escritórios coordenaram a operação de emergência. Reunindo os decisores em um lugar, esse centro conseguiu mobilizar os recursos necessários rapidamente sem precisar recorrer a canais de comunicação regulares, que consomem muito tempo. A estreita proximidade favorecida por esse mecanismo também facilitou um entendimento comum dos desafios envolvidos.

Os *conselhos regionais federais* são exemplo de estrutura de longo prazo, composta por servidores do alto escalão de ministérios e órgãos federais. Cada conselho tem um orçamento formal para cobrir custos operacionais básicos e financiamentos adicionais concedidos por ministérios participantes numa base voluntária. As atividades dos conselhos envolvem troca de informações, desenvolvimento de relações, cooperação em torno de arquivos administrativos internos e ajuda na coordenação horizontal de políticas. Embora muitos conselhos regionais sejam altamente institucionalizados, nenhum deles assumiu responsabilidades operacionais formais próprias. Como Luc Juillet salientou:

“(...) embora os conselhos constituam mecanismos essenciais para a gestão de arquivos horizontais, não se considerou que delegar a eles a responsabilidade formal pelo gerenciamento de um arquivo fosse, necessariamente, o melhor procedimento. O importante seria aumentar a sua capacidade de prestar apoio e atuar como fórum para o desenvolvimento de liderança horizontal” (Os Conselhos Regionais Federais e a Governança Horizontal, setembro de 2000).

A *criação de um novo órgão ou secretaria* estabeleceu os tipos mais formais de estruturas de apoio. No caso da TLN, um novo órgão foi criado para acompanhar as recomendações da Força-Tarefa de La Relève. A nova organização era suficientemente pequena para trabalhar dentro de “espaços” não ocupados por órgãos centrais. Ao mesmo tempo, no entanto, ela tinha recursos suficientes à sua disposição para cultivar redes de líderes em todo o serviço público. Uma vez que esse órgão foi estabelecido com mandato de prazo definido, havia forte motivação para torná-lo operacional na maior brevidade possível.

Adequando a estrutura à tarefa

A adequação de estruturas a objetivos envolve consideração meticulosa do que os parceiros estão tentando compartilhar e com que finalidade. A escala e o âmbito das iniciativas freqüentemente determinam o apoio logístico necessário para uma iniciativa.

Diferentes mecanismo estruturais podem ser mais adequados para diferentes tarefas. A Força-Tarefa do Setor Voluntário oferece um bom exemplo desse fato.

“O mecanismo de mesas-redondas funcionou bem para a exploração de possíveis políticas – mas não tão bem para a análise de políticas” (Força-Tarefa do Setor Voluntário).

A adequação das estruturas às diferentes tarefas foi um dos maiores desafios para montar estruturas adequadas.

Compartilhando informações para facilitar a coordenação

Uma das tarefas essenciais de iniciativas horizontais é a do compartilhamento de informações. O tipo de estrutura de apoio mais adequado para essa tarefa depende do fato de a coordenação ser mais bem assegurada por meio de conversas freqüentes e abertas ou por meio de intercâmbio regular de dados e documentos.

Conversas freqüentes e abertas podem exigir apenas estruturas informais. Redes de comunicação existentes (telefone e *e-mail*) facilitam contatos periódicos, mas muitos afirmam que a falta de estruturas adicionais reduz a colaboração a alertas esporádicos quanto a possíveis fontes de problemas e a solicitações ocasionais de informações. Estruturas que facilitam intercâmbio mais regular, de presença física, freqüentemente possibilitam comunicação mais profunda. Como exemplo dessas estruturas, podemos citar os *workshops*, as conferências, as cessões de funcionários a outras áreas e os comitês. As listas de internet constituem outro método que pode ser usado para manter os participantes informados a respeito de desenvolvimentos registrados em determinada área. Elas oferecem fórum permanente de discussão que pode ser usado entre reuniões que tenham a presença física dos participantes.

Se parceiros horizontais precisarem trocar documentos e dados regularmente, talvez sejam necessários mecanismos mais formais. Nesses casos, estruturas formais devem ser concebidas para garantir maior consistência, qualidade e padronização nas comunicações. Um bom exemplo disso é a decisão de o Ministério da Fazenda e a TBS fundirem as infra-estruturas de suas redes computadorizadas. Houve reconhecimento de que, uma vez que esses dois órgãos centrais tendem a lidar com temas e questões semelhantes, novas oportunidades seriam geradas, se cada um deles tivesse acesso aos documentos e dados do outro. Embora a fusão de redes de computadores seja um caso extremo, há exemplos mais corriqueiros de repositórios compartilhados de informações (como bancos de dados compartilhados) e de protocolos voltados para o compartilhamento de informações.

Compartilhando recursos para criar novas capacidades

As iniciativas horizontais podem exigir também o compartilhamento de tarefas, financiamentos ou pessoal. “Ministérios individuais já precisaram se reorganizar internamente no sentido de disponibilizar recursos para o processo” (UAS).

No caso do compartilhamento de recursos, o tipo adequado de estrutura de apoio freqüentemente depende do recurso específico que se deseja compartilhar. Parceiros podem doar tempo de trabalho e pessoal para uma iniciativa durante um curto período sem a necessidade de mecanismos formais. O compartilhamento de recursos financeiros e as cessões formais de funcionários tipicamente exigem estruturas de apoio administrativas e de controle para garantir a probidade e a *accountability*.

Os fatores definitivos que determinarão o nível necessário de formalidade são a escala e o âmbito da iniciativa. As movimentações e o compartilhamento de recursos em larga escala e prazos longos precisam ser bem documentados e ter um mecanismo formal de prestação de contas. À medida que o número de participantes de uma iniciativa aumenta, os mecanismos formais de apoio logístico também se ampliam.

Compartilhando autoridade para melhorar os processos decisórios e a colaboração

A autoridade freqüentemente é compartilhada numa iniciativa horizontal para melhorar a qualidade das decisões e aumentar a participação no processo decisório. O compartilhamento de autoridade foi descrito como um dos fatores de sucesso mais importantes em muitos dos casos estudados em nossa mesa-redonda.

As estruturas usadas para apoiar o compartilhamento de autoridade e a delegação de responsabilidades variam de acordo com dois critérios. O primeiro deles é a importância fundamental das decisões que estão sendo tomadas ou do trabalho que está sendo realizado. O segundo é até que ponto os parceiros compartilham recursos ou autoridade no âmbito de seus mandatos.

Detalhes de menor monta geralmente são delegados com base em asseverações informais aos que efetivamente detêm a autoridade. Por outro lado, questões transversais importantes que envolvam a jurisdição de diversos mandatos não são freqüentemente compartilhadas sem que se crie estrutura de *accountability* conjunta (veja Capítulo 2). Por exemplo, todos os projetos horizontais que envolvem a prestação de serviços ou a execução de programas para os cidadãos exigem estruturas formais de governança e *accountability*.

Acordos formais geralmente precisam ser aprovados em nível ministerial e apoiados por memorandos enviados ao Conselho de Ministros. Como o compartilhamento de autoridade implica, potencialmente, perda de “agilidade ministerial”, os ministros precisam emitir notas e garantir formalmente que eles aprovam a delegação de responsabilidades e vão monitorar o seu cumprimento.

Adequando a estrutura ao estágio do ciclo de vida

Uma das conclusões a que chegamos em nosso estudo de possíveis arranjos estruturais é que diferentes tipos de estruturas funcionam melhor em diferentes estágios do ciclo de vida de uma iniciativa. Os líderes de uma iniciativa enfrentam alguns desafios para fazer a escolha certa.

“Em um estágio de diagnóstico, seria prematuro estabelecer estruturas predefinidas. As estruturas predefinidas podem afetar o desenvolvimento natural de uma cultura de gestão horizontal” (participante de evento satélite).

Um dos maiores desafios envolvidos para adequar a estrutura apropriada ao momento certo é, por um lado, ter consciência do risco de ir longe e rápido demais e, por outro, ficar alerta para o risco de perder oportunidades de institucionalizar o progresso alcançado.

Se você esperar demais para formalizar ou institucionalizar um mecanismo horizontal, a iniciativa pode perder o seu impulso e resiliência. A RTNB enfrentou esse obstáculo devido à rotatividade excessiva de pessoal e à falta de perfil duradouro que os mecanismos informais tendem a possuir.

“Nem sempre foi possível garantir progresso continuado nas áreas de ação dessa equipe, em decorrência da constante rotatividade dos membros que não faziam parte de pequeno grupo central de indivíduos dedicados. Os representantes de ministérios precisam assumir compromisso de médio a longo prazo. Iniciativas horizontais, como a da RTNB, precisarão lidar com ampla gama de questões ao longo do tempo e os ministérios poderão, de tempos em tempos, achar que elas não são relevantes para seus mandatos individuais, mas precisarão manter o seu compromisso no mesmo nível dos demais participantes” (RTNB).

Essa situação sugere que existem janelas de oportunidade para acrescentar apoios estruturais. Não se pode afirmar que haja apenas um caminho

de desenvolvimento que seja correto para todas as iniciativas. Os gerentes precisam se manter muito sensíveis às maneiras de como os momentos de acrescentar estruturas podem afetar o ritmo de uma iniciativa.

Recorrendo à orientação de especialistas ao criar estruturas

Foi também mencionado que os insumos de especialistas e fontes bem informadas ajudam a adequar uma estrutura a um estágio de desenvolvimento. Os estudos de caso que envolviam o estabelecimento de novo órgão invariavelmente mencionaram esse fato. Os participantes precisavam não apenas saber como criar um novo órgão do zero, mas também quando encaixar todas as peças e em que ordem. Como não existe nenhuma receita pronta para esse tipo de atividade, o acesso à orientação de especialistas foi descrito como crucial.

“Um dos desafios para montar um novo órgão é o fato de essa ação consumir muito tempo e energia. Não há qualquer lugar a que se possa ir para conseguir apoio para isso. Fechar gradualmente uma entidade também é uma tarefa difícil (...). Como não tínhamos uma fonte única de orientações à qual recorrer para sabermos o que fazer para estabelecer o novo órgão, foi necessário identificar especialistas que sabiam o que seria necessário para montar os sistemas básicos de apoio (financeiros, materiais, de recursos humanos, de informática, de acomodações, de linhas telefônicas, de móveis, de equipamentos, etc.)” (TLN).

Essas fontes de conhecimento podem ser incorporadas ao processo recorrendo-se a mesas-redondas e a comunidades de prática.

Estratégias de fechamento

Muitas iniciativas horizontais têm uma data de fechamento ou um ponto final prefixado de alcance de seus objetivos. Esse fechamento implica o desafio de se desmontar estruturas, uma vez que elas, quase que por definição, têm uma inércia própria. Por exemplo, o pessoal alocado para uma iniciativa precisa de um lugar para aterrissar após cumprir a sua missão, caso contrário a resistência ao fechamento pode crescer e a lealdade definir. As responsabilidades e a autoridade, das quais é frequentemente difícil abrir mão, precisam ser novamente designadas a outros. Os gerentes precisam também se certificarem de que contam com apoios estruturais que possam

ser realocados com certa facilidade. Os contratos e as cessões de funcionários de curto prazo são exemplos de ferramentas que se enquadram nessa descrição.

Todos esses desafios sugerem a necessidade de desenvolver estratégia de saída no início do processo de iniciativas horizontais cuja duração será curta. Um participante de um estudo de caso observou que, contrariando a sabedoria convencional, o encerramento de uma operação ou o fechamento de um órgão exige uma carga extra de trabalho e recursos adicionais e precisa, portanto, ser planejado.

Os membros de nossa mesa-redonda enfatizaram que a grande maioria das iniciativas horizontais inclui algum mecanismo para o desenvolvimento de relações de longo prazo. Uma iniciativa pode não ter objetivos fixos e imutáveis, mas terá metas que evoluem e assumem novas dimensões, à medida que os parceiros descobrem novas oportunidades para trabalhar juntos. Um membro da mesa-redonda observou que muitas das iniciativas não são projetos que ocorrem uma só vez e desaparecem, e, sim, tentativas de promover vínculos mais duradouros que ultrapassam as fronteiras entre organizações. Mesmo quando uma iniciativa tem data de fechamento inflexível, as partes interessadas considerarão útil manter relações que possibilitem alguma colaboração no futuro.

Nesses casos, os apoios estruturais precisam facilitar contatos mais permanentes entre parceiros. Uma das ferramentas mais populares e baratas é a possibilidade de haver um fórum de discussão por *e-mail* em servidor de lista na internet. Para o usuário, uma lista funciona como mecanismo para troca regular de *e-mails*, mas representa uma maneira muito mais simples e eficaz de trocar informações com grupo predeterminado de pessoas continuamente.

Do desenvolvimento de estruturas de apoio à manutenção do impulso necessário

As estruturas sustentam uma iniciativa, dando-lhe forma e propósito. No entanto, uma estrutura muito grande e definida cedo demais pode minar o espírito de voluntarismo. Por outro lado, uma estrutura muito pequena e definida tarde demais pode minar o comprometimento dos parceiros. Como todas as dimensões da gestão horizontal, o equilíbrio entre a forma e a função exige bom julgamento, além de flexibilidade e engenhosidade. O desafio é garantir que as novas estruturas apoiem o impulso de uma iniciativa e não o restrinjam.

À medida que uma iniciativa vai amadurecendo, manter o seu impulso pode se tornar um desafio tão grande quanto mobilizar o trabalho em equipe. Os desafios são muitos e as soluções, raramente óbvias. Os atores podem abandonar uma iniciativa. O senso de compromisso pode se dissipar na ausência de ações bem-sucedidas ou de visibilidade. O desafio fundamental é reconhecer e administrar as transições que vão ocorrendo no decorrer do ciclo de vida de uma iniciativa. Manter o impulso, tema do próximo capítulo, constitui desafio não de desenvolver, mas de sustentar uma iniciativa. Como tal, esse é freqüentemente o desafio mais difícil.

Capítulo 4

Mantendo o impulso

Introdução

O impulso de uma iniciativa horizontal não pode ser naturalmente mantido por sistema acostumado a funcionar dentro de silos verticais. Quando surgem dificuldades, muitas pessoas tendem a recorrer ao que já conhecem e percebem como seguro. Os membros da mesa-redonda acreditam que é importante enfatizar a necessidade de a liderança manter o impulso de uma iniciativa.

Os participantes de muitas iniciativas conseguiram descrever claramente o ponto no qual todas as peças se encaixaram, e um projeto que havia exigido enorme força de vontade desenvolveu impulso próprio. Em alguns casos, houve reunião específica na qual longo processo de evolução gradual de confiança e discussões subitamente se consolidou em senso de propósito compartilhado. Em outros, a guinada decisiva ocorreu ao longo de período mais dilatado.

Observou-se que algumas perguntas pareciam ser repetidamente mencionadas nas conversas desenvolvidas na mesa-redonda sobre como manter o impulso de uma iniciativa. Qual foi o ponto decisivo em que todos os elementos do projeto se encaixaram e este desenvolveu impulso próprio e irreversível? Como esse ponto é alcançado? Quais são as variáveis envolvidas e como elas podem ser influenciadas? O que você pode fazer para manter o impulso de uma iniciativa, quando ela não está mais nas primeiras páginas dos jornais? Como você lida com a inevitável rotatividade de pessoal e participantes?

Liderança e impulso

A necessidade de motivar os participantes a levar a iniciativa adiante foi mencionada freqüentemente. O entusiasmo das pessoas diminui, outras tarefas se acumulam e novas prioridades passam a concorrer pela atenção dos participantes. Todos esses fatores geram oscilações na atividade horizontal

ao longo da vida de uma iniciativa. Como um palestrante disse aos membros da mesa-redonda:

“As habilidades, o senso de compromisso e a motivação de indivíduos chave parecem ter sido cruciais para o sucesso desta iniciativa. Essa conclusão é comum em muitos casos de iniciativas horizontais”.

A presença de líderes pessoalmente capazes de motivar os participantes foi particularmente importante para a iniciativa da Team Canada Inc., já que muitos dos fatores que a motivaram inicialmente perderam força ao longo do tempo.

Outra faceta da liderança é a capacidade de canalizar informações necessárias para manter o progresso de uma iniciativa. No nível mais básico, isso envolve estimular as pessoas a se comunicarem continuamente. Todos precisam se manter informados, a fim de que possam contribuir e continuar conversando entre si para manter as informações atualizadas. Como a Força-Tarefa do Setor Voluntário verificou, esse processo exige que a liderança dedique energia considerável para atuar como espécie de corretor de comunicações:

“É extremamente complicado administrar uma iniciativa horizontal e manter todas as pernas caminhando na mesma direção. Há muitas maneiras de filtrar informações” (Força-Tarefa do Setor Voluntário).

Uma terceira capacidade de liderança é a de habilitar os membros a incorporar atitude horizontal ao seu trabalho. Isso tipicamente envolve esforços para ajudar os indivíduos envolvidos a desenvolver a capacidade de introduzir o pensamento horizontal em suas rotinas diárias. No entanto, é necessário, também, garantir a flexibilidade, uma vez que as iniciativas horizontais tendem a ocorrer em ambientes de trabalho mais dinâmicos. A promoção de “aprendizagem contínua” foi uma questão levantada pelos membros da mesa-redonda como qualidade que ajudaria os participantes a manter equilíbrio adequado.

Identificando um campeão

Sem campeão, uma iniciativa freqüentemente perderá seu equilíbrio e impulso. No caso da Team Canada Inc., o mandato político era claro desde o início. A Força-Tarefa do Setor Voluntário e a TLN são outras iniciativas que tiveram alta visibilidade e apoio desde o início. Para iniciativas como a UAS, que foram desenvolvidas “de baixo para cima”, ter um campeão foi até mais importante.

“Quanto mais cedo você conseguir envolver decisores do alto escalão, melhor, porque a tendência de cooperar é mais fraca nos escalões inferiores, freqüentemente em decorrência de incertezas relacionadas à postura de dirigentes em relação à iniciativa” (Política Canadense de Publicidade em Revistas).

“A iniciativa foi fortemente apoiada pelo ministro que atuou como catalisador” (NRCan).

Nos relatos de suas entrevistas com membros de conselhos regionais federais, Luc Juillet registrou concordância generalizada de que o apoio de órgãos centrais tinha sido importante fator de sucesso.

“Um apoio visível e sólido contribuiu para aumentar a credibilidade dos conselhos, estimulou a participação dos membros por reconhecer o valor do trabalho horizontal e ajudou os conselhos a garantir a cooperação de outros gerentes do serviço público” (Os Conselhos Regionais Federais e a Governança Horizontal, setembro de 2000).

Mas pode ser difícil encontrar campeões – principalmente quando os mecanismos de prestação de contas e as responsabilidades pelo sucesso de uma iniciativa horizontal são dispersos pelo tamanho da rede e pelos cronogramas envolvidos.

“Foi difícil envolver secretários executivos, porque uma iniciativa que focaliza o desenvolvimento de relações é vaga em relação ao “jogo final” e aos seus produtos” (Força-Tarefa do Setor Voluntário).

Encontrar um campeão também é técnica essencial para estabelecer o vínculo fundamental com a estrutura vertical do órgão responsável. Sem esse vínculo, as ações não acontecem, os recursos não fluem e as decisões não são apoiadas. A mesa-redonda verificou que a capacidade de administrar esse vínculo freqüentemente representou um teste fundamental do sucesso da gestão horizontal.

Aproveitando pequenos sucessos

Os participantes da mesa-redonda salientaram os benefícios de conquistar uma série de pequenas vitórias e de aproveitar todas as oportunidades para demonstrar sucessos iniciais na organização das ações. Isso tem o efeito de motivar os participantes e aumentar a visibilidade do projeto. Essa estratégia ajuda a garantir recursos e o apoio necessário e proporciona aos participantes provas concretas dos benefícios da cooperação horizontal.

Pequenos sucessos ajudam a solidificar os vínculos entre parceiros, estimulando um sentimento de orgulho pelas realizações alcançadas. Como um participante de um estudo de caso observou, “(...) é útil ter sucessos bem no início de uma iniciativa, mesmo que muito pequenos, para estimular a credibilidade e a confiança” (membro da mesa-redonda).

Para ter pequenos sucessos, é essencial que sejam estabelecidos marcos fundamentais a serem alcançados. Uma iniciativa maior pode ser dividida em partes menores. Essa é uma maneira mais direta de detectar progressos a serem relatados e facilita a definição de objetivos administráveis de curto prazo para as pessoas envolvidas. “Comece pequeno e cresça a partir dessa base” foi a conclusão extraída dos casos mais ambiciosos que a mesa-redonda considerou.

“É mais fácil progredir em áreas menores e mais focadas por meio de projetos piloto do que tentar começar implementando uma estratégia nacional para a gestão dos oceanos” (Lei dos Oceanos).

No entanto, não basta alcançar os marcos fundamentais de um projeto. Os resultados precisam ter visibilidade e ser amplamente reconhecidos como realizações relevantes. Em muitos casos, observou-se que esse tipo de publicidade ajudou a atrair mais atenção para a iniciativa maior. O tempo e a atenção dos servidores são constantemente requisitados. Nada parece atrair e manter mais a atenção das pessoas do que uma história de sucesso confirmado.

O impulso da iniciativa foi estimulado (...) pela boa visibilidade do plano de ação, por comunicações permanentes e conjuntas e pelas características especiais do programa” (SLAP).

Em muitos casos, pequenos sucessos também facilitaram a tarefa de demonstrar os benefícios de uma iniciativa mais ampla e aprofundar o compromisso dos participantes. Esse elemento foi crucial na UAS em Saskatchewan, particularmente em função do ceticismo das partes interessadas envolvidas naquela iniciativa.

“Sucessos iniciais são importantes para manter as parcerias coesas. A discussão da Iniciativa Federal dos Sem-Casa trouxe senso de propósito ao valor do protocolo – foi uma aplicação prática. Um projeto comunitário pequeno, bem-sucedido que envolvesse múltiplos parceiros, refletisse o valor da cooperação e da coordenação poderia ter sido um melhor ponto de partida do que o conceito de “mecanismo facilitador”, que é uma entidade mais obscura. A assinatura do protocolo poderia ter sido a etapa seguinte, como forma de legitimar uma relação prática de trabalho” (UAS).

Administrando transições

Um dos principais desafios para manter o impulso de uma iniciativa é administrar a transição de um estágio de uma iniciativa a outro. Embora não haja qualquer solução definitiva para esse desafio, a solução envolve, em parte, manter o enfoque nos objetivos da iniciativa, o que tende a gerar cronogramas adequados.

Os líderes também precisam se adaptar a mudanças em suas funções, à medida que uma iniciativa horizontal evolui. Alguns participantes de estudos de caso mencionaram a necessidade de “mudar de marcha” em diversos pontos. Os participantes da TLN, por exemplo, viram que precisariam mudar o papel de estrategistas que desempenharam no processo de La Relève para assumir o papel de catalisadores na implementação de elementos chave. O desafio de se adaptar a transições foi bem identificado nas experiências da Team Canada Inc.

“Quando iniciativas horizontais passam por transições e os fatores que possibilitaram o seu lançamento mudam, pode ser útil fazer avaliação e talvez redefini-las para ajustá-las mais adequadamente às novas condições. Embora a informalidade possa produzir bons resultados no estágio inicial de uma iniciativa horizontal, ela pode ser um ponto fraco em momentos de transição, a menos que outras medidas possam facilitar a transição sem prejudicar a iniciativa” (Team Canada Inc.).

Alguns membros da mesa-redonda enfatizaram a importância de não haver segredos para manter o impulso de uma iniciativa ao longo de transições. Os participantes que mantêm agendas secretas podem minar uma iniciativa horizontal nesses períodos caracterizados por incertezas. Esse elemento de sucesso enfatiza o valor de estabelecer relações de confiança bem no início do processo e de fazer declarações abertas e diretas de apoio permanente.

Quando indivíduos chave partem

Um dos desafios mais comumente enfrentados em períodos de transição nos nossos estudos de caso tinha a ver com o problema da rotatividade dos participantes. Atores fundamentais vêm e vão. A rotatividade pode ter impacto importante nos níveis de confiança alcançados dentro de uma iniciativa. “As pessoas não confiam na minha organização; eles confiam em mim” (membro da mesa-redonda).

Quando o impulso de uma iniciativa horizontal depende de grupo pequeno de pessoas, mudanças na carreira de um ou mais membros podem criar sérios problemas. Pode haver perda de conhecimentos e

especialidades importantes. Nesses casos, o amplo compartilhamento de informações, a documentação de lições aprendidas e o recrutamento permanente de novos membros ajudaram a preservar a “memória” de uma iniciativa. Pode ser necessário, também, avaliar o progresso alcançado e as direções para o futuro, quando novos membros são trazidos para a iniciativa e entram no ritmo dela.

Avaliações formais e relatórios de desempenho

As avaliações e as medições do desempenho podem ser usadas estrategicamente para manter o impulso de uma iniciativa, principalmente quando forem usadas lições para adaptá-la adequadamente a novas condições. Observou-se que essas atividades – sejam elas levadas a cabo por meio de planos de ação, planos comerciais ou planos estratégicos – foram ferramentas valiosas. Elas apóiam a gestão de recursos, a identificação de responsabilidades junto ao Parlamento e a comunicação do progresso alcançado ao público.

Uma estrutura formal de avaliação pode ser útil para extrair lições sistemática e disciplinadamente. No entanto, ainda não temos ferramentas de avaliação capazes de avaliar plenamente o valor das iniciativas horizontais. As atuais práticas de auditoria enfatizam a importância de haver objetivos claros, resultados vinculados a linhas básicas de atuação e linhas de *accountability* claramente definidas. As iniciativas horizontais são ambíguas por natureza, fato que representa desafio para esse tipo de auditoria.

A discriminação de resultados e metas em indicadores de desempenho – seja para fins de *accountability* ou gestão – pode representar desafio importante, principalmente no caso de rede que envolva grande número de pessoas. Essa discriminação constituiu desafio para a Parceria Rural Canadense (*Canadian Rural Partnership – CRP*), que envolvia 29 ministérios e órgãos.

Garantindo aprendizagem contínua

Após uma iniciativa ultrapassar marco fundamental ou quando ela enfrenta desafio difícil, seu sucesso no futuro frequentemente depende da capacidade de os parceiros refletirem sobre lições aprendidas. Para tanto, os membros devem ter a capacidade de, em grupo, analisar experiências, novas ameaças e oportunidades. Como alguns membros da Comunidade da Ciência e Tecnologia observaram:

“É quase um clichê afirmar que qualquer iniciativa de gestão horizontal deve ter mecanismo que a possibilite aprender a partir da experiência. Os ministérios que assinaram o memorando de entendimento estão tentando documentar lições aprendidas, esforços colaborativos existentes, falhas nos programas e oportunidades futuras. A experiência dos grupos de trabalho é reveladora; quando os interesses compartilhados e as relações de trabalho são duradouros, ocorre *aprendizagem corporativa*” (Memorando de Entendimento sobre Ciência e Tecnologia).

A reflexão sobre experiências não precisa ser formal. O que parece ser essencial é que todos os parceiros reconheçam o método como adequado, justo e inclusivo. Os parceiros geralmente querem ter a certeza de que suas experiências e preocupações serão levadas em consideração. É nesse caso que o diálogo pode ser ferramenta particularmente eficaz.

Nas discussões da mesa-redonda, a necessidade de aprender lições continuamente também foi enfatizada. A reflexão sobre as experiências não se resume a análise *post mortem*. Ela deve ser integrada às operações rotineiras de uma iniciativa horizontal. As lições e percepções devem ser colhidas oportunamente, de modo que possam ser usadas pelos parceiros para levar a iniciativa adiante.

Considerando ferramentas e técnicas essenciais: comunicações, dinheiro e prazos

Os pesquisadores dos estudos de caso receberam a tarefa de identificar os fatores que mais provavelmente promoveriam ou minariam o impulso de uma iniciativa. A mesa-redonda ficou impressionada ao observar como três fatores de sucesso eram absolutamente comuns em todos os casos.

Boas comunicações

Boas comunicações têm diversas dimensões. Os participantes precisam ser honestos e objetivos no que se refere às informações que trocam. A plena revelação de informações e a transparência desempenharam papel crucial, desde que não afetassem a necessidade de proteger informações confidenciais. A abertura foi necessária, mas não suficiente. Os parceiros também precisaram desenvolver um relacionamento cordial, embora profissional.

Ser continuamente informado a respeito de desdobramentos chave é vital, principalmente durante transições difíceis. A quantidade e a qualidade das informações fornecidas são tão importantes quanto o meio de comunicação. Os participantes precisam ter a oportunidade de se envolverem em conversas de presença física.

O dinheiro certo – na hora certa

Observou-se que o dinheiro pode ser uma espada de dois gumes. A falta de dinheiro pode fazer com que os parceiros situem suas expectativas abaixo do que é possível.

Por um lado, o dinheiro pode fazer com que os membros percam os objetivos de vista e provocar guerras por recursos e interesses individuais, que podem tirar um projeto dos trilhos. Por outro lado, pode contribuir muito para promover a capacidade de uma iniciativa.

O *timing* parece ser variável fundamental para que recursos financeiros sejam usados com sucesso. Como um participante de um estudo de caso colocou, “o dinheiro ajuda, mas talvez nem sempre no início do processo”. Se o dinheiro preceder o desenvolvimento de relações de confiança, de compromissos com metas compartilhadas e de uma agenda, podem surgir problemas. Diversos participantes de estudos de caso enfatizaram essa lição:

“Se o projeto tivesse começado com um pote de dinheiro, ele teria fracassado desde o início. O enfoque teria sido o de compartilhar os recursos. Em vez disso, nós identificamos deficiências e depois desenvolvemos estratégias para superá-las” (JEDI).

“É importante desenvolver relações de confiança, identificar soluções e ter pequenos sucessos antes de discutir a necessidade de financiamentos de peso” (UAS).

O dinheiro pode gerar uma dinâmica que variará consideravelmente de acordo com o tipo da iniciativa. Ele pode ser forte motivador, como observou um participante de estudo de caso: “Se não houvesse dinheiro, nossos parceiros não estariam aqui”. Em outras circunstâncias, os parceiros ficam mais motivados pela boa vontade e pelo valor percebido de desenvolver entendimento e estrutura comuns. Nesses casos, a disponibilidade de recursos pode, muitas vezes, minar uma colaboração mais profunda.

O primeiro ano da Team Canada Inc. ilustra como a falta de dinheiro foi fator de motivação. Ela forçou os parceiros a identificar mecanismos de colaboração.

“A falta de recursos estimulou as pessoas a trabalharem juntas. A primeira reação à possibilidade de contar com novos recursos parece ser a de querer trabalhar sozinho e não mais em equipe” (Team Canada Inc.).

Uma verificação semelhante foi relatada pela Força-Tarefa do Setor Voluntário, que observou que as partes interessadas na iniciativa estavam ansiosas para participar do processo, devido à oportunidade que ela oferecia para a formação de rede e a troca de informações. A bem-sucedida formação de rede horizontal bem no início do processo estimulou a busca por financiamentos posteriormente.

“No início da iniciativa, os participantes não sabiam com clareza se ela envolveria discussões sobre recursos ou não. As pessoas ficaram devido às possibilidades oferecidas pela iniciativa de desenvolver novas relações e mecanismos para a definição conjunta de políticas. Em decorrência das discussões sobre políticas que se seguiram, os ministros aprovaram uma iniciativa de \$ 94,6 milhões⁶ voltada para três áreas chave: desenvolvimento de relações, fortalecimento da capacidade do setor e melhoria da estrutura regulatória” (Força-Tarefa do Setor Voluntário).

O uso de mecanismos para facilitar o compartilhamento de recursos financeiros também desempenhou papel importante em termos de garantir o sucesso de diferentes iniciativas. No caso do SLAP, o uso de acordo oficial entre o Canadá e Quebec e a transferência de fundos para outros ministérios federais para serem usados em projetos conjuntos contribuíram para que as partes envolvidas “vestissem a camisa” da iniciativa. Essa estratégia é mais complicada quando a iniciativa envolve uma gama mais ampla de parceiros. A dificuldade de compartilhar recursos financeiros continua sendo um dos obstáculos mais importantes para se iniciativas horizontais atualmente.

Usando prazos para motivar ações

Um terceiro fator de sucesso identificado foram os prazos compartilhados. Um cronograma bem definido, com o delineamento de agenda de ações, é ferramenta muito poderosa para a gestão de projeto horizontal. O desenvolvimento de cronogramas e programas pode oferecer ponto focal para a negociação de esforços e recursos. Prazos gerados externamente também podem impor um cronograma comum.

“Prazos comuns e metas de curto prazo também constituíram fator crítico. Foi útil ter prazo imposto (Organização Mundial do Comércio), porque manteve a atenção de todos focada e não havia como não observá-lo” (Política Canadense de Publicidade em Revistas).

“O *timing* e as pessoas foram muito importantes para o estabelecimento do primeiro plano de ação. A pressão de organizações não governamentais era alta. O ministro provincial do Meio Ambiente estava interessado. Houve uma conjunção adequada de indivíduos, forças externas e um problema ambiental premente” (SLAP).

Ao mesmo tempo, prazos não realistas podem ser desmotivadores e os parceiros precisam saber como definir cargas de trabalho sensatas. Os parceiros precisam ter consciência do ponto a partir do qual novas responsabilidades podem sobrecarregá-los e esgotá-los.

Mantendo o impulso: considerações finais

À medida que uma iniciativa evolui – como qualquer sistema –, ela precisa ter injeção constante de energia. Portanto, ela depende, basicamente, da capacidade de desenvolver novas equipes e redes. É importante, também, que os participantes mantenham a visão inicial da iniciativa e das possibilidades do que pode ser realizado para superar as inevitáveis batalhas por interesses individuais, às quais uma iniciativa estagnada pode acabar se reduzindo. Isso nos remete aos temas identificados no início deste relatório. O sucesso exige liderança flexível e sensível a mudanças no estado de espírito dos participantes e nas circunstâncias políticas; exige cultura permanente de confiança, fortalecida por compromissos compartilhados e por entendimento comum; por último, exige que a iniciativa tenha suas raízes nos interesses, mandatos e recursos das organizações envolvidas, porque, embora constitua desafio, a *accountability* representa o sangue do trabalho do setor público.

Conclusão

A idéia de trabalhar transpondo fronteiras organizacionais não é nova. No entanto, as mudanças que estão ocorrendo no contexto da liderança no serviço público fazem da gestão horizontal um desafio mais freqüente e tornam mais importante o requisito de que ela seja bem-feita. Chegou a hora de fazermos um inventário sistemático de nossos conhecimentos sobre os elementos de gestão horizontal bem-sucedida.

A contribuição da mesa-redonda para esse esforço foi extrair sabedoria das experiências dos participantes na condução de diversas iniciativas

horizontais. Essa sabedoria constitui valioso ponto de partida para os gerentes do setor público que estiverem considerando alguma iniciativa horizontal ou fazendo avaliação de meio termo. Mas ela representa apenas um começo – a diversidade envolvida na gestão horizontal exige que os gerentes saibam aplicar essas lições às suas iniciativas horizontais singulares criteriosamente.

O trabalho horizontal deve ser um reflexo natural dos servidores, e não algo extraordinário.

Os elementos críticos da gestão horizontal são a existência de equipes coesas e motivadas, o desenvolvimento de estrutura compartilhada, o uso criterioso de estruturas capazes de garantir resiliência e apoio necessários e impulso permanente. No fim das contas, no entanto, o sucesso da gestão horizontal depende, basicamente, das pessoas envolvidas. Outros fatores podem possibilitar e apoiar a gestão horizontal, mas, em última análise, os elementos que efetivamente fazem a diferença são a liderança, o compromisso e o entusiasmo.

Apêndice 1

Visão geral de estudos de caso e endereços e telefones de pessoas de contato

O que será mostrado são descrições – extraídas de apresentações feitas à mesa-redonda, de estudos de caso e de páginas na internet – dos estudos de caso dos quais foram extraídos insumos para as verificações apresentadas neste relatório. Para cada caso, serão fornecidas informações sobre uma pessoa para contato.

O asterisco (*) ao lado do título do caso, significa que o respectivo texto completo está disponível no *site* do CCMD, no endereço: www.ccmd-ccg.gc.ca.

*** Lei dos Oceanos**

A Lei dos Oceanos entrou em vigor em 31 de janeiro de 1997. Sua finalidade é proporcionar estrutura legislativa para a gestão e o uso sustentáveis dos recursos oceânicos do Canadá.

O ministro da Pesca e dos Oceanos é responsável pela implementação da Estratégia da Gestão dos Oceanos, que precisa ser desenvolvida em regime de consultas com outros ministérios, governos e partes interessadas.

Sally Scott

Tel.: +1 613 993 6992

Fax: +1 613 990 9574

E-mail: scotts@dfo-mpo.gc.ca

Política Canadense de publicidade em revistas

Esse caso envolveu o desafio de equilibrar objetivos da política cultural (apoio ao interesse canadense) com objetivos da política comercial (apoio a sistema de comércio baseado em regras). Os Estados Unidos questionaram as medidas canadenses junto à Organização Mundial do Comércio, que emitiu parecer segundo o qual o Canadá tinha 15 meses para implementar uma nova política. O PCH precisou desenvolver essa política trabalhando

horizontalmente com muitos outros ministérios, porque todas as alavancas para lidar com a questão não estavam em seu âmbito de atuação.

Don Stephenson (DFAIT)

Tel: +1 613 944 2002

Fax: +1 613 996 1667

E-mail: don.stephenson@dfait-maeci.gc.ca

A GeoConnections, a abordagem da visão regional do NRCan

A GeoConnections, parceria nacional liderada pelo NRCan e apoiada por órgãos federais, por todos os governos provinciais e territoriais, pelo setor privado e pela comunidade acadêmica, é um projeto de cinco anos cuja finalidade é disponibilizar informações geográficas na internet.

A Abordagem da Visão Regional do NRCan oferece o seguinte:

1) análise integrada de questões, desafios e oportunidades regionais relacionadas ao desenvolvimento sustentável dos recursos naturais; 2) melhor coordenação e comunicação com órgãos, conselhos e foros regionais visando apoiar e promover o envolvimento horizontal do ministério em nível federal e provincial; 3) pesquisa sobre políticas com enfoque regional; 4) apoio ao envolvimento em iniciativas e parcerias horizontais regionais; e 5) acesso *on-line* a informações e conhecimentos por meio de uma “visão regional” para o Atlas Nacional (GeoConnections) e o NRCan On-Line (o *site* do NRCan).

Stephen Lucas

Tel.: +1 613 947 1595

Fax: +1 613 947 5977

E-mail: slucas@nrcan.gc.ca

Planejamento de médio prazo e de transições

O processo de planejamento da agenda do governo tornou-se muito mais aberto nos últimos cinco anos. Em decorrência do reconhecimento da natureza horizontal de muitas questões, o próprio processo tornou-se mais horizontal, colaborativo e aberto em 1997. O exercício de Planejamento de Médio Prazo de 1999 foi desenvolvido sobre essa base, e insumos foram solicitados e recebidos de gama ainda mais ampla de ministérios e autoridades em muitos níveis. Nove grupos de trabalho liderados pelo secretário executivo e seu efeito “cascata” correspondente forneceram insumos para o PCO desenvolver orientações e opções estratégicas para a segunda metade do mandato do governo.

Marian Campbell Jarvis (PCO)
Tel.: +1 613 957 5468
Fax: +1 613 957 5487
E-mail: mcampbellja@pco-bcp.gc.ca

Plano de Ação Nacional para as Crianças (National's Children Agenda – NCA)

Os governos federal, provinciais e territoriais do Canadá têm trabalhado juntos no desenvolvimento do NCA. Como primeira etapa no desenvolvimento do NCA, os governos definiram, em comum acordo, uma visão compartilhada para as crianças do Canadá. O visão estabelece metas abrangentes para as crianças e sugere maneiras pelas quais os canadenses podem trabalhar juntos para alcançá-las. Ela também sugere áreas de políticas nas quais os governos podem trabalhar juntos para melhorar o bem-estar das crianças.

Uma dessas áreas – apoio ao desenvolvimento das crianças na primeira infância – é tema de recente acordo entre os governos federal, provinciais e territoriais, que visa a melhorar e ampliar os serviços prestados a crianças na primeira infância e a suas famílias. Por último, no âmbito do NCA, os governos concordaram em trabalhar juntos para medir e monitorar o progresso das crianças e compartilhar informações sobre práticas eficazes para as crianças e suas famílias.

Kathryn McDade (HRDC)
Tel.: +1 819 953 9359
Fax: +1 819 994 1506
E-mail: kathryn.mcdade@spg.org

Conselho Federal de New Brunswick

*** Pavilhão do Canadá na Reunião de Cúpula do Village de la Francophonie**

Reconhecendo a oportunidade singular oferecida pela VIII Reunião de Cúpula da Francofonia de 1999 para o governo do Canadá expor sua ampla gama de serviços a um público maior, o Conselho Federal de New Brunswick solicitou ao Conselho Federal de Comunicações de New Brunswick que averiguasse a possibilidades de levar a cabo um projeto dessa natureza.

Uma vez acordado que o projeto seria levado adiante, o Village de la Francophonie foi identificado como o melhor local para a sua implementação, por que era local de encontro de público diversificado. A meta foi promover a exposição da francofonia acadiana, canadense e internacional e

oferecer ao público um local para celebrar as contribuições da francofonia para o mundo. Ao todo, 28 ministérios e órgãos federais e empresas foram representados no Pavilhão do Canadá.

*** Plano de Trabalho para o
Desenvolvimento Econômico
Regional Integrado**

Planos de trabalho para o desenvolvimento econômico regional integrado foram iniciados em New Brunswick, visando a estimular o envolvimento de parceiros chave no desenvolvimento econômico em nível local, no sentido de que desenvolvessem seus planos anuais de trabalho integradamente. Essa iniciativa tem o propósito de, em nível de desenvolvimento local, estimular parceiros a abordar o desenvolvimento de suas regiões a partir de perspectiva abrangente e estratégica, a trabalhar juntos, a melhor coordenar suas atividades, a prestar contas de suas ações e a diminuir a sobreposição e a duplicação de seus esforços.

*** Iniciativa do Desenvolvimento
Econômico Conjunto (JEDI)**

A JEDI é um processo tripartite implementado por comunidades aborígenes e pelos governos federal e provinciais para identificar e promover projetos concebidos para estimular o desenvolvimento econômico de comunidades aborígenes situadas em New Brunswick. Sua finalidade é criar um fórum que lance as bases para um diálogo aberto entre pessoas aborígenes e representantes federais/provinciais, de modo a facilitar o acesso do governo e de diferentes programas a essas comunidades.

*** Comitê de Ajuste Conjunto
(Joint Adjustment Committee – JAC)
de New Brunswick**

O orçamento federal de 1995 previa uma iniciativa de reavaliação de programas concebida para eliminar 45.000 empregos do serviço público do Canadá. Os chefes de unidades responsáveis por negociações coletivas e representantes da TBS se reuniram para discutir a adoção de possível abordagem conjunta para a introdução de ajustes no mercado de trabalho. No dia 30 de maio de 1995, foi assinado um acordo preliminar para ajuste na força de trabalho do serviço público do Canadá, que estabeleceu o mandato dos Comitês Nacional e Regionais de Ajuste Conjunto. O mandato fundamental dos JACs foi facilitar um processo conjunto para o enfrentamento de desafios nos locais de trabalho provocados por enxugamento importante do setor

público (e, nesse processo, ajudar os funcionários envolvidos a fazer transições bem informados).

*** Equipe Rural de
New Brunswick (RTNB)**

A RTNB foi formada em 1999 em decorrência do processo de diálogo iniciado pela CRP em 1997/1998. Esse grupo foi montado para avaliar e identificar ações em resposta a esse diálogo. A RTNB desenvolveu um processo de planejamento estratégico na primavera boreal de 1999, seguido de uma sessão de planejamento de atividades realizada em setembro do mesmo ano. Das 11 áreas prioritárias identificadas para ações por parte do Governo do Canadá, três foram escolhidas pela RTNB para ações em curto prazo. Essas áreas são as seguintes:

- melhorar o acesso a programas e serviços governamentais de comunidades rurais;
- melhorar o acesso a recursos financeiros para o desenvolvimento de empresas e comunidades rurais; e
- fortalecer o desenvolvimento de capacidades, lideranças e habilidades em comunidades rurais.

Alison Aiton (contato para todos os casos relacionados ao Conselho Federal de New Brunswick)

Tel.: +1 506 444-6144

Fax: +1 506 452-2447

E-mail: aaiton@acoa-apeca.gc.ca

*** Iniciativa da Pesquisa sobre
Políticas (PRI) – O Projeto
Tendências (Trends)**

O Projeto Tendências, um esforço colaborativo da PRI e do Conselho de Pesquisas sobre Ciências Sociais e Filosóficas (*Social Sciences and Humanities Research Council – SSHRC*), é um novo modelo e inovador para o governo federal envolver a comunidade acadêmica, no sentido de que ela o ajude a entender as principais forças de mudança que afetarão a formulação de políticas canadenses de médio prazo.

O projeto é um experimento no uso de uma equipe multidisciplinar com membros de todas as partes do Canadá em um exercício de pesquisa sobre políticas. Nesse projeto, acadêmicos, grupos de pesquisas interdisciplinares e autoridades governamentais trabalharam em parceria para identificar lacunas em termos de conhecimentos que exigiam pesquisa mais aprofundada

sobre oito tendências gerais. Essa pesquisa foi apresentada e discutida em diversos *workshops* e conferências por todo o país e divulgada no evento anual, Conferência Nacional sobre Pesquisas em Políticas, realizado em novembro de 1999.

Louise Boyer

Tel.: +1 613 943 1997

Fax: +1 613 995 6006

E-mail: l.boyer@prs-srp.gc.ca

*** Memorando de Entendimento sobre Ciência e Tecnologia para a Promoção do Desenvolvimento Sustentável**

O Memorando de Entendimento sobre Ciência e Tecnologia para a Promoção do Desenvolvimento Sustentável foi assinado em 1995 por quatro ministérios canadenses (AAFC, EC, F&O e NRCan). Quando o memorando foi renovado, em 1998, o HC também tornou-se signatário. Todos os signatários vêem o memorando de entendimento como mecanismo para a promoção de esforços científicos colaborativas em áreas prioritárias. Embora o volume de pesquisas colaborativas levadas a cabo sob a égide do memorando de entendimento tenha sido limitado, esse mecanismo promoveu um nível de cooperação e confiança que todos os signatários aprenderam a valorizar.

Alka Steenkamer

Tel.: +1 819 994 4121

Fax: +1 819 953 0550

E-mail: Alka.Steenkamer@ec.gc.ca

*** Plano de Ação do Rio St. Lawrence (SLAP)**

O SLAP (1988-2003) envolve a conservação e proteção do ecossistema do rio St. Lawrence. A complexidade dessa tarefa só pode ser compreendida quando se considera o elevado número de organizações que tem jurisdição sobre aspectos que afetam o ecossistema do rio St. Lawrence, bem como o número de formas de uso do rio, usos frequentemente conflitantes. Organizações federais e provinciais, bem como parceiros não governamentais participaram desse projeto.

Madeleine Papineau

Tel.: +1 418 648 4321

Fax: +1 418 649 6213

E-mail: Madeleine.Papineau@ec.gc.ca

*** Vôo 111 da Swissair –
Fase de Busca e Resgate**

Segundo ordem oficial emitida pelo Conselho de Ministros em 18 de junho de 1947 e em 1951, o Ministério da Defesa Nacional (Department of National Defense – DND) ficou responsável pela operação do sistema coordenado de busca e resgate aeronáutico e marítimo na região do Canadá. Nesse caso, o envolvimento do DND começou quando recebeu uma primeira chamada do Centro de Controle de Área (Area Control Centre – ACC) de Moncton (na quarta-feira, 2 de setembro de 1998, às 22h18), que terminou 36 horas mais tarde (na sexta-feira, 4 de setembro, às 10h30), quando todos os locais possíveis haviam sido explorados e o ACC forçosamente perdeu a esperança de encontrar qualquer sobrevivente. Esse caso ilustra a coordenação de operações de busca e resgate.

Major Michel Brisebois

Tel.: +1 902 427 2104

Fax: +1 902 427 2483

E-mail: briseboism@mar.dfo-mpo.gc.ca

*** Team Canada Inc.**

A Team Canada Inc. é uma parceria entre 23 ministérios e órgãos federais cuja tarefa é ajudar empresas a serem bem-sucedidas em mercados mundiais. A organização se esforça para satisfazer a demanda do setor privado por acesso mais rápido e fácil, menos duplicativo e mais abrangente, a serviços governamentais relacionados a exportações, dentro e fora do Canadá.

Brian Oak (DFAIT)

Tel.: +1 613 996 1775

Fax: +1 613 943 8819

E-mail: brian.oak@dfait-maeci.gc.ca

*** Estratégia para Aborígenes Residentes
em Áreas Urbanas (UAS) de Saskatchewan**

A UAS é uma iniciativa federal liderada pelo ministro Goodale na qualidade de interlocutor federal para indígenas do povo Metis e outros não oficialmente caracterizados como indígenas segundo a lei, mas que se consideram indígenas. Essa estratégia foi concebida para satisfazer as necessidades socioeconômicas de pessoas aborígenes que vivem em áreas urbanas e enfrentam situações de risco, em parceria com diversas partes interessadas, redefinindo o envolvimento do governo federal com essas populações, sem anular a sua responsabilidade em relação a elas.

Randy Winnitowy
Tel.: +1 306 975 5940
Fax: +1 306 975 5484
E-mail: randy.winnitowy@wd.gc.ca

*** Força-Tarefa do Setor Voluntário**

Em junho de 1997, um comitê diretor de secretários executivos adjuntos foi estabelecido em resposta a compromissos assumidos no chamado Livro Vermelho II, com o objetivo de promover maior envolvimento do setor voluntário. Em junho de 1998, um pequeno grupo (a Força-Tarefa do Setor Voluntário) foi criado no PCO para apoiar o comitê diretor de secretários executivos adjuntos. No processo do desenvolvimento de orientações para políticas destinadas a promover maior envolvimento do setor, a nova relação foi definida em processo chamado Mesas-Redondas Conjuntas. O processo das Mesas-Redondas Conjuntas envolveu líderes de todo o governo federal e ampla variedade de organizações do setor voluntário, permitindo coordenação tanto vertical como horizontal do trabalho e das comunicações.

O processo das Mesas-Redondas Conjuntas resultou em estratégia abrangente, chamada VSI, que foi lançada em junho de 2000 com orçamento de \$ 94,6 milhões. As metas da estratégia são a melhoraria da qualidade de vida dos canadenses, promovendo melhor relacionamento entre o governo e o setor voluntário mediante o fortalecimento da capacidade de o setor satisfazer as demandas da sociedade, e a melhoria das políticas e programas do governo.

Susan Fletcher (PCO)
Tel.: +1 613 943 2760
Fax: +1 613 943 2766
E-mail: sfletcher@pco-bcp.gc.ca

Apêndice 2

Recursos adicionais

Relatórios da Mesa-Redonda de Pesquisa-Ação

Os seguintes relatórios estão disponíveis na página do CCMD na internet, no endereço: www.ccmd-ccg.gc.ca

A publicação *Management of horizontal issues: an annotated bibliography* considera livros e artigos publicados entre 1996 e 2000 relevantes para a gestão horizontal.

O *Case study report* analisa 13 estudos de caso e considera questões como a identificação de fatores iniciais de sucesso, as barreiras e as lições aprendidas.

O *Guide on building dialogues on horizontality* foi gerado pelo EC a partir dos insumos de evento satélite organizado pelo ministério. Trata-se de um guia de auto-ajuda concebido para ajudar servidores a desenvolver diálogo sobre o trabalho horizontal. A publicação usa estudos de caso para ajudar os participantes a superar desafios da vida real.

The federal regional councils and horizontal governance é um relatório elaborado pelo conselhos regionais e pela TBS. O relatório examina o papel desempenhado pelos conselhos regionais federais na gestão de questões horizontais.

O *Report on governance, accountability and horizontality* foi elaborado pela TBS e aborda diversas questões emergentes relacionadas aos desafios enfrentados em processos de gestão horizontal. Ele sugere uma gestão e mecanismos de responsabilização baseados em resultados e um papel mais ativo dos ministros da TBS na gestão horizontal.

Outros livros relevantes

Os títulos apresentados a seguir não abordam explicitamente o tema da gestão horizontal.

FISHER, Roger; SHARP Alan. *Getting it done – how to lead when you're not in charge*. Harper Perennial, 1998.

FISH, Roger; URY, William; PATTON, Bruce. *Getting to yes – negotiating agreement without giving in*. Penguin Books, 1991.

MCRAE, Brad. *Negotiating and influencing skills – the art of creating and claiming value*. Sage Publications, 1997.

SUSSKIND, Lawrence; CRUIKSHANK, Jeffrey. *Breaking the impasse – consensual approaches to resolving public disputes*. Basic Books Inc., 1987.

Páginas na internet

As páginas na internet apresentadas a seguir oferecem informações e recursos úteis sobre questões horizontais.

Centro Canadense para o Desenvolvimento da Gestão (CCMD)

<http://www.ccmd-ccg.gc.ca>

Site do Ministério do Desenvolvimento de Recursos Humanos do Canadá (HRDC)

The partnership handbook
<http://www.hrdc-drhc.gc.ca/common/partners/partner.shtml>

Rede de Liderança (TLN)

http://www.leadership.gc.ca/menu_e.asp

Escritório do Auditor-Geral

<http://www.oag-bvg.gc.ca/>

Iniciativa da Pesquisa sobre Políticas (PRI)

<http://policyresearch.gc.ca>

Site da Secretaria da Junta do Tesouro do Canadá (TBS)

<http://www.tbs-sct.gc.ca>

Publicações na internet

Guide for the development of results – based management and accountability frameworks (a ser publicado brevemente)

Results for Canadians: a management framework for the government of Canada

http://www.tbs-sct.gc.ca/home_e.html

Apêndice 3

Uma lista de verificação da *accountability* (TBS)

Os parceiros compreendem e acordam:	Os parceiros devem:
<i>Na identificação dos resultados</i>	
objetivos, resultados fundamentais e prioridades estratégicas	<ul style="list-style-type: none">• envolver cidadãos e clientes na definição de resultados fundamentais, declará-los e mostrar seus vínculos a objetivos• publicar resultados, critérios de qualificação e compromissos em nível de serviço• focalizar resultados (<i>versus</i> processos, atividades e resultados)
funções e responsabilidades	<ul style="list-style-type: none">• definir a contribuição esperada de cada parte na consecução dos resultados• reconhecer e explicar publicamente a função e a contribuição de cada parceiro• respeitar os valores do setor público e conflitos de interesse
expectativas em termos de desempenho equilibrado	<ul style="list-style-type: none">• vincular, claramente, as expectativas de desempenho às capacidades (autoridade, habilidades, conhecimentos e recursos) de cada parceiro, para garantir que as expectativas sejam realistas
<i>Na medida do desempenho</i>	
estratégia para medir o desempenho	<ul style="list-style-type: none">• identificar abordagem adequada de monitoramento e avaliar as ferramentas• usar bancos de dados comuns sempre que possível e compartilhar informações• considerar informações sobre desempenho e contextuais de fontes externas (por exemplo, indicadores da sociedade para ampliar o contexto)• investir nos sistemas necessários de gestão de informações/informática

(continua)

(... continuação)

Os parceiros compreendem e acordam:	Os parceiros devem:
<i>Na identificação dos resultados</i>	
conjunto de indicadores de curto, médio e longo prazos	<ul style="list-style-type: none">• identificar indicadores para medir o progresso alcançado em relação a objetivos e resultados (o termo “indicadores” denota a ferramenta de medição que será usada para demonstrar o desempenho)• sempre que possível, desenvolver indicadores comparativos e da sociedade
solução de controvérsias e práticas de apelação/reclamação	<ul style="list-style-type: none">• estabelecer abordagem para ações corretivas, se as responsabilidades dos parceiros não forem cumpridas ou ajustes forem necessários para responder a reclamações de cidadãos
<i>Na elaboração de relatórios</i>	
medidas para a elaboração de relatórios públicos equilibrados	<ul style="list-style-type: none">• identificar a estratégia a ser usada em relação aos relatórios nos estágios iniciais da iniciativa• considerar a possibilidade de incorporar informações sobre o desempenho a relatórios existentes (por exemplo, DPRs)• divulgar publicamente as apelações e reclamações de cidadãos e não deixar de observar requisitos de confidencialidade e privacidade
relatórios transparentes, abertos, factíveis e oportunos	<ul style="list-style-type: none">• usar todas as provas de desempenho para apoiar seus relatórios• proporcionar acesso público fácil a informações• vincular custos a resultados sempre que possível• usar avaliações independentes
compartilhamento – lições aprendidas	<ul style="list-style-type: none">• manter registro de lições aprendidas e boas práticas e publicá-lo• estabelecer mecanismos para melhorias e inovações

Apêndice 4

Mecanismos de gestão horizontal do governo federal⁸

Um número cada vez maior de questões abordadas pelo Governo do Canadá envolve todas as responsabilidades de diversos ministérios e órgãos federais (ou de todos eles). Muitas dessas “questões horizontais” também envolvem as responsabilidades ou os interesses de outros níveis do governo, bem como do setor privado ou voluntário. Para administrar essas questões horizontais, diversos mecanismos de coordenação foram desenvolvidos.

A tabela apresentada a seguir fornece informações básicas sobre uma amostra de 14 desses mecanismos horizontais que envolvem o governo federal. Os exemplos revelam a existência de diferenças substanciais de abordagem entre os diversos mecanismos. No entanto, é possível identificar alguns modelos básicos, que podem ser resumidos da seguinte maneira.

Mecanismo de coordenação

Ministérios ou órgãos federais (e talvez outros parceiros) reúnem-se para coordenar e catalizar seus respectivos esforços num campo de interesse comum. Recursos mínimos são dedicados ao mecanismo em si, que pode consistir num memorando de entendimento simples e em um comitê coordenador, acrescido de mecanismos (como grupos de trabalho) para atividades e comunicações conjuntas.

Secretaria para iniciativa horizontal federal

Os participantes primários são ministérios e órgãos federais (embora possam ser estabelecidas parcerias secundárias com organizações externas). A finalidade é atacar alguma questão que afete diversas partes do governo federal (ou todas elas). Uma secretaria ou grupo semelhante é formalmente estabelecido para administrar e apoiar a iniciativa. Recursos podem ser formalmente alocados diretamente ou por meio de um ministério, ou emprestados por meio de um mecanismo “virtual”. A responsabilidade pode ser designada a um ministério ao PCO ou à TBS.

Acordo de cooperação intergovernamental

Esse mecanismo envolve o governo federal com governos ou órgãos em outros níveis (provincial/territorial, municipal). Sua finalidade é atacar alguma questão importante que envolva diferentes jurisdições (por exemplo, problemas ambientais, urbanos, etc.). Os parceiros assinam acordo formal, comprometem-se a alocar recursos próprios à iniciativa e aceitam mecanismo especificado de coordenação ou de tomada de decisões.

Rede de serviços ou metas compartilhadas

Por meio de mecanismo de cooperação envolvendo diversas partes, entre as quais o governo federal, serviços são prestados à população ou a um setor definido (como empresas) ou metas compartilhadas são estabelecidas (por exemplo, promoção do comércio internacional). A iniciativa pode envolver recursos federais volumosos e compromissos em espécie, mercadorias, serviços, etc. de outras partes, como do setor privado. O governo federal atua como líder e coordenador.

Fórum para orientações abrangentes/ desenvolvimento na área das políticas

Os participantes podem ser órgãos federais, outros níveis de governo, universidades, organizações privadas ou do setor voluntário e especialistas individuais. A finalidade é gerar orientações para o governo ou decisores e para o público em geral sobre alguma questão importante, como o desenvolvimento sustentável. Uma secretaria apóia os mecanismos necessários de consultas e deliberações. Os recursos geralmente são disponibilizados pelo governo federal, mas a organização goza de nível considerável de autonomia.

Mecanismos de coordenação horizontal do governo do Canadá: exemplos

Mecanismo (Iniciativa)

1 Iniciativa da pesquisa sobre políticas (PRI)

Mandato

Ajudar a desenvolver base mais sólida de conhecimentos sobre questões complexas que o Canadá enfrentará no futuro:

- desenvolver base mais sólida base para pesquisas de prazo mais longo sobre políticas a serem adotadas para questões transversais;
 - desenvolver a capacidade de fazer pesquisas sobre políticas;
 - fortalecer parcerias na comunidade de pesquisas sobre políticas.
-

Participantes e parceiros

Cerca de 30 ministérios e órgãos federais, outros governos, instituições acadêmicas, grupos de pesquisas interdisciplinares e outros.

Atividades

Aprofundamento e aceleração de pesquisas sobre questões emergentes e incorporação de seus resultados ao debate em torno de políticas.

Desenvolvimento de estratégias para melhorar a capacidade de pesquisa na área das políticas no Canadá.

Ajudar a comunidade de pesquisadores de políticas a compartilhar conhecimentos e colaborar entre si por meio de publicações e eventos, *workshops*, conferências, seminários e prêmios.

Status organizacional e local

Uma organização independente administrativamente filiada ao PCO.

Parte da mesma linha de atuação das comissões, dos grupos de inquéritos e das forças-tarefas.

Governança e orientação

Accountability vertical: o diretor executivo é subordinado a dois co-presidentes (secretários executivos), que, por sua vez, são subordinados ao diretor do Conselho Privado.

Os co-presidentes também prestam informações atualizadas ao Departamento de Políticas do CCDM e recebem orientações dele.

Accountability horizontal: garantida por diversos comitês consultivos para projetos individuais.

Recursos

A secretaria tem cerca de 35 funcionários.

Financiamento anual de \$ 4,4 milhões.

Duração

A PRI foi criada em 1997.

Mandato sem prazo definido.

(continua...)

(...continuação)

Mecanismo (Iniciativa)**2 Secretarias rurais (Parceria Rural Canadense)**

Mandato

Liderar, coordenar e apoiar a Parceria Rural Canadense, que envolve diversos governos.

Participantes e parceiros

Participantes: 28 ministérios e órgãos federais e equipes rurais em cada província e território.

Atividades

Projetos piloto, diálogo rural, coleta de informações, “visão rural” sobre políticas federais.

Status organizacional e local

A Secretaria Rural é uma divisão do AAFC.

Governo e orientação

O ministro do AAFC também é quem coordena questões rurais. Ele é assistido pelo secretário de Estado (Desenvolvimento Rural).

Orientações e coordenação de um grupo interministerial de trabalho composto por servidores do alto escalão.

Recursos

\$20 milhões em quatro anos.

Duração

Iniciativa lançada em 1998 com duração planejada de quatro anos.

Mecanismo (iniciativa)**3. Secretaria Canadense de Biotecnologia (*Canadian Biotechnology Secretariat – CBS*)**

Mandato

Apoiar o desenvolvimento de orientações permanentes e integradas para o governo federal sobre o posicionamento estratégico do governo em relação a ampla gama de questões e setores biotecnológicos.

Administrar o Fundo Estratégico de Biotecnologia do Canadá.

Apoiar o Comitê Consultivo do Canadá para Biotecnologia (*Canadian Biotech Advisory Committee – CBAC*).

Participantes e parceiros

Participantes: secretários executivos de sete ministérios (IC, HC, AAFC, EC, F&O, DFAIT, NRCan).

Os secretários executivos adjuntos desses ministérios mais o Conselho Nacional de Pesquisas, conselhos diversos, Agência Canadense de Inspeção de Alimentos (*Canadian Food Inspection Agency – CFIA*).

Os parceiros incluem províncias, territórios, a indústria, acadêmicos, consumidores, grupos ambientais, outras partes interessadas. Os parceiros são contatados principalmente por meio de ministérios e órgãos e não diretamente pela CBS.

(continua...)

(...continuação)

Mecanismo (iniciativa)

3 Secretaria Canadense de Biotecnologia (*Canadian Biotechnology Secretariat – CBS*)

Atividades

Coordenar o desenvolvimento de estratégias federais na área da biotecnologia e monitorar e elaborar relatórios sobre a sua implementação.

Apoiar comitês de ministros, secretários executivos, secretários executivos adjuntos.

Liderar comitês *ad hoc* e permanentes montados para lidar com temas específicos [por exemplo, com uma estratégia de comunicação para o governo como um todo].

Emitir recomendações sobre políticas e comunicações.

Apoiar o CBAC em suas atividades de consultoria e emitir recomendações.

Status organizacional e local

A secretaria é independente e assiste os grupos de biotecnologia dos ministérios. Localizada no IC para fins administrativos. Aprovada pelo Conselho de Ministros e pelo Parlamento em 1998.

Governança e orientação

Comitê de sete ministros, comitê de secretários executivos, comitê de secretários executivos adjuntos, grupos de trabalho para temas específicos.

O CBAC emite recomendações sobre questões biotecnológicas ao comitê de ministros para a coordenação de temas biotecnológicos.

Recursos

A secretaria tem um quadro de até 10 profissionais.

O orçamento vem do fundo da CBS, mas é estimado pelo IC.

O orçamento total, que inclui recursos para o pagamento dos salários dos funcionários e para despesas fixas com o trabalho de coordenação de políticas, é de \$ 750.000 anuais para a CBS e \$ 2,3 milhões anuais para o CBAC.

Duração

A Estratégia Canadense para a Biotecnologia foi renovada em 1998. A secretaria, os comitês de coordenação de ministros, os secretários executivos e secretários executivos adjuntos e o CBAC foram estabelecidos pelo primeiro-ministro naquele momento. Duração indefinida.

Mecanismo (iniciativa)

4 Secretaria para Mudanças Climáticas (Mecanismo de Coordenação de Questões Aéreas e Processo Nacional de Mudanças Climáticas)
Composta por uma “secretaria federal” e uma “secretaria nacional”.*Mandato*

Coordenar o desenvolvimento e a implementação de estratégia nacional para mudanças climáticas para o Canadá, com o apoio de diferentes jurisdições e partes interessadas.

Atuar no terreno das políticas e desenvolver análises que permitam a tomada de decisão em relação à ratificação do Protocolo de Kyoto.

(continua...)

(...continuação)

Mecanismo (iniciativa)

4 Secretaria para Mudanças Climáticas (Mecanismo de Coordenação de Questões Aéreas e Processo Nacional de Mudanças Climáticas)
Composta por uma “secretaria federal” e uma “secretaria nacional”.

Participantes e parceiros

Coordenação federal: 12 ministérios e órgãos federais.

Coordenação nacional: governos federal/provinciais/territoriais (liderados pelos Ministérios da Energia e do Meio Ambiente, mas com outros ministérios e órgãos).

Componente de Consultoria de Partes Interessadas: 16 mesas temáticas envolvendo 450 partes interessadas do governo, da indústria, de círculos acadêmicos e de ONGs.

Atividades

Secretaria Federal: coordenação e integração de políticas e programas federais relacionados a mudanças climáticas.

Gestão de processos decisórios participativos entre ministérios e outros órgãos.

Secretaria Nacional: coordenação e integração de políticas e programas nacionais.

Gestão do componente nacional de consultoria de partes interessadas e do envolvimento do público.

Status organizacional e local

A Secretaria Federal é um projeto dentro da estrutura do governo federal que não tem *status* legal, mas desempenha funções de coordenação como órgão central.

O NRCan é o ministério “plataforma” que a apóia.

A Secretaria Nacional foi criada por ministros federais/provinciais/territoriais de Energia e Meio Ambiente e é conjuntamente administrada e financiada pelos participantes.

Governança e orientação

A Secretaria Federal é subordinada aos secretários executivos dos NRCan e do EC e emite recomendações sobre questões federais e nacionais para um comitê diretor de secretários executivos federais, co-presidido por secretários executivos da EC e do NRCan.

A Secretaria Nacional emite recomendações para o Comitê Diretor Nacional para Questões Aéreas (composto por secretários executivos dos Ministérios de Energia e Meio Ambiente) sobre questões nacionais.

Recursos

A Secretaria Federal tem 25 funcionários cedidos de ministérios e órgãos.

A Secretaria Nacional é um modelo de escritório virtual, com custos compartilhados, composto por servidores federais e provinciais, que trabalham a partir de seus escritórios regulares, principalmente por meio de conexões eletrônicas.

O financiamento vem do Fundo para Ações sobre Mudanças Climáticas com base em estimativas feitas pelo NRCan (conforme a conveniência).

Duração

A secretaria foi criada em 1998 pelo primeiro-ministro após a Conferência de Kyoto de 1997.

O financiamento do Fundo para Ações sobre Mudanças Climáticas foi estendido até 1º de abril de 2004 no Orçamento de 2000.

As mesas temáticas concluíram o seu trabalho em dezembro de 1999 e forneceram insumos importantes para o desenvolvimento de estratégia nacional e de um primeiro plano de ação.

(continua...)

(...continuação)

Mecanismo (iniciativa)

5 A Rede de Liderança (TLN) (Parceria Rural Canadense)

Mandato

Promover, desenvolver e apoiar redes de líderes em todo o serviço público do Canadá e ajudá-las a superar o desafio permanente da renovação do serviço público.

Participantes e parceiros

A TLN desenvolve parcerias e vínculos horizontais estreitos com ministérios, órgãos, conselhos regionais federais, comunidades funcionais e com o PCO, a PSC, a TBS e o CCMD.

Atividades

Serviços de carreira e consultoria para a comunidade de secretários executivos. Assistência a entidades federais na implementação de ações para renovar o serviço público, oferecendo liderança, orientação e apoio.

Promoções visando ao surgimento de novas redes de liderança e à manutenção das redes existentes por meio de usos inovadores de tecnologia.

Status organizacional e local

A TLN é um órgão localizado em Ottawa.

Ela encaminha relatórios ao primeiro-ministro por meio do PCO.

Governança e orientação

O órgão é chefiado por um secretário executivo.

Recursos

Recursos em janeiro de 2000: \$12 milhões, 53 trabalhadores em tempo integral.

Duração

Criado com um mandato de dois anos em 1998. Estendido até 3 de junho de 2001.

Mecanismo (iniciativa)

6 Força-Tarefa do Setor Voluntário (Iniciativa do Setor Voluntário – VSI)

Mandato

Aumentar a capacidade de o setor voluntário satisfazer as demandas da sociedade canadense encaminhadas a ele.

Melhorar as políticas, programas e os serviços governamentais para os canadenses.

Participantes e parceiros

Participantes: mais de 22 ministérios e órgãos federais.

A Força-Tarefa opera em parceria com organizações do setor voluntário e com a Mesa-Redonda do Setor Voluntário.

Atividades

Desenvolvimento de políticas horizontais em todo o governo; coordenação, consultas, comunicação e parcerias envolvendo todo o governo; desenvolvimento do acordo entre o governo e o setor voluntário.

(continua...)

(...continuação)

Mecanismo (iniciativa)

6 Força-Tarefa do Setor Voluntário (Iniciativa do Setor Voluntário – VSI)

Status organizacional e local

A Força-Tarefa do Setor Voluntário foi montada para apoiar o desenvolvimento da VSI. Ela opera conjuntamente com o Setor Voluntário.

Governança e orientação

O Grupo de Referência de Ministros oferece direções estratégicas para políticas e as coordena. Administra as relações com o setor voluntário e supervisiona o desenvolvimento do acordo.

O Comitê Diretor de Secretários Executivos Adjuntos (22 membros) oferece liderança operacional à iniciativa e emite recomendações para a Força-Tarefa do Setor Voluntário.

Recursos

\$10 milhões alocados para o acordo e para medidas destinadas a desenvolver relações de um total de \$92 milhões alocados à VSI.

Duração

A Força-Tarefa foi montada em 1998.

O mandato atual vai até 2002.

Mecanismo (iniciativa)

7 Acordo de Vancouver (parte central da região oeste da cidade)

Mandato

Apoiar o desenvolvimento econômico, social e comunitário sustentável em Vancouver. Inicialmente, o acordo focalizou a área central da região leste da cidade. Temas: saúde e segurança comunitárias, desenvolvimento econômico e social, desenvolvimento da capacidade da comunidade.

Participantes e parceiros

Governo do Canadá, província de B. C., cidade de Vancouver.

Atividades

Atividades voltadas para questões sociais, econômicas e de saúde e segurança, tais como: tratamento de viciados em drogas; melhor policiamento; execução mais adequada da lei contra drogas; melhorias nas ruas (por exemplo, limpeza de pichações, recolhimento de agulhas deixadas nas ruas).

Status organizacional e local

A Secretaria da Força-Tarefa situa-se dentro do PCO. Não é um órgão separado. Acordo legalmente obrigatório assinado pelo governo federal e pelos governos provincial e municipal. Organizações virtuais ou redes de parceiros em nível de trabalho.

(continua...)

(...continuação)

Mecanismo (iniciativa)

7 Acordo de Vancouver (parte central da região oeste da cidade)

Governança e orientação

Ministro federal do Desenvolvimento da Região Oeste.

Ministro do Desenvolvimento Comunitário de B. C.

Prefeito de Vancouver.

Comitê Gestor: três membros da jurisdição de cada parceiro.

Grupo de trabalho: dois servidores do alto escalão de cada parceiro.

Recursos

Investimento total planejado até o presente momento: \$13,9 milhões.

Duração

Acordo de cinco anos assinado em 9 de março de 2000.

Primeira fase anunciada em 29 de setembro de 2000.

Mecanismo (iniciativa)

8 Mesa-Redonda Nacional sobre Meio Ambiente e Economia (*National Roundtable on Environment and Economy – NRTEE*)

Mandato

Aprovada na forma de lei pelo Parlamento em 1994 para explicar e promover o desenvolvimento sustentável, a NRTEE fornece a decisores, formadores de opinião e ao público canadense orientações e recomendações independentes para a promoção do desenvolvimento sustentável.

Participantes e parceiros

Canadenses de renome designados pelo primeiro-ministro do Canadá.

Os membros representam ampla gama de regiões e setores, entre os quais empresas, sindicatos, círculos acadêmicos, organizações ambientais e primeiras nações.

Atividades

Trabalhando com partes interessadas em todo o Canadá, a NRTEE encomenda pesquisas, faz consultas, elabora relatórios sobre acordos e desavenças e recomenda como a sustentabilidade pode ser promovida, equilibrando a prosperidade com a preservação do meio ambiente.

Status organizacional e local

A NRTEE é uma entidade ministerial que encaminha relatórios ao Parlamento por meio do primeiro-ministro. A ligação é mantida por meio do PCO. A NRTEE trabalha com ministérios e órgãos de acordo com suas necessidades.

(continua...)

(...continuação)

Mecanismo (iniciativa)

8 Mesa-Redonda Nacional sobre Meio Ambiente e Economia (*National Roundtable on Environment and Economy – NRTEE*)

Governança e orientação

Suas atividades são organizadas na forma de programas, cada um dos quais é supervisionado por uma força-tarefa composta por membros da NRTEE e por representantes do setor empresarial, do governo e de organizações sem fins lucrativos. Os membros da NRTEE se reúnem trimestralmente para avaliar o progresso, estabelecer prioridades para o futuro, iniciar novos programas e endossar recomendações a serem incluídas em relatórios finais.

Recursos

A NRTEE desenvolve estimativas próprias. Orçamento de \$4,3 milhões no exercício de 2000-2001. Aproximadamente 22 funcionários.

Duração

Estabelecida em 1994. Permanente.

Mecanismo (iniciativa)

9 Projeto do Bug do Ano 2000

Mandato

Preparar os sistemas de tecnologia da informação canadenses para riscos associados a mudanças no ano civil de 2000, por meio do seguinte:

- coordenação do progresso governamental interno;
 - coordenação de atividades externas, incluindo pesquisas sobre a prontidão das empresas para o *bug* do ano 2000.
-

Participantes e parceiros

Liderada pela TBS e pelos IC, DFAIT e DND.

Todos os ministérios e órgãos federais envolvidos.

Cooperação com as províncias e os territórios e com o setor privado.

Atividades

Monitorar e elaborar relatórios sobre o progresso dos ministérios nas ações definidas.

Coordenar ações para minimizar interrupções.

Coordenar atividades relacionadas ao *bug* do ano 2000 externas ao governo.

Status organizacional e local

Organizacionalmente, a secretaria funcionava dentro da TBS, como organização separada. Não tinha base legislativa.

Uma força-tarefa relacionada ao setor privado, presidida por Jean Monty, diretor-presidente da BCE, elaborava relatórios para o ministro de Indústria.

(continua...)

(...continuação)

Mecanismo (iniciativa)

9 Projeto do Bug do Ano 2000

Governança e orientação

A iniciativa foi liderada pelos ministros da TBS, do IC, do DFAIT e do DND.

Recursos

Os gastos totais do governo federal nas atividades relacionadas ao *bug* do ano 2000 foram estimados em \$1,9 bilhão.

Duração

Estabelecida no verão boreal de 1998.

Apresentou o relatório final em julho de 2000.

O Escritório Central de Informações da TBS foi designado para assumir quaisquer responsabilidades residuais.

Mecanismo (iniciativa)

10 Memorando de Entendimento sobre Ciência e Tecnologia para a Promoção do Desenvolvimento Sustentável (e grupos de trabalho associados)

Mandato

Otimizar o uso da ciência e tecnologia na consecução de metas de desenvolvimento sustentável, facilitando o planejamento integrado de programas, o desenvolvimento, a avaliação de questões e a solução de problemas.

Participantes e parceiros

Ministérios “5NR”: AAFC, EC, F&O, NRCan e HC (este juntou-se à iniciativa em 1998).

Atividades

Grupos de trabalho ativos na identificação de lacunas em termos de conhecimentos, no estabelecimento de agendas conjuntas, na produção de relatórios substantivos e avaliações científicas, no desenvolvimento de parcerias entre participantes e outras partes interessadas e na comunicação de atividades científicas federais.

Principais questões: 1) ciência para o desenvolvimento sustentável; 2) estratégia de ciência e tecnologia; 3) política científica; 4) comunicação da ciência.

Status organizacional e local

Mecanismo compartilhado pelos ministérios participantes. Sem *status* legal.

O memorando de entendimento demonstra o compromisso de os ministérios 5NR colaborarem uns com os outros no campo da ciência, visando promover o desenvolvimento sustentável.

Governança e orientação

As atividades são relatadas anualmente pelos secretários executivos dos ministérios 5NR ao diretor do Conselho Privado.

Um comitê diretor composto por secretários executivos adjuntos cuida da liderança e da direção da iniciativa (a presidência é alternada entre os membros).

Colaboração operacional por meio de um Comitê de Diretores-Gerais.

As atividades dos grupos de trabalho são essenciais para a colaboração no campo da ciência.

(continua...)

(...continuação)

Mecanismo (iniciativa)

10 Memorando de Entendimento sobre Ciência e Tecnologia para a Promoção do Desenvolvimento Sustentável (e grupos de trabalho associados)

Recursos

As atividades dos grupos de trabalho são, na maior parte, financiadas pelos ministérios participantes, numa base caso a caso. Alguns dos grupos de trabalho dos ministérios 5NR conseguem levantar financiamentos compatíveis com as suas iniciativas junto a terceiros ou aos ministérios 5NR (por exemplo, para o seu trabalho na área das comunicações).

Duração

O memorando de entendimento tem validade de três anos e é renovável. O memorando de entendimento original foi assinado em 1995 e renovado em 1998.

Mecanismo (iniciativa)

11 Plano de Ação do Rio St. Lawrence (SLAP)

Mandato

Conservar, proteger e restaurar o uso do ecossistema do rio St. Lawrence com vistas a garantir o desenvolvimento sustentável.

As metas principais da iniciativa são as seguintes: proteger a saúde do ecossistema, proteger a saúde humana e envolver comunidades ribeirinhas em ações para tornar o rio St. Lawrence mais acessível e recuperar seus usos tradicionais.

Participantes e parceiros

Oito ministérios federais: EC, AAFC, CED, PCH, F&O, HC, TC, PWGSC.

Cinco secretarias de governo de Quebec.

Parcerias com diversos grupos comunitários, ONGs, o setor privado e universidades/centros de pesquisa.

Atividades

Envolve comunidades em projetos ambientais. Projetos de parceria para conservar a biodiversidade, reduzir os impactos ambientais dos setores agrícola, industrial, municipal e da navegação e reduzir riscos para a saúde humana associados ao uso da água.

Status organizacional e local

Acordo entre o Canadá e Quebec.

O Ministério do Meio Ambiente é o responsável canadense pelo acordo.

Governança e orientação

Comitês de ministérios e secretarias provinciais (Comitês Gestores do Acordo e Comitês de Coordenação) trabalham em bases consensuais.

O Comitê Consultivo da Visão de 2000 para o rio St. Lawrence orienta as ações do Comitê Gestor do Acordo.

Comitês das Zonas de Intervenção Prioritária (ZIP) envolvem as comunidades.

(continua...)

(...continuação)

Mecanismo (iniciativa)

11 Plano de Ação do Rio St. Lawrence(SLAP)

Recursos

O orçamento total para o período de 1998 a 2003 foi de \$239 milhões, divididos quase que igualmente entre o Canadá e Quebec.

Duração

Acordos de cinco anos. O acordo permanecerá em vigor até 2003.

O acordo original foi assinado em 1989 e renovado em 1994 e 1998.

Mecanismo (iniciativa)

12 Grupos Consultivos Setoriais para Questões Relacionadas ao Comércio Internacional (*Sectoral Advisory Groups on International Trade - SAGITs*)

Mandato

Emitir recomendações para o ministro do Comércio Internacional sobre políticas federais relacionadas ao comércio em diversos setores industriais.

Participantes e parceiros

Os SAGITs foram estabelecidos em 12 setores industriais. Membros: executivos de empresas, representantes de associações industriais, sindicatos, organizações ambientais e universidades.

Os membros atuam nos grupos em suas capacidades individuais. Eles são designados para mandatos (renováveis) de dois anos pelo ministro do Comércio Internacional.

Atividades

Cada SAGIT se reúne de três a quatro vezes por ano.

Os SAGITs oferecem canais para intercâmbio aberto de idéias e informações entre setores industriais e o governo sobre questões relacionadas ao comércio, por meio de reuniões, conferências telefônicas e mecanismos eletrônicos de consultas.

Status organizacional e local

A estrutura dos SAGITs é apoiada por assessores da Divisão de Consultas sobre a Política Comercial e de Ligação do DFAIT.

Governança e orientação

Os SAGITs são subordinados ao ministro do Comércio Internacional. (O SAGIT para questões agrícolas também é subordinado ao ministro da Agricultura.)

Recursos

Os membros atuam nos grupos sem remuneração.

O DFAIT oferece apoio.

Duração

A estrutura foi estabelecida em 1986 e revisada em 1998. Permanente.

(continua...)

(...continuação)

Mecanismo (iniciativa)**13 Team Canadá Inc. (TCI)**

Mandato

A TCI oferece a empresas canadenses acesso rápido, mais fácil, menos duplicativo e mais abrangente a todos os serviços do governo relacionados a exportações, tanto dentro como fora do Canadá.

Participantes e parceiros

A TCI é uma parceria virtual entre 23 ministérios e órgãos federais, que trabalham em regime de estreita colaboração com as províncias e o setor privado.

Atividades

A TCI fornece informações sobre exportações e assistência a exportadores, para melhorar a sua capacidade e prontidão para exportar, por meio das Redes Regionais de Comércio do Canadá, e para garantir o sucesso de sua exportação por meio do Serviço do Comissário de Comércio do DFAIT.

Status organizacional e local

A TCI é uma agência virtual apoiada por diretores de divisões de comércio de seus 23 membros e por uma pequena secretaria localizada no IC, que é responsável pelo desenvolvimento de ferramentas e produtos de comunicação.

Governança e orientação

Um comitê de 30 secretários executivos para questões relacionadas ao desenvolvimento de negócios internacionais emite recomendações estratégicas para a TCI, que são implementadas por meio de uma diretoria (diretores de divisões dos 23 ministérios membros) e um comitê executivo de diretores gerais dos cinco ministérios principais (DFAIT, IC, NRCan, AAFC e PHC).

A orientação é fornecida pelas províncias e pelo setor privado por meio de consultas permanentes, de sua participação nas Redes Regionais de Comércio estabelecidas em cada província, do sistema setorial de comércio da TCI e por embaixadas canadense no exterior. A TCI publica um plano comercial e um relatório de realizações a cada ano.

Recursos

Os ministérios envolvidos contribuem com \$1,6 milhão em financiamentos a cada ano, para desenvolver ferramentas e produtos de comunicação, promover a TCI junto aos exportadores canadenses e permitir que as autoridades preparem melhor as empresas canadenses para exportar seus produtos. Os 23 ministérios associados também disponibilizam recursos humanos para apoiar a governança da TCI.

Duração

A TCI foi estabelecida em 1997.

(continua...)

(...continuação)

Mecanismo (iniciativa)

14 Secretaria Nacional da Rede de Centros de Serviços Empresariais do Canadá
(*National Secretariat for the Network of Canada Business Service Centres – CBSC*)

Mandato

Proporcionar a empresários de todas as partes do Canadá acesso a informações e encaminhamentos precisos, oportunos e relevantes.

Reduzir a complexidade de lidar com diversos níveis de governo, atuando como centro de informações sobre atividades empresariais no Canadá.

Participantes e parceiros

Cerca de 37 departamentos federais de comércio, todos os governos provinciais e territoriais e, em alguns casos, empresas, associações do setor privado, comunidades acadêmicas de pesquisa.

Atividades

Informação, serviços, publicações e encaminhamentos especializados para ajudar os clientes a obter informações empresariais (por exemplo, planejamento comercial, como montar uma empresa, identificação de novos mercados, preparativos para exportações).

Os CBSCs fornecem informações abrangentes sobre programas, serviços e regulações governamentais. O serviço pode ser acessado por telefone, pela internet (*e-mail*) e pessoalmente.

Status organizacional e local

O envolvimento provincial/territorial e de outros parceiros se dá por meio de mecanismos, como acordos entre as esferas federal/provincial/territorial.

Um CBSC principal por província/território e uma ampla rede de 343 parceiros regionais.

Um ministério é designado em cada parte de Canadá para ficar responsável pela gestão dos interesses e financiamentos federais e pelo desenvolvimento de mecanismos adequados com outros parceiros.

ACOA no Atlântico, CED em Quebec, Agência de Desenvolvimento Econômico do Oeste Canadense (*Western Economic Diversification – WD*) no Oeste, IC em Ontário, NWT, Yukon e Nunavut.

Governança e orientação

Comitê federal interministerial em nível de secretários executivos adjuntos.

A Secretaria Nacional é responsável pela coordenação, pela definição de políticas para promover o funcionamento adequado da rede em nível nacional, pela tecnologia da informação, pela gestão de informações federais e coleta de informações básicas, por projetos especiais de desenvolvimento, pela coordenação de auditorias e avaliações e pela definição de padrões de qualidade para os serviços.

(continua...)

(...continuação)

Mecanismo (iniciativa)

14 Secretaria Nacional da Rede de Centros de Serviços Empresariais do Canadá

(National Secretariat for the Network of Canada Business Service Centres – CBSC)

Recursos

Orçamento atual: \$75 milhões para o período de 1998/1999 a 2003/2004.

O IC apóia a Secretaria Nacional.

Duração

Anunciada em 1994 como parte da Agenda Federal para Empregos e o Crescimento.

Estabelecida em 1994/1995. Permanente.

Apêndice 5

Atividades da mesa-redonda

O objetivo da Mesa-Redonda sobre Gestão Horizontal era avaliar iniciativas e pesquisas realizadas até o presente momento, identificar lições aprendidas e oferecer orientações práticas a gerentes sobre o como e o quando de uma gestão horizontal eficaz.

Reuniões da mesa-redonda – 7 de dezembro de 1999 e cinco reuniões em 2000: 30 de março, 16 de maio, 20 de junho, 3 de outubro e 29 de novembro.

Eventos satélites: eventos realizados voluntariamente em apoio à mesa-redonda

Evento sobre Políticas (6 de julho de 2000) – A finalidade desse evento foi apresentar lições práticas sobre a gestão horizontal de políticas com base em cinco estudos de caso: Planejamento de Médio Prazo e de Transição; Setor Voluntário (PCO); NCA (HC, HRDC); Geoconexões e a Abordagem da Visão Regional do NRCan; e o Caso da Política Canadense de Publicidade em Revistas (PCH, DFAIT). O evento foi presidido por Margaret Biggs (HRDC) e contou com a presença de 19 participantes de 13 ministérios.

Conferência Nacional sobre o Envolvimento Regional na Formulação de Políticas Nacionais – uma mudança cultural (7 de setembro de 2000) – Essa conferência teve por objetivo discutir maneiras de melhorar o envolvimento regional no processo de formulação de políticas. Representantes de 32 organizações governamentais participaram do evento (totalizando 100 participantes, 53 dos quais das regiões). A apresentação de abertura foi feita por Mel Cappe, seguida de apresentações de três palestrantes (Michael Decter, Jean-Pierre Gauthier e Avrim Lazar). No período da tarde, foram realizadas cinco discussões em grupo sobre o processo de formulação de políticas, aspectos culturais, capacidade, *accountability* e restrições operacionais.

Evento Regional – questões operacionais relacionadas à horizontalidade (8 de setembro de 2000) – Jean-Pierre Gauthier convidou membros do Conselho de Quebec de Servidores Públicos Federais Graduados para discutir desafios operacionais e práticas regionais relacionadas a questões horizontais. Uma discussão muito dinâmica foi levada a cabo entre 15

participantes de 12 organizações governamentais e da ENAP. Na discussão, três temas foram levantados: por que trabalhar horizontalmente, valores e questões sistêmicas.

Relatório sobre os Conselhos Regionais Federais (setembro de 2000) – Luc Juillet (Universidade de Carleton) entrevistou 20 presidentes e dirigentes de conselhos regionais federais para identificar lições aprendidas até o momento pelos conselhos em todo o Canadá. O relatório descreve os benefícios e os desafios enfrentados pelos conselhos (veja o Apêndice 2).

Horizontalidade – o que isso significa em nível de trabalho? (5 de outubro de 2000) – Esse evento teve o propósito de explorar o que a horizontalidade significa a partir da perspectiva dos dirigentes e do gerente intermediário. O evento foi realizado em três sessões. A primeira sessão focalizou a organização como um todo: Como os dirigentes podem montar o melhor cenário possível para trabalhar horizontalmente? A segunda sessão concentrou-se nos desafios diários do desenvolvimento de políticas horizontais: Que elementos ajudariam dirigentes e gerentes intermediários a trabalhar em projetos horizontais rotineiramente? A terceira sessão considerou os atributos pessoais necessários para trabalhar horizontalmente: Que conhecimentos, competências e habilidades individuais os dirigentes e gerentes intermediários devem desenvolver para trabalhar horizontalmente? O evento foi presidido por Liseanne Forand.

Evento sobre visão geral da horizontalidade (12 de outubro de 2000) – Esse evento teve o propósito de, em primeiro lugar, investigar as melhores maneiras de comunicar as verificações de mesas-redondas aos servidores de um modo geral; em segundo lugar, de avaliar um rascunho do *Manual de mesas-redondas* para gerentes e sobre ele emitir recomendações; e, em terceiro lugar, de avaliar dois documentos desenvolvidos para esse evento: *A continuous learning plan for horizontal management* e *A discussion guide on building dialogues on horizontality*. O evento foi presidido pelo Dr. Robert Slater (Comunidade Européia).

Notas

- ¹ Órgão com funções semelhantes às da Casa Civil no Brasil. N.T.
- ² Para obter mais informações sobre essas três categorias de compartilhamento, veja o relatório do Departamento de Consultoria e Auditoria do Canadá (*Consulting and Audit Canada*), intitulado *Impediments to partnering and the role of Treasury Board* (13 de maio de 1998), p. 8.
- ³ Visite o site <http://www.oag-bvg.gc.ca/>
- ⁴ Visite o site http://www.tbs-sct.gc.ca/rma/eppi-ibdrp/coll_res/coll_res_e.htm.
- ⁵ Extraído do relatório apresentado ao CCMD pela TBS, *Horizontal management: trends in governance and accountability* (Ottawa, novembro de 2000), p. 11.
- ⁶ A moeda usada em todo este relatório é o dólar canadense. N.T.
- ⁷ Canadá, TBS, *Managing for results 2000*.
- ⁸ Este material foi produzido pelo Grupo de Consultoria Sussex Circle.

Glossário de siglas

- AAFC – Agriculture and Agri-Food Canada (Ministério da Agricultura e dos Agroalimentos do Canadá)
- ACC – Area Control Centre (Centro de Controle de Área)
- ACOA – Atlantic Canada Opportunities Agency (Agência de Oportunidades para o Canadá Atlântico)
- CBAC – Canadian Biotech Advisory Committee (Comitê Consultivo do Canadá para Biotecnologia)
- CBS – Canadian Biotechnology Secretariat (Secretaria Canadense de Biotecnologia)
- CBSC – National Secretariat for the Network of Canada Business Service Centres (Secretaria Nacional da Rede de Centros de Serviços Empresariais do Canadá)
- CCMD – Canadian Centre for Management Development (Centro Canadense para o Desenvolvimento da Gestão)
- CED – Canada Economic Development (Ministério do Desenvolvimento Econômico)
- CFIA – Canadian Food Inspection Agency (Agência Canadense de Inspeção de Alimentos)
- CRP – Canadian Rural Partnership (Parceria Rural Canadense)
- DFAIT – Department of Foreign Affairs and International Trade (Ministério das Relações Exteriores e do Comércio Internacional do Canadá)
- DND – Department of National Defense (Ministério da Defesa Nacional)
- EC – Environment Canada (Ministério do Meio Ambiente do Canadá)
- F&O – Fisheries and Ocean Canada (Ministério da Pesca e dos Oceanos do Canadá)
- HC – Health Canada (Ministério da Saúde do Canadá)
- HRDC – Human Resources Development Canada (Ministério do Desenvolvimento de Recursos Humanos do Canadá)
- IC – Industry Canada (Ministério da Indústria do Canadá)
- JAC – Joint Adjustment Committee (Comitê de Ajuste Conjunto)

JEDI – Joint Economic Development Initiative (Iniciativa Conjunta de Desenvolvimento Econômico)

NCA – National Children’s Agenda (Plano de Ação Nacional para as Crianças)

NRCan – Natural Resources Canada (Ministério dos Recursos Naturais do Canadá)

NRTEE – National Roundtable on Environment and Economy (Mesa Redonda Nacional sobre Meio Ambiente e Economia)

PCH – Canadian Heritage (Ministério do Patrimônio Histórico e Cultural do Canadá)

PCO – Privy Council Office (Gabinete do Conselho Privado)

PHC – Primary Health Care (Departamento de Cuidados Básicos de Saúde)

PRI – Policy Research Initiative (Iniciativa de Pesquisa sobre Políticas)

PSC – Public Service Commission (Comissão do Serviço Público)

PWGSC – Public Works and Government Services Canada (Ministério de Obras Públicas e dos Serviços Governamentais)

RCC Halifax – Rescue Coordination Centre – Halifax (Centro de Coordenação de Resgates de Halifax)

RTNB – Rural Team New Brunswick (Equipe Rural de New Brunswick)

SAGITs – Sectoral Advisory Groups on International Trade (Grupos Consultivos Setoriais para Questões Relacionadas ao Comércio Internacional)

SLAP – St. Lawrence Action Plan (Plano de Ação do Rio St. Lawrence)

SUFA – Social Union Framework Agreement (Acordo-Quadro sobre a União Social)

TBS – Treasury Board of Canada Secretariat (Secretaria da Junta de Tesouro do Canadá)

TC – Transport Canada (Ministério dos Transportes do Canada)

TLN – The Leadership Network (Rede de Liderança)

UAS – Urban Aboriginal Strategy (Estratégia para Aborígenes Residentes em Áreas Urbanas)

VSI – Voluntary Sector Initiative (Iniciativa do Setor Voluntário)

WD – Western Economic Diversification (Agência de Desenvolvimento Econômico do Oeste Canadense)

Cadernos ENAP

Números publicados

23. *Uma base para o desenvolvimento de estratégias de aprendizagem para a gestão de riscos no serviço público*
Stephen Hill e Geoff Dinsdale – 2003
22. *Relatório de avaliação da política de Gratificação de Desempenho de Atividade Técnico-Administrativa (GDATA)*
Pesquisa ENAP – 2003
21. *Desenvolvimento gerencial no setor público: tendências internacionais e organizações-líderes*
Donald Hall – 2002
20. *Metodologia para medir a satisfação do usuário no Canadá: desfazendo mitos e redesenhando roteiros*
Geoff Dinsdale & D. Brian Marson e Faye Schmidt & Teresa Strickland – 2000
19. *Experiências de avaliação de desempenho na Administração Pública Federal*
Pesquisa ENAP – 2000
18. *Reforma administrativa e relações trabalhistas no setor público*
Zairo B. Cheibub & Richard M. Locke – 1999
17. *Gerenciando a alta Administração Pública: uma pesquisa em países da OCDE*
OCDE – Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico – 1999
16. *Flexibilidade na gestão de pessoal da Administração Pública*
OCDE – Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico – 1998
15. *O processo decisório da reforma tributária e da previdência social*
Marcus André de Melo e Sérgio de Azevedo – 1998

14. *Gerência de recursos humanos no setor público: lições da reforma em países desenvolvidos*
Barbara Nunberg – 1997
13. *Reforma do Estado no setor de saúde: os casos da Catalunha, Canadá, Reino Unido e Estados Unidos*
Samuel Husenman & Emili Sullà e outros – 1997
12. *Normas de conduta para a vida pública*
Lord Nolan – 1997
11. *A seguridade social no Brasil e os obstáculos institucionais à sua implementação*
Pedro César Lima de Farias – 1997
10. *O impacto do modelo gerencial na Administração Pública*
Fernando Luiz Abrucio – 1997
9. *Progressos recentes no financiamento da previdência social na América Latina*
Manfred Nitsch & Helmut Schwarzer – 1996
8. *Reforma da Administração Pública e cultura política no Brasil*
Luciano Martins – 1997
7. *Reforma do Estado*
Evandro Ferreira Vasconcelos e outros – 1994
6. *Planejamento e orçamento*
Fábio Chaves Holanda e outros – 1994
5. *Recursos humanos no setor público*
Marcelo Viana Estevão de Moraes e outros – 1994
4. *A questão social no Brasil*
Marcos Torres de Oliveira e outros – 1994
3. *Gestão municipal e revisão constitucional*
Luíza Erundina de Souza e outros – 1993
2. *Cultura e memória na Administração Pública brasileira*
Iveraldo Lucena e outros – 1993
1. *Gestão de recursos humanos, relações de trabalho e direitos sociais dos servidores públicos*
Técnicos da ENAP e colaboradores – 1993